



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS

“El Sistema de Control Interno Gubernamental Argentino en
la visión del Diario Clarín”

AUTOR: MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ

TUTOR: GUILLERMO SCWEINHEIM

OCTUBRE 2018

CONTENIDO

Epígrafe	4
Dedicatorias.....	6
Agradecimientos.....	7
Resumen	8
Introducción. Especificidad del problema en debate.....	13
Técnicas de investigación y diseño metodológico	17
Matriz de consistencia metodológica y de correlación entre ambos actores	19
Capítulo I: Marco teórico	22
Marco de Referencia. Definiciones	22
Relevancia de la investigación	29
Estado del arte e investigaciones precedentes	32
Capítulo II: Control Gubernamental.....	36
La importancia del control en los actos de gobierno.....	36
La Reforma Administrativa y la ley 24.156.	40
- <i>Fundamentos y síntesis de la reforma administrativa a nivel nacional</i>	40
- <i>El rumbo adquirido por las reformas y el origen de la crisis</i>	45
La visión del Diario Clarín sobre la Reforma del Estado.....	54
- <i>La construcción periodística del diario Clarín a la Reforma del Estado y el modelo neoliberal implementado por el gobierno en la década del '90.</i>	54
- <i>La construcción periodística del Diario Clarín a la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional</i>	56
Aspecto teórico del sistema actual de Control Interno Argentino. Comparación con normas internacionales.....	59
Capítulo III: Medios de Comunicación	63
La noticia y los medios de comunicación.....	63
- <i>1. Los medios masivos de comunicación</i>	63
- <i>2. La reconstrucción de la realidad a través de la noticia</i>	65
- <i>3. La no-noticia</i>	66
- <i>4. Liberalismo y derechos de autor. Concentración y pluralidad de información</i>	67
Evolución de los medios de comunicación en Argentina como formadores de opinión y la injerencia del Estado.....	68
La comunicación a través de la prensa escrita y las nuevas formas de comunicación	74
- <i>Breve historia del diario Clarín</i>	76
- <i>Proceso de concentración</i>	78
- <i>La evolución de las ventas anuales 2008-2014</i>	80

El poder de los medios en la generación de consenso actual. Antecedentes del caso Argentino.....	82
- 1. Los inicios de la problemática con “Papel Prensa”	84
- 2. Surgimiento del “monopolio”	87
- 3. La nueva Ley de Medios	92
- 4. Ensayo sobre los orígenes de la pelea Gobierno-Clarín	94
- 5. La pauta oficial y el futbol para todos	97
La visión de la opinión pública sobre los medios de comunicación	103
Estudio exploratorio: La visión de la opinión pública sobre organismos de control año 2008.....	106
Capítulo IV: Desarrollo de la investigación	109
Presentación de la hipótesis.....	109
Exposición de los datos	110
- Variable I: Actividades del Organismo de Control Interno	110
- Variable II: publicaciones del Diario Clarín.....	117
1-Análisis cuantitativo de la serie de editoriales del diario	117
2-Análisis cualitativo de las editoriales vinculados al SCIG.....	117
Consideraciones finales para la demostración de la hipótesis.....	154
Capítulo V: Conclusiones	156
Bibliografía y otras fuentes	162

"El conocimiento, en la mayoría de los que lo cultivan, es una especie de moneda, que se estima en mucho, pero que sólo contribuye a nuestro bienestar en la medida en que se comunica. Si al hombre sabio se le priva del placer de ser escuchado, el conocimiento no significará nada para él."

Jean-Jacques Rousseau

En palabras de Álvarez (2006): “La función del **control** en el sistema político argentino tiende a asegurar el carácter limitado del poder estatal, de modo que el accionar gubernamental se desarrolle dentro de los amplios pero no ilimitados marcos constitucionales.”

El control en sí es requisito indispensable en un sistema constitucional republicano, “cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías..., ocurre, simplemente, que no hay Constitución” (Aragón Reyes; 1986). El objetivo es pues evitar anarquía, excesos, abusos y arbitrariedad en el ejercicio de las funciones estatales.

Por su parte, el **control social** en democracias donde la totalidad del pueblo participa libremente en el proceso de poder es un instrumento que se incorpora con serias limitaciones en nuestro sistema político institucional a partir de la reforma constitucional de 1994, cuando se reconoce el derecho de iniciativa popular (art. 39 CN) y de consulta popular (art. 40CN) con el afán de fortalecer dicho sistema a través de la participación ciudadana.

Por otro lado se destaca el lugar que los **medios de comunicación** han ido ocupando en los últimos años y su relación con la política. A nadie resulta ajeno el poder que en la actualidad ejercen los medios cuando investigan y transmiten información y la capacidad de construcción de consenso o desacuerdo sobre el manejo de imagen que hacen de las figuras políticas, tornándose una variable de gran importancia a la hora de lograr gobernabilidad y legitimidad por parte de los gobiernos de turno.

Algunas frases de poetas, escritores, periodistas, teólogos y políticos mexicanos, aun en contextos muy disímiles al nuestro, nos hacen recapacitar y repensar sobre el tema y por tanto motivan la redacción de este trabajo:

“Toda restricción a la manifestación de las ideas es inadmisibles y contraria a la soberanía del pueblo.” Ignacio Paulino Ramírez Calzada (México, 1818-1879).

"Los gobiernos justificados, aquellos cuyos actos responden a la opinión general y al sentimiento público no temen ni pueden temer a la prensa." Ricardo Flores Magón (México, 1874-1922).

"La emisión de las ideas por la prensa debe ser tan libre, como es libre el hombre la facultad de pensar." Benito Juárez García (México, 1806-1872)

"La prensa no sólo es el arma más poderosa contra la tiranía y el despotismo, sino el instrumento más eficaz y más atractivo del progreso y de la civilización...No hay acaso regla más segura para conocer la ilustración y el liberalismo de un gobierno, que la de las disposiciones que dicta en materia de imprenta." Francisco Zarco (México, 1829-1869)

"Nuestra ficticia vida política sería incompleta si no tuviéramos una libertad de prensa igualmente ficticia. Teóricamente nuestros periódicos pueden decir lo que quieren. Prácticamente dicen lo que pueden." Octavio Paz Lozano (México, 1914-1998)

"La libertad de prensa, lo mismo que todas las libertades, tendrá sus inconvenientes, tendrá sus peligros; pero con todos ellos es preferible a la tranquila placidez del despotismo, como decía Tácito"... José María Vigil (México, 1829-1909)



Dedicatorias

A Mariana, quien desde el 19 de mayo de 2010 se ha convertido en la luz de mis ojos y quien (aun sin saberlo) me alentó y me impulsó con su llegada a este mundo, a retomar mis “temas inconclusos”. Quedará para ella este trabajo realizado con mucho esfuerzo y no menos dedicación, el cual le mostrará que siempre, y a pesar de los obstáculos, hay que perseverar en el camino.

A “Goyo” y Silvia, quienes siempre colaboraron cada uno a su manera pero incondicionalmente, con mi instrucción y con las ganas de superarme día a día.

A “Brunito”, quien seguro se habrá olvidado... pero fue quien me insistió para comenzar la Maestría.



Agradecimientos

A mi director de tesis el Dr. Guillermo Schweinheim, por su apoyo incondicional, su generosidad intelectual y por el sustento y nivel académico que le aportó al trabajo.

A Juan quien, solidario y tolerante al hartazgo, me ayudó con las revisiones y con su aporte de ideas novedosas.

A Pato, por su colaboración “incondicional” a la hora de desclasificar y recopilar notas y publicaciones de algunos años de la serie.

A todos los que de alguna manera colaboraron conmigo, de buena voluntad, en la realización de este proyecto.



Resumen

Contextualización de la problemática general

La presente tesis propone analizar las tareas desarrolladas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano rector del Sistema de Control Interno, y el papel que jugaron los medios de comunicación escrita, específicamente el diario Clarín, para transmitir el accionar del organismo sobre el tema.

Se pretende hacer un aporte a la discusión respecto de cómo evolucionó el control interno propuesto en el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental de la década del 90' y confrontar la información obtenida con la reconstrucción que el diario ha realizado sobre los hechos, concluyendo en qué medida los medios han contribuido o no a informar a la ciudadanía sobre el tema en cuestión.

Se plantea el problema central de debate a través del estudio concreto de un caso:

Cómo transmiten los medios de comunicación temas de interés político, en este caso puntualmente la evolución del Sistema de Control Interno Gubernamental¹ y si ésta divulgación se corresponde con los hechos y acontecimientos que transcurrieron en dicho Organismo de Control durante el período bajo análisis (1999-2014).

Como problemas secundarios detectamos la manera en que los medios de comunicación han afectado al SCIG, fundamentalmente a través de la falta de información, el manejo y el direccionamiento de la misma, la imagen que pueden formar respecto de determinados actores o instituciones y el efecto que puede causar en la sociedad que la consume; esencialmente en una sociedad altamente atravesada, influenciada y ávida de noticias.

En ese marco surge también el interrogante de qué manera puede haber influido la prensa escrita en la opinión pública y en la agenda del Organismo de Control.

Determina la presente investigación, corroborar en la práctica si se ha producido en los últimos años una creciente divulgación en los medios masivos de comunicación (puntualmente la prensa) sobre el tema bajo estudio.

En función de los datos recabados de los periódicos y la confrontación del estado actual del sistema, se intentará por un lado argumentar sobre los beneficios de contar con un sistema que transparente las acciones de gobierno y contextualizar, por el otro, el rol de los medios de comunicación y la forma en la que transmiten información sobre medidas políticas de gobiernos aun pudiendo afectar o ir en contra de sus intereses económicos.

¹ En adelante SCIG.

Entendemos que los medios de comunicación en general (prensa, gráfica y telecomunicaciones) han avanzado en sus funciones mas allá de la mera transmisión de la información, llevando adelante acciones que han dejado vacantes otras instituciones y adquiriendo en algunos casos cierto prestigio ante determinados actores en el marco de la crisis de representación y fracturas sociales, que parte de la sociedad estima que se van incrementando con el transcurso de los años y parte aun descrea del término.

Hipótesis

Del análisis y procesamiento de los datos y resultados que puedan obtenerse en el trabajo de campo, se pretende como objetivo general de esta tesis aportar evidencia empírica que sustente o refute nuestra hipótesis:

“Los medios de comunicación, en este caso puntualmente el Diario Clarín, no sólo no ha logrado transmitir adecuadamente la labor desarrollada por la Sindicatura General de la Nación, sino que por el contrario ha brindado información escasa y sesgada sobre dicha tarea; promoviendo en la opinión pública una visión parcializada y equivocada sobre las funciones y tareas ejercidas por dicho organismo”.

En ese contexto hemos definido algunas argumentaciones que nos permiten sustentar nuestra hipótesis, entre las que se destacan:

- 1- El control gubernamental no resulta un tema de amplio conocimiento o de interés social.
- 2- La participación ciudadana, fundamentalmente en materia de control, tampoco ha adquirido significatividad en nuestro país desde su implementación.
- 3- Sin perjuicio de lo argumentado precedentemente, cuando surgen casos polémicos o resonantes en materia de corrupción o irregularidades y faltas graves en el accionar de las instituciones estatales, es muy común escuchar críticas respecto del rol de los organismos de control.
- 4- Es relevante la influencia de los medios de comunicación en las sociedades actuales, globalizadas y saturada de información.
- 5- El control ha tenido históricamente escasa relevancia en los medios de comunicación, por ende resulta difícil que la sociedad pueda evaluar la labor desarrollada por la SIGEN a través de la visión que pueda transmitir, en este caso, el diario Clarín.
- 6- Aún con su baja relevancia, es fluctuante la aparición en los medios de temas vinculados al control (en términos cuantitativos) respecto de los cambios de gobierno, ministeriales,

de estructura y nombramiento de nuevos síndicos; aunque generalmente no en temas de fondo que hacen a la labor desarrollada por el organismo.

- 7- La exposición mediática aumenta cuando se plantean controversias públicas por hechos de conflicto, escándalo y/o riesgo para la población.
- 8- Aumenta también cuando, producto de la labor desarrollada por los organismos de control, surgen hechos que deben derivarse a la justicia y toman mayor estado público.
- 9- Es notable la incidencia cuando se presentan conflicto de intereses entre los medios de comunicación y el gobierno de turno generando una línea editorial condicionada al conflicto.

Adicionalmente, en el desarrollo del objetivo planteado aparecen algunos supuestos que condicionan el accionar de ambos actores, tanto del organismo de control como del diario Clarín, que se tuvieron en cuenta al momento de arribar a las conclusiones:

- las **crisis de las democracias en los países en vías de desarrollo** están directamente vinculadas con la pérdida de eficiencia y prestigio de las instituciones y los funcionarios que integran la administración pública en general.
- La citada **ineficiencia** se origina, entre otras cosas, en la carencia de incentivos apropiados al personal y de herramientas idóneas (independencia profesional, estructuras adecuadas, modalidades de contratación de personal, estabilidad en el cargo, compromiso con la tarea desarrollada,) que hace que los administradores pierdan interés por la auto evaluación, la formación, la capacitación y la superación, vulnerando uno de los pilares básicos del sistema.
- El **desprestigio de las instituciones** y por consiguiente los funcionarios que la integran, se funda en la falta de avance de una efectiva evaluación por resultados, incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de la gestión desarrollada (responsabilidad y “responsabilidad”² de los funcionarios públicos), abulia, incumplimiento manifiesto y sistemático desapego a las normas legales, altos niveles de corrupción producto de la falta de castigo a las conductas impropias o ilícitas, falta de independencia o idoneidad de los funcionarios, administraciones paralelas que facilitan un entramado irregular por el cual se diluyen las responsabilidades, crisis de representación y las fracturas o “grietas” sociales.

² Vocablo sobre el cual nos explayaremos con mayor detalle en apartados siguientes y sobre el cual Oszlak señala: “...en las últimas dos o tres décadas se ha creado una enorme cantidad de mecanismos de control ciudadano dentro del aparato estatal, como auditorías, defensorías, oficinas anticorrupción, pero realmente no ha disminuido la corrupción ni ha mejorado la rendición de cuentas. El problema de fondo es un problema de responsabilidad, un término que acuñé. ... que el funcionario público haya incorporado el valor de la rendición de cuentas, la conciencia, la disposición moral a rendir cuentas. Hoy no hay responsabilidad”. (Oszlak; 2014)

- Ineficiencia o falta de interés por parte de los poderes del estado para revertir la **percepción generalizada de corrupción** instaurada en el imaginario colectivo desde la segunda mitad de los años 90 (muchas veces promocionada o impulsada por la prensa, la oposición manifiesta en algunos casos a los gobiernos de turno, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales).
- La **crisis política** derivada de la corrupción instalada en nuestro país, ha alcanzado límites tan elevados que las sospechas en cabeza del Ejecutivo se han extendido a todas las instituciones garantes y emblemáticas de la democracia: la Justicia y el Congreso.
- Si bien se ha extendido y difundido, en algunos temas específicos, la **participación política ciudadana**, se encuentra muy poco desarrollada y no ha incursionado aun puntualmente en el tema bajo estudio³.
- La **desconfianza generalizada en el poder político** no colabora a la hora de intentar revertir la visión que la ciudadanía puede formarse por sí o a través de los medios, respecto de las instituciones públicas y su accionar.
- Por su parte los **medios de comunicación** no han colaborado inicialmente con la difusión de las prácticas de control desarrolladas por los gobiernos (ver las conclusiones expuestas en la primera etapa del periodo objeto de la muestra) y actualmente o durante los últimos años analizados han coadyuvado, a través de sus investigaciones, al desprestigio manifiesto de muchos funcionarios.
- Tendencia manifiesta de los medios de comunicación escrita, unos de los poderes más importantes sino el más decisivo y permanente en la sociedad, a digitar o por lo menos interferir en la **libertad de prensa**, preocupados por el lucro pero también por otros factores como los aspectos políticos, ideológicos y personales.
- La creciente revolución digital, la forma de difundir y publicar contenidos, las redes sociales y la actuación de los medios de comunicación como propagandistas vinculados a los poderes económicos y políticos han sumado al desprestigio del periodismo.

En resumen, sobre la base de estos supuestos se intentará develar si los medios cumplen con su objetivo de informar, educar, transmitir conocimientos, entre otros; o si por el contrario (sobre la base de la hipótesis presentada en este trabajo), en caso de tensión entre las partes, los intereses

³ *Bajísima propensión del ciudadano medio a participar en la gestión pública, señalada por Oszlak en su artículo "Los funcionarios públicos no han incorporado la disposición moral a rendir cuentas", Diario La Nación, 14 de diciembre de 2014.*

empresarios de los medios se contraponen con su función cuando construyen noticias sobre medidas de gobierno.

Palabras clave según código JEL de la American Economic Association: **H83** “ADMINISTRACION PUBLICA”; **H11** “ESTRUCTURA, AMBITO Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO”; **L82** “ENTRETENIMIENTO, MEDIOS DE COMUNICACIÓN”.

La especificidad del problema en debate, las técnicas metodológicas así como así los hallazgos y el desarrollo de la investigación se presentan a continuación.



Introducción. Especificidad del problema en debate

La presente tesis será abordada como un proyecto de investigación de tipo descriptivo/explicativo con el objeto de dar respuesta a una serie de interrogantes relacionados, por un lado, con la evolución del Organismo de Control Interno, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), y por el otro el tratamiento, la visión y comunicación del Diario Clarín al respecto.

Se plantea el problema central de debate a través del estudio concreto de un caso:

Cómo transmiten los medios de comunicación temas de interés político, en este caso puntualmente la evolución del Sistema de Control Interno Gubernamental⁴(corporizado en la SIGEN) y si ésta divulgación se corresponde con los hechos y acontecimientos que transcurrieron en dicho Organismo de Control durante el período bajo análisis (1999-2014).

Como problemas secundarios detectamos la manera en que los medios de comunicación han afectado al SCIG, fundamentalmente a través de la falta de información, el manejo y el direccionamiento de la misma, la imagen que pueden formar respecto de determinados actores o instituciones y el efecto que puede causar en la sociedad que la consume; esencialmente en una sociedad altamente atravesada, influenciada y ávida de noticias.

En ese marco surge también el interrogante de que manera puede haber influido la prensa escrita en la opinión pública y en la agenda del Organismo de Control.

Así *las preguntas principales* que nos formulamos inicialmente son las siguientes:

- ¿Cómo ha evolucionado el SCIG establecido en la Argentina desde el año 1993, es decir, en que situación se encuentra realmente el sistema de control interno gubernamental argentino a más de veinte años de su creación y si su evolución estuvo influenciada por la opinión de los medios?
- ¿Cual fue la visión del periódico al momento de la reforma y cual es la visión actual del tema? ¿Cómo han informado a la ciudadanía durante el período bajo análisis? ¿La prensa ha dado un tratamiento objetivo al tema coadyuvando de esa manera a informar debidamente a la sociedad? ¿La prensa ha contribuido a desprestigiar las instituciones de control? ¿Han cambiado su visión en los distintos períodos analizados? ¿De ser cierto este último interrogante, se puede encontrar alguna vinculación interna o externa, como por ejemplo los cambios de gobierno sucedidos, alguna problemática sociopolítica internacional, etc. que haya motivado algún cambio de opinión?

⁴ En adelante SCIG.

A su vez surgen un número considerable de subpreguntas o *preguntas derivadas* o secundarias que detallamos a continuación:

- ¿Cómo fue el cambio metodológico de control con el dictado de la Ley 24.156, cual su fundamento y justificación? ¿A que fines sirvió? ¿Cuales fueron los hechos positivos y negativos generados a partir de la reforma del sistema? ¿La reforma del sistema ha contribuido a fortalecer las prácticas de control aplicables o por el contrario las ha debilitado, conformando un sistema que tuvo la necesidad de adaptarse a los cambios sociales propios de toda civilización moderna y por qué no a los impuestos por países que sugirieron sus “recomendaciones” en el mundo globalizado de hoy?
- ¿Tienen suficiente poder los medios de comunicación para influenciar en el pensamiento colectivo y en la forma de ver el sistema de control gubernamental?

Hipótesis

Del análisis y procesamiento de los datos y resultados que puedan obtenerse en el trabajo de campo, se pretende como objetivo general de esta tesis aportar evidencia empírica que sustente o refute nuestra hipótesis:

“Los medios de comunicación, en este caso puntualmente el Diario Clarín, no sólo no ha logrado transmitir adecuadamente la labor desarrollada por la Sindicatura General de la Nación, sino que por el contrario ha brindado información escasa y sesgada sobre dicha tarea; promoviendo en la opinión pública una visión parcializada y equivocada sobre las funciones y tareas ejercidas por dicho organismo”.

En ese contexto hemos definido algunas argumentaciones que nos permiten sustentar nuestra hipótesis, entre las que se destacan:

1. El control gubernamental no resulta un tema de amplio conocimiento o de interés social.
2. La participación ciudadana, fundamentalmente en materia de control, tampoco ha adquirido significatividad en nuestro país desde su implementación.
3. Sin perjuicio de lo argumentado precedentemente, cuando surgen casos polémicos o resonantes en materia de corrupción o irregularidades y faltas graves en el accionar de las instituciones estatales, es muy común escuchar críticas respecto del rol de los organismos de control.
4. Por otro lado, es muy significativa la influencia de los medios de comunicación en las sociedades actuales, globalizadas y saturada de información.

5. El control ha tenido históricamente escasa relevancia en los medios de comunicación, por ende resulta difícil que la sociedad pueda evaluar la labor desarrollada por la SIGEN a través de la visión que pueda transmitir, en este caso, el diario Clarín.
6. Aún con su baja relevancia, es fluctuante la aparición en los medios de temas vinculados al control (en términos cuantitativos) respecto de los cambios de gobierno, ministeriales, de estructura y nombramiento de nuevos síndicos; aunque generalmente no en temas de fondo que hacen a la labor desarrollada por el organismo.
7. La exposición mediática aumenta cuando se plantean controversias públicas por hechos de conflicto, escándalo y/o riesgo para la población.
8. Aumenta también cuando, producto de la labor desarrollada por los organismos de control, surgen hechos que deben derivarse a la justicia y toman mayor estado público.
9. Es notable la incidencia cuando se presentan conflicto de intereses entre los medios de comunicación y el gobierno de turno generando una línea editorial condicionada al conflicto.

Adicionalmente a las argumentaciones señaladas precedentemente, aparecen algunos supuestos que condicionan el accionar de ambos actores, tanto del organismo de control como del diario Clarín, que se tuvieron en cuenta al momento de arribar a las conclusiones:

- Las crisis de las democracias en los países en vías de desarrollo están directamente vinculadas con la pérdida de eficiencia y prestigio de las instituciones y los funcionarios que integran la administración pública en general.
- La citada ineficiencia se origina, entre otras cosas, en la carencia de incentivos apropiados al personal y de herramientas idóneas (independencia profesional, estructuras adecuadas, modalidades de contratación de personal, estabilidad en el cargo, compromiso con la tarea desarrollada,) que hace que los administradores pierdan interés por la auto evaluación, la formación, la capacitación y la superación, vulnerando uno de los pilares básicos del sistema.
- El desprestigio de las instituciones y por consiguiente los funcionarios que la integran, se funda en la falta de avance de una efectiva evaluación por resultados, incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de la gestión desarrollada (responsabilidad y “respondibilidad” de los funcionarios públicos), abulia, incumplimiento manifiesto y sistemático desapego a las normas legales, altos niveles de corrupción producto de la falta de castigo a las conductas impropias o ilícitas, falta de independencia o idoneidad de los funcionarios, administraciones paralelas que facilitan un entramado irregular por el

cual se diluyen las responsabilidades, crisis de representación y las fracturas o “grietas” sociales.

- Ineficiencia o falta de interés por parte de los poderes del estado para revertir la percepción generalizada de corrupción instaurada en el imaginario colectivo desde la segunda mitad de los años 90 (muchas veces promocionada o impulsada por la prensa, la oposición manifiesta en algunos casos a los gobiernos de turno, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales).
- La crisis política derivada de la corrupción instalada en nuestro país, ha alcanzado límites tan elevados que las sospechas en cabeza del Ejecutivo se han extendido a todas las instituciones garantes y emblemáticas de la democracia: la Justicia y el Congreso.
- Si bien se ha extendido y difundido, en algunos temas específicos, la participación política ciudadana, se encuentra muy poco desarrollada y no ha incursionado aun puntualmente en el tema bajo estudio.
- La desconfianza generalizada en el poder político no colabora a la hora de intentar revertir la visión que la ciudadanía puede formarse por sí o a través de los medios, respecto de las instituciones públicas y su accionar.
- Por su parte los medios de comunicación no han colaborado inicialmente con la difusión de las prácticas de control desarrolladas por los gobiernos (ver las conclusiones expuestas en la primera etapa del período objeto de la muestra) y actualmente o durante los últimos años analizados han coadyuvado, a través de sus investigaciones, al desprestigio manifiesto de muchos funcionarios.
- Existe una tendencia manifiesta de los medios de comunicación escrita, unos de los poderes más importantes sino el más decisivo y permanente en la sociedad, a digitar o por lo menos interferir en la libertad de prensa, preocupados por el lucro pero también por otros factores como los aspectos políticos, ideológicos y personales.
- La creciente revolución digital, la forma de difundir y publicar contenidos, las redes sociales y la actuación de los medios de comunicación como propagandistas vinculados a los poderes económicos y políticos han sumado al desprestigio del periodismo.

Tarea realizada

Sobre esa la base de esa idea central de trabajo, se analizaron aspectos concretos de la evolución del nuevo modelo de control a través de indicadores que permitan medir su efectividad y las noticias del diario Clarín que traten el tema del Control Interno Gubernamental Argentino, desde

el año 1999 hasta el año 2014, indagando su proyección y tratamiento, de manera de concluir respecto de la visión que la prensa escrita ha transmitido a la sociedad y la incidencia que podría haber tenido en la formación de la opinión pública.

Se pretende arribar a conclusiones que den cuenta de cómo los medios pueden conmover y alterar, con una versión descuidada o recortada de la realidad, la opinión que la sociedad pueda formarse (en este caso puntualmente) respecto de la labor llevada adelante por la Sindicatura General de la Nación y a su vez como su injerencia puede modificar la agenda pública.

Los *objetivos específicos* pueden enumerarse de la siguiente manera:

- Analizar el rol de los medios de comunicación puntualmente en la manera que transmitieron la evolución del SCIG y su injerencia en la opinión pública y en el propio organismo sobre el tema bajo estudio.
- Interpretar potenciales cambios de criterio en la forma de comunicar de los medios de comunicación, de manera de entender si se trata de relaciones de rivalidad entre ambos actores, intereses propios y/o impericia por parte de la editorial o si obedecen a fenómenos modernos tales como la “posverdad/ fake news”.
- Describir a través de la información obtenida las características del Sistema de Control Interno Gubernamental implantado desde la reforma, determinando en qué condiciones se encuentra en función de variables propuestas para su estudio, de forma de transmitir la importancia de contar con un sistema que garantice principios de eficiencia, eficacia y economía de manera que se logren transparentar las acciones de gobierno en pos de la mejora continua de la Administración Pública.

Técnicas de investigación y diseño metodológico

La propuesta metodológica se basa en modelos descriptivos y explicativos valiéndose de medios tales como:

- Entrevistas con informantes claves relacionados al ámbito de control.
- Lectura de bibliografía vinculada al tema bajo estudio.
- Análisis de los productos elaborados durante el periodo 1999/2014 por el Organismo de Control Interno (SIGEN).
- Análisis de las publicaciones del diario Clarín sobre dicho organismo durante el mismo periodo y sobre los días previos y posteriores a la reforma (sanción de la Ley 24.156).

- Elaboración de matrices metodológicas para el marco de análisis y la interpretación del proyecto.

La información a utilizar se ha dividido en tres grandes grupos, uno relacionado con el dictado de la Ley que introdujo el actual sistema de control interno (información secundaria documental). Un segundo grupo que corresponde a la bibliografía vinculada a medios de comunicación y control gubernamental, entre ellos informes de gestión, Memoria anual del organismo, resúmenes estadísticos, notas periodísticas, ponencias académicas, libros, publicaciones técnicas, etc. (información secundaria documental y estadística); y el tercero a los antecedentes recogidos de la prensa (información secundaria documental), todas ellas potencialmente viables o factibles de llevar a la práctica, porque son de acceso público.

Por último se pretende que el alcance del trabajo permita la realización de cuadros comparativos, resultados estadísticos y gráficos elaborados con datos extraídos de la información primaria y secundaria.

En cuanto a la información a extraer de los diarios, se ha elegido Clarín, fundamentando dicha elección por dos motivos centrales. Uno por las cuestiones monopólicas y de enfrentamiento con el gobierno saliente que son de público conocimiento hecho que permitirá evaluar también cambios en los medios de comunicación respecto de sus intereses económicos y otro por la tirada que alcanza (téngase presente a modo de ejemplo que durante el último trimestre de 2009 la circulación neta promedio pagada de lunes a domingo fue de 343.764 sobre un total de 670.013, lo que representa un 51.31% de la tirada de diarios de capital y provincia de Buenos Aires⁵). Sin perjuicio de ello, en un apartado especial denominado “La evolución de las ventas anuales 2008-2014” se describe con mayor detalle la evolución de la tirada mensual y dominical de diario y su tendencia decreciente.

El diario escogido permite su acceso para la serie 1999-2014 en formato electrónico de ediciones anteriores a través de Internet. Los ‘buscadores avanzados’ que se utilizarán como criterios o motores de búsqueda son los siguientes:

- Período histórico del recorte de noticias: años 1999 – 2014.
- Criterios de búsqueda: “Sindicatura General de la Nación” / “Control Interno”. Con el objeto de reforzar que entendemos por concepto “criterio de búsqueda” debe señalarse que el mismo obedece a parámetros de búsqueda específicos de los dos temas encomillados, es decir aquellos que coinciden exactamente con las palabras señaladas. Se hace especial hincapié en la rigurosidad de la búsqueda dado que eventualmente podría

⁵ *Diarios: Clarín, La Nación, Popular, Ecos Diarios, El Día, El Plata Informador, El popular, La Nueva Provincia y La Voz del Pueblo.*

darse el caso (y de hecho lo hemos observado en alguna publicación) de existir otras notas que, por encontrarse mal referenciadas o con errores de tipeo, aun pudiendo corresponder al tema bajo análisis, no han sido incorporadas toda vez que no coincidieron con los criterios definidos.

- Secciones en las que se pide identificar las noticias: Información General / Sociedad; Editorial / Opinión; Economía; Política.

Para las publicaciones anteriores a 1997, que no se encuentran en formato electrónico, se ha recurrido a la recopilación manual en la hemeroteca pública José Hernández de la Legislatura Porteña.

Identificadas las notas, se analizará su pertinencia en relación con el objeto de la presente investigación y luego de ello, frecuencia, espacio, extensión, contenido de la información, con el objeto de agruparlas y arribar a conclusiones de interés.

Posteriormente se efectuará una contrastación con la información brindada por el organismo de control donde se analizará la información contenida en sus presupuestos, sus memorias anuales y documentación legal (leyes, decretos, actas e información oficial) relevante.

En esta investigación sobre la evolución del Sistema de Control Interno Gubernamental instaurado en nuestro país desde el dictado de la Ley N° 24156 y la forma en que los medios de comunicación procesaron y transmitieron esa evolución, se vuelven variables centrales las siguientes:

- Actividades propias del organismo de control (SIGEN) evaluadas a través de indicadores que permitan medir la evolución estatal en el ejercicio del control durante el período analizado.
- Información mediática publicada en el diario como elemento de prueba del enfoque o la visión que los medios de comunicación dieron al tema bajo estudio.

Entendemos además que el análisis conjunto de argumentación mediática y referencialidad práctica nos permitirá dar luz al posible conflicto de intereses entre la prensa escrita y los gobiernos, de forma de reconstruir durante ese período las relaciones entre ambos y determinar si los propósitos informativos de los medios de comunicación se salvaguardan y sobreponen, aun a costa de enfrentar gobiernos no acordes con los ideales empresariales.

Matriz de consistencia metodológica y de correlación entre ambos actores

A modo de conclusión del presente apartado introductorio nos hemos propuesto el hábito y la disciplina intelectual, como factor para el rigor científico basado en el pensamiento lógico, a

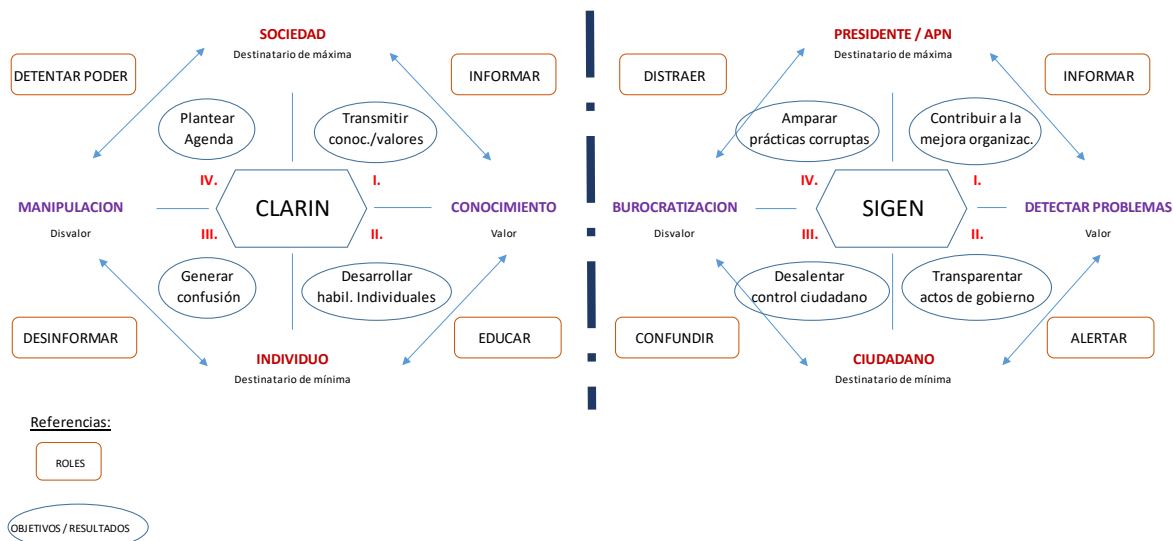
través del desarrollo de una matriz de consistencia (MCn) y una matriz de correlación (MCrr); herramientas que nos han facilitado la construcción del conocimiento y la vigilancia metodológica durante el proceso de la investigación.

La MCn presenta una visión global del trabajo, posibilitando el marco de análisis evaluado mediante el grado de coherencia y conexión lógica entre el título, el problema, los objetivos, la hipótesis, las preguntas, la justificación del estudio y las variables.

TITULO: “El Sistema de Control Interno Gubernamental Argentino en la visión del Diario Clarín”					
PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPOTESIS	PREGUNTAS	JUSTIFICACION	VARIABLES
Principal			Principales		
Como transmiten los medios temas de interés político, en este caso puntualmente la evolución del Sistema de Control Interno Gubernamental y si ésta divulgación se corresponde con los hechos y acontecimientos que transcurren en dicho Organismo de Control durante el período bajo análisis (1999-2014).	1) Analizar el rol de los medios de comunicación puntualmente en la manera que transmitieron la evolución del SCIG y su injerencia en la opinión pública sobre el tema bajo estudio. 2) Interpretar potenciales cambios de criterio en la forma de comunicar de los medios de comunicación de manera de entender si se trata de relaciones de rivalidad entre ambos actores, intereses propios y/o impericia por parte de la editorial o si obedecen a fenómenos modernos tales como la “posverdad/ fake news”. 3) Describir a través de la información obtenida las características del Sistema de Control Interno Gubernamental implantado desde la reforma, determinando en que condiciones se encuentra en función de variables propuestas para su estudio, de forma de transmitir la importancia de contar con un sistema que garantice principios de eficiencia, eficacia y economía de manera que se logren transparentar las acciones de gobierno en pos de la mejora continua de la Administración Pública.	“Los medios de comunicación, en este caso puntualmente el Diario Clarín no sólo no ha logrado transmitir adecuadamente la labor desarrollada por la Sindicatura General de la Nación, sino que por el contrario ha brindado información escasa y sesgada sobre dicha tarea, promoviendo en la opinión pública una visión parcializada y equivocada sobre las funciones y tareas ejercidas por dicho organismo”.	¿Cómo ha evolucionado el SCIG establecido en la Argentina desde el año 1993, es decir, en que situación se encuentra realmente el sistema de control interno gubernamental argentino a más de veinte años de su creación y si su evolución estuvo influenciada por la opinión de los medios? ¿Cuál fue la visión del periódico al momento de la reforma y cual es la visión actual del tema? ¿Cómo han informado a la ciudadanía durante el período bajo análisis? ¿La prensa ha dado un tratamiento objetivo al tema coadyuvando de esa manera a informar debidamente a la sociedad? ¿La prensa ha contribuido a desprestigiar las instituciones de control? ¿Han cambiado su visión en los distintos períodos analizados? ¿De ser cierto este último interrogante, se puede encontrar alguna vinculación interna o externa, como por ejemplo los cambios de gobierno sucedidos, alguna problemática sociopolítica internacional, etc. que haya motivado algún cambio de opinión?	1- El control gubernamental no resulta un tema de amplio conocimiento o de interés social. 2- La participación ciudadana, fundamentalmente en materia de control, tampoco ha adquirido significatividad en nuestro país desde su implementación. 3- Sin perjuicio de lo argumentado precedentemente, cuando surgen casos polémicos o resonantes en materia de corrupción o irregularidades y faltas graves en el accionar de las instituciones estatales, es muy común escuchar críticas respecto del rol de los organismos de control. 4- Por otro lado, es muy significativa la influencia de los medios de comunicación en las sociedades actuales, globalizadas y saturada de información. 5- El control ha tenido históricamente escasa relevancia en los medios de comunicación, por ende resulta difícil que la sociedad pueda evaluar la labor desarrollada por el SIGEN a través de la visión que pueda transmitir, en este caso, el diario Clarín.	Actividades propias del organismo de control (SIGEN) evaluadas a través de indicadores que permitan medir la evolución estatal en el ejercicio del control durante el período analizado.
Secundarios			Secundarias		
Cómo han afectado los medios de comunicación al Sistema de Control Interno Gubernamental Argentino, fundamentalmente a través de la falta de información, el manejo y el direccionamiento de la misma, la imagen que pueden formar respecto de determinados actores o instituciones y el efecto que puede causar en la sociedad que la consume; esencialmente en una sociedad altamente atravesada, influenciada y ávida de noticias.			¿Cómo fue el cambio metodológico de control con el dictado de la Ley 24.156, cual su fundamento y justificación? ¿A que fines sirvió? ¿Cuales fueron los hechos positivos y negativos generados a partir de la reforma del sistema? ¿La reforma del sistema ha contribuido a fortalecer las prácticas de control aplicables o por el contrario las ha debilitado, conformando un sistema que tuvo la necesidad de adaptarse a los cambios sociales propios de toda civilización moderna y por qué no a los impuestos por países que sugirieron sus “recomendaciones” en el mundo globalizado de hoy?	6- Aún con su baja relevancia, es fluctuante la aparición en los medios de temas vinculados al control (en términos cuantitativos) respecto de los cambios de gobierno, ministeriales, de estructura y nombramiento de nuevos jefes; aunque generalmente no en temas de fondo que hacen a la labor desarrollada por el organismo. 7- La exposición mediática aumenta cuando se plantean controversias públicas por hechos de conflicto, escándalo y/o riesgo para la población. 8- Aumenta también cuando, producto de la labor desarrollada por los organismos de control, surgen hechos que deben derivarse a la justicia y toman mayor estado público. 9- Es notable la incidencia cuando se presentan conflicto de intereses entre los medios de comunicación y el gobierno de turno generando una línea editorial condicionada al conflicto.	Información mediática publicada en el diario como elemento de prueba del enfoque o la visión que los medios de comunicación dieron al tema bajo estudio.
De qué manera puede haber influido la prensa escrita en la opinión pública y en la agenda del Organismo de Control.			¿Tienen suficiente poder los medios de comunicación para influenciar en el pensamiento colectivo y en la forma de ver el sistema de control gubernamental?		

Por su lado, con la matriz de correlación entre ambos actores, hemos logrado definir comportamientos propios y su correspondencia a través de la definición de dos variables de estudio (valores/disvalores y destinatarios de mínima y de máxima) que nos han servido para poner en contexto la cuestión en debate.

Partiendo de la base que cada uno cumple con su rol principal de “informar”, uno sobre hechos y acontecimientos de público conocimiento y el otro sobre hallazgos que vulneran el sistema de control interno de cada organismo de la APN, y que los destinatarios presentan cierto grado de similitud, graficamos la siguiente interpretación:



Mientras que en los cuadrantes positivos (I. y II.) ambos actores estarían desarrollando su potencial tanto a nivel individual como colectivo transmitiendo valores y desarrollando habilidades individuales por un lado, como contribuyendo a la mejora en las organizaciones y transparentando actos de gobierno por otro, entendemos que en la actualidad tanto el multimedia como el órgano de control se ubican en los cuadrantes negativos (III. y IV.), aunque éste último levemente mejor posicionado que el primero.

Con esto intentamos graficar que tanto la manipulación de la información como la burocratización de la administración (entendida para este trabajo como el desplazamiento del poder político hacia las instancias burocráticas y su correspondiente imposición de poder) no han de posicionarlos de manera favorable frente a la sociedad. Entendemos que, sobre la base de nuestra hipótesis, en la actualidad los medios se encuentran pulseando por desinformar y detentar poder para generar confusión y lograr plantear temas en la agenda nacional mientras que la gestión del órgano de control no ha logrado, fundamentalmente en los últimos años de la serie analizada, coadyuvar al control ciudadano y en denunciar prácticas corruptas.

Parte de estas aseveraciones son sustento del planteo de nuestra hipótesis de trabajo, y nos sirven de guía para refutar o convalidar la misma, tarea que intentaremos abordar seguidamente.

Capítulo I: Marco teórico

Marco de Referencia. Definiciones

Para poder abordar el tema de estudio, se nos presenta imprescindible realizar un breve detalle conceptual a fin de que el lector pueda interpretar las definiciones técnicas que en el transcurso de la tesis iremos desarrollando.

La idea del **control** puede pensarse desde diversos aspectos, aunque aún en su concepción más elemental tiende a comprobar, inspeccionar, fiscalizar o verificar la obtención de parámetros o pautas de comportamiento básicas para el desarrollo de las organizaciones, de manera de tomar injerencia en cosas cuyo procedimiento interesa al controlador. Si además el control recae sobre “la cosa pública” su implementación deviene obligatoria e ineludible.

Así, en términos genéricos, el control –o fiscalización- tiene por objeto aumentar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, promoviendo la probidad funcionaria y asegurando el imperio de la legalidad administrativa y financiera. Pero a su vez tiene una segunda acepción vinculada al dominio, mando y preponderancia (Chapman; 1993) aunque ambos requieren un proceso de toma de conocimiento y de acción volitiva⁶.

Un sistema de **control público**, entendido como un conjunto de planes, métodos y procedimientos, y sin perjuicio de las diversas formas que la fiscalización puede adquirir, comprende el examen de legalidad de los actos de los funcionarios y los órganos públicos, la medición y evaluación de su desempeño, la asignación a individuos de las responsabilidades que correspondan y, eventualmente, la sanción de los mismos.

El marco conceptual define y analiza las diversas categorías de control y ante quiénes se debe hacer efectiva la responsabilidad de cada funcionario público, lo que los anglosajones denominan *accountability*.

Este concepto es mucho más rico y amplio que la simple denotación de responsabilidad administrativa, civil o penal a que hacen referencia los ordenamientos jurídicos de cada país. Se entenderá para este trabajo que el vocablo **accountability** comprende el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

El concepto de **responsabilidad** es en sí mismo, para Orrego Larraín (1996), un marco teórico para el ejercicio del poder, dentro del cual funcionarios y organismos públicos están forzados a buscar el interés general y a diseñar sus acciones en dichos términos. En un contexto donde la

⁶ La acción volitiva es una actuación consciente y orientada a su fin, sometiendo sus impulsos al control consciente y hacer cambiar o transformar la realidad que lo rodea.

sociedad busca aumentar la responsabilidad de su gobierno, la efectividad de los mecanismos diseñados para promoverla y asegurarla dependerá del debido proceso político, de la participación pública y, finalmente, de la voluntad política del gobierno de turno para facilitar y responder a dicho involucramiento del público. Por todo ello es importante tener presente a lo largo de este trabajo la naturaleza política y controversial de la responsabilidad pública. No se trata de un asunto neutral o clasificable como meramente técnico. La discusión sobre responsabilidad pública inevitablemente involucra un cuestionamiento en el nivel más básico del poder, en los temas de transparencia, participación y democracia.

Así lo entiende Oszlak cuando describe “...un Estado que actúa sin planificación, con información escasa, sin coordinación entre organismos y jurisdicciones y, sobre todo, con funcionarios que no han internalizado "la disposición moral a rendir cuentas". Toda una cuenta pendiente para el próximo gobierno”. (Oszlak; 2014)

En su artículo hace referencia a la “Alianza del Gobierno Abierto” (Open Government Partnership)⁷, a la que Argentina adhiere en 2013, aunque en su interpretación (la cual compartimos) señala que “...estar allí es algo así como pertenecer a un club selecto, da prestigio, da legitimidad, permite conocer qué están haciendo otros países. Pero cuando uno observa la gran variedad de iniciativas y propuestas que se incluyen en los planes de acción de los países, descubre que en realidad hay una enorme cantidad de cosas que se hacen en nombre del gobierno abierto, pero habrá que ver hasta qué punto efectivamente todas ellas responden a esta nueva verdadera filosofía de gestión pública”.

Por otro lado, tanto Oszlak como Orrego Larraín entienden la participación ciudadana como un factor de peso en la relación Estado ciudadanía, reconociendo que “...existe una bajísima propensión del ciudadano medio a participar en la gestión pública”. Sobre este punto no puede dejar de mencionarse que la información que el gobierno puede ofrecer a la ciudadanía enfrenta una serie de problemas enormes entre los que se pueden señalar por un lado, la dificultad que hoy en día implica el procesamiento de la cantidad de datos que circulan y por otro, una dificultad no menor de interpretación de esos datos inalcanzables para la gran parte de la ciudadanía. “La información es el gran recurso de poder de la época y las asimetrías de información son el gran problema de la relación entre Estado y ciudadanía”. (Oszlak; 2014)

Un problema adicional y no menos importante se planteará en las limitaciones impuestas por el Órgano de Control de acceso a dicha información, tema sobre el que retomaremos en forma integral más adelante.

⁷ Un movimiento generado en 2011 en EEUU, a partir de la iniciativa de ocho países, a propuesta de Obama quien al iniciar su primera presidencia, declaró que su gobierno sería un gobierno transparente, participativo y promovería la colaboración dentro del sector público y entre el gobierno y la ciudadanía.

Por su parte y en lo referente al **control gubernamental argentino (control interno y externo)**, abordaremos su estudio desde diversos ángulos a través de las definiciones acercadas por organismos referentes en el tema.

Según las Normas Generales de Control Interno aprobadas por Resolución 172/14 por el Síndico General de la Nación Dr. Daniel Reposo en noviembre de 2014 (basadas en el Marco COSO III⁸ - versión actualizada-) se define particularmente al **control interno** como “... un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales – tanto en la gestión operativa, con la generación de información y el cumplimiento de la normativa-”.

Según la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el control interno puede ser definido como el plan de organización, y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales: operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces; preservación del patrimonio de pérdidas por despilfarro; acatamiento a las leyes y reglamentaciones y obtención de datos financieros y de gestión completos y confiables.

Para la alta dirección es primordial lograr los mejores resultados con economía de esfuerzos y recursos, es decir al menor costo posible. Para ello debe controlarse que sus decisiones se cumplan adecuadamente, en el sentido que las acciones ejecutadas se correspondan con aquéllas, dentro de un esquema básico que permita la iniciativa y contemple las circunstancias vigentes en cada momento”.

Asimismo las Normas Internacionales de Auditoría puntualmente cuando se refieren al Sistema de Control Interno señalan que éste “consiste en todas las políticas y procedimientos (controles internos) adoptados por la administración de una entidad para auxiliar en el logro del objetivo de la administración de asegurar hasta donde sea practicable, la conducción ordenada y eficiente de su negocio, incluyendo adhesión a las políticas de la administración, la conservación de los activos, la prevención y detección de fraude y error, la exactitud e integridad de los registros contables, y la preparación oportuna de información financiera confiable. El sistema de control interno va más allá de estos asuntos que se relacionan directamente con las funciones del sistema contable.”⁹.

⁸ “Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission” constituido como modelo de referencia internacional para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad.

⁹ “Reconversión del Sistema de Control Interno Gubernamental en la Provincia de Catamarca” 15° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS.

Párrafos más detallados respecto del cambio de modelo y enfoque propuesto por el Órgano de Control Interno comparados con las Normas INTOSAI pueden advertirse en el capítulo siguiente.

En resumen y para el caso Argentino el sistema de control interno quedará conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI's) que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Por otro lado todo el Sistema de Control Gubernamental se complementa con el **control externo**, el cual no difiere en cuanto al ámbito de aplicación, aunque este sistema de control no formará parte del análisis que pretendemos desarrollar en esta presentación; pudiendo ser objeto de futuras exposiciones .

Al sólo efecto de contextualizar el tema bajo estudio se señala que el control externo recae en cabeza de la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público, pues verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Sector Público Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales.

Por ello, controla y no coadministra la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar, sólo que con su actividad asesora a otro Poder (el Legislativo) sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

Definida esta breve introducción al contexto en el cual se inserta el sistema de control interno gubernamental¹⁰, podemos advertir que en el transcurso de los años 90` se han evidenciado determinadas fallas en el mismo que “...han provocado importantes desvíos que conspiraron contra los cambios esperados en los procesos y en los resultados; entre los que pueden citarse baja responsabilización legal y de resultados, bajo desarrollo de auditorías de procesos operacionales y de resultados, baja respuesta y mejora de prácticas por parte de los entes y unidades auditadas, controles que no se ejercen sobre la base de la definición estratégica, controles superpuestos, débil difusión pública de las actividades y retrasos y escasos resultados

10 Téngase presente que el ámbito de control se complementa además de la SIGEN y la AGN con un número importante de organismos que aun no señalados en el apartado de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional coadyuvan al desarrollo del mismo y sobre los cuales trataremos seguidamente.

de las investigaciones administrativas o penales.” (Schweinheim; 2004) que no han logrado superarse hasta la fecha.

Asimismo, “el poco interés institucional, así como la falta de conciencia ciudadana acerca de la función de contralor, relaja los mecanismos pautados tornándolos laxos y meramente formales, boicoteando la cultura de control enunciada en la aludida reforma”, haciendo referencia a la Reforma del Estado de la década de los '90. (Hemsani; 2006).

Por su parte, y en el otro eje fundamental del objetivo de este estudio, nos referimos al **proceso comunicacional** como el proceso mediante el cual un sistema transmite información a otro sistema que es capaz de recibirla.

En ese proceso juegan un rol primordial **los medios de comunicación**, entendiendo que su propósito principal es, precisamente, comunicar, aunque también pueden según su tipo de ideología especializarse en: informar, educar, transmitir, entretener, formar opinión, enseñar, controlar, etc.

Estos, consolidados desde hace años como actores políticos del sistema, contribuyen con su accionar a describir con sus “discursos” representaciones del mundo que observan. Estas representaciones (no necesariamente) describen objetivamente la realidad sino que la reconstruyen a través de sus propios intereses, legitimando quizás ciertos rasgos ideológicos subrepticios.

Quizás un tema de candente interés en estos tiempos tiene que ver con los denominados monopolios u oligopolios de la prensa y lo perniciosos que pueden resultar para la sociedad, tema que desarrollaremos con mayor profundidad en el apartado correspondiente, y con ellos se pone mayor énfasis el concepto de “**fast checking**” o verificación de los datos, como la labor de confirmar y comprobar hechos y reseñas que se usan en los discursos (sobre todo los políticos) y en los medios de comunicación y otras publicaciones con el propósito de detectar errores, imprecisiones y mentiras.

Aquí vale hacer una reflexión en relación a conceptos que han obtenido significativa notoriedad como son los términos modernos de “fake news” y “posverdad”.

En este contexto, desarrollaremos el término inglés fake news¹¹ entendido como un producto “pseudo” periodístico cuyo objetivo es la desinformación deliberada o el engaño; como así

11 El Diccionario Cambridge define a las fake news como «historias falsas que parecen ser noticias, difundidas en Internet o usando otros medios, generalmente creadas para influir en las opiniones políticas o como una broma», agregando un comentario respecto de la preocupación existente en cuanto al poder de las fake news de afectar resultados electorales. El diccionario Collins las define como «información falsa, a menudo sensacional, diseminada bajo la apariencia informes de noticias».

también el término posverdad, utilizado para tratar de explicar la sensación anti-establishment que catapultó a Donald Trump a la presidencia de EE.UU. e hizo ganar al Brexit -la opción para salirse de la Unión Europea- en Reino Unido, que se refiere a toda información o aseveración que no se basa en hechos objetivos, sino que apela a las emociones, creencias o deseos del público.

Ambos conceptos (fake news fue elegida "Palabra del Año 2017" por el Diccionario Collins y posverdad se convirtió en palabra del año 2016 según el diccionario de Oxford) se utilizan con la intención de inducir a error, manipular decisiones personales, desprestigiar o enaltecer a una institución, entidad o persona u obtener ganancias económicas o rédito político. Al presentar hechos falsos como si fueran reales subrayan el concepto de intencionalidad mediante técnicas de adulteración premeditada, poniendo en riesgo la credibilidad de los medios que las reproducen.

Eliot Higgins, fundador de Bellingcat, —una red de investigación en línea—, identifica cuatro motivos que impulsan a los creadores de noticias falsas y los resume en las "cuatro P": Pasión, Política, Propaganda y Pago.

Casos resonados sobre la manipulación de los medios a nivel internacional pueden señalarse, por ejemplo, en 2008 cuando se publicaron los resultados de un estudio que analizó las afirmaciones que George W. Bush y los más altos funcionarios de su administración realizaron a lo largo de dos años a partir del 11 de septiembre de 2001, en relación con la amenaza que representaba Irak para la seguridad nacional. Los investigadores encontraron 935 declaraciones con información falsa, propagadas por los principales medios de comunicación masiva, que en su momento afirmaban haber realizado una validación independiente de la información. La conclusión del estudio afirma que la administración Bush impulsó a su país a la guerra de Irak “sobre la base de información errónea que propagó metódicamente”.

Durante la campaña que llevó a Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, se divulgó un supuesto informe producido por el FBI según el cual existiría un acuerdo secreto entre Vladimir Putin y Trump, quien habría recibido ayuda y apoyo del Kremlin durante los últimos años. Meses después, el Comité de Seguridad del Senado inició una investigación sobre el caso, ante lo cual el presidente Trump solicitó se investigara acerca de las noticias falsas producidas por los medios estadounidenses.

La campaña de Trump había utilizado las redes sociales como instrumento de divulgación, a diferencia de Clinton, que se había basado en anuncios televisivos y en otros medios tradicionales. Los mensajes políticos distribuidos mediante Facebook, Instagram o Twitter

Llegaron a unos 126 millones de personas en Estados Unidos. Un procedimiento de ingeniería de datos aplicado a los perfiles de los usuarios, permitió la difusión de mensajes diferentes, diseñados según los intereses y preocupaciones de los destinatarios, dirigidos de modo específico a las personas preocupadas por la inmigración (especialmente de personas provenientes del mundo islámico), el control de las fronteras, la legislación sobre las armas, etc.

Entendemos que esta “construcción” de noticias y su relación con el fenómeno de la posverdad contiene un plus adicional: la forma en que se profundizan los conceptos bajo creencias o emociones personales, que encontraron en las redes sociales un facilitador para su difusión. La influencia y el poder que representan, producto entre otras cosas por la “velocidad” en que son expuestas frente a un número tan grande de usuarios, generan una opinión tan fuerte que puede acallar cualquier evidencia documental.

Creemos que aquí cuenta además, un submensaje narcisista donde todos se sienten con poder para publicar sus pensamientos y opiniones, donde obtener comentarios y “vistos” parece convertirlos en una especie de celebridad. Esta modalidad nos remite a una cultura mediocre, posmoderna y facilista donde unas pocas líneas sin argumento en las redes sociales tienen el mismo peso que las investigaciones.

La complejidad del tema está puesta en que, ya no son sólo medios de comunicación estratégicamente organizados creando noticias falsas con algún interés espurio, sino un número ilimitado y exponencial de sujetos que replican o vierten opiniones sobre un tema en particular, que sumado a las denominadas conductas trolls tan en auge en discusiones en Internet, pueden decantar en mensajes falsos y/o provocadores cuyo principal interés es instaurar un tema o generar respuestas emocionales negativas en usuarios y lectores para disuadirlos de seguir debatiendo o incluso tratar de cambiar su pensamiento.

Según el filósofo A.C. Grayling “Todo el fenómeno de la posverdad es sobre: 'Mi opinión vale más que los hechos'. Es sobre cómo me siento respecto de algo” sin importar los hechos objetivos que pudieron haberlos originado.

La incesante propagación de las ‘fake news’ en los medios digitales han despertado la preocupación de diferentes instancias, principalmente de Facebook y Google, que han sido de las compañías más cuestionadas por este tema.

Hoy las ‘fake news’ tienen un lugar importante en la agenda pública por el riesgo que suponen e incluso el daño económico que ya representan. Facebook es una de las que más ha emprendido acciones activando una herramienta para detectar noticias falsas. Hay que recordar que Facebook

apoya la iniciativa ‘News Integrity’¹², en la que participan otras compañías como Mozilla, Betaworks, Craig Newmark Philanthropic Fund (de Craigslist) y AppNexus, así como instituciones de investigación. Su objetivo es ayudar a diferenciar contenidos periodísticos, de la información falsa.

Por su parte, Google no se queda atrás ya que también trabaja para limitar la propagación de este tipo de información en su plataforma. Recientemente comunicó en su blog de noticias la activación de una nueva etiqueta de verificación para indicar que la información publicada es de una fuente seria.

De lo precedentemente expuesto, es que resulta interesante sumergirse en esas reconstrucciones, indagar en sus ideologías y tratar de confrontar las mismas con la realidad observada, de modo de analizar en que medida responden o transcriben esa realidad.

Relevancia de la investigación

En principio debiéramos señalar por un lado la importancia del control y su evolución; porque desconocer su función implicaría desconocer el alcance del poder que puede ejercer el Estado. En este caso puntual nos referimos a la segunda acepción dada por Chapman (1996) al vocablo “control” cuando, como ya hemos señalado, hace referencia a la definición de mando, dominio o preponderancia.

Por otro lado, la existencia de una constante tensión entre las funciones de gobernabilidad y la de control pudiendo definir a la primera como “eficacia del poder” y a la segunda como “limitación del poder”, es propia de todos los sistemas políticos modernos. Aunque entendemos que en su faz interna (control interno gubernamental dependiente del Poder Ejecutivo) se evidencia atenuada dicha tensión en relación a que su objetivo es mejorar la gestión y tornarla más eficiente y en ese sentido opera como “asesor” siendo de aplicación la frase “quien gestiona bien, controla bien” en alusión a que el control se entiende parte integrante de una buena gestión de gobierno en contraposición a la faz externa que opera desde otro poder.

La “anatomía del proceso gubernamental” según los términos de Loewenstein (1986) distingue estas dos grandes funciones de poder (la eficacia y la limitación) pero el sistema se resquebraja y entra en crisis cuando una de las dos funciones intenta sobrepasar a la otra, conduciendo a la degradación de las instituciones públicas.

12 Un consorcio global para luchar contra las noticias falsas y construir “comunidades mejor informadas”, según anunció la red social. “La misión de la iniciativa es avanzar en el conocimiento sobre las noticias, aumentar la confianza en el periodismo en todo el mundo e informar mejor la conversación pública. La iniciativa financiará investigaciones y proyectos y organizará reuniones con expertos de la industria”, indicó Facebook en un comunicado.

“El principal problema de las democracias latinoamericanas- y de la argentina en particular- podría resumirse de la siguiente manera: el proceso político adquirió una dinámica por la cual la gobernabilidad se planteó a expensas de las instituciones, y no a partir de las instituciones. Y esto no significa que la función de control... se declaró en quiebra, sino que el mismo ejercicio del gobierno no era otra cosa que administrar la crisis”. (Álvarez; 2006).

Es bien sabido que el Estado se expresa a través de políticas públicas (acciones, intervenciones, regulaciones, etc.) como una declaración de voluntad de un decisor político, pero esta cuestión encarada sólo desde esta perspectiva es una visión muy limitada del accionar estatal.

En términos generales, las reformas en la Administración Pública se proponen el concepto de “intencionalidad” que pretende transformar la realidad para cambiar un curso de acción dado. Es una visión que incluye una relación más de causa-efecto enfocada a un problema y para ello requiere de las organizaciones públicas, que son en definitiva “constructoras de políticas públicas”.

Las reformas del Estado de la década del 90 han intentado proponer cambios al modelo burocrático para pasar a uno gerenciador que, contemplando el control por resultados, imprimiera más flexibilidad y autonomía. Se pretendió pasar del Paradigma de la APN al Paradigma de Gerenciamiento, aunque aun están en discusión los resultados obtenidos por cada una de las corrientes de pensamiento y por ende se observó una tendencia de volver al estado intervencionista y productor de bienes y servicios. Este tema será retomado con mayor profundidad en el apartado titulado “El rumbo adquirido por la reforma y el origen de la crisis”

Las nuevas temáticas de los años 90’ que vinieron de la mano de las renombradas reformas del Estado, traían consigo los principios, lamentablemente no siempre aplicados, de descentralización, transparencia, control social, código de ética, acceso a la información, participación ciudadana, etc.

Con esto se presupone que se procuraría intervenir tempranamente con estos valores aunque en la práctica vemos que no siempre se ha logrado.

En el modelo anterior a la reforma, convivían dos grandes ejes temáticos: control externo e interno. El Tribunal de Cuentas de la Nación efectuaba una revisión “ex ante” de los actos administrativos, aprobaba y observaba las rendiciones de cuentas y tenía jurisdicción en materia de juicios de cuentas y juicios de responsabilidad, constituyendo un control externo de legalidad y cumplimiento, complementado por la Sindicatura General de Empresas Públicas quien efectuaba el control externo de las empresas comprendidas en el art. 5° de la Ley N° 21.801

(modificada por la 22.639 de 1982)¹³ ejerciendo un control de legalidad, auditoria y de gestión en el ámbito de su aplicación (empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional).

Por su lado, la Contaduría General de la Nación tenía ciertas competencias como órgano normativo y de supervisión en materia de control interno sobre aspectos de índole administrativo contable.

Este esquema clásico del constitucionalismo liberal con su división de poderes funcionó con un sistema de control que imprimía frenos y contrapesos entre ellos; sin embargo los defensores de la nueva corriente de pensamiento gerencialista sostuvieron por entonces que, en apariencia, la complejidad de las funciones gubernamentales y las reformas del Estado habían generado nuevas necesidades de control que el viejo sistema no estaba en condiciones de atender.

Con la idea de innovar en la materia luego de la reforma se crearon organismos de control con jerarquía constitucional, otros organismos extra-poder o funcionalmente independientes de los órganos del Estado (instituciones con diverso grado de independencia de los tres poderes clásicos del Estado: Consejo de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público órgano constitucional bicéfalo integrado por el Ministerio Público Fiscal, dirigido por el Procurador General de la Nación y el Ministerio Público de la Defensa dirigido por el Defensor General de la Nación), mecanismos de participación ciudadana y de reformas en la administración de justicia, con el objeto de lograr mayor transparencia en el funcionamiento de la administración pública.

El control social hace referencia a la democracia como un sistema político en el que la totalidad del pueblo participa libremente en el proceso de poder, y dichos instrumentos se incorporan en nuestro sistema político institucional a partir de la reforma constitucional de 1994, donde se reconoce el derecho de iniciativa popular (art. 39° CN) y de consulta popular (art. 40° CN) con el afán de fortalecer dicho sistema a través de la participación ciudadana.

En principio vale decir que la incorporación al sistema institucional aunque ya lleva varios años es bastante reciente, pero por otro lado, y por lo general, estos instrumentos de democracia directa no son muy utilizados por los países latinoamericanos, fundados quizás en la variable “cultura política”.

Aunque han transcurrido más de dos décadas de vigencia de la Ley N° 24.156, surgen diversas y encontradas opiniones acerca de la efectividad de los Sistemas de Control y se confirma la

¹³ *Las empresas sujetas al régimen de control previsto en la presente ley son aquéllas de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, cualquiera fuese su naturaleza jurídica u objeto, salvo las que operen es jurisdicción de los Comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer que la Sindicatura General de Empresas Públicas asuma la fiscalización de las haciendas paraestatales definidas en el artículo 138 de la Ley de Contabilidad, cuando se trate de haciendas productivas, de cuya dirección y administración sea responsable el Estado Nacional.*

demanda de propuestas superadoras. Es en función de ello que encontramos relevante analizar la evolución del Sistema de Control Interno y corroborar su comunicación a la ciudadanía desde la mirada de la prensa, con el objetivo de desentrañar su eficiencia y de que manera se transmitió la misma a la sociedad, actor principal del control social aludido precedentemente.

Estado del arte e investigaciones precedentes

Mucho se ha analizado, escrito, contextualizado y compilado tanto sobre el control gubernamental como así también de medios de comunicación. Algunas miradas dadas por destacados autores, las cuales hemos recortado deliberadamente a los fines del perfil dado a nuestro estudio se presentan a continuación.

Así analizaremos antecedentes de los dos temas que hacen al núcleo de nuestro trabajo, por un lado la necesidad de evaluar el funcionamiento de sistemas de control que sirvan como contrapeso de las atribuciones gubernamentales y por otro la relevancia, injerencia y veracidad de la información transmitida por los medios de comunicación, analizada a través del tratamiento dado por la prensa al sistema de control interno.

Las democracias indirectas presidencialistas constituyen sistemas políticos donde surge la grieta entre representantes y representados (distancia característica de las relaciones de representación) que se ha visto exagerada en los últimos años ante el incumplimiento de promesas electorales y escándalos de corrupción. (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).

Algunos autores consideran que “...si hay una constante en la historia Argentina debe ser buscada en la acusación de los negociados de corrupción, reales o supuestos, porque nunca termina de saberse que sucedió en realidad. Por supuesto que tampoco el hombre que llegó a funcionario en muchos casos se ha caracterizado por su probidad en la Argentina, un país con moralidad difusa en la administración pública.” (Ramos; 1993)

A modo de ejemplo, este autor señalaba en su libro “Los cerrojos a la prensa”, algunos casos de corrupción que salpicaron a Roberto Noble, fundador de Clarín, por entonces joven ministro del gobierno bonaerense de Manuel Fresco quien a su vez habría quedado en la historia como el más conspicuo representante de los años 1930-1940 conocidos como la “Década infame”.

Retomando el tema de la fisura entre los actores señalados, no hay duda que sin distancia no cabría la necesidad de representación. Muchos países han vivenciado con el retorno a las democracias la ruptura de este vínculo ciudadanos-políticos por el incremento de investigaciones mediáticas que en los últimos años, en su afán de controlar el accionar (nueva función restringida a la denuncia y control institucional y ético de los dirigentes políticos – Landi; 1992) pusieron en duda la legalidad de la conducta de los funcionarios públicos. (Peruzzotti y Smulovitz; 2002).

Actualmente la evolución del rol de los medios de comunicación en política ha pasado de ser meros informadores de la realidad para convertirse en actores de la misma, redundando en una creciente dependencia – de políticos como de votantes- de los mensajes que difunden.

Es por ello, en parte, que el concepto ya presentado de accountability adquiere tal dimensión, puesto que refiere a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos justifiquen e informen sus decisiones y hasta puedan ser castigados por faltar a su correcto desempeño en la representación que les fuera conferida.

Este principio supone la contraposición de dos conceptos bien diferenciados, por un lado nos lleva a pensar en la capacidad de autocontrol propia del Estado (la denominada por algunos autores accountability legal u horizontal) y por otro, la facultad ciudadana de contar con herramientas para participar de manera significativa en la gestión y eventualmente reclamar sus incumplimientos imprimiendo los “castigos” correspondientes, la accountability social o vertical¹⁴. Tal contraposición supone las formas diferentes de control político y facultades ciudadanas que están siendo desarrolladas.

El éxito de esta última radica en lograr que el problema advertido por una minoría adquiera relevancia pública y se torne visible para el resto de la sociedad y en este aspecto, los medios de comunicación, como formadores de opinión y de consenso, pasan a constituir un canal sumamente interesante de difusión aglutinante de las fragmentadas sociedades.

Según Peruzzotti y Smulovitz (2002), “las acciones ciudadanas tendientes a controlar a las autoridades políticas se están convirtiendo en un aspecto establecido de la vida política y están redefiniendo rápidamente los lazos tradicionales entre los representantes y los representados...” y esto se debe en gran medida también, o por lo menos encuentra facilitada su tarea, por la exposición en los medios de las acciones gubernamentales.

En este esquema, no puede escapar en este análisis el papel que juegan los medios de comunicación en la política contemporánea. Una visión un tanto drástica pero no menos interesante de democracia y de funcionamiento de un sistema de fabricación de consenso, es la que expone Chomsky (2002) en su escrito “El control de los medios de comunicación”.

Autores citados por él en su escrito, como gente del círculo de John Dewey¹⁵ o teóricos liberales y figuras destacadas de los medios de comunicación como Walter Lippmann¹⁶, fueron promotores de “una teoría progresista sobre el pensamiento democrático liberal” lo que el propio

¹⁴ Ver cita de Guillermo O'Donnell en: Peruzzotti y Smulovitz; 2002.

¹⁵ Intelectuales progresistas norteamericanos que participaron activa y entusiásticamente en la primera guerra que ocurrió bajo el mandato de Woodrow Wilson.

¹⁶ Decano de los periodistas americanos, un importante analista político -tanto de asuntos domésticos como internacionales- así como un extraordinario teórico de la democracia liberal.

Lippman llamaba “...revolución en el arte de la democracia podía utilizarse para fabricar consenso, es decir, para producir en la población, mediante las nuevas técnicas de propaganda, la aceptación de algo inicialmente no deseado.”¹⁷

Lo interesante de la mirada planteada por el autor, es que “... Esta teoría sostiene que solo una élite reducida –la comunidad intelectual de que hablaban (también) los seguidores de Dewey– puede entender cuáles son aquellos intereses comunes, qué es lo que nos conviene a todos, así como el hecho de que estas cosas escapan a la gente en general.” Señalaba también que “los intereses comunes esquivan totalmente a la opinión pública y solo una clase especializada de hombres responsables lo bastante inteligentes puede comprenderlos y resolver los problemas que de ellos se derivan.” Introduciendo el concepto de distintas clases de ciudadanos “los ... que asumen algún papel activo en cuestiones generales relativas al gobierno y la administración... la clase especializada, formada por personas que analizan, toman decisiones, ejecutan, controlan y dirigen los procesos que se dan en los sistemas ideológicos, económicos y políticos, y que constituyen, asimismo, un porcentaje pequeño de la población total...” de aquellos otros, los que Lippmann llamaba el “rebaño desconcertado” que conforman una porción de democracia que consiste en ser espectadores en vez de miembros participantes de forma activa.¹⁸

Al decir del autor, es por ello que “...necesitamos algo que sirva para domesticar al rebaño perplejo; algo que viene a ser la nueva revolución en el arte de la democracia: la fabricación del consenso”, cuyo brazo ejecutor entendemos es el sistema comunicacional.

Chomsky advierte en no caer por otro lado en la utopía de medios de comunicación libres e imparciales e insiste en la necesidad que tienen los intelectuales¹⁹ de distraer a ese rebaño los cuales pueden traer problemas si en algún momento se les ocurre empezar a pensar por sí mismos y es por ello que entiende inevitable “...conseguir que los sujetos que lo forman se queden en casa viendo partidos de fútbol, culebrones o películas violentas...”. Las denominadas “cortinas de humo”, un mensaje no menos ajeno a nuestros tiempos, que pone de relieve las dos caras de aquellos que, como medio de influencia social, por un lado intentan informar y por otro están sujetos a las presiones políticas y/o los intereses económicos de turno.

Los inconvenientes que pueden atribuírsele a la información producida o reproducida por los medios pueden fundarse en la teoría de la sociedad de masas que destaca la interdependencia entre las instituciones que detentan el poder y sostiene que, los medios de comunicación se integran a las fuentes de poder y autoridad sociales. Es probable considerar que el contenido de

¹⁷ Ver cita de Walter Lippmann en: Chomsky (2002).

¹⁸ Ver Walter Lippmann en: Chomsky (2002).

¹⁹ Asimilables a los intelectuales orgánicos citados por García Delgado (1994) en referencia a periodistas funcionales al modelo menemista encargados de generar una “ilusión de consenso generalizado” que dejaba fuera de discusión las tesis neoliberales que quisieron implantarse en la década de los 90.

los mensajes se encuentre al servicio de quienes poseen el poder político y económico y que la versión del mundo que los medios exhiban, será a fin de colaborar en la subordinación de las audiencias al poder.

Sin perjuicio de ello, a raíz de la visibilidad que otorgan los medios a hechos que de otra manera pasarían desapercibidos ante la opinión pública, es que han adquirido cierto prestigio entre los ciudadanos que, aun analizando la información con determinados miramientos, no desconocen que están llevando adelante acciones que han dejado vacantes otras instituciones funcionando a menudo como “único elemento que evita el abuso oficial.”²⁰

A modo de resumen, quizás uno de los retos más complejos a los que se enfrenta la sociedad de hoy es precisamente desentramar esa maraña de elevadísimos cúmulos de información vacíos de formación y contenido. El constante bombardeo de mensajes y la necesidad de no perder de vista el objetivo general entre tanto subjetivo particular, la necesidad de definir lo principal de lo accesorio, lo manifiesto de lo ambiguo, lo profundo de lo superficial y dentro de ello, quien es quien, o quién se esconde detrás de la máscara en la comunicación del mensaje.

Los dos capítulos siguientes los destinaremos a describir con mayor grado de detalle los dos temas o ejes pilares de nuestra investigación como son, por un lado, el Sistema de Control Interno dentro del Sistema de Control Gubernamental Argentino y, por otro, los medios de comunicación como herramienta vehicular en la transmisión del mensaje.

Intentaremos plasmar los considerandos y las conclusiones a las que arribamos por medio de la investigación desarrollada de la manera más ecuánime posible, siendo que el tema en cuestión (como es de público conocimiento) representa una de las pujas de poder más significativa de los últimos años. No puede dejar de señalarse también (como lo haremos a lo largo del presente trabajo) que la reconstrucción de un segmento de la realidad que llevamos adelante, en cuanto a tiempo cronológico y contenido, es producto del desarrollo personal del investigador. En este aspecto, de forma similar a la del periodista en su labor comunicativa donde dicha reconstrucción está sesgada por la mirada individual y en consecuencia ella nunca puede considerarse ciento por ciento objetiva; es que el producto de nuestra investigación carga con la subjetividad intrínseca del pensamiento profesional el cual de ninguna manera puede ni debe ser considerado ingenuo o inocente.

²⁰ Ver: Coronel, S. ‘La Furia Recuperada: Los Medios de Comunicación y la Opinión Pública’ en: “Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción”, OCDE, 2000.

Capítulo II: Control Gubernamental

La importancia del control en los actos de gobierno

Contrariamente a lo que muchos puedan pensar respecto de la importancia y antigüedad en el desarrollo de las prácticas de control; el ser humano lleva innatas las mismas desde sus orígenes. Bastará hacer un breve repaso sobre los antecedentes que se registran en culturas indígenas que poblaron originariamente nuestro territorio para darse cuenta de sus características y de que éstas prácticas se remontan a épocas ancestrales y no a meras herramientas administrativas propias de las nuevas corrientes organizacionales.

“Solo un país que controla el manejo del Estado, que evalúa permanentemente la definición y ejecución de sus políticas públicas, que le da participación a todos los ciudadanos, puede alcanzar una democracia sólida, duradera, que le de el marco adecuado al desarrollo y crecimiento económico”. (Bisonó; 2006)

Cuando se planteó el proyecto de la presente tesis, a raíz de un trabajo de investigación para la Maestría que seguidamente expondremos con más detalle, una de las primeras inquietudes que nos surgió al trabajar en el ámbito de control fue el evidente desprestigio que manifiesta el común de la gente respecto de los funcionarios y los organismos públicos que éstos administran, hecho que no pareciera evidenciarse tanto en el sector privado²¹, inquietud que podría estar relacionada con la importancia que la “cosa” pública despierta en los ciudadanos.

Es por lo pronto y en respuesta a este interrogante, que nos resulta, en principio pero no exclusivamente para el sector público, que el trabajo de los organismos de control en una democracia constituida es de fundamental importancia porque busca garantizar transparencia al proceso de gestión pública a la hora de rendir cuentas frente al ciudadano; pero a su vez porque intenta ser de utilidad en la gestión del Estado como organización que concentra y asigna recursos, es decir, a la hora de captar fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas, en la forma mas eficiente posible.

Y así como no sólo el sector público es objeto de fiscalización, todas las corporaciones privadas profesionales y exitosas cuentan con firmas de auditoría y control de gestión, los Estados que pretenden funcionar eficientemente, brindando servicios al ciudadano e implementando con efectividad las políticas, requieren concordantemente de instituciones eficientes de control de gestión.

²¹ *Aun cuando es bien conocido el desprestigio que han sufrido algunas auditoras internacionales de renombre como Andersen en el famoso caso ENRON, por dar sólo un ejemplo.*

En palabras del Diputado Bisonó haciendo referencia a que en la República Dominicana la supervisión y fiscalización del Estado se realiza desde el propio Poder Ejecutivo, a través de la Contraloría General de la República, y sus unidades de auditoría, como así también desde el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Cuentas señala que “...en sociedades con democracias más avanzadas que las nuestras los organismos contralores no sólo supervisan la gestión de la Administración gubernamental, sino que tienen una función principal de informar a la sociedad”. Esta faceta no está muy desarrollada en nuestra cultura, tal como veremos seguidamente en las dificultades de acceso a la información pública.

Por su parte, Hutchinson²², reseña la importancia del control en un estado de derecho al señalar que: “... Controlar es un modo de gobernar, porque la función de Control es un requisito del sistema democrático”.

Otros autores han hecho referencia al tema en cuestión. En un artículo vinculado a temas de salud presentado en la institución académica universitaria independiente ESADE-Barcelona en el año 2006 su autor, Francisco Longo²³, hace una clara referencia a las necesidades y las motivaciones del control que, por su simpleza y oportunidad merecen la pena dedicarle unos minutos de lectura.

La nota comienza con una pregunta que él considera que todo gestor debe formularse en algún punto de su carrera y tiene que ver con como saber si se están haciendo bien las cosas.

En ese contexto el autor señala que “...la obsesión por contar, pesar y medir es una característica de nuestra época atribuible, por una parte, al desarrollo del conocimiento científico-técnico, que nos ha dotado de patrones de medida de tantas cosas y nos impulsa a crearlos cuando no disponemos de ellos. Por otra parte, es probable que el buscar la certidumbre de los datos, las cifras y las valoraciones contrastadas sea una forma de combatir la inseguridad que nos crea la extraordinaria complejidad de muchas de las cuestiones que nos preocupan en los tiempos que vivimos”.

“La pretensión de evaluar es lógica, e incluso imprescindible para tomar decisiones con fundamento, aunque aceptemos la racionalidad limitada que, según Simón²⁴, caracteriza a estos procesos en las organizaciones. Por otra parte, la evolución de la gestión en las organizaciones ha ido en paralelo al desarrollo y perfeccionamiento de un importante instrumental de control y evaluación, en las finanzas, la producción, las ventas... El problema aparece en entornos

²² Especialista del Derecho Administrativo, en una disertación en el marco de las “XIX Jornadas de Actualización Doctrinaria”, llevadas a cabo en la Provincia de Catamarca durante los días 13, 14 y 15 de Septiembre de 2006. Ver tb. Grossman, Enrique y Lerner Emilia, “Responsabilización por los Controles Clásicos”.

²³ Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y profesor del Programa de Dirección de Servicios Integrados de Salud.

²⁴ Herbert A. Simon (Milwaukee, 1916 - Pittsburg, 2001) Científico estadounidense conocido por sus aportaciones a un amplio abanico de campos, como la psicología, las matemáticas, la epistemología, la economía y la inteligencia artificial, laureado en 1978 por la Academia Sueca con el Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre los procesos de elección y la teoría de la decisión.

especialmente complejos, cuando el coste de la evaluación es mayor que el beneficio obtenido, y en especial cuando la reducción de la incertidumbre se produce a costa de simplificar la realidad, lo que equivale, de hecho, a falsearla. Así sucede cuando se aplican medidores cuantitativos a aspectos de la realidad que se resisten a esta clase de apreciación. También, cuando la búsqueda de certezas contundentes llega a omitir lo importante —difícil de cuantificar— y a destacar lo accesorio, trivializando inevitablemente el resultado del diagnóstico”.

Por otro lado y no menos cierta es la paradoja a la que el autor hace referencia cuando se asume que “...no todo logro puede ser medido con absoluta certeza y objetividad...” señalando que “... es el primer paso para evitar la deriva melancólica (o cínica) de algunos gestores hacia la aceptación resignada de que en un campo determinado es imposible la evaluación. Esta visión negativa se corresponde con una concepción todavía mecánica y tayloriana de la gestión, para la cual evaluar es una actividad simple de contraste de datos evidentes. Nada más lejos de la realidad. En nuestros días casi todo lo importante es complejo, multifactorial, opinable. Las conexiones entre los hechos son a menudo remotas y poco claras. Los criterios de medida dependen de prioridades y valores no siempre evidentes. En estos escenarios, la evaluación no es un proceso sencillo ni barato, sino una tarea difícil que requiere capacidades sofisticadas y escasas. Más que una confrontación de datos, es una exploración inteligente de la realidad capaz de ponderar, matizar, analizar perspectivas, tirar del hilo del resultado fáctico, contrastable, para poder examinar la madeja compleja de antecedentes, nexos y circunstancias dignas de ser consideradas”.

Desde este ángulo, lo que la evaluación persigue a veces no es la certeza plena sino más bien una aproximación razonable a las causas de lo que ocurre. Necesaria, como veíamos, para decidir, pero imprescindible, sobre todo, para aprender. La aspiración a evaluar está ligada al impulso que mueve a las organizaciones de la sociedad del conocimiento a aprender de lo que hacen, y a hacerlo para mejorar, para competir, para sobresalir. En estos procesos de aprendizaje la evaluación se asemejará a veces al álgebra, cuando se base en indicadores cuantitativos precisos y se remita a estándares indiscutidos. Otras veces se parecerá más a la filosofía, cuando incorpore los matices e interrogantes propios del análisis de lo más complejo. En cualquier caso, hablamos de un propósito irrenunciable, consustancial a una buena gestión. Las organizaciones excelentes de nuestra época destacaran en buena medida por el grado en que consigan desarrollar y extender en su interior estas capacidades”.

Superadora también es la idea que sobre el control nos ha dejado Chapman (1993) cuando identifica a cada organismo de control con la respectiva acepción del vocablo y concluyendo sobre el alcance y la necesidad del mismo, señalando que:

Con el cambio presentado en la ley, el autor señala que ésta insta un sistema de control de carácter mixto “...el control interno que se les encomienda a las autoridades superiores de los organismos de la Administración Pública Nacional, es del tipo control como dominio o mando...”, asistidos por las respectivas UAI’s “...que actuarán como apoyo de las autoridades superiores, como unidades de control de gestión, asesorándolas sobre la razonabilidad de la información dada por los operadores del organismo acerca de su gestión, la legalidad de ésta y la eficacia, eficiencia y economía (criterio de la triple EEE) de dicha gestión.

Por tanto la actividad de control por las UAI será esencialmente de comprobación, en los sentidos de reunir evidencias sobre lo hecho y manifestado por los operadores, para concluir sobre los aspectos señalados precedentemente.

En cambio, la función de control de la SIGEN, que en esencia es de establecer normas orientativas o pautas que sirvan de base para que en cada organismo se fijen las normas obligatorias en materia de instrumentos de control interno y de supervisión de las UAI’s, le permitirá (de compartir los cuestionamientos realizados por las Unidades de Auditoría Interna) insistir sobre la autoridad superior debiendo informar al PEN y a la AGN sobre la resistencia de los organismos a reconocer lo cuestionado o a aceptar lo recomendado. Por tanto esta facultad sumada a la potestad de realizar por sí misma procedimientos de auditoría interna, integral e integrada, así como investigaciones y pericias, cuando lo estime necesario o conveniente; representa un sistema mixto de dominio/mando y comprobación.

El control ejercido por la AGN es fundamentalmente de fiscalización, que si bien es como lo fue el Tribunal de Cuentas de la Nación un órgano de control externo; no posee, como si lo tenía su predecesora, facultades jurisdiccionales. No obstante sus funciones encuadran en esta perspectiva porque incluyen dictaminar sobre la información financiera y operacional de los organismos del SPN y dar cuenta de lo actuado a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional.

Más allá de ello... “tanto los auditores internos de las UAI, los coordinadores y supervisores de la SIGEN o los auditores externos de la AGN, rara vez podrán realmente verificar la verdad de lo manifestado por los agentes de los organismos cuya acción está sujeta al control interno y, en su caso, externo. Solo se acercarán a la percepción de esa verdad si aquellos auditores se hallan presentes en el momento de lo actuado o de los hechos existentes.

Por tanto, es imprescindible que todos los agentes, sus autoridades superiores y los integrantes de los organismos de control (así como terceros, jueces, letrados, legisladores, parlamentarios, periodistas, el público en general) se abstengan de ofrecer o reclamar –según el caso–

certificaciones de la verdad de hechos y de manifestaciones sobre lo actuado, de cuestiones que simplemente no pueden ser verificadas como la verdad, lo cierto, lo indubitable”.

Lo expuesto precedentemente lleva a quienes pretenden del control algo más de lo que con éste se puede lograr, a expresar su perplejidad frente a la noción de que pocas veces el acto de controlar conduce a verificar los hechos y lo que manifiesten sobre ellos los agentes actuantes. Si es inusual poder determinar la verdad de lo hecho o expresado por los agentes, se pregunta ¿para que sirve el control?

La respuesta se sintetiza aquí:

“En primer término, genera en el agente operador la conciencia de que su accionar será – en todo o en parte – examinado y evaluado por otros no comprometidos en la gestión operacional. Por tanto, no se sentirá libre para hacer lo que no tiene facultad legal para hacer; ni para falsear lo hecho, en su exposición sobre ello; ni para actuar con falta de eficacia, eficiencia y economía.

En segundo lugar, el control se instituye con la aplicación de diversos métodos que permiten, que en todos los sectores –sean estos de decisión y conducción superior, de ejecución operacional, o de control interno y de control externo– se apliquen frenos o rijan obstáculos, así como que se introduzcan procedimientos de comprobación, que lleven a prever, impedir o detectar actos ilegales, ineficaces e ineficientes, así como despilfarros o defraudaciones”.

Creemos haber expuesto con suficiencia y detalle los fundamentos y en consecuencia la importancia que a nuestro modo de ver advierte un buen desarrollo de las actividades de control. Quizás para concluir y parafraseando a Julio Rodolfo Comadira²⁵, quien fuera por entonces Sindico General de la Nación, compartimos su pensamiento en cuanto a que “...la juridicidad y la ética son la savia que corre por las arterias del control, y, sin ellas, éste, en un Estado de Derecho, no sólo se vacía de contenido, sino que, además, envenena la República y que la eficacia y eficiencia sin aquéllas es puro empirismo utilitario, mal consejero a la hora de rescatar los valores perdidos por el país”.

La Reforma Administrativa y la ley 24.156.

- Fundamentos y síntesis de la reforma administrativa a nivel nacional

El dictado de la Ley N° 24.156 de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” estableció en nuestro país, entre otros aspectos, un **nuevo modelo** de control enmarcado en el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental.

25 Prólogo de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Título VI «Del Sistema de Control Interno» Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. Año 2003.

Su definición es el resultado de importantes cambios, que intentaremos fundamentar seguidamente, en especial en América Latina y particularmente en nuestro país.

El cambio a nivel nacional²⁶ de paradigma, al **modelo de control anglosajón** basado en la experiencia canadiense, se conforma con una estructura de Auditoría General regente del control externo, un organismo técnico coordinando el control interno (SIGEN) y unidades de auditoría interna (UAI's).

El nuevo modelo adopta los postulados que, en materia de control público, propiciaban los **Organismos Internacionales** de Crédito en el contexto de sus recomendaciones para la Reforma del Estado, toda vez que la misma era “...consistente con el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera para América Latina y sus estándares (SIMAFAL) impulsado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno federal de los Estados Unidos de América...” (Schweinheim; 2004).

El gobierno de turno²⁷ justificó la **necesidad de la mencionada reforma** con el objeto de revertir la crisis estructural de la economía (caída del producto bruto por habitante, fenómeno hiperinflacionario, magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal y pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general) y lanzó un plan para lograr un crecimiento económico sostenido y aumento en la cantidad del empleo y la calidad de vida de la población²⁸.

Surgió entonces en el país consenso forzado por la influencia mediática, sobre la necesidad de profundizar una reforma integral de toda la Administración Pública.

Por lo pronto no habrá que olvidar que la citada reforma tuvo como eje principal un ferviente y áspero proceso de privatizaciones que debió ser internalizado y asimilado por toda la sociedad. Las causas y consecuencias de las privatizaciones jamás fueron abordadas por los medios de comunicación desde un ángulo opuesto al del gobierno de turno. Había que privatizar y de la manera más rápida posible, eso no era una cuestión negociable²⁹.

Es necesario reconocer el rol que juegan los medios de comunicación masivos, en una sociedad que se caracteriza cada vez con mayor premura por la mediatización de la experiencia donde los medios establecen la manera en que el ciudadano debe ubicarse frente a la noticia.

“Los medios informan pero también forman opinión donde la noticia es una construcción social arbitraria de un hecho y donde la realidad expresada por los medios no es una ventana abierta al mundo sino una construcción donde se persuade —entendido en términos aristotélicos—, donde

²⁶ La reforma citada sólo operó a nivel nacional, aunque el proyecto preveía extender sus efectos a las administraciones provinciales y municipales, en la actualidad siguen manteniéndose en varias provincias los Tribunales de Cuentas como órganos de control externo a la administración.

²⁷ Dr. Carlos Saúl Menem – Dr. Eduardo Duhalde.

²⁸ Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, MEOySP (SH), 1992.

²⁹ En el apartado siguiente “La visión del diario Clarín sobre la reforma del Estado” repasaremos en detalle lo aquí esbozado.

algunos acontecimientos son noticias —llegan a la luz— y otros no —se ocultan— y, especialmente, le otorgan a la sociedad la agenda de discusión cotidiana que circulará en ella. Los medios transforman las identidades culturales, influyen en las formas de percibir hechos y personas, construyen lazos sociales y políticos, robustecen conflictos y consensos.”³⁰

En medio del citado proceso de liberalización y desregulación de la economía con marcado predominio del sector financiero sobre el industrial, el discurso imperante comparaba al Estado con el mismísimo demonio, con una visión por demás negativa, que lo mostraba incompetente como administrador, desbordado en sus capacidades y saturado de recursos humanos incapaces.

Así se lo contaron a “Doña Rosa”, un estereotipo de ama de casa conservadora que uno de los periodistas políticos más influyentes de la Argentina Menemista, Bernardo Neustadt, creara para hablarle en un lenguaje coloquial y con frases efectistas.

Durante la marcha de este proceso se privatizaron las empresas de servicios públicos del Estado mientras que, a su vez, una gran cantidad de medios de comunicación también pasaron a manos privadas.

El Programa de reforma presentado describía las **políticas económicas** aprobadas por el gobierno entre las que se incluyeron: la apertura del mercado de bienes y servicios y de divisas, libertad para el comercio exterior, flexibilidad laboral, desregulación económica, ley de convertibilidad monetaria y ajuste y saneamiento fiscal.

Dos de los objetivos fundamentales del marco del ajuste y saneamiento fiscal preveían la reducción y estructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto y la reorganización de la Administración Financiera del Gobierno.

Los **propósitos perseguidos** en ese sentido incluían entre otros: el logro del cumplimiento de metas y objetivos, la salvaguarda de bienes y recursos, interrelación entre los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo, el suministro de información suficiente, confiable y oportuna, la promoción de los principios de eficacia, eficiencia y economía de las operaciones (las tres E) y el cumplimiento de las leyes y normas propias de cada actividad.

Los pilares en el **aspecto administrativo** sostenían principios de centralización normativa, descentralización operativa³¹ (a nuestro criterio una de las contribuciones destacadas en el campo

³⁰ Extracto de la presentación de su primer libro “Relaciones Incestuosas. Los grandes medios y las privatizaciones, de Alfonsín a Menem” (Luís Gasulla; 2010)

³¹ Fundada en la teoría de desconcentrar al máximo las decisiones y con ella la responsabilidad que implica para el administrador, teniendo como criterio que la decisión deber estar lo mas cerca y directo a la problemática. Este fue uno de los fundamentos principales en los que se sustentó la reforma en cuanto a la responsabilidad que le cabe a cada una de las autoridades superiores de cada Jurisdicción o Entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional quienes deberían mantener un adecuado sistema de control interno que incluya los instrumentos de

específico de la administración financiera³²), control ex-post / concomitante, rendición de cuentas (“accountability”), evaluación de resultados, enfoque sistémico, instalación del ambiente y la cultura del control. (Hemsani; 2006).

La concepción en la interrelación de los sistemas tiene su fundamento en la experiencia de los modelos anteriores donde los esfuerzos realizados en modificar cada uno de estos sistemas por separado llevaron al desarrollo de sistemas que funcionaban como compartimientos estancos en función de sus propias necesidades. La práctica ha demostrado que cuando las partes de un sistema están debidamente integradas con las de otros sistemas (tengan estos un mayor o menor nivel de desarrollo) el total opera en forma más eficaz y eficiente que la suma de sus partes.

El programa de reforma de la Administración Financiera del Gobierno buscaba lograr una Administración Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político con el objetivo de modernizar la gestión, generar información oportuna y confiable, interrelacionar todos los sistemas y transparentar el manejo de recursos públicos.

A continuación intentaremos **describir algunos conceptos** que hacen a la administración financiera gubernamental con el objeto de comprender mas acabadamente el objeto de la reforma en su conjunto, mas allá del apartado específico de control interno gubernamental que es el tema fundamental de la tesis.

Se define a la **administración financiera** como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.

Las **unidades administrativas** que en la administración pública desarrollan la función financiera son las responsables de programar y evaluar el presupuesto, administrar el sistema tributario, realizar la gestión de las operaciones de crédito público, regular la ejecución de los gastos e ingresos, administrar el Tesoro y contabilizar las transacciones relacionadas con la captación y colocación de los fondos públicos. Los recursos humanos, materiales y financieros que demandan el funcionamiento de estas unidades forman parte de la administración financiera. Estas actividades son el eje característico de los sistemas que integran el programa de reforma, a saber, Sistema de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones y de Administración de Bienes. La Administración Tributaria no fue incluida en

control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna, tal cual los señala el art. 101 de la Ley 24.156.

³² *Lo destacamos como un logro en la faz teórica aunque discrepamos en la forma en que se llevó a la práctica, puesto que formalmente se ha descentralizado la cuestión operativa sin el correspondiente soporte económico, provocando fuertes desajustes en materia de educación y salud, fundamentalmente.*

este programa en virtud de que dada su especificidad técnica y jurídica (según lo manifestaba la presentación), requería un tratamiento independiente.

Asimismo es clave describir que dentro del sector público pueden distinguirse áreas que actúan con personería jurídica independiente como la Administración Central y cada una de las instituciones descentralizadas. Justamente la administración central es la que coordina la función financiera del sector público, con las atribuciones y responsabilidades necesarias para cumplir esa gestión.

Los **objetivos perseguidos** incluían entre otros:

- Realizar administración presupuestaria en lugar de políticas de asignación de recursos.
- Crear una organización que administre el crédito público y emitir las normas que la regularan.
- Lograr que la Tesorería se vincule con aspectos monetarios y financieros en lugar de constituirse solamente en administradora de una caja pagadora.
- Obtener de la contabilidad información confiable de la gestión financiera pública, en lugar de solo posibilitar el control legal del uso de los recursos.
- Posibilidad de conocer en cualquier momento el monto de los activos públicos y pasivos reales y contingentes.
- Obtener información oportuna y confiable que permitan sustentar decisiones y una administración más efectiva.
- Modernización e incremento de la eficiencia.
- Mejor aplicación de los recursos humanos.
- Redefinición de roles, distribución e identificación de responsabilidades.
- Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de transparencia.

Sin duda, algunos de estos objetivos perseguidos por la ley impactaron directamente en aspectos vinculados con los organismos de control.

A modo de conclusión nos hemos tomado el atrevimiento de enumerar algunas situaciones, que a nuestro juicio, condicionan el desarrollo de las actividades de dichos organismos, que no profundizaremos con el objeto de no abultar concepto que no resulta el objeto central de nuestra investigación. Entre ellas podemos señalar la inclusión en el Sistema de Cuenta Única del Tesoro Nacional (lo que para algunos organismos puede representar una ventaja a los organismos de control puede limitarlos en su accionar); los principios de centralización normativa y descentralización operativa que hace descansar la responsabilidad únicamente en cabeza de la máxima autoridad que sumado a la falta de potestad sancionadora, punitiva o disciplinaria restringen la consecución de los objetivos; la intervención *ex post* de los organismos de control (el control en detrimento del concepto de “oportunidad”); la Administración Pública Nacional y la subsistencia de determinados entes que actúan como Estado paralelo donde en numerosos

casos el control no opera por considerarlos “entidades del derecho privado”; la superposición normativa y de organismos de control (varios organismos destinados a lo mismo); la dependencia jerárquica y funcional de las UAI’s con el organismo y la SIGEN respectivamente y la falta de unificación de un modelo de control único a nivel nación/ provincias donde aun subsisten los antiguos Tribunales de Cuentas.

- El rumbo adquirido por las reformas y el origen de la crisis

Coincidiendo con Oszlak³³ en cuanto a la definición de reformas de primera o segunda generación, como si éstas hubieran sido las primeras reformas del Estado, debemos señalar que existen experiencias anteriores de intentos de reforma estatal en gran escala conocidas como “reformas administrativas”, mucho antes de que comenzaran a ordenarse y numerarse según generaciones.

Quizás los aspectos que diferencian las primeras incursiones respecto de las de primera generación de reformas era el rol que cumplía el Estado como articulador de las relaciones sociales, donde no se cuestionaba su intervención (que había alcanzado su máxima expansión) sino que se perseguía el fortalecimiento institucional y un mejor control en la asignación de recursos de un Estado empresario, regulador y subsidiador, en contraposición a las reformas de los últimos años del siglo XX tendientes a minimizar al Estado por considerarlo desmedido y ocioso. Tendencia que se revirtió en las de segunda generación y en los primeros años del siglo XXI.

En un artículo presentado por el Profesor de Economía y Finanzas de la Universidad de Columbia Joseph E. Stiglitz³⁴ en la Revista de la CEPAL³⁵ 80, en agosto de 2003, el autor esboza la necesidad de una nueva etapa de reformas en los países latinoamericanos en atención a las fallas y deficiencias detectadas en la primera generación de reformas.

El autor plantea la necesidad de una nueva reforma dado que una revisión de las medidas adoptadas por los países latinoamericanos en atención a las propuestas surgidas del Consenso de Washington demuestra que “el experimento denominado de reforma (ha)³⁶ ...fracasado en América Latina”.

La forma de respaldar dicha aseveración puede fundarse en el análisis de un indicador clave como el porcentaje anual de “crecimiento del PBI per cápita” en el periodo 1990-2001 para América Latina y el Caribe y Estados Unidos. Dichos guarismos no hacen más que demostrar un

³³ PhD Política Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School.

³⁴ Premio Nobel de Economía 2001.

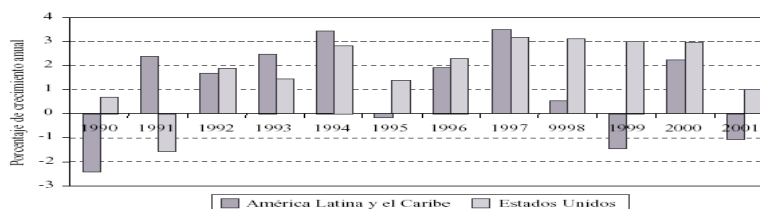
³⁵ La Comisión Económica para América Latina.

³⁶ El encorchetado es nuestro.

repunte inicial y sucesivos altibajos de la región sur y del centro en contraposición al sostenido incremento desde el año 1992 de Estados Unidos, único país al que pareciera haberle resultado funcional el programa.

GRAFICO 1

América Latina y el Caribe y Estados Unidos: Crecimiento del PIB per cápita, 1990-2001



Fuente: Indicadores del desarrollo Mundial (Banco Mundial varios años). Extractado de “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” J. Stiglitz. Agosto 2002.

La estrategia presentada por los organismos internacionales de crédito, como ideal de crecimiento y prosperidad sin precedentes, ha demostrado un fracaso rotundo no sólo no generando el crecimiento presagiado, sino contribuyendo a aumentar en varios sectores los niveles de desigualdad y pobreza.

El caso Argentino no escapa al calamitoso diagnóstico del resto de la región. En otros análisis presentados en el mismo artículo se observa el aumento en América Latina de la población que vive en la pobreza - con ingresos menores a 1,08 dólares por día - (fuente Banco Mundial) y un marcado deterioro en Argentina respecto de la distribución del ingreso (relación entre la proporción que recibe el 20% más rico y la que recibe el 20% más pobre) que se ubicaba en 13,5 puntos antes de la reforma y 16,5 siete años después de su implementación (fuente CEPAL 2002c).

Los críticos han hecho referencia a la incapacidad de la región de procesar y digerir la primera generación de reformas, que habían fundado las bases de un crecimiento económico a largo plazo y que debía ajustarse con, por ejemplo, políticas de competencia que no habían sido tenidas en cuenta inicialmente, aunque las fallas fueron más esenciales que meras faltas del programa.

Las **fallas** señaladas por Stiglitz hacen referencia en tres aspectos fundamentales:

- No ponía el énfasis en lo que debía ponerlo;
- Basado en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar una economía de mercado
- Hacia un análisis desacertado de la función que correspondía al gobierno.

Los **fracasos** puntuales hicieron eco en la caída de los precios de los productos básicos, divergencia en la primera mitad de la década de los '90 en contraposición al pronóstico de

convergencia (que los países menos desarrollados crecerían más rápidamente por trabajador que los países desarrollados) agravado por el estancamiento, recesión y depresión de la segunda mitad y el aumento inesperado y sin precedentes de la tasa de interés en Estados Unidos (no detectado por los análisis de riesgo locales) que no consintió la restricción de préstamos y por ende el grado de exposición de los países llevándolos a una deuda casi insostenible, la misma deuda que operó en el país del norte concentrado en los índices inflacionarios llevando al sistema financiero a desagradables consecuencias.

Las **causas** de por que operó el fracaso podrían resumirse de la siguiente manera:

- 1- Aumento de la inestabilidad producto de fluctuaciones características del sistema capitalista que se agudizó en los países en desarrollo en relación con los desarrollados debido a que sus redes de contención son más débiles (la volatilidad, auges repentinos y caídas vertiginosas, aumentó a partir de las reformas en América Latina).
- 2- La volatilidad señalada suele asociarse con un aumento de la pobreza porque los sectores más débiles de la sociedad son los que pagan más caros los efectos de las cíclicas contracciones económicas temporales. El aumento del desempleo en los trabajadores no calificados, su incapacidad de adaptarse o subsistir a través de ahorros, y la consiguiente deserción escolar se transmiten de una generación a otra.
- 3- La estrategia de las reformas orientadas al mercado, con adopción de medidas que tuvieron por efecto eliminar puestos de trabajo (que creció tres puntos porcentuales) o rebajar los salarios de los trabajadores no calificados acentuó la desigualdad mitigada en parte por la incorporación de una gran parte de la fuerza laboral al sector informal de la economía (menos protección, flexibilidad laboral y menos acceso al capital condicionando el crecimiento a futuro).
- 4- El consiguiente aumento de la pobreza condiciona el desarrollo humano en otros aspectos como educación, salud y la seguridad económica profundizando la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo.
- 5- El desarrollo humano se ha visto afectado por el aumento de la delincuencia y la violencia en muchos países, aunque es reconocido que estos índices pueden estar afectados por un número mayor y diverso de factores o variables, que no se relacionan únicamente con el condicionante económico.

Pero que fue lo que hizo desacelerar el crecimiento inicial de la década del '90?

Por qué el crecimiento, que algunos concedieron a las reformas, no se mantuvo? En principio, y como respuesta espontánea, porque no era sostenible.

La entrada de enormes corrientes de capital volátil y pro cíclico (de corto plazo, el tipo de dinero que puede entrar en épocas de bonanza y salir de un día para otro si la inversión no es tan rentable como se esperaba, un capital que no prevé inversiones duraderas) favoreció el incremento del gasto, en un exceso de optimismo, hecho que no hubiera tenido mayores consecuencias si las corrientes de capital se hubieran destinado a inversiones de largo plazo, ampliando la capacidad de producción de la economía, generando un rendimiento mayor a las tasas de interés que debían pagar por sus empréstitos o atemperando la distorsión entre ambos. Pero el ingreso de capitales no impulsó la inversión real sino más bien el financiamiento del aumento del consumo, empeorando el panorama porque gran parte de los ingresos provino de la venta de bienes (privatizaciones).

La consiguiente inestabilidad macroeconómica causada en gran parte por los problemas vinculados al endeudamiento y a la liberalización del comercio y de los mercados de capital, expusieron a los países latinoamericanos a elevados riesgos que aumentaron su vulnerabilidad, obligándolos a soportar la mayor parte del peso de las alzas de las tasas de interés.

Así las políticas promovidas por el FMI empeoraron aún más las cosas: una preocupación casi exclusiva por el déficit presupuestario y la inflación, sin atender el desempleo y la promoción del crecimiento, sumado al desequilibrio imperante entre el sector público y el privado (fortaleciendo a este último por el impulso de las privatizaciones) determinó que los países vieran disminuir su recaudación fiscal como consecuencia de la caída de sus ingresos o aumentar sus gastos a la par del aumento de la tasa de interés sobre los préstamos contraídos; alentándolos a que recortaran el gasto y aumentaran los impuestos exacerbando la recesión.

En algunos momentos incluso el mismo FMI pareció avalar que en la medida que el endeudamiento externo no fuera generado por el desorden fiscal en el sector público, los déficit de las cuentas corrientes (de corto plazo) serían sostenibles, hecho que difícilmente se da en países subdesarrollados, sea cual sea su origen.

En conclusión, nadie quiso asumir la responsabilidad del fracaso y resultó más fácil endilgar los problemas de implementación en América Latina a lo ineficiente y corruptas de sus empresas estatales, altas tasas de inflación y déficit fiscal; aunque como bien señala el autor, aun con esos mismos niveles de ineficiencia, el crecimiento anterior a la reforma fue casi dos veces más rápido que el registrado con la misma.

“Aunque no hubiera habido corrupción y las empresas estatales hubiesen sido plenamente eficientes, es probable que la mayoría de los países de todos modos hubieran entrado en crisis”. (Stiglitz; 2002)

Estas corrientes de primera generación fundamentalmente desatendieron el rol del Estado en la economía, considerando que éste era parte importante en el problema del desarrollo, aunque es bien conocido hoy en día el peligro que representan los mercados no regulados en pos de mejorar el bienestar general social.

“El Informe 1997 del Banco Mundial colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del Estado. Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática”. (Oszlak; 1999)

La segunda generación de reformas intentó revertir las fallas de la primera (trató a las privatizaciones, la liberalización y la estabilización como fines en si mismos y no como medios para alcanzar objetivos más amplios y ambiciosos que el mero aumento del PBI regional), aunque como veremos seguidamente, con magros resultados.

En términos generales para la región, algunos aspectos no incluidos en la primera generación de reformas y que a opinión del nobel de economía debieron integrar el proyecto estaban enfocados a elementos de movilización social, fundamentalmente la educación, no sólo en el aumento del gasto sino más bien en su asignación y el contenido educacional, en atención a la manera en que influye en la actitud y mentalidad de los individuos. En ese sentido como otros autores, el autor resalta el papel importante que en ese aspecto pueden desarrollar los medios de difusión; advirtiendo también la problemática que puede presentarse si se encuentran bajo el control de algunas personas o muy concentrados, destacando en ese caso el rol del Estado como garante de la pluralidad de voces.

En ese sentido, ya preocupaba a Stiglitz “...la privatización de los monopolios, sin reglamentación, puede provocar (entre otras cosas)³⁷ un alza de precios a medida que los dueños privados aprenden a explotar mejor el poder del mercado”, como un pronóstico del futuro de la concentración de los medios de comunicación.

Otros aspectos de importancia a tener en cuenta como eje movilizador de la sociedad han de ser los planes de microcrédito, el desarrollo de la calidad de vida en las ciudades (urbanización), la creación de empleos como método para combatir la pobreza³⁸, el mejoramiento de la salud, la redistribución de la tierra, el acceso a la tecnología, un sistema de tributación más equitativo, el

³⁷ *Lo encorchetado es nuestro.*

³⁸ *El Consenso de Washington ha centrado su análisis en los problemas de inflación, creyendo que controlando los mismos e impulsando el crecimiento, solucionaría por decantación el problema de la pobreza, aunque en la práctica y como ya hemos señalado ha contribuido a agravarla.*

fortalecimiento del Estado. En resumen, los países de la región “tendrán que aprender a manejar los riesgos, inclusive mediante la diversificación de los productos básicos, la creación de fondos de estabilización, la utilización de políticas tributarias y crediticias (y no sólo monetarias) anticíclicas y la modulación de las corrientes de capital a corto plazo.”

Para el caso particular de nuestro país, en 1996 y facultado por la legislación vigente, el gobierno Argentino anunció el lanzamiento de la Segunda Reforma del Estado (lo que podría llamarse la reforma hacia adentro del Estado, es decir, su fortalecimiento institucional: una estructura aligerada, menos trámites, mayor capacitación, vigencia efectiva de una carrera del funcionario, incorporación de tecnología).

“Pero esta vez, podía augurarse que el trámite elegido -otorgar superpoderes a la Jefatura de Gabinete para intervenir en todos los proyectos en curso o a iniciarse en los órdenes nacional y provincial- no iba a producir los resultados ejecutivos y drásticos de la primera etapa. Pronto se comprobaría que mejorar el Estado resulta mucho menos sencillo que achicarlo”. (Oszlak; 1999).

Los objetivos explícitos de la norma legal difirieron muy poco de los que inspiraron el Programa de “reinvención del gobierno” norteamericano: orientación al ciudadano; responsabilidad por resultados; contratos por objetivos; definición de estándares (benchmarks); incentivos al desempeño; capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública. Sin embargo, las metas, decisiones y resultados concretos logrados en el marco de la segunda reforma, guardaron escasa relación con esos ambiciosos objetivos.

Compartimos lo señalado por Oszlak en su presentación, entendemos que la "segunda reforma" del Estado se inspiró “...más por urgencias fiscales y presupuestarias, que por una legítima convicción acerca de la necesidad de preservar para el Estado Nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal”.

Como señala el autor en su escrito, a fines de 1997 el Banco Mundial produjo un Informe Preliminar denominado “Argentina – Reformas de Segunda Generación”, en el que se proponen “amplias reformas institucionales y en el campo de las políticas públicas, que podrían ayudar a Argentina a enfrentar los desafíos de sostener un alto crecimiento económico a largo plazo y reducir la pobreza”. Para ello, propone cinco componentes: 1) inversión de calidad en capital humano; 2) mercados financieros eficientes; 3) marco regulatorio mejorado; 4) calidad en el sector público y buen gobierno; y 5) fortalecimiento fiscal.

Su conclusión es contundente “Como se advierte, no existe una delimitación nítida entre la primera y segunda generaciones de reformas estatales. El objetivo inicial del ajuste estructural y

la eliminación del déficit fiscal continúa siendo una prioridad de los programas, aun cuando ahora las acciones se concentran especialmente en el nivel subnacional. Las reformas en la administración tributaria continúan siendo blanco de la segunda reforma, como lo fuera de la primera. Y la calidad de la gestión pública sigue constituyendo una prioridad, sin que se avance suficientemente en la explicitación de las medidas que podrían contribuir a lograrla”.

El autor plantea un número significativo de pautas que el Estado debería dejar de lado en el desafío de implementación de las reformas pendientes con el objeto de convertirse en un “estado necesario”. A continuación se transcriben aquellas que a nuestro entender resultan indispensables, sobre las cuales en algunos casos se ha avanzado camino, aunque mayormente resta significativa implementación:

- El mantenimiento de empresas, actividades o proyectos deficitarios, que exigen subsidios o transferencias gubernamentales y no se justifican por razones estratégicas o necesidades sociales impostergables no atendibles por otros medios.
- La vigencia de regulaciones innecesarias o que afectan negativamente el funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los agentes económicos y sociales. Eliminarlas entraña, naturalmente, suprimir los organismos responsables de su aplicación.
- La excesiva centralización de ciertas gestiones que podrían ser realizadas más eficazmente en el nivel subnacional, así como, inversamente, la recentralización de otras gestiones que pudieron haber originado una sobredotación de recursos en el nivel regional.
- La existencia de estructuras organizativas diseñadas sin aplicar criterios técnicos razonables, con exceso de unidades y perfiles de puestos inadecuados, lo que origina excesos y carencias de personal según la naturaleza de las funciones.
- La toma de decisiones en condiciones de alta incertidumbre, sin contar con el auxilio de información oportuna y confiable.
- La asignación de recursos presupuestarios sin una contrapartida de resultados y metas comprometidos y de una especificación de déficit de capacidad institucional a resolver.
- La ausencia de rendición de cuentas por la producción de resultados, la adquisición y mantenimiento de bienes y el uso de recursos.

A continuación se expondrán, sobre la base de las percepciones esgrimidas por Oszlak en el mismo artículo, los principios de “reinvención del gobierno” norteamericanos que supone la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal; los cuales figuran en *cursiva* con algunos agregados personales que intentan confrontar la mirada del autor con la propia:

- 1. Se considera de “buen gobierno” que exista competencia entre prestadores de servicios, pero la interpretación práctica de este precepto ha sido crear monopolios privados mediante la privatización.** En este punto volveremos con más detalle al momento de referirnos al monopolio “Clarín”.

2. ***Se postula que el poder reside en los ciudadanos, quienes deben ejercer el control de las actividades estatales.*** Los mecanismos de participación y control social de la gestión pública, tal cual lo hemos señalado, no han registrado a la fecha mayores avances.
3. ***Se considera deseable medir la actuación de las agencias gubernamentales a través de sus resultados³⁹, para lo cual se proponen, a veces, instrumentos como la construcción de indicadores y la suscripción de contratos programa entre órganos de conducción política y agencias ejecutoras.*** Históricamente los mecanismos de evaluación y control para medir la efectividad de las organizaciones públicas estuvieron estructurados en función del cumplimiento de procedimientos y normas, que sin dejar de ser necesarios se agotan en sí mismos, ya que el sólo cumplimiento normativo no incorpora la dimensión de la efectividad de los procesos en la gestión de las políticas públicas. Si bien se ha avanzado en la incorporación de auditorías operacionales a las pautas tradicionales de controles formales con base en documentación, se debe profundizar en la evaluación del cumplimiento de lo programado y el efectivo logro de los resultados e impactos previstos, incorporando datos concretos sobre los resultados e impactos que la gestión pública ha tenido en la población.
4. ***La orientación por objetivos (y no por reglas o reglamentos) es, asimismo, un valor entendido, pero no un instrumento de acción. Este principio, estrechamente vinculado al anterior, presupone varias cosas: una visión consensuada sobre el papel del Estado; una clara delimitación de responsabilidades (competencias y resultados) de cada institución gubernamental; una definición precisa de los destinatarios y servicios a ofrecer. O sea, condiciones en las que el poder y los intereses sectoriales pesan mucho más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión.*** En línea con lo señalado en el punto precedente no se ha logrado una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros. Continúa predominando, en forma casi exclusiva la definición de presupuestos por programas, es decir, las normas y criterios tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos financieros. Ello determinó que se siguiera programando el presupuesto tomando como base exclusiva la capacidad de oferta de las instituciones públicas y no la compatibilización de dicha oferta con las demandas que plantea la sociedad.
5. ***La redefinición de los usuarios como clientes también requiere crear condiciones y disponer de instrumentos de difícil aplicación.*** Los ejemplos señalados por el autor, como la introducción de mecanismos de calidad total, mejorar la atención al cliente y una

³⁹ Estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población.

eficiente interacción entre ciudadanía y gobierno están aun lejos de los parámetros deseados.

6. ***Privilegiar la prevención antes que el tratamiento y solución de los problemas cuando surgen, implica redescubrir el viejo principio de que es mejor prevenir que curar. Los resabios culturales de un estilo decisorio compulsivo, donde la motivación prevalece sobre la comprensión de los problemas sobre los que se actúa, dificultan la incorporación rutinaria de la prevención como estilo alternativo.*** En este aspecto juega también un perfil no menor, la escasez de recursos en países poco desarrollados frente a lo ilimitado de las demandas y necesidades que pretenden satisfacer, en situaciones críticas y no como plan de contención de riesgos.
7. ***La preponderancia de mecanismos de mercado por sobre soluciones burocráticas es un enunciado aún más abstracto que los anteriores y supone cambios culturales sumamente complejos al interior del aparato estatal, tales como la reingeniería de procesos, la desburocratización de normas y procedimientos administrativos, etc.*** Sin perjuicio de ello, no podemos dejar de resaltar la importancia de la intervención estatal sobre el mercado, el cual con frecuencia no emprende aquellos proyectos de infraestructura necesarios si los mismos no van de la mano de la rentabilidad esperada. El mercado por sí solo no ha generado la suficiente estabilidad ni ha representado, y mucho menos defendido, en todos los casos los intereses de los ciudadanos en su conjunto.

A modo de desenlace se coincide con el autor que los lineamientos teóricos ya están echados sobre la mesa, mucho se ha escrito sobre el tema, mucho se ha puesto a debate, pero el rediseño del Estado no es sólo una cuestión técnica sino más bien política. Sin embargo entendemos que no existe una receta infalible, un único sistema, ni una política general para todos los países que de resultados mágicos. Cada Estado debe absorber las premisas de las políticas económicas que resulten óptimas a su situación, asimilando experiencias ya vividas, y esa, a nuestro juicio, es la tarea más comprometida y difícil en la que se continúa trabajando en la actualidad con destrezas y desaciertos.

“La gran tarea del Estado Nacional es preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Se requiere una fuerte coalición política para mantener esta tensión bajo control y revertir los hechos consumados que produjo la primera reforma en cada uno de esos planos. También hacen falta actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma, ensanchar la esfera pública incorporando nuevos actores movilizados a través de genuinos mecanismos participativos, evitar las transferencias

indeseables de ingreso y riqueza que ahondan la brecha social, alentar el desempeño ético, abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas.

La corrupción generalizada, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los cambios institucionales, debilitan al Estado post-reforma y dificultan esa misión pendiente. Por lo tanto, no se trata únicamente de redefinir el perfil del Estado; lo que está en juego es, también, la reconstrucción del tejido social y de la escena pública”. (Oszlak; 1999)

Hasta aquí se plantearon las reformas del Estado y su evolución a través de los años con notorias fallas que han ocasionado marcados déficit en toda la región. A continuación se desarrollarán algunos párrafos en los cuales se intenta exponer la cobertura dada por los medios de comunicación, en este caso la prensa del diario Clarín durante los días previos y posteriores a la sanción de la Ley que implementó la reforma y la modificación de la Administración Financiera, observando cual era la visión que transmitían a la ciudadanía.

La visión del Diario Clarín sobre la Reforma del Estado

- La construcción periodística del diario Clarín a la Reforma del Estado y el modelo neoliberal implementado por el gobierno en la década del '90.

En el presente apartado se ha intentado recabar la cobertura periodística del diario Clarín y la construcción noticiosa realizada por el matutino respecto de los cambios metodológicos introducidos por el gobierno de Carlos Menem con la Ley de Reforma del Estado (1989) y la privatización de los principales medios de comunicación (1990).

Con el objeto de abordar estas cuestiones se ha tomado en consideración los términos expuestos por Bernadette Califano⁴⁰ en su escrito “Noticias sobre medios: la construcción periodística del Diario Clarín de la privatización de los canales de televisión en 1989” por describir de forma sucinta y detallada la problemática en cuestión.

A estos efectos, la autora pone en blanco sobre negro, “...de que forma los intereses empresarios de los medios se cruzan con su función informativa cuando construyen noticias sobre medidas políticas que los involucran”.

Planteando el escenario argentino en 1989, con la creación en agosto de ese año de una comisión encargada de “proyectar las medidas necesarias para proceder a la privatización de los medios de comunicación social administrados por el Estado Nacional” y la publicación del Decreto 535 (BO 22/08/89) donde se declara la “emergencia comunicacional” dada la crítica situación

⁴⁰ Licenciada en ciencias de la Comunicación y Doctorada en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

económico-financiera por los que atravesaban los medios de radiodifusión de propiedad estatal, situación que no le era ajena a los diversos servicios públicos gestionados por el Estado, se produce el pasaje de los medios a manos privadas en nombre de la libertad de expresión.

La evaluación de antecedentes determinó que ARTEAR SA obtuviera el mejor puntaje tanto para canal 11 como para canal 13. El grupo Clarín eligió el 13 y en su matutino señalaba “Es la primera vez en varios lustros en que se desiste de concentrar en manos del poder los medios de comunicación de masas. *Ello favorecerá su administración pluralista con beneficio para la libertad de expresión y con mayores posibilidades* para que las distintas corrientes de pensamiento puedan divulgar su punto de vista⁴¹”.

“En líneas generales, la posición editorial del diario coincidió con los postulados de la política privatizadora del gobierno de Carlos Menem, difundiendo una retórica antiestatista hacia la opinión pública. Con relación a los canales de televisión, Clarín construyó las noticias sobre el tema con especial foco en las cuantiosas pérdidas que las emisoras significaban para las arcas estatales, en el contexto de la crisis económica que atravesaba el país. La estrategia discursiva empleada apuntaba a “neutralizar” un rol subsidiario para el Estado en materia de radiodifusión, haciendo hincapié en que debería ocuparse únicamente de aquellas cuestiones “indelegables”: salud, educación, justicia y defensa.

Las irregularidades relativas al proceso licitatorio no tuvieron espacio en las páginas del medio gráfico analizado, salvo para refutarlas empleando argumentos provistos por los mismos sectores del gobierno. En ese sentido, se ha puesto de relieve la cercanía existente entre regulador y regulado, principalmente a partir de la comparación de sus discursos, pero también gracias al análisis de lo “no dicho” en las noticias.

Además quedó demostrado que los funcionarios de gobierno tuvieron en cuenta el poder de influencia sobre la opinión pública que poseen los medios de comunicación en general, y en particular, uno de los principales diarios del país, por lo que la primera licitación de una larga serie en el marco de la reforma estructural menemista fue la de los canales de televisión. Esta privatización sirvió para contribuir a difundir la prédica menemista de la que las medidas implementadas no iban en contra de los postulados históricos del peronismo y para asegurarse la menor oposición posible por parte de la opinión pública a la hora de llevar adelante las políticas de reforma.

El análisis permitió descubrir cómo los intereses empresarios se entremezclaron con el fin informativo de los medios, en la construcción de noticias que jamás son un “reflejo” de la

41 Clarín 23 de diciembre de 1989. En “Noticias sobre medios...” (Califano, Bernadette; 2010). La cursiva es de la autora.

realidad circundante sino una construcción que apela a distintos recursos lingüísticos y gráficos para legitimar cierta configuración de sentido. En este caso se intentó legitimar la privatización de los canales como una medida a favor del derecho a libertad de expresión y la multiplicidad de voces, cuando se trataba únicamente de un negocio a favor de ciertas empresas”. (Califano; 2010)

- La construcción periodística del Diario Clarín a la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional

Si pudiéramos comenzar por el final, y sin faltar a la verdad, podríamos concluir que el Diario Clarín no ha dado un significativo y preciso tratamiento ni una adecuada difusión a la Ley que profundizó la Reforma del Estado.

En ese sentido, con el objeto de fundamentar nuestra conclusión, puede señalarse que del relevamiento de periódicos cercanos a los días previos y posteriores al 12 de abril de 1991 (fecha en que se remitió el proyecto al Congreso de la Nación), los días previos y posteriores al 30 de septiembre de 1992 (fecha en que fue sancionada la ley) y los días cercanos al 29 de octubre de ese mismo año cuando fue promulgada; son escasas y en algunos casos inconsistentes las menciones sobre el tratamiento dado al tema.

En fechas cercanas al envío del proyecto de ley para ser tratado en el Congreso, el único tema recurrente en el matutino tenía que ver con las privatizaciones de empresas de servicios públicos y los esfuerzos por mantener el plan de convertibilidad, cuyo objetivo central para ese entonces era terminar con el financiamiento sistemático del déficit fiscal.

Algunas publicaciones hacen referencia al panorama político y al deterioro en el principal núcleo de poder (Menem-Cavallo-Duhalde) ante lo que la prensa planteaba como “falta de conducción frente a una crisis que no cesa”⁴². Subrepticamente se intenta crear en el imaginario colectivo las bases de lo que luego fuera la creencia generalizada de la sociedad de estar frente a un Estado ocioso y desmedido teñido de significativos y resonantes cuadros de corrupción; quizás con el objetivo de abonar un terreno que luego resultara más permeable a digerir y asimilar ideas foráneas de reformas de un “estado enfermo”.

Ya hacia fines de septiembre de 1992 cuando es sancionada la ley, una nota titulada “Proyecto de presupuesto 1993” publicada el 27 de septiembre de 1992 reforzando más la gravedad de la referida enfermedad:

“En los pasados años, sucesivos gobiernos realizaron sustanciosos recortes a las inversiones mientras mantenían o aumentaban gastos redundantes o improductivos, lo cual determinó el deterioro de la infraestructura pública y de la calidad de los servicios... le cabe al Estado efectuar un celoso control del

⁴² Ver Nota Clarín “Sin control de daños” en Panorama Político del domingo 14 de abril de 1991.

cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de inversión, para evitar tanto un creciente desmedro de los servicios y otras actividades, como una frustración de las expectativas depositadas en el proceso de privatización emprendido... Existe una abultada experiencia de carencias en actividades estatales en las que se destinó mucho dinero que fue mal invertido o gestionado en forma burocrática o fraudulenta... La ineficiencia del Estado no se ha debido sólo a su gigantismo o a su participación en actividades que podría haber desempeñado mejor el sector privado, sino también por su funcionamiento lento y burocrático”.

Puntualmente en lo referente al tratamiento de la Ley de Reforma del Estado, el 29 de septiembre una nota señala las dificultades que se suscitaban en el Congreso ante el inminente fin de sesiones ordinarias, poniendo en duda la posibilidad de considerar el tratamiento del proyecto de ley que ya contaba con sanción del Senado⁴³.

Sin embargo al día siguiente, miércoles 30, se termina sancionando la ley y el 1º de octubre numerosas notas levantan la información (no con menores distorsiones) haciendo referencia a la premura con que se trataron más de cien proyectos sin un conocimiento pormenorizado de las normas:

“La ley que destaca su trascendencia es la de Administración Financiera del Estado y Control de gestión Gubernamental. Diputados aceptó las modificaciones introducidas por el Senado, que incorporó que el control de los funcionarios determinado por el artículo 45 de la Constitución será global y ejercido exclusivamente por las Cámaras del Congreso. Habrá por tanto, una comisión parlamentaria mixta compuesta por seis senadores y seis diputados. Se crea una Auditoría General...desaparecen el Tribunal de Cuentas y la SIGEP...el proyecto es del PEN y tuvo como base una iniciativa del radical Antonio Berhongaray”⁴⁴.

“Diputados aprobó la disolución de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) y el Tribunal de Cuentas de la Nación...la votación fue más reñida: 80 a favor y 69 en contra”⁴⁵.

“Pasadas las 22, los funcionarios celebraban la aprobación parlamentaria de todos aquellos proyectos que desvelan a Cavallo... la privatización de la caja de Ahorro y el BANADE, la legislación antidumping y el nuevo régimen de control y gestión administrativa.”⁴⁶

Otra nota titulada “Desaparece la SIGEP” expone y confunde dramáticamente las funciones, conjuntamente con la AGN de ambos organismos de control:

“...las dos únicas estructuras que quedarán para supervisar al Estado Nacional: la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura del Estado...las nuevas reparticiones tendrán una jurisdicción mas amplia que las de sus predecesores. Ambas elaborarán dictámenes, tanto sobre la gestión de las empresas del estado como de la Administración Central. La diferencia entre la Sindicatura del Estado y la Auditoría General de la Nación es que la labor de la primera será realizada por empresas privadas especializadas en auditorías⁴⁷, en tanto que la Auditoría General de la Nación será un organismo que realizará algo así como “controles internos” en una empresa privada”⁴⁸.

Sin embargo, la nota mas destacada es la publicada con fecha 2 de octubre “Nuevos organismos para el mejor control del Estado”:

⁴³ En principio Diputados podría devolver al Senado el proyecto de reforma administrativa del Estado por no compartir todas las modificaciones introducidas a la propuesta inicial del Ejecutivo, concebida en la necesidad de asegurar los mecanismos de contralor del Estado. Ver “El Congreso en una carrera contra reloj” Clarín, 29 de septiembre de 1992.

⁴⁴ Ver “Una carrera para aprobar mas de cien proyectos”, Diario Clarín, 1 de octubre de 1992.

⁴⁵ Ver “El Congreso aprobó la privatización de la Caja de Ahorro y la fusión del BANADE”, Diario Clarín, 1 de octubre de 1992.

⁴⁶ Ver “Un minipaquete de medidas económicas”, Diario Clarín, 1 de octubre de 1992.

⁴⁷ Independientemente que la SIGEN cuenta dentro de sus funciones: “Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones” (Ley 24156, art. 104 inc. c) dichas tareas nunca formaron, hasta la fecha, una modalidad de contratación de personal usual para cumplir con sus misiones y funciones.

⁴⁸ Ver “Desaparece la SIGEP”, Diario Clarín, 1 de octubre de 1992.

“El Estado estrenará una nueva estructura de control de sus actos, que pretende acotar los manejos discrecionales del Gobierno...el nuevo sistema instituye el control a posteriori del gasto o la decisión, e implica menos trabas pero controles más cercanos”.

“Según el titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, Oscar Lamberto, esta sanción tiene una importancia equivalente a la nueva Carta Orgánica del Banco Central...procuran recortar la capacidad de acción discrecional del Poder Ejecutivo”⁴⁹.

Lamberto señala en la nota que Diputados terminó aprobando el proyecto modificado de Senadores (que había sufrido recortes, fundamentalmente en el tema del control de los actos de corrupción de los funcionarios públicos) aprobando un nuevo proyecto donde se insiste con los artículos eliminados, porque sin ellos entiende, “se desmejora la redacción y se pierde la calidad en el control del Estado”.

“Para el Congreso este nuevo sistema superará la restringida vía del mero pedido de informes, que a veces son contestados por el Ejecutivo y otras no, ya que la Auditoría, al depender del Parlamento, va a estar permanentemente a disposición de los legisladores para brindarles la información que éstos le pidan sobre los actos del Poder Ejecutivo”.

La reforma había prosperado y con ella la Ley de Administración había sido sancionada, con premura y con modificaciones introducidas por el Senado, una maniobra necesaria a los ojos del lector tal como se presenta, sin ningún tipo de reparos y con una franca bajada de línea, en la editorial del sábado 24 de octubre “El Estado necesario”:

“La ineficiencia y la intervención excesiva del Estado en la economía fue, durante décadas, uno de los continuos y justificados motivos de preocupación en la sociedad. El mal funcionamiento de las empresas y reparticiones estatales, las regulaciones obstruccionistas y el elevado nivel de gasto aparecían como trabas formidables al despliegue de la iniciativa privada y causas del costo argentino que reducía la competitividad de la producción local.

Debido al incremento alarmante de estos problemas, la necesidad de reducir el tamaño del Estado y redefinir sus funciones fue aceptada por sectores crecientes de la población, incluyendo fuerzas políticas tradicionalmente opuestas a esa perspectiva.

El partido gobernante en la actualidad, heredero de una tradición estatista, realizó un notable viraje en sus posiciones y encaró una audaz tarea de desestatización de la economía en numerosos aspectos.

La sociedad apoyó y apoya esta orientación, considerando que la redefinición de la actividad estatal contribuirá a eliminar obstáculos al crecimiento, a mejorar la prestación de los servicios públicos y a generar mayores oportunidades de progreso”.

Aun así, la nota señala ciertas deficiencias que conspiran contra la consecución de los objetivos propuestos advirtiendo entre ellos la reducción del gasto de la administración centralizada con la descentralización de las prestaciones sin la correspondiente remisión de fondos a las administraciones municipales o provinciales y las privatizaciones o concesiones de servicios públicos en su mayoría monopólicos sin los controles necesarios destinados a preservar los intereses públicos operados por organismos en formación o sin la capacidad operativa adecuada a sus funciones.

La nota concluye:

“La Nación necesitaba y necesita reducir el tamaño del Estado a sus funciones esenciales, retirándolo de las que pueden ser desempeñadas más eficientemente por el sector privado. Pero esto debe hacerse de

⁴⁹ Ver “Nuevos organismos para el mejor control del Estado”, Diario Clarín, 2 de octubre de 1992.

acuerdo con una estrategia de crecimiento, para mejorar las prestaciones de servicios y el cuidado de la inversión social...no de objetivos de corto plazo ni del beneficio de algún sector privilegiado”

...hecho que a juzgar por los resultados, no aconteció.

Aspecto teórico del sistema actual de Control Interno Argentino. Comparación con normas internacionales

Si bien existen innumerables nociones sobre qué debe entenderse por “control”, el concepto dado por el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina (SIMAFAL)⁵⁰ antecedente de nuestra Ley N° 24.156, es un conjunto de actos y operaciones orientadas a identificar la realidad, examinarla y compararla con un modelo preestablecido.

Como ya señaláramos en el apartado anterior, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁵¹, estableció directrices para las normas de control interno y definió a éste como el “conjunto de los planes, métodos, procedimientos y otras medidas, incluyendo la actitud de la Dirección, para ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos⁵²;

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, capaces de suministrar o prestar bienes y servicios de calidad acorde con la misión que el organismo debe cumplir.
- Preservar los recursos frente a cualquier pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraude e irregularidades.
- Respetar las leyes, reglamentos, regulaciones y en general todo el marco normativo relacionado con las actividades del organismo.
- Elaborar y mantener datos financieros y de gestión confiables, oportunos y con la exposición adecuada para la toma de decisiones.

Por su parte el enfoque COSO⁵³ agrega un control y seguimiento de los puntos críticos de la planificación estratégica del organismo y de la ejecución de su plan de acción. El control interno como sistema, es un proceso efectuado por la dirección y el resto del personal de un ente, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos.

⁵⁰ El SIMAFAL es producto del proceso de la investigación realizada para estructurar una solución que sirva de guía o modelo para el diseño y organización del sistema de administración financiera y control interno aplicable en las entidades del sector público. Los resultados de esta investigación se fundamentan en las experiencias positivas obtenidas en varios países de América Latina y fue preparado con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, bajo la primera fase del Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe.

⁵¹ Organización que agrupa organismos de auditoría.

⁵² Definición adoptada en el XXIV Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Washington, junio de 1992.

⁵³ Ante los diversos conceptos de control interno, se desarrollaron algunas estructuras de control que alcanzaron difusión internacional. Una de estas estructuras es el informe COSO. Diversas organizaciones profesionales (American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, The Institute of Internal Auditors, Institute of Management Accountants, Financial Executives Institute), conformaron el Comité de Organizaciones Patrocinadoras (Committee of Sponsoring Organizations), de cuyo nombre proviene la sigla de este enfoque.

En este contexto, las reformas en la Administración Pública pretenden transformar la realidad para cambiar un curso de acción dado. Es una visión que incluye una relación más de causa-efecto enfocada a un problema y para ello requiere de las organizaciones públicas, que son en definitiva “constructoras de políticas públicas”.

Puede decirse que la SIGEN es, en función de sus atribuciones no sólo “constructora de políticas públicas” en lo que hace a su aspecto normativo y de coordinación sino también “revisora” de esas políticas públicas implementadas a través de las facultades de supervisión, control y fiscalización que le otorga la ley.

En última instancia, más allá de que no existen garantías de lograr que la intencionalidad se convierta en consecuencias para la reducción de los problemas sociales, la construcción y la constante revisión de políticas tienen como objetivo encausar el accionar y allanar el camino para el logro de los objetivos.

Con relación al aspecto normativo, la Sindicatura ha actualizado una herramienta de utilidad para los procedimientos en control interno del Estado Nacional, con el objetivo de la mejora continua, la eficiencia, la eficacia y la transparencia, a través de la Resolución N° 172/14⁵⁴ que aprueba las nuevas “Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional” derogando su antecesora Resolución N° 107/98 basadas en la primera versión del Marco COSO (por entenderse que técnicamente resulta la más adecuada en función del universo a controlar) reconocido internacionalmente como modelo para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad.

La nueva versión del Marco COSO actualizada (COSO III) introduce el ordenamiento de conceptos mediante 17 principios (que representan los conceptos fundamentales para alcanzar un control interno efectivo) en los 5 componentes del Control Interno que se encontraban ya vigentes en la versión original: Ambiente de control, Evaluación de riesgos, Actividades de control, Información y Comunicación y Actividades de Supervisión.

La vigente resolución incorpora en dos cuadros finales un resumen de los cinco componentes y los principios que los integran por un lado y otro donde se exponen las prioridades o niveles de madurez alcanzados en cada norma específica.

La normativa en si no incorpora mayores elementos que los mencionados, incluso no se observan variantes al enfoque o la definición de lo que se entiende por control interno; es decir, no se ha

⁵⁴ El jueves 4 de diciembre salió publicada en el Boletín Oficial de la Nación la Resolución SGN 172 / 2014 por la que se aprueban las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional, las cuales deben ser aplicadas en toda la Administración Pública y en las Universidades Nacionales. Los considerandos planteaban que ante la experiencia adquirida desde el dictado de la Resolución SIGEN N° 107/1998, los avances madurativos que se han ido alcanzando paulatinamente en la gestión pública y los cambios tecnológicos asociados a los tiempos actuales, deviene necesario actualizar las Normas Generales de Control Interno aprobadas por la citada Resolución, propiciando su alineación con la versión vigente del Marco COSO (COSO-III), de modo de afianzar la aplicación de las mejores prácticas internacionales en el Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional.

dado un cambio sustancial a los conceptos originales sino más bien una profundización, apertura y esquematización de los componentes ya definidos.

Por último, y en lo relativo a la comparación de la normativa emitida por la SIGEN en relación con organismos internacionales especializados en la materia como el caso del Institute of Internal Auditors IIA⁵⁵, la FLAI (Federación Latinoamericana de Auditores Internos), OLACEFS⁵⁶ o INTOSAI que emiten estándares internacionales, directrices y mejores prácticas para la auditoría del sector público, se señala a modo de ejemplo que, pese a no pertenecer como miembro asociado a esta última organización⁵⁷ muchos de los documentos emitidos por la Sindicatura General de la Nación han sido elaborados tomando en cuenta sus conclusiones y recomendaciones⁵⁸.

Así, normas emitidas por la INTOSAI como por ejemplo **“INTOSAI GOV 9100 – Guía para las normas de control interno del sector público”** define un marco recomendado para el control interno en el sector público y presenta una base para que el control interno pueda ser evaluado sobre conceptualizaciones del documento denominado "Marco Integrado del Control Interno" (Framework Internal Control Integrated) o “Informe COSO” que presenta similares definiciones a las contenidas en la derogada Resolución SIGEN N°107/98 actualmente remplazada por la Resolución SGN N° 172/14; **“INTOSAI GOV 9130 – Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público - Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad”** describe un marco de trabajo recomendado para aplicar los principios de gestión de riesgo en las entidades del sector público y proporciona las bases mediante las cuales una entidad puede evaluar su gestión de riesgos, **“INTOSAI GOV 9140 – Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público”** que informa como y de que forma la auditoría interna sea desarrollada sin restricciones – libre de interferencias o presiones de la organización que está siendo objeto de revisión o de un área que se encuentre bajo una auditoría; temas incorporados en las Resoluciones SGN N° 152/02 y N° 3/11 y la **“INTOSAI GOV 9150 – Coordinación y cooperación entre las EFS y los auditores internos en el sector público”** proporciona lineamientos sobre cómo lograr tanto la coordinación y la cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y los auditores internos en el sector público respetando las

⁵⁵ Fundado en 1941, The Institute of Internal Auditors (IIA) es una asociación profesional internacional que brinda servicios a sus miembros dedicados a las siguientes especialidades: Auditoría Interna, Gerenciamiento del Riesgo, Gobernabilidad, Control Interno, Auditoría de TI, Educación y Seguridad. The IIA es considerada mundialmente la máxima autoridad, principal formador y reconocido líder en certificación, investigación y regulación de la Profesión.

⁵⁶ La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente con los siguientes fines: investigación científica; fomento de educación y conocimientos especiales; asistencia, coordinación y asesoramiento profesional para las EFS de América Latina y del Caribe.

⁵⁷ Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) asociadas a INTOSAI son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y gestión financiera públicas. La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina es la Auditoría General de la Nación (AGN) que, como ya dijéramos, funciona bajo la órbita del Congreso Nacional y tiene a su cargo el control externo de la Administración Pública Nacional.

⁵⁸ A modo de ejemplo se señalan el Manual de Control Interno Gubernamental -Resolución SGN N° 3/11 y la Guía para Auditorías Ambientales emitida en mayo de 2014).

funciones distintivas y los requisitos profesionales de cada uno de los aspectos resaltados, y aun no llevados a la práctica, en las recomendaciones efectuadas por el Comité de expertos de la Convención Interamericana contra la Corrupción en 1991.

Hasta aquí una reseña de los fundamentos, el origen, la evolución y el estado actual teórico del sistema de control interno. En el capítulo IV “Desarrollo de la Investigación” retomaremos el tema de control interno pero en este caso desde una mirada interior, con el objeto de dar respuesta a algunas de las preguntas formuladas en relación al supuesto desprestigio de las instituciones y su accionar a lo largo de los años que son objeto de la investigación.



Capítulo III: Medios de Comunicación

A continuación nos introduciremos en el marco de referencia del otro eje central de nuestra investigación: los medios de comunicación. En honor a la simplicidad, la homogeneidad y la organización volvemos a recordar que el abordaje de estos temas y los comentarios aquí vertidos sólo se incorporan con el objeto de hacer una breve reseña, una introducción al contexto sobre el cual trabajaremos y de ningún modo representan ensayos exhaustivos, puesto que no son el fin perseguido en este trabajo.

La noticia y los medios de comunicación

- 1. Los medios masivos de comunicación

Los medios de comunicación generan ciertas representaciones que no describen pasivamente la realidad sino que la (re) construyen en forma activa enhebrada en un tejido de intereses económicos, comerciales, corporativos y/o ideológicos.

En el marco de la presente tesis, se entiende a los medios de comunicación (mass medios⁵⁹) como agentes sociales que ostentan un poder simbólico que usufructúan para construir “realidades”. Son encargados de la elaboración del discurso mediático en un proceso de construcción que tiene como objetivo generar representaciones creando un “mundo posible” a partir de un hecho puntual o “mundo real”.

Los discursos configuran representaciones que dan idea de la imagen del “mundo/realidad” o por lo menos del “mundo/realidad” que el orador ha materializado en su cabeza. Sin embargo ellos se dan en el contexto o en cierto momento histórico en el que son producidos (influenciados por la forma en que los actores sociales recuerdan su pasado, viven su presente y piensan su futuro) y bajo las habilidades comunicativas a través de un medio elegido. Todo discurso intenta (cuanto menos) influenciar las ideas o preconceptos ya generados reforzándolos o desalentándolos, sosteniendo o modificando las relaciones de poder, modelando y describiendo “su” realidad.

En este proceso de construcción discursiva noticiosa, donde se evidencia la intencionalidad del periodista que se ampara en las ideas pre configuradas por el lector, intervienen tres mundos distintos e interrelacionados (Rodrigo Alsina, Miquel; 1996):

El mundo real: Es la fuente que produce los acontecimientos que el periodista utilizará para confeccionar la noticia, corresponde al mundo de los acontecimientos, hechos, datos y circunstancias que son conocidos por el periodista.

⁵⁹ *Medios de comunicación masivos o de masas (término también muy utilizado directamente en inglés: mass media) son los medios de comunicación recibidos simultáneamente por una gran audiencia, equivalente al concepto sociológico de masas o al concepto comunicativo de público.*

El mundo de referencia: Son modelos en los cuales se puede encuadrar el acontecimiento del mundo real. Este mundo permite determinar la importancia social del acontecimiento. Son construcciones culturales que establece el periodista según su enciclopedia. El mundo de referencia escogido para la explicación de un hecho debe ser el de mayor verosimilitud.

El mundo posible: El periodista es el sujeto capaz de construir un mundo posible que se manifiesta en forma de noticia. Este corresponde al mundo narrativo construido por el sujeto enunciador a partir del acontecimiento ocurrido en el mundo real y que ha sido valorizado y encuadrado por medio de un modelo que otorga el mundo referencial y, que a su vez, asegura la comprensión del hecho noticioso.

Entendemos a los efectos de esta tesis, que el concepto “comunicación de masas” recibe este nombre en virtud de estar generado por un único emisor o comunicador (o un grupo económico que responde a un cuerpo integral) con la característica de ser receptado por un número considerable de personas, denominada audiencia, que cumpla determinadas características, fundamentalmente tres: grande, heterogénea y anónima.

Los medios de comunicación de masas (medios impresos, sonoros, visuales o audiovisuales) no son el acto comunicativo en sí, sino los instrumentos facilitadores para la comunicación del discurso.

Sin embargo, hay que distinguir, por una parte, los medios como instituciones sociopolíticas, como entidades formadoras del mensaje y por otra, los contenidos como material simbólico formado por diferentes tipos de mensajes (información, opinión pública, entretenimiento y publicidad).

Su importancia radica en que son una de las maneras más eficaces y rápidas de transmitir un mensaje, de forma de acceder con una idea en corto tiempo a una mayor cantidad de gente. La comunicación es sensible en el desarrollo de las sociedades modernas, puesto que la misma está directamente relacionada también con la forma de interacción de sus integrantes.

En la representación del esquema de comunicación, donde existen necesariamente dos actores, los medios masivos de comunicación juegan el rol de “emisor” (comunicador/ periodista) transmitiendo un mensaje (discurso/ noticia/ propaganda) al otro actor “receptor” (audiencia/ sociedad), a través de un canal mediado (instrumentos/ elementos) bajo un código determinado y en un contexto puntual.

En ese rol, los medios juegan el papel más destacado del esquema, toda vez que, siendo ellos los iniciadores del circuito cuentan con la capacidad de influenciar con su discurso en el pensamiento colectivo de las personas receptoras de ese mensaje, imponiendo la agenda y el

tenor de la información a transmitir. En ese sentido vale decir que los comunicadores/periodistas determinan de antemano que noticias son objeto de “noticia” y es por ello, que resulta indispensable, conocer la ideología del comunicador, pues con ella, estará condicionando nuestra forma de entender los hechos. Este tipo de influencia⁶⁰ se transformará en una condición preponderante y codiciada y es por ella que pugnarán (como veremos seguidamente) tanto los medios como los gobiernos, de forma de ver, quien se atribuye su predominio en relación al poder que generan.

Sin perjuicio de ello, no puede restársele importancia también al rol que juega el público en el proceso de comunicación, como actor productor de significados porque es la audiencia la que le da sentido al proceso a través de su subjetividad y su interpretación mediante una cultura determinada. Por ello, dado la importancia de la mirada social, le dedicaremos unos párrafos en próximas secciones bajo el título “La visión de la opinión pública sobre los medios de comunicación”.

Sin duda y dada las características de la sociedad actual, la historia de los medios de comunicación ha sido muy influenciada por el desarrollo tecnológico, donde la injerencia económica ha facilitado el acceso a una serie de productos relacionados con la comunicación a precios cada vez más accesibles y competitivos. En la actualidad es difícil pensar en que forma las personas no se ven bombardeadas por todo tipo de información, ya sea a través de propagandas, informativos, noticiosos, prensa escrita, internet, redes sociales, etc. y de que manera todas estas manifestaciones han limitado la comunicación interpersonal directa exacerbando lo vertiginosos de la comunicación pluralista y globalizada.

- 2. La reconstrucción de la realidad a través de la noticia

Como habíamos adelantado, la noticia es básicamente un discurso elaborado por una institución social con el objetivo manifiesto de informar a las audiencias sobre un determinado acontecimiento que ha sido seleccionado previamente, pero con la capacidad de disponer en el plano de su contenido, determinados elementos de significación que subyacen en el texto y producen una representación mediática como mecanismo de (re)producción incompleta e inacabada de un objeto.

Cuando hablamos de (re)producción incompleta del objeto hacemos referencia a lo que entendemos como “gatekeeping” (vocablo que puede traducirse como cuidado de la puerta o del acceso, acuñado por Kurt Lewin en 1947 en el campo de la psicología y aplicado a la práctica

⁶⁰ La idea de influencia implica la utilización, por parte del influenciador, de recursos suficientes para imponer su criterio y voluntad propia sobre el destinatario o influenciado. Se trata de un mecanismo, bien de refuerzo de actitudes, o bien de posibilidad de cambio de actitudes y comportamientos, lo que incluso puede afectar a los valores y creencias colectivas, de grupos reducidos o amplios (naciones). Aunque los procesos de influencia social y cultural tienen estrechas relaciones con el ejercicio efectivo del poder, se caracterizan por la ausencia de coacción e incluso de amenaza.

periodística por David White para referirse a las instancias que traban o demoran la fluida circulación de la información), toda vez que, la información recibida por el público es resultado de una selección previa, que involucra la elección de ciertos acontecimientos noticiables en detrimento de otros, donde la información indeseada es filtrada, siguiendo los valores no solo que elaborara el periodista sino también las presiones de editores, propietarios de medios, anunciantes o instituciones de poder. (Califano; 2010)

Vista como un producto informativo la noticia en sí no necesariamente contempla una condición objetiva ya que se encuentra condicionada por la subjetividad del sujeto-observador en cuanto a su habilidad para interpretar los fenómenos observados como así también de describirlos luego. Sin contar que a ellos puede a su vez sumarse una posible carga tendiente no solo a describir un hecho de la realidad sino a causar alguna modificación partidaria que, con el propósito de transportar significados vienen a erosionar la realidad. Con esto queremos significar que la construcción no es para nada inocente.

Sin embargo, la noticia posee un número determinado de características que se establecen en el marco del proceso productivo del discurso periodístico, las cuales deben ser ineludibles para convertirse en ella: actualidad, prominencia del valor social, periodicidad, inestabilidad asociada a conceptos de crisis, amenaza y violencia, proximidad del acontecimiento, verosimilitud, interés público.

- 3. *La no-noticia*

Se pretende desarrollar en este apartado una visión crítica acerca de la idea de “noticia” como resultado del análisis del discurso y la representación mediática.

La noticia vista como un producto informativo que se elabora en un ámbito laboral periodístico, está delimitada por un condicionante subjetivo propio del sujeto observador y/o transmisor del acontecimiento, en el proceso interpretativo lógico de cada fenómeno. En ese eje de pensamiento, la noticia no refleja fielmente un acontecimiento, por un lado por el simple hecho que proviene de la construcción de una realidad que es percibida por otros, los cuales a su vez deben reconstruir, y en otros casos pudiendo falsearla, incluso de ex profeso, pereciendo ante intereses políticos, ideológicos, económicos, etc. (tema que ya fuera tratado en el apartado “Marco de referencia” cuando se desarrollaron las definiciones de “fake news” y posverdad).

De Fontcuberta⁶¹ (1995), nos plantea una tipología interesante a partir de la noción de noticia que se construye sobre la base de un no-acontecimiento y su relación con la característica de verosimilitud del discurso periodístico: noticias inventadas, noticias erróneas y noticias basadas

⁶¹ Doctora en Periodismo y Ciencias de la Comunicación en la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

en la especulación que se fundamentan en rumores no confirmados (las que más se repiten, debido a que introduce temas nuevos, sin ningún tipo de antecedentes que respalden las informaciones ampliando el temario de los medios a partir de hechos no acaecidos. (De Fontcuberta; 1995).

El acontecimiento es, por tanto, la materia prima de la noticia y ésta, vista como un producto informativo, es el resultado de un trabajo periodístico que se encarga de manipular datos, obtener información atribuida a fuentes de distinto tipo y, en definitiva, impregnar de un valor de calidad a la noticia del día. De esta manera, proponemos la no existencia de una objetividad noticiosa sino que por el contrario queremos, a partir de este reconocimiento, apelar a la noción de noticia como un discurso institucionalizado capaz de producir una representación mediática, que como dijimos, es un mecanismo de (re)producción incompleta e inacabada de un objeto o fenómeno social.

De entenderla así, como un discurso institucionalizado, habremos allanado lo suficiente el camino como para comprender el origen de la noticia, su esencia y su objetivo.

- 4. Liberalismo y derechos de autor. Concentración y pluralidad de información

Hemos observado con desazón a lo largo de los años que los sistemas políticos y económicos liberales, a pesar de sus postulados de promoción del individualismo, de libertad como un derecho inviolable cuyo único límite consiste en no afectar la libertad y el derecho de los demás, no ha asegurado necesaria y automáticamente entre otros aspectos la libertad de expresión.

El principio de libertad de expresión en las democracias occidentales, puede, de hecho, no ser más que un carácter teórico o formalista, fundamentalmente por las presiones económicas que pueden sufrir los medios de comunicación.

Estas amenazas económicas sobre la libertad de expresión de los periodistas pueden provenir tanto de los derechos del propietario de los medios (quienes creando y financiando la actividad y acarreado con ello los riesgos inherentes a la misma son responsables de fijar la línea editorial de la publicación como consecuencia inmediata y evidente del derecho de propiedad que el propio sistema pregona) como de presiones económicas que puedan pesar sobre esa empresa.

“El propietario-patrón tiene sobre sus asalariados un poder de autoridad, de orden y de dirección constitutivo y característico del contrato de trabajo y del lazo de subordinación en cuyo marco ejercen su actividad la mayoría de los periodistas”. (Derieux; 2002) aunque en oportunidades este derecho se contraponen al de autor.

El derecho de autor se basa en la idea de un derecho personal fundado en una forma de identidad entre el autor y su creación que se puede ver condicionado de antemano por presiones

económicas. El derecho moral está constituido como emanación de la persona del autor: reconoce que la obra es expresión de la persona del autor y así se le protege.

Otra característica saliente en la actividad de los medios de comunicación en la actualidad es la concentración en su forma de constitución de grandes grupos (nacionales y multinacionales) y la tendencia a la diversidad de actividades que van de la gráfica a las audiovisuales con participación en otras empresas de comunicaciones, de telefonía, etc.

“En el contexto económico actual, las empresas de prensa, de radio o de televisión son cada vez menos frecuentemente empresas individuales. Las inversiones necesarias implican que esas empresas sean constituidas en forma de sociedades, de tal manera que ya nadie es realmente el único propietario de lo suyo. La empresa personal o individual no habrá sido más que una forma temporal o transitoria de propiedad y de organización entre un régimen de propiedad del Estado y una nueva forma de colectivismo privado. A partir de ahora pesan sobre esas empresas, liberadas de las influencias y controles políticos, unas presiones económicas más amplias y generales”. (Derieux; 2002)

El peligro radica en el tratamiento dado a la información en pos de acaparar audiencias que conlleva a la uniformidad de contenidos. Si no se establecieran límites a esas tendencias, aparecerían graves amenazas a la independencia y al pluralismo de la información.

Evolución de los medios de comunicación en Argentina como formadores de opinión y la injerencia del Estado.

La incidencia de los medios en la sociedad ha ido evolucionando paulatinamente con la misma. Es notorio como a medida que la sociedad ha ido creciendo, los medios han acompañado en algunas oportunidades y en otras no tanto, el establecimiento y el desarrollo de sus instituciones. Algunos hitos significativos los traemos a colación seguidamente.

La fundación de uno de los matutinos más antiguos que perduran en nuestros tiempos, La Nación, reviste un cambio de etapa fundamentalmente en lo relacionado con la política y lo cultural, con una tendencia marcada a la profesionalización del periodismo, a una prensa que con anterioridad a este período se encontraba más sesgada a una sociedad más conservadora y elitista.

“La Nación” fue un proyecto renovador en un momento dónde la sociedad comienza a gestar los progresos que luego describirían a la generación del 80, una sociedad que amparaba una ley de educación básica común y obligatoria (Ley 1420 de 1884), que se disponía a extender sus fronteras en detrimento de los pueblos originarios y albergar la inmigración europea.

Martín Becerra hace estrecha vinculación entre el rasgo contemporáneo del cambio de las políticas educativas de 1980 y la modificación del rol de la prensa. Compara a la escuela y a los medios como “dispositivos” o instituciones formadoras de “asimilación de diferencias y de circulación masiva de concepciones del mundo” ejerciendo un rol de liderazgo destacado en la alfabetización ciudadana y la inclusión social; aunque en un primer momento la supremacía recaía en los establecimientos educativos y se observaba a los medios acompañando y reforzando esa labor, actualmente y mayoritariamente “desde las últimas décadas se invierten los roles con los medios como principal operador y difusor ideológico y el curriculum escolar intentando “actualizarse” y acomodarse, con grandes tensiones internas, a la “sociedad mediatizada”. (Becerra; 2010)

El efecto señalado por el mismo autor es que “al sostener como meta principal la obtención de beneficios que provoca un funcionamiento marcadamente comercial, el tipo de inclusión que realizan es radicalmente distinto al que pretendía la escuela: en los medios, la inclusión es al mercado y el consumo reemplazando, así, a la ideología del ciudadano”.

Esta visión que por analogía se hizo de la escuela y los medios de comunicación ha sido advertida también por otros autores como Barbero (1999), cuando señala que los medios junto con la escuela proporcionaron una “experiencia primordial de integración” aunque en la actualidad configuren, por el contrario, “el dispositivo más poderoso de disolución del horizonte cultural” al propiciar la vulneración y destrucción de principios éticos y morales.

Otros hechos de significativa trascendencia que impactaron la vida de los medios de comunicación, como la injerencia estatal en algunos períodos o la atracción mutua en otros y la retracción en el consumo por cambios en los hábitos sociales; se suscitarán a partir de la década del 40 con la llegada del régimen peronista y se mantendrán con relativa intensidad hasta nuestros días. Ello refuerza la idea de la evolución de los medios en relación a la evolución social.

A comienzos del primer período presidencial de Juan D. Perón, éste había logrado cooptar casi todas las estaciones de radio, que habían juzgado muy críticamente su candidatura presidencial, y los medios que le seguían siendo hostiles fueron combatidos desde el gobierno, como ocurriera luego con la escandalosa expropiación del diario “La Prensa” sancionada por el Congreso en abril de 1951.

Ya en esa época, el “Manual de Instrucciones para las Estaciones de Radiodifusión” (Decreto 13474/46), dispuesto por Edelmiro Farrell en las vísperas de ceder la presidencia al referido presidente, permitió con sus aristas autoritarias desarrollar la presión sobre los medios para convertirlos en condescendientes con el gobierno. El esquema concentrado de cadenas radiales

(Belgrano, Splendid y El Mundo eran las líderes) contribuyó al control de los medios por parte del Poder Ejecutivo.

En 1953, en el segundo mandato presidencial de Perón, el Congreso aprobó la Ley 14241, que sería la primera y única ley de radiodifusión sancionada en democracia en la Argentina hasta la recientemente promulgada en 2009, sobre la que volveremos en apartados posteriores (ver “La inconsistencia discursiva y el control del Estado. La nueva Ley de Medios.”).

La dictadura militar bajo la denominación de “Revolución Libertadora” decretó una nueva ley de radiodifusión, la 15.460 en 1957, que prohibía el funcionamiento en red para evitar la concentración de grandes actores y controlar de esta manera el sistema de medios (que por la escasa presencia de la televisión se trataba fundamentalmente el masivo sistema de radios). La nueva ley de medios continuaba con la tradición de dependencia orgánica, funcional y política de la aplicación de la ley del Poder Ejecutivo e impedía la presencia de capitales extranjeros en la titularidad de las emisoras.

A comienzos de la década del 70, una clase media con poder adquisitivo y hábitos de lectura, donde en cada casa se leía el diario y una o dos revistas semanales, promovió aún más el desarrollo de los medios gráficos. El sector de las revistas iba a ser luego uno de los más afectados por el ciclo de censura que se reinstaura a partir de la ley 20.840 de 1974, que preveía penas de dos a seis años de prisión “a quien divulgara, propagandizara o difundiera noticias que alteren o supriman el orden institucional y la paz social de la Nación”.

La represión a distintas manifestaciones políticas y culturales de la vida pública que se desplegó con fuerza inusitada desde el aparato del Estado a partir de 1974 marca una bisagra para el diagnóstico sobre la evolución de los medios del resto de las industrias culturales en el país.

La combinación entre represión en el plano político, cultural e intelectual por un lado, y retracción significativa de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, que constituyen el mercado de las audiencias de las industrias culturales por el otro lado, reestructuraron radicalmente el sistema de medios y de actividades colindantes vigente hasta ese momento.

El proyecto que se impuso con el Golpe de Estado de 1976 precisó de la represión directa y de la generación del terror como estrategia de disciplinamiento social. En algunos casos, la represión se desató sobre quienes ejercían la comunicación como parte integral de una militancia política y en muchos otros como parte del silenciamiento sistemático de voces críticas.

La retracción del consumo editorial fue paulatinamente compensada por el aumento del consumo de radio y televisión. Como veremos más detalladamente en el apartado “La comunicación a través de la prensa escrita y las nuevas formas de comunicación”, entre 1970 y 1980, dejaron de

editarse más de 250 diarios, con el consecuente deterioro de la diversidad de visiones, sembrando la semilla monopólica que se desarrollará vigorosa en las décadas siguientes. El desplazamiento del consumo de información y entretenimientos masivos de la gráfica al audiovisual facilitó el control de los mensajes, al estar los medios audiovisuales gestionados por un Estado que se repartió la administración de los canales capitalinos, reservándole el Canal 7 al Poder Ejecutivo (Ver cuadro en “Las noticias van al mercado...”).

Los principales periódicos que habían estimulado la atmósfera social pro Golpe de Estado, fueron recompensados a partir de 1976 por el gobierno militar con las acciones de la única fábrica de papel de diarios del país, Papel Prensa, tema que desarrollaremos con más detenimiento seguidamente (Ver “Los inicios de la problemática Papel Prensa”). En ese sentido el gobierno de Videla forzó a los deudos de su accionista David Graiver Gitnacht (muerto en un confuso accidente aéreo el 6 de agosto de 1976) para que traspasaran la sociedad a manos de un consorcio formado por los diarios Clarín, La Prensa, La Nación y el propio Estado Nacional. Esta maniobra fue calificada como “uno de los casos de corrupción más graves de la historia argentina” ya que “pone de manifiesto las relaciones y procedimientos empleados por los grandes grupos de poder” según el ex Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, Ricardo Molinas (1993).

“La extraordinaria asociación entre Estado dictatorial y medios privados en la planta de producción del insumo crítico del mercado de diarios ilustra el cambio del modelo de intervención estatal que instituyó el último gobierno militar. Los ecos del caso Papel Prensa resuenan en el presente, dado que la transferencia de activos generados con aportes colectivos en beneficio de muy pocos actores puede concebirse como un proceso de acumulación originaria por parte de los capitales nucleados en una peculiar sociedad con el Estado”. (Becerra; 2010).

Muchos medios de comunicación apoyaron desde sus editoriales el mensaje transmitido por el gobierno de facto durante los primeros años de la Dictadura; a modo de ejemplo la editorial del diario “La Nación” (cuando se cumplía el primer año del golpe de estado en 1977) rezaba “Una paz que merece ser vivida” parafraseando un discurso de Roberto Viola:

“He hablado de la necesidad de consolidar el éxito. Esa consolidación sólo será completa cuando hayamos alcanzado el fin último de esta lucha, que está más allá de la victoria sobre la subversión. Es necesario ‘ganar la paz’. Una paz que merezca ser vivida, con libertad; con pluralidad de ideas; con justicia, con oportunidades para todos; con instituciones sanas, fuertes y capaces de resistir la continua agresión que se lleva a cabo contra nuestro país...”

Aun así, resulta difícil de explicar y cuanto menos contradictorio “... que la misma sociedad que supo desconfiar de los medios durante 18 años en que uno de sus referentes políticos estuvo proscrito, catapultándolo a su tercera presidencia a pesar de la constante campaña en sentido contrario durante casi dos décadas, argumente tres años después que ha sido engañada y que ha

cedido su consenso mayoritario para la matanza de varios de sus integrantes sin saber qué ocurría⁶². Los medios actuaron como artefactos de articulación del circuito productivo de los mensajes, pero para que esa articulación fuera eficaz requiere del reconocimiento (*consciente o inconsciente, fundado o no*) por parte de la sociedad” (Becerra; 2010).

En 1980 se decreta la tercera Ley de Radiodifusión, N° 22.285, calificada como centralista, autoritaria y discriminatoria (este decreto ley impedía el acceso de los ciudadanos y organizaciones sin fines de lucro a la titularidad de las licencias audiovisuales), establecía un órgano de control (el COMFER) integrado por las Fuerzas Armadas y estipulaba que el servicio oficial de radiodifusión dependiera del Poder Ejecutivo. Esa ley se complementaría al año siguiente con un plan, el Plan ARA, que postulaba la privatización de los canales y radios.

Desde la vuelta a la democracia, cuatro procesos caracterizan al sistema de medios de comunicación: primero, el destierro de la censura directa; segundo, la concentración de la propiedad de las empresas en pocos pero grandes grupos; tercero, la convergencia tecnológica (audiovisual, informática y telecomunicaciones); y por último, la centralización geográfica de la producción de contenidos.

A partir de 1989, en el contexto del proceso de reforma del Estado y de reestructuración económica, se produjo la transferencia de activos estatales a las fuerzas de mercado en todos los sectores incluidos medios audiovisuales y telecomunicaciones, con el argumento de conjurar una crisis económica que adelantó el final del mandato de Raúl Alfonsín y el traspaso del Poder Ejecutivo al candidato justicialista, Carlos Menem. Desde 1989 y hasta la nueva Ley de Medios, los sucesivos gobiernos habilitaron legalmente la propiedad cruzada de medios de comunicación (empresas gráficas se insertaron en el mercado audiovisual), permitieron el ingreso de capitales extranjeros, accedieron a la posibilidad de conformación de sociedades anónimas y de inclusión de capitales financieros en la titularidad de los medios de comunicación, incrementaron exponencialmente la cantidad de medios que puede gestionar una misma sociedad (de 4 a 24), autorizaron el funcionamiento de redes y cadenas con cabeceras emplazadas en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), concedieron la extensión de licencias y derechos (que no siempre fueron previamente acreditados por la autoridad competente) a los ya entonces consolidados grupos de medios, auxiliaron económicamente a las corporaciones mediáticas a través de cláusulas que impidieron declarar su quebranto y otorgaron una serie de beneficios impositivos que son excepcionales en otras actividades y emprendimientos económicos.

⁶² Con la vuelta a la democracia a partir de 1983, una teoría de manipulación contra la ciudadanía pretendió explicar, en términos de “invasión cultural”, por qué la sociedad civil había dado semejante consenso a la dictadura, mostrando a la misma como mera “espectadora de fuerzas maléficas en pugna (la represión estatal y las organizaciones guerrilleras)... embaucada por una maquinaria ajena a su lógica de organización, representada por los medios y por las instituciones represivas”. (Becerra, Martín; 2010)

En este sentido, el descuido de las emisoras de gestión estatal y programación oficial (Canal 7, Radio Nacional y municipales) hasta el presente siglo y el desgano de la clase política para generar un sistema de medios públicos no gubernamentales, sumados a la proscripción del acceso a los medios de cooperativas y organizaciones comunitarias, impidió desde el fin de la Dictadura que germinaran alternativas a los grandes operadores privados. Si bien desde 1999, y con mayor énfasis desde 2003, el sistema de medios de gestión estatal contó con una política de renovación tecnológica y estética, produciendo una programación coherente y de mayor calidad, su dirección sigue siendo definida por el Poder Ejecutivo y su orientación, entonces, continúa ligada al oficialismo de turno.

En un convulsionado 2009, la constatación de que la ley no debe contener como un dique a la expresión de la sociedad civil fue uno de los principales argumentos con los que el Congreso de la Nación aprobó, no sin modificaciones, una iniciativa del Poder Ejecutivo que modificó la ley de Radiodifusión de la Dictadura, por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26522. (Becerra; 2010)

La pregunta que nos formulamos a esta altura es, con que argumento estos mismos gobiernos hoy se “asustan” del multimedio, ese conglomerado mediático que a todas vistas engendraron y alimentaron; ese monstruo al que hoy llaman “Clarín” es tan hijo suyo como cualquiera de los reconocidos, sólo que desde hace unos años, vaya uno a saber por qué intereses en juego, es la oveja negra y el difamador número uno de la familia.

Pero lo cierto es que este evidente y palmario desencuentro ideológico es relativamente cíclico en el examen de la historia de los medios en la Argentina, permitiendo poner en discusión la fórmula de “sistema comercial políticamente dócil” acuñada por Elizabeth Fox (Becerra; 2010) para referirse a las particularidades del sector en América Latina, ya que la docilidad de los medios en la Argentina presenta intervalos en los que se invierte de modo considerable.

Al menos, si se considera la docilidad como complacencia con el gobierno de turno: verdaderas antítesis de docilidad, por el compromiso editorial opuesto a los intereses gubernamentales, han sido las relaciones tormentosas entre los propietarios privados del sistema comercial y los gobiernos con fuerte legitimidad electoral, como el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen; los primeros años del primer gobierno de Juan Perón; el último año del gobierno de Arturo Illia; el último año del gobierno de Isabel Perón; los dos últimos años del gobierno de Raúl Alfonsín; los cuatro últimos años del segundo gobierno de Carlos Menem; y todo el mandato del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

A modo de conclusión y como consecuencia lógica de lo que nos genera la estrecha relación entre los gobiernos de turno y los medios de comunicación entendemos que “Cada vez en que la

política y los grandes medios se aliaron, produjeron un discurso unificado y un consenso social que minó expresiones alternativas. Sucedió a comienzos de los 90 y se repitió durante los primeros años del kirchnerismo. Los discursos incuestionables como los totalitarismos políticos y discursivos siempre atentaron contra la democracia”. (Gasulla; 2010)

La comunicación a través de la prensa escrita y las nuevas formas de comunicación

Un apartado especial merece la prensa escrita por ser este elemento uno de los medios de comunicación más antiguos e influyentes en materia de opinión, manteniendo su vigencia a fuerza de renovación y adaptación constante a los cambios tecnológicos actuales, y por ser el eje central del objeto de nuestro trabajo.

Entre los distintos medios de comunicación que existen, la prensa es considerada como la que mayor efecto de agenda produce sobre el público. (Califano; 2010)

Es manifiesto el consenso en el reconocimiento del papel fundamental de la prensa escrita para la democracia. “En todas las democracias libertad de expresión y libertad de prensa van a la par”. (Ramos; 1993)

La prensa es un medio a través del cual se expresan ideas y planteamientos de determinados grupos sociales en un tiempo y espacio determinado y resultan de vital importancia en materia investigativa por el cúmulo de información almacenada a través de los años, que sirve a los fines de consulta tanto en hemerotecas como en acceso a ediciones virtuales, que en los últimos tiempos se han incorporado en las páginas web de los principales diarios.

“En la actualidad la prensa escrita compite directamente con los medios audiovisuales para garantizar su subsistencia y desarrollo. El mercado publicitario disminuye en detrimento de la prensa escrita a medida que los medios audiovisuales se desarrollan”. (Ramos; 1993)

A lo largo de la historia han demostrado ventajas sobre otros medios tales como: bajo costo de adquisición y de producción en relación a la cantidad de lectores alcanzados, mayor desarrollo y profundidad de la noticias, permanencia física del mensaje dado que puede almacenarse en forma impresa, alcance geográfico nacional y utilización como fuente de información de otros medios audiovisuales o radiales.

Algunas desventajas a señalar tienen que ver con limitaciones técnicas en cuanto a baja calidad en la reproducción (papel, tintas, etc.) y en la logística de distribución que se puede ver afectada por condiciones externas (como el caso de paros o bloqueos, ejemplos de público conocimiento que se han manifestado recientemente). Otra desventaja puede relacionarse con los medios de alcance nacional en comparación con los de alcance regional o local, éstos últimos más orientados a consumidores específicos de una zona determinada del país; mientras que los

primeros, intentando ser más abarcativos y generales, caen en el “pecado” de reflejar mayormente cuestiones de Capital Federal y GBA.

La última pero no menos significativa, quizás tenga que ver con la vorágine en la que está inmersa la sociedad actual, donde el acceso a la información es requisito indispensable pero por medios alternativos que le permitan a la audiencia realizar otras tareas en forma simultánea. El periódico requiere determinada concentración y disponibilidad de tiempo, que quizás no dispone el común de la gente, reservando su lectura para días puntuales de fin de semana o no laborables o por grupos etarios determinados. Ante esta modalidad es que los periódicos han respondido con versiones más compactas, otras de modalidad sin costo o la alternativa “versión on line” lo que ha generado cambios en la manera de consumir, publicar y hacer circular información.

Como ejemplo de lo precedentemente señalado, en 1895, cuando Argentina promediaba 4 millones de habitantes, se editaban 345 periódicos en diferentes idiomas. En 2008, con cerca de 40 millones de habitantes, circulan diariamente casi 2 millones ejemplares de los 197 periódicos existentes. (Wan; 2009).

“En 1930 el diario más leído por los sectores populares, Crítica de Natalio Botana, registraba un tiraje de 350.000 ejemplares, cifra hoy no alcanzada por ningún periódico (Ver “La evolución de las ventas anuales 2008/2014). La retracción del mercado de la prensa diaria argentina también se advierte al destacar que de tres ediciones diarias, actualmente sobreviven las ediciones matutinas. De edición vespertina sólo existen en la actualidad diarios de distribución gratuita. Sin embargo, la citada retracción del mercado editorial, que impactó sobre diarios, revistas y libros, comenzó en el país hace 35 años, período en que se masificó el acceso a noticias y entretenimientos a través de otros canales que operaron –con prácticas bien diferentes a las de la industria editorial como reemplazo en algunos sectores sociales o como complemento⁶³ en otros. Tales los casos de la televisión abierta (hasta fines de los ochenta), de la televisión por cable (desde 1990) y, en el último lustro, a través de la extensión de las conexiones a banda ancha de Internet (proceso concentrado, hasta el presente, en las ciudades más pobladas del país)”. (Becerra; 2010)

A continuación se transcribe un cuadro extractado de la publicación “Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina” de

⁶³ Es posible relacionar el modo en que la televisión funciona como reemplazo de la industria editorial con razones e índole económica en los sectores sociales de menor poder adquisitivo (las sucesivas crisis desde 1975 provocaron profundas caídas del mercado de lectores, y en particular castigó al mercado de la prensa popular), mientras que en los hogares de mayor poder adquisitivo la prensa, a pesar de la disminución de títulos y de su diversidad como sector, sigue ocupando un lugar complementario al audiovisual. Ello ayuda a comprender por qué la prensa sigue ocupando en la Argentina una posición privilegiada en tanto formadora de opinión y en tanto captora de recursos publicitarios pese a ser minoritaria en relación al acceso social a otros medios, como la radio o la televisión. (Becerra, Martín; 2010).

Martín Becerra⁶⁴ (Universidad Nacional de Quilmes – Conicet)⁶⁵ con el objeto de facilitar una lectura integral de la configuración del objeto de análisis, el cual también reconoce de modo esquemático la evolución y superposición de medios en los doscientos años considerados:

ARGENTINA	1895	1940	1960	1970	1990	2008
Población total (en miles)	4044	15893 *	20013	23364	32615	38584
Diarios. Ejemplares vendidos (en miles)	s/d	s/d	1739	1985	1780	1493
Diarios. Títulos editados	345	s/d	s/d	450	135	197
Cine. películas nacionales estrenadas	n/a	49	31	28	10	90
Radio. % de hogares con receptor	n/a	s/d	99	99	99	99
TV abierta. % de hogares con receptor	n/a	n/a	14,5	90	98	99
TV abierta. Canales con programación propia en todo el país	n/a	n/a	3	35	44	44
TV cable/satélite. Cantidad de hogares abonados (en miles)	n/a	n/a	n/a	s/d	1300	6450
Internet. Conexiones BA (en miles)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2976

(*) Corresponde al censo de 1947

n/a: el medio o la tecnología considerada no existía o no tenía desarrollo en el país

s/d: sin datos

Fuentes: Getino (1995 y 2008), Ford y Rivera (1985), Varela (2005), Becerra y Mastrini (2009) y Wan (2010)

- Breve historia del diario Clarín

Clarín es un diario matutino editado en la ciudad de Buenos Aires fundado por Roberto Noble el martes 28 de agosto de 1945. De formato tabloide, es el diario con mayor tirada de la Argentina y pertenece al multimedio denominado Grupo Clarín.

Roberto Noble fue años antes ministro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires de Manuel A. Fresco (1936-39). El matutino tuvo como particularidad el ser uno de los primeros diarios del mundo en incluir un diseño más compacto (tabloide) en lugar del típico diseño sábana que usaban los diarios de ese entonces. El diseño tabloide fue adoptado luego por varios diarios londinenses para no perder a los lectores jóvenes.

A pesar de que en su primer editorial afirma que “Clarín no tiene vinculaciones ni compromisos con las agrupaciones políticas tradicionales”, el diario nace anti peronista. El hermano de Noble era candidato a diputado por la Unión Democrática y en parte es por eso que respalda a los candidatos Enrique Tamborini - José Mosca que la Unión Democrática (alianza entre radicales, conservadores y comunistas) oponía frente al entonces coronel Juan Domingo Perón. El primer hecho significativo ocurre en torno a la aclamación popular por Perón: Clarín decide no salir a la calle el 18 de Octubre de 1945.

Priorizando los temas locales, le da mayor importancia a secciones como "deportes" y "espectáculos". Un par de temas centrales lo fueron posicionando como el matutino más elegido,

⁶⁴ Es investigador, profesor universitario y periodista argentino, doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Autónoma de Barcelona e investigador del CONICET. También obtuvo el título de Magíster en la Universidad Autónoma de Barcelona y de Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires. Especializado en el estudio de los sistemas de medios de comunicación en América Latina y en los procesos de concentración de estos medios, así como en la evolución convergente de las tecnologías de la información y la comunicación, ha escrito varios libros sobre el tema y fue un importante impulsor de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en la Argentina en 2009.

⁶⁵ Publicado en Lugones, Gustavo y Jorge Flores (comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165. Agosto de 2010.

llegaba a los kioscos de venta de la Capital Federal antes que los demás y en ésta y en Buenos Aires costaba 5 centavos, la mitad que el resto de los diarios; en el resto del país costaba 10 centavos.

Roberto Noble y por ende su diario, se apegaron a la corriente del “desarrollismo” encarnada desde lo económico por Rogelio Frigerio, quien tuvo un frustrado paso por el poder en el gobierno de Arturo Frondizi.

Desde sus páginas se apoyó abiertamente el accionar de la última dictadura militar (1976-1983). El 24 de Marzo de 1976 Clarín titula “nuevo gobierno”. Clarín, 25/03/76: “Se abre ahora una nueva etapa, con renacidas esperanzas. Y, si bien el cuadro que ofrece ahora el país es crítico, no hay que olvidarse que todas las naciones tienen sus horas difíciles y que el temple de sus hijos es capaz de levantarlas de su ruinoso caída”. Clarín, 26/3/1976: "Favorable repercusión tuvo en el exterior la asunción por parte de la Junta Militar del gobierno de la Nación. Quizá el mejor indicador se reflejó en el mercado de cambios de Montevideo donde el peso argentino experimentó ayer un alza del 15% con respecto a la jornada anterior".

La línea editorial del diario se ha vinculado de forma constante con los gobiernos de turno, otro caso similar fue “denunciado” por La revista Noticias (de Editorial Perfil, dueña del competidor Diario Perfil) cuando se acusó a Clarín de sostener un pacto con el Gobierno Nacional del presidente Néstor Kirchner, quien decía, usaba al diario Clarín como agencia de noticias propia.

No obstante, durante el paro agropecuario de 2008, los medios del Grupo Clarín tomaron una postura crítica al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Incluso, aparecieron afiches en Buenos Aires con las leyendas "Clarín miente" y "TN: Todo Negativo" (que se observan aun en estos días), éste último, en referencia al canal de noticias Todo Noticias (TN), que pertenece al mismo multimedios que Clarín.

El diario ha despertado amores y odios, principalmente en los últimos años con mayor énfasis. Jorge Fontevicchia, director de Editorial Perfil, califica la línea editorial de Clarín como de tipo "marketinero, que busca satisfacer a la mayor cantidad de consumidores", a su vez, asegura que "Clarín no tiene precio cuando se trata de ir contra la opinión pública, lo que no quita que mientras eso no ocurra trate de sacar el mayor provecho de los gobiernos crédulos que creen que pueden dominarlo". Sin perjuicio de ello, sigue siendo el matutino de mayor tirada nacional y desde 1995, cuando lanza Clarín.com éste se convierte en el sitio web de noticias más visitado del país (seguido por el diario La Nación) y el segundo en América Latina.

- *Proceso de concentración*⁶⁶

El Grupo Clarín comenzó en la década del ochenta su etapa de expansión hacia otras ramas de la industria cultural al adquirir, pese a las disposiciones vigentes (la ley prohibía, hasta 1989, la participación de empresarios de medios gráficos en el sector audiovisual) Radio Mitre con una de las de mayor audiencia de Buenos Aires. Poco después, con la adquisición del Canal 13, se constituye como grupo multimedia y comenzará a experimentar un crecimiento constante ampliando su radio de acción desde el mundo gráfico al audiovisual. En 1992 ingresa al mercado de la televisión por cable al adquirir Multicanal, el mayor operador de cable en América Latina con más de 1.500.000 abonados. Si bien en sus comienzos compartió la propiedad de Multicanal con Telefónica y el Citicorp Equity Investment (CEI), desde 1995 controlaba la totalidad de la empresa. El grupo contó además en los '90 con participaciones en el sector de las telecomunicaciones a través de la Compañía de Teléfonos del Interior (CTI) de telefonía celular y participó de la televisión satelital a través de DirecTV Latin America (Mastrini y Becerra; 2001).

En 1999, el Grupo se constituyó formalmente como Sociedad Anónima. Hacia finales de ese año, el Grupo Clarín S.A. y Goldman Sachs -una banca de inversión con particular énfasis en los mercados de medios y telecomunicaciones - suscribieron un acuerdo de asociación, por el cual el grupo liderado por este último realizó una inversión directa. La operación implicó un aumento de capital de Grupo Clarín S.A. y la incorporación de Goldman Sachs como socio minoritario. En esa operación, se vendió por 500 millones de dólares el 18 por ciento de todo el Grupo Clarín, con la excepción de Multicanal.

Sin perjuicio de ello, a fines de los '90, el holding se encontraba endeudado en 1.000 millones de dólares, llevando al multimedio a un proceso de reconversión interna que incluyó despidos y ventas de algunas adquisiciones. A principios de 2002, el Grupo Clarín vendió su 50% accionario en la empresa de audiotextos Audiotel. En junio de 2002, redujo su participación en la operadora de celulares CTI Móvil del 20 al 2,8% del paquete accionario. Para esta operación, Clarín ejecutó una opción de venta que tenía con la estadounidense Verizon, por unos 240 millones de dólares. De inmediato, pagó un préstamo garantizado, que le permitió reducir su deuda en un 20%. Pasó de deber 1.165 millones de dólares a adeudar 915 millones (Diario el Cronista Comercial, 29-07-2002).

En febrero de 2002, el peor momento de la crisis política y económica que atravesó el país, llegó la primera modificación de la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras, cambios que llevaron a

⁶⁶ En *“Transnacionalización y concentración de los Medios de Comunicación en la Argentina Neoliberal de los 90”* Renee Isabel Mengo, Córdoba, 2009.

bautizarla como “Ley Clarín”, aduciendo que favorecía la posición del diario. La nueva ley extendía los plazos de negociación (de 7 a 9 meses, a 14 a 24) y -en el caso eventual de que no se apruebe el APE (acuerdo con los acreedores)- eliminaba la posibilidad del cram down⁶⁷, una etapa que disgustaba a Herrera de Noble y sus ejecutivos, ya que podría permitir que un acreedor se apropiara de la compañía en una fase previa a una eventual quiebra.

Aun así, la eliminación del salvataje no era el tema más preocupante al que se enfrentaba el multimédios. El artículo 55 sobre los efectos del acuerdo una vez homologado era el que provocaba las máximas preocupaciones de la dueña del grupo, que se había presentado como garante. En la ley original, se establecía que los codeudores solidarios o fiadores quedaban obligados a cumplir con el pago del 100% del monto aportado, más allá de los efectos del acuerdo logrado fuera de ámbitos judiciales. Si la deuda sufre una quita del 70%, por ejemplo, esta situación no afecta el capital aportado por el garante, que debe reponerlo en su totalidad.

La modificación prevista tampoco provocaba la extinción de los compromisos de los codeudores solidarios, pero les permitía ser receptores, por extensión, de las nuevas obligaciones nacidas del acuerdo homologado. Si AGEA (Arte Gráfico Editorial Argentino SA) lograba la aceptación de su propuesta, su directora sólo estaría obligada a cumplir con el porcentaje de sus obligaciones que el acuerdo especifique. Y así fue, por supuesto.

En mayo del 2003, a raíz de un fuerte lobby de los acreedores en general, los plazos de la nueva modificación se redujeron de 10 a 12 meses sin ferias y se reflató la posibilidad de una etapa de salvataje. La situación, que sin dudas establecía un marco legal complicado para el Grupo en el caso de que las empresas endeudadas no lograran un APE, se modificó un año más tarde, en junio de 2004, con la Ley 25.750, que con el objetivo de proteger los bienes culturales, realizó algunos cambios.

Sin la posibilidad de cram down, ningún acreedor o tercero interesado podría quedarse con la compañía, el escenario más temido en el caso de que el holding no pudiera evitar el concurso de acreedores.

Así, dos de las empresas del Grupo Clarín (Multicanal y AGEA) lograron renegociar sus pasivos. La primera sumaba deudas por más u\$s 500 millones logrando un acuerdo extrajudicial con sus acreedores que le permitió reestructurar sus pasivos y continuar operando. Por su parte, Arte Gráfico Editorial Argentino SA con u\$s 400 millones de deuda le informó a la Bolsa de Comercio que casi el 88% de sus acreedores quirografarios habían aceptado la oferta de canje.

⁶⁷ El "Cramdown" es un sistema de propuesta de acuerdo preventivo por tercero, quien en caso de obtener la conformidad de los acreedores, adquiere la empresa concursada. Implica la sustitución del empresario cesante que en subsidio de su fracaso en la obtención del acuerdo es sustituido por otro empresario que se supone en mejor situación para la continuación de la actividad de la empresa.

Estas cifras representaban casi el 95% del total del pasivo del holding conformando el corazón del Grupo Clarín.

Si el contexto legal se presentaba auspicioso para encarar los momentos más comprometidos de un proceso de restructuración, un día después del lanzamiento de la oferta de canje de AGEA, el jueves 4 de diciembre de 2003, el Senado de la Nación aprobó una nueva modificación a la Ley de Concursos y Quiebras, propuesta por los senadores Jorge Capitanich (ex ministro de Eduardo Duhalde) y Miguel Ángel Pichetto.

El proyecto de ley, redactado por los legisladores justicialistas, propone reducir el porcentaje que debe alcanzar una empresa endeudada para conseguir la aprobación de un acuerdo preventivo extrajudicial. La nueva norma reduce la cifra al 51%, menos que el 66,67% que operaba por entonces.

Pero para recomponer su precaria situación financiera, el Grupo Clarín en primer lugar, hizo pesar su alianza con el poder político. Se alineó al oficialismo peronista (encabezado en ese momento por Eduardo Duhalde) y con José Ignacio De Mendiguren (ex presidente de la Unión Industrial Argentina) a cargo del ministerio de la Producción que en enero de 2002 había impulsado la pesificación de los depósitos. Aquel fue un "pequeño alivio" (porque no fue tanta la deuda licuada como otros dicen) para sus finanzas.

Cumplida la tarea de De Mendiguren y de Jorge Remes Lenicov (ex ministro de Economía del entonces presidente Eduardo Duhalde), el grupo comenzó a ejercer presión en el ámbito legislativo para la sanción de la Ley de Bienes Culturales, que protegía (entre otros) a los medios de comunicación contra la embestida de los fondos buitres.

Finalmente, como ya dijimos, se alineó fuertemente al presidente Néstor Kirchner. Esto se traduce en que es el grupo mediático que más publicidad oficial recibía por ese entonces en todo el país.

En el apartado “El poder de los medios en la generación de consenso actual. Antecedentes del caso Argentino” se retomará el tema Clarín y se desarrollará con mayor detalle el predominio del grupo y el quiebre que se produce en el año 2008; donde la postura del matutino ante la problemática del campo lo aleja definitiva y drásticamente del gobierno en ejercicio.

- La evolución de las ventas anuales 2008-2014

El 2008 fue un “año negro” en términos de circulación de diarios. Las cifras que antes eran “pisos” en Clarín y La Nación se convirtieron en “techos”. La baja en la venta de los domingos acompañó a la caída general.

Tanto los diarios Clarín y La Nación sufrieron caídas en sus ventas en el año 2008, comparadas con las de 2007. Clarín mostró una baja en su circulación por tercer año consecutivo y La Nación arroja su segundo descenso interanual. En tanto, la edición dominical de Perfil que en 2007 había experimentado un crecimiento respecto de 2006, en 2008 cayó por primera vez desde que es editado, mostrando una tendencia que es común a todos los medios en general.

Estas conclusiones surgen del análisis de “Diario sobre Diarios” sobre las cifras de ventas mensuales que difunde el Instituto Verificador de Circulaciones en el período que abarca desde enero a diciembre de 2008 y a las que DsD accede de fuentes periodísticas.

Clarín cayó por tercer año consecutivo. Su promedio de venta anual se ubicó por debajo de los que había alcanzado en los últimos cuatro años. Además, por segundo año consecutivo, el matutino no logra que su promedio se ubique por encima del que era su “piso”: los 400.000 ejemplares. Con una particularidad: en 2008, por primera vez, el diario no superó en ningún mes esa barrera.

El mejor mes de Clarín en su circulación de 2008 fue marzo, cuando alcanzó un promedio diario de 396.920 ejemplares de lunes a domingo. En 2007 había logrado perforar esa barrera en sólo un mes. Para dar una idea de la caída: en 2005 sólo había caído por debajo de los 400.000 en un mes.

El segundo mejor mes de Clarín fue agosto cuando alcanzó los 388.058 ejemplares promedio diario de lunes a domingo. Sus peores meses en ventas fueron diciembre (360.654 ejemplares promedio diario) y abril (369.826). El promedio anual en 2008 se ubicó en los 379.596 ejemplares, por debajo de los obtenidos en 2007 (388.849), 2006 (407.352), 2005 (416.887) y 2004 (411.696).

La tendencia negativa del matutino no logró revertirse en los años subsiguientes; algunos datos de ventas se señalan a continuación:

En un informe publicado por Diario sobre Diarios, Clarín, el diario argentino de mayor venta en la Argentina, sigue cayendo en puntos porcentuales en sus ventas que no afectan su cómodo primer puesto, pero que significan una tendencia negativa persistente. En enero de 2010 las ventas cerraron con 344.945 ejemplares mientras que el mismo mes de 2011 fue de 273.954

Para enero de 2012 las ventas del Diario Clarín habían logrado 297.994 unidades, con un leve repente respecto del año anterior, pero muy lejos de sus valores históricos.

El 2013 se despidió con otro mes sin cambios en el ranking de los diez diarios más vendidos de la Argentina. Ocho subieron y dos cayeron. Basado en fuentes periodísticas que suministraron a

Diario sobre Diarios (DsD) el informe del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC). - Clarín vendió 244.820 ejemplares de lunes a domingo.

Los últimos datos obtenidos muestran al matutino en su peor guarismo. Clarín toca su punto mas bajo de ventas en octubre de 2014 con 219.360 ejemplares.

El poder de los medios en la generación de consenso actual. Antecedentes del caso Argentino.

Muchos medios, no como un modelo ajeno sino en definitiva como parte de la sociedad toda (puesto que están dirigidos por personas inmersas en ella), tienden a dejarse seducir y cautivar por algunos gobernantes, en algunos casos por convicción, por ideología y cuando no, por cuestiones económicas.

Los medios de comunicación presentan la peculiaridad de contar con el “poder” de endiosar o demonizar un personaje y calar hondo en el imaginario social, en la conciencia colectiva que luego se ve reflejada en el pensamiento individual, todo ello, con relativa facilidad. Es así que con diplomacia a veces y con llana naturalidad en otras, dependiendo del efecto deseado, celebran desde sus editoriales los aciertos y virtudes de sus “candidatos” y disimulan sus debilidades, priorizando y resaltando con mayor énfasis algunas medidas y cubriendo algunas críticas.

Algunos ejemplos significativos de como los medios de comunicación pueden influir en la conciencia colectiva nos traen a la memoria la exitosa campaña de publicidad del ex publicista de Fernando De la Rúa, Ramiro Agulla, en la campaña presidencial de 1999 donde el adjetivo “aburrido” se convirtió en virtud del slogan ganador, como forma de contrastar la frivolidad de su antecesor. La realidad se dio de bruces ante un presidente que debió renunciar luego a su cargo cumpliendo 2 años y 10 días de gobierno en medio de numerosas protestas sociales durante una de las peores crisis económicas que soportó la Argentina en el año 2001.

En ese entonces, el equipo de comunicación lanzó a la calle un spot donde se mostraba un Fernando De la Rúa con una audacia inusual. Fue el comienzo de la transformación. En una nota que el propio comunicador le dio a Graciela Mochkofsky de la Redacción del diario La Nación, Agulla manifestaba que, con ese aviso, "De la Rúa entró en la piel de todos los argentinos, de los niños, de las familias. Fue lo que captó la atención de todo lo que vino después. Era mostrar a un tipo capaz de hablar de lo que sea. Hablaba con honestidad. Y si se pensaba que De la Rúa era un tipo que dudaba, era mejor tener a la gente pensando que no, que es aburrido. Porque se puede ser presidente y aburrido, pero no se puede ser presidente dubitativo o débil. Era poner a la gente a hablar de lo que nosotros queríamos que hablara y olvidar lo que nosotros queríamos que olvidara".

Lo trágico fue que esa debilidad, maquiavélicamente eclipsada en la publicidad, no dejó de ser tal y aunque la sociedad “pensaba” en lo que los medios le transmitían, un presidente constitucional elegido dos años antes con el 48,5% de los sufragios tuvo que abandonar el sillón de Rivadavia en helicóptero luego de que, un año antes (octubre de 2000) renunciara a su cargo su vicepresidente (Carlos “Chacho” Álvarez, líder del FREPASO- Frente País Solidario, movimiento integrante de la Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación junto con la UCR) envuelto en conspiraciones, escándalos y denuncias de corrupción por la mentada “BANELCO⁶⁸”.

En ese sentido, y sumado a los hechos de corrupción señalados y a la gravedad de la crisis económica que emergía para el año 2001, esos mismos medios de comunicación; aquellos que en un principio lo encumbraron, luego lo ridiculizaron en una parodia televisiva sin precedentes en la historia de nuestro país burlando la embestidura presidencial. Si bien es cierto que difícilmente se pueda responsabilizar al conductor de un programa televisivo (Marcelo Tinelli -"El show de Videomatch 2000") como el generador de la crisis o desestabilizador de un gobierno, la parodia (en la que el entonces presidente dirigiría un mensaje navideño pero que finalmente se convirtió en una escena de suma tensión en la que apareció expuesto al extremo) abrió un debate sobre el rol y la responsabilidad de los medios de comunicación.

Por otro lado, “La llegada de Carlos Menem al gobierno en 1989 sólo explotó, y con éxito, ese odio hacia el Estado, no lo creó. Sin embargo, la prensa gráfica comercial, intervino en la creación de consensos y construyó un discurso que fue funcional al modelo neoliberal instaurado por el gobierno de Carlos Menem y profundizado con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía. El hecho de repetir una y otra vez, hasta el hartazgo, la inutilidad estatal y los beneficios de privatizar las empresas de servicios públicos es lo que el recordado ensayista, periodista y profesor, Aníbal Ford llamaba “mediaciones”, dispositivos de construcción de hegemonía (...) donde operan interpretaciones que después se institucionalizan en el sentido común”. (Gasulla; 2010)

No hay duda que estos dos ejemplos ponen de manifiesto el poder que los medios pueden adquirir y de qué manera pueden influenciar en el pensamiento individual, es por ello, en virtud del mismo, que se convierte en un valor tan destacado.

La relación del Kirchnerismo y el diario Clarín no escapa a lo señalado precedentemente. En un aviso de campaña cuando Cristina Fernández de Kirchner y Julio Cobos (por entonces su futuro

⁶⁸ En alusión al caso de corrupción denunciado durante el gobierno de la Alianza para aprobar la ley de flexibilización laboral.

vicepresidente) se promocionaban para las elecciones de 2007, al spot publicitario “oficial”⁶⁹ le bastaban unos pocos segundos para mostrar como “la economía y el consumo” iban para arriba, con sólo desplegar la tapa de Clarín, usada como argumento irrefutable de la relación del gobierno con el matutino. Durante los cuatro años de Gobierno de Kirchner, desde Alberto Fernández (el Jefe de Gabinete de Ministros) al propio Presidente le comentaban a Eduardo van der Kooy las buenas noticias para que las colocara en el panorama del domingo (ver análisis cualitativo de las editoriales en el apartado siguiente).

Desde 2002 a 2008, momento en el que comienza a tensarse la relación con el matutino, Clarín no era ni “monopolio”, ni tenía relación con la dictadura, ni defendía intereses oscuros, ni mentía, ni desinformaba.

“En el 2008, en una guerra de poder nunca antes vista, un gobierno comenzó a cuestionar el poder de Clarín, ese monstruo, temido como cualquier criatura de estas características y tamaño, aunque creado por sus propios y futuros detractores. Esas relaciones *non sanctas* de ayer son estas relaciones incestuosas de hoy en que los ciudadanos y los periodistas sin compromisos políticos ni económicos con un grupo empresario determinado, observan “la guerra”, día a día, envueltos en una pelea estéril en donde la mayor perjudicada es la verdad. El periodismo puede ser de izquierda o de derecha; pero siempre debería mantener la honestidad consigo mismo que es la única forma de serlo con el lector, con el oyente y con el televidente. El compromiso ideológico no debería ir a contramano con la veracidad”. (Gasulla; 2010)

“Se dice que la primera víctima de una guerra es la verdad”, la frase se atribuye en Estados Unidos a Hiram Johnson, senador aislacionista por el estado de California en 1918. Independientemente de la autoría de la cita (hay quien la atribuye a Esquilo⁷⁰), lo cierto es que se debe aplicar al peso económico de la guerra, y en esta “guerra mediática” sin dudas la verdad es la principal perjudicada.

Seguidamente intentaremos reconstruir la génesis del estado actual de tensión entre el gobierno Kirchnerista y el diario Clarín.

- 1. Los inicios de la problemática con “Papel Prensa”

Un Decreto del 3 de marzo de 1946, firmado por el entonces presidente Edelmiro J. Farrell, sería crucial luego para amordazar a la oposición periodística. Era una autorización del Poder Ejecutivo para disponer el papel de los diarios que permitiría con distintos artilugios hacer la

⁶⁹ Spot de campaña de Cristina Kirchner en 2007 titulado “Dolores Argentina, la nena que nació el día en que todos nos queríamos morir” relata la historia de una niña nacida en diciembre de 2001 y cómo su historia atraviesa todos los males que sufrió el país en la furiosa crisis y enumera los distintos logros alcanzados por la gestión de Néstor Kirchner.

⁷⁰ Dramaturgo griego. Predecesor de Sófocles y Eurípides, es considerado como el primer gran representante de la tragedia griega.

historia de las violaciones a la libertad de prensa en la Argentina, de forma más reveladora que cualquier otra.

Aunque se puede violar la libertad de prensa o censurarla de diversas maneras, censura puede entenderse “... como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, numeral 3)

La importación de papel de diario estaba regulada en aquellos años 40 por el Banco Central; la distribución anual de esa materia prima se hacía mediante otros decretos, en un mecanismo de evidente control de la prensa ya que mediante mecanismos oficiales, que en otros países se utilizó para asegurar la necesaria vigencia de varios medios como único resguardo de una auténtica libertad de prensa, se utilizó aquí para determinar directamente la cantidad de páginas con las que debía salir a la calle cada diario.

El método de presión no sólo consistió en la administración con tintes de incipiente discriminación sobre el principal recurso que utilizaban los diarios, sino que también durante el primer peronismo se apropió directamente de los medios radiales y gráficos, constituyéndose como empresa con el nombre de “Editorial Democracia” llamada también la “cadena oficial”, integrada por nueve diarios expropiados: “Democracia”, “El Laboralista”, “La Época” y “Noticias Gráficas” de la Capital Federal; “La Mañana” de Mar del Plata; “Democracia” y “Rosario” de Rosario; “Meridiano” de Córdoba y “Libertad” de Mendoza. No integraban la cadena pero también eran oficialistas “Critica”, Editorial “Haynes”, “La Razón” y “El Líder”.

Pese a comenzar a formarse “la cadena de medios” en manos del gobierno peronista, y el cierre de “La Prensa” por su resistencia a someterse al período, es considerado un muy buen ciclo de la prensa argentina, donde hasta 1951 el lector que quería tenía todos los enfoques distintos de una prensa pluralista. Luego de ese periodo quien quisiera enterarse de la información que la prensa oficialista ocultaba, sólo podía escuchar radios uruguayas o conformarse con leer Clarín o “La Nación” que muy tibiamente, en textos perdidos, daban algunas de las noticias que no convenían al gobierno.

Papel Prensa (primera empresa argentina dedicada a la producción de papel de diario) nace en 1971 a partir de un Decreto –Ley 18.312 que dicta el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía el 11 de agosto de 1969, que creaba un “Fondo para el desarrollo de la producción de

papel prensa y celulosa” al que se le destinarían las recaudaciones en concepto de contribuciones⁷¹ que se le aplicarían a la importación de papel.

Durante diez años todos los diarios del país pagaron 10% de sus importaciones para montar una fábrica de papel, que luego se “cedería” a tres grandes diarios⁷², quienes elevaron el arancel, acorralando a diarios que en el afán de subsistir compraban el papel a precios exorbitantes. Cuando cesó el arancel y los precios bajaron, Papel Prensa no le vende a nadie, beneficiando sólo a los grandes diarios dueños.

El primer esbozo del proyecto de lo que hoy representa Papel Prensa fue ideado por el marino y político Francisco Manrique en 1977 aunque recién puso en marcha el monopolio hacia 1977, en manos de José Alfredo Martínez de Hoz (Ministro de Economía), Guillermo Walter Klein (Subsecretario de Coordinación Económica) y Raimundo Podestá (Secretario de Industria), cuando intentando sacar de la órbita del gobierno un proyecto de fábrica que estaba en manos del Estado se convoca a los cuatro diarios más importantes de la época⁷³ para privatizarlo.

Aunque la idea en principio resultaba teóricamente aceptable, el principal error fue no medir el desnivel futuro que generaría en la prensa beneficiando a tres diarios, La Prensa no aceptó ingresar como socio, prácticamente porque se los regalaron; agudizando la brecha con los restantes medios.

En una editorial que publicaba el diario “Crónica” en el año 1986, se planteaba claramente el problema: “Bien es sabido, por ejemplo, que en el país hay dos tipos de precios para el papel con que se imprimen los diarios: para uno está el que produce Papel Prensa, que cotiza la tonelada de 380 australes, y para los otros el de Papel de Tucumán, que cuesta 570 australes la tonelada, un 60% más. Con el producto más barato se confeccionan los diarios socios del Ejecutivo, como Clarín, “La Nación” y “La Razón”, y con el más caro la casi totalidad de los restantes editados en todo el país. Cuando “Crónica” denunció (el hecho)... el Ejecutivo salió al cruce de nuestra denuncia y se “interesó” en el tema: para ello nos convocó a una reunión en la empresa Papel de Tucumán para hallar “una solución” al serio problema que padecíamos. Claro que en la misma no se citó a Papel Prensa, porque su producto era y es mucho más barato y está “reservado”, casi en su totalidad, para los diarios que forman la sociedad con el gobierno de turno”. (Diario Crónica en tapa 8 de octubre de 1986).

⁷¹ Se estableció un 10% a la importación de papel de diario desde el 1° de agosto de 1970 hasta la puesta en marcha de la fábrica.

⁷² Mediante una reunión mantenida en oficinas del Diario La Nación el 2 de noviembre de 1976 donde Lidia Papaleo (viuda del titular de Papel Prensa David Graiver) bajo amenazas de muerte que ella misma denunciara luego en 2010 en declaraciones antes los fiscales Marcelo Molina y Hernán Schiapiro en la causa por irregularidades en la venta de Papel Prensa, que a la fecha continúa abierta. Cabe recordar también, que Lidia Papaleo fue secuestrada con fecha 14 de marzo de 1977 por la supuesta relación que se le adjudicaba a su esposo con el grupo Montoneros, con quienes mantenía una deuda por el secuestro de Jorge y Juan Born que él administraba clandestinamente.

⁷³ La Nación, Clarín, La Razón y La Prensa.

El tema del precio del papel que paga Clarín (inferior al costo de producción) junto con otro accionar denunciado a través de la compra de la devolución de diario a un precio cercano al de tapa (cuando a otras editoriales se les paga mucho menos) son ejes fundamentales de las sospechas de “subsidio encubierto” al matutino.

El 31 de agosto de 2010, el Boletín Oficial publicó el Decreto 1210/2010, firmado por la Presidente, el Jefe de Gabinete y el Ministro de Justicia, disponer a la Secretaría de Derechos Humanos poner a disposición del Poder Judicial el informe “Papel Prensa SA: la verdad”, y que intervenga como parte querellante en las causas que resulten y en las que se investigue la comisión de delitos de lesa humanidad en perjuicio de quienes fueran integrantes de la firma Papel Prensa SA y de otras personas con las que aquellos tenían alguna vinculación.

La respuesta del periódico no tardó en llegar “...los reiterados hechos de violencia física y verbal ocurridos desde 2009 en torno a Papel Prensa confirman la intención gubernamental de apropiarse de la empresa a cualquier costo. El Gobierno, violando la división de poderes, preparó un informe ilegal, basado en tergiversaciones, a través del cual pretende modificar los hechos históricos para justificar así una posterior intervención de la empresa, que hasta ahora no fue posible por los frenos de la Justicia”.

- 2. Surgimiento del “monopolio”

“Entre la oposición severa y crítica de “La Prensa”⁷⁴ y el halago permanente de la gran cantidad de medios que constituían la “prensa oficial” se fue ubicando como independiente el nuevo diario Clarín que nunca integró, hay que reconocerlo, el coro totalmente obsecuente sometido al peronismo...Pero al diario le gustó esa palabra (independiente) y trató de usarla siempre para autodefinirse aun cuando, a partir de 1977, al quedar Clarín como socio del Estado, con “La Nación” y “La Razón” era lo menos independiente que cualquiera se puede imaginar para un diario”. (Ramos; 1993)

“Se decía en aquellos años que si Clarín se salvó de la intervención y de sumarse a la cadena de medios oficiales del peronismo fue precisamente por la precariedad de sus activos e instalaciones, que además no eran propias...Fue uno de los primeros golpes de suerte que, históricamente, jugó en favor de lo que luego sería un gran monopolio informativo”. (Ramos; 1993)

⁷⁴ “Era un diario soberbio, bien conservador, despótico y despreciativo hasta mas allá de la objetividad periodística para analizar y escribir sobre aquel peronismo” (Ramos, Julio; 1993).

La segunda circunstancia fortuita e histórica que benefició a Clarín, sobrevendría luego del cierre de “La Prensa”, dado el incremento de avisos clasificados que le transfirió⁷⁵.

La tercera vendría luego de la mano de “La Razón” quien desde mediados de los años ’50 hasta la década del ’70, que fue la época de esplendor y de mayor gravitación de este vespertino, iría cediendo el ranking de ventas a Clarín. Cuando con el acceso paulatino de la clase media al auto propio en los años 60/70 (ese sector social más consumidor de diarios usara menos los medios de transporte público) aumentó el nivel de audiencia en las radios precipitando luego el derrumbe con la llegada de la televisión y La Razón terminó siendo objeto de una maniobra por la cual sus acciones en Papel Prensa también pasaron a un precio vil a Clarín.

La obtención de créditos oficiales y el beneficio en forma desmesurada por la publicidad oficial que recibía en cantidades muy por encima de lo que recibían los demás diarios, posicionó en el primer lugar al matutino en el gobierno de Frondizi. Aunque en realidad Clarín le sacó créditos blandos a todos los gobiernos, civiles o militares. En 1971 (gobierno de Onganía) logra sacarse una pesada y peligrosa deuda con el ya desaparecido Banco Israelita, refinanciada con un crédito que le otorga el gobierno en el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) posicionando y consolidando a la viuda de Noble, Ernestina Laura Herrera.

Ramos en su libro pone de manifiesto que si el primer peronismo no hubiera cometido “...ese acto de barbarie cívica...” al cerrar el diario más poderoso y antiguo del país; hubiera sido “La Prensa”, al sobrevenir la difusión social de los medios electrónicos en los años ’90, el gran monopolio que hoy representa Clarín en el mercado de las comunicaciones, pues “...las distorsiones monopólicas ... son propias de toda empresa que las circunstancias y algunos otros ingredientes –faltas éticas en algunos directivos y carencias de normas legales de prevención– ponen en camino hacia ese mal”.

“...Cuando un medio (...) toma una dimensión exorbitante en un país, derivará, inevitablemente, a formas monopólicas y demandará que los parlamentos de los países tengan que poner límites en beneficio del interés común”. Premonitoriamente señalaba que el poder de prensa no acotado por leyes degenera la propia libertad de expresión y la democracia, presagiando que “es una ley natural de la prensa que han aprendido casi todos los países occidentales, y los que todavía no lo aprendieron lo aprenderán”.

Con el diario más afianzado en lo económico dada las circunstancias comentadas precedentemente, la leyenda del monopolio comienza a gestarse años después.

⁷⁵ Para ese entonces se estimaba que el rubro publicitario convergía casi el 45% del mercado del diario de los Gaiña Paz.

La historia relata que el endeudamiento eterno inducido durante la década del '70 estableció, desde entonces, una sangría permanente de recursos y una dependencia forzada con los organismos financieros internacionales y los acreedores externos. Es por ello que la cuestión de la deuda, no representa un dato menor al convertirse en prioridad de las políticas a seguir, derivando hacia fines de los '80 en un proceso de profundas transformaciones económicas y estructurales que forjan los cimientos del nuevo modelo, signado por la aceptación acrítica del paquete de medidas conocidas como “Consenso de Washington”. (Piovani y Eliades; 2005)

En consonancia con el modelo de corte neoliberal que se afianzó en la Argentina desde comienzo de los años '90 y de la mano de un nuevo Estado desregulador, se fueron modificando, a través de distintos instrumentos jurídicos, los marcos legales para viabilizar los intereses de empresarios locales y foráneos⁷⁶.

La política que deviene tenía entre sus principales objetivos crear las condiciones necesarias para atraer el capital internacional y reingresar al mercado mundial de capitales dando signos de que Argentina avanzaba en el rumbo correcto adecuándose a las consignas establecidas en el paradigma neoliberal, donde nuestro país sobresalió como el más destacado de la región.

La Ley de Reforma del Estado fue pues, la norma que propició las privatizaciones de los medios y empresas que hasta ese momento estaban en manos del Estado, y al mismo tiempo legitimó la posibilidad de conformación de los denominados “multimedios” (empresa propietaria de un diario, una revista, explotadora de un canal de televisión, una radio AM y su FM complementaria, un circuito cerrado de televisión por cable o codificado, más la eventual participación en agencias de noticias y proveedores de papel) asistiendo a una espectacular concentración de medios.

El caso Argentino confirmó la tendencia “en las últimas dos décadas del Siglo XX, y casi en concierto, los países latinoamericanos liberalizaron, desregularon y privatizaron las principales áreas informacionales, incorporando capitales externos cuya progresiva inserción está marcando el fin de la gestión artesanal de las comunicaciones, permitiendo el cruce de capitales de una industria a otra y profundizaron la erosión de la intervención estatal en el control de las actividades” (Mastrini y Becerra; 2010)

El mapa mediático empieza a cambiar diseñando un nuevo escenario de concentración y convergencia en la denominada “sociedad de la información” operando directamente en la prestación del servicio de radiodifusión.

⁷⁶ La imposibilidad de participación extranjera en los medios logró sortearse a través de la firma de acuerdos internacionales (de mayor jerarquía que las leyes nacionales y hasta la misma Constitución) como un Tratado Bilateral sin cláusula de reciprocidad del año 1994, suscripto con los Estados Unidos y luego extendido a países de Europa, que habilita a las empresas de esos países a la adquisición, en carácter de propietarias, de hasta el 100% del paquete accionario de los medios locales.

Aunque no se lo propongan expresamente, los monopolios, tienden a exterminar o debilitar los medios de información alternativos que forman el mosaico de diversidad de los mensajes, necesario para que exista un estado democrático. Existen monopolios de información en muchas ciudades del país, que afectan a ciudadanos cautivos, sujetos a distorsiones mentales, con el temor de no poder ejercer tampoco un periodismo con libertad. Estos peligros son incompatibles con la democracia y los derechos del hombre. Muchos países lo han entendido y por consiguiente van adecuando sus legislaciones para resguardar la libertad de expresión y asegurar la pluralidad de medios. (Ramos, Julio; 1993)

Pero aquí deberíamos detenernos deliberadamente y concentrarnos en el término monopolio. Para muchos autores, lo que determina la calidad o categoría monopólica en el aspecto comunicacional no es que haya un solo medio en el mercado sino la dimensión y la gravitación del medio más fuerte. Para Julio Ramos, en “Cerrojos a la Prensa”, Clarín en los años 90 era monopolio aunque existieran otros medios, porque su dominio superaba en promedio más del 65% del total del mercado de la producción (papel), gráfica, ingreso publicitario, ondas radiales y televisivas, proyectos satelitales y otras formas de transmisión (correos, telefonías móviles, etc.).

Aun así, la definición indica que para que exista un monopolio, es necesario que en dicho mercado no existan productos sustitutos, es decir, no existe ningún otro bien que pueda reemplazar al producto determinado y, por lo tanto, es la única alternativa que tiene el consumidor para comprar.

Suele definirse también como «mercado en el que sólo hay un vendedor», pero esta idea pertenece a un "concepto puro" o sea, algo que está más cerca del "mundo de las ideas" que del mundo real, donde el monopolista se destaca más bien en cuanto a las características de su producto. Y justamente es el producto lo que caracteriza a los medios masivos de comunicación.

La lógica en la que funcionan económicamente los medios de comunicación en relación a la forma en que funciona el flujo de información es la de un emisor a múltiples receptores, pero sin capacidad de respuesta o diálogo. Esta es la única forma que han encontrado de funcionar económicamente, el único modelo de negocios que funciona, dado que los medios tienen una composición de gastos problemática: sus costos fijos son altos y sus costos variables reducidos. De ahí su necesidad de generar economías de escala (proceso mediante el cual los costos de producción tienden a reducirse cuando aumenta la cantidad de objetos producidos, con lo cual se maximizan los ingresos) que lleva a la concentración.

Es en esta última línea que se establece la diferencia principal en términos económicos: mientras que para algunos vendedores monopólicos la forma de maximizar sus ganancias es reducir la

producción y elevar el precio del producto, para otro (como los medios de comunicación) es lo contrario: cuanta mayor llegada, cuanto más produzcan, cuanto más lleguen, más rentable será el medio. O sea, en el mercado de los massmedia, más gana el que llega a más consumidores.

Justamente, el mapa de medios revela la composición económica del Grupo Clarín quien es dueño o tiene acciones en diversos medios de comunicación y otras empresas. El siguiente cuadro muestra su evolución.

	Grupo Clarin		
	1950	1995 (1)	2012 (2)
Diarios	Clarín	Clarín	Clarín La Razon (dist. Gratuita) Los Andes de Mendoza La voz del interior de Cordoba
Revistas		Elle	Olé Muy Viva Tiki Tiki Elle Genios Guía para padres Jardín de genios Casas y pisos Ñ Pymes
TV abierta		Canal 13	Canal 13
Operadora de TV por cable		Multicanal TN TyC Sport	Cablevisión TN TyC Sport Canal Rural Metro Magazine Volver Quiero musica en mi idioma
Entidades Periodísticas		ADEPA CEMCI AEDBA ATA ARPA	
Radios		Radio Mitre Radio 100 FM La Red	Radio Mitre Radio 100 Radio Disney Argentina Carburando Mitre de Cordoba Mia FM
Productoras de TV		82 licencias de radiodifusión	150 licencias de radiodifusión
Cinematográficas			Pol-ka Ideas del Sur
Dominio de teatros		Ticketron	Patagonik
Ferias y exposiciones			Expoagro Expo Argentina Educativa
Manuales			Matemática Ingles Yes!
Procesamiento e impresión de datos			Impripost
Contenidos digitales			Clarín Global/Compañía de Medios Digitales (CMD S.A.)
Otros		Agencia DyN Papel Prensa	Agencia DyN Papel Prensa Teledportes
Control de diarios en el interior		CEOP	Compañía Inversora de Medios de Comunicación S. A. (CIMECO)
Servicios de cable o satélite e Internet		Multicanal TRISA TSC	Cablevisión, Fibertel, Fibercorp Canal 10 Necochea y Canal 11 Miramar, también en Mar Del Plata Canal 12 Cba Canal 7 de Bahía Blanca Canal 2 de Salta Canal 6 de Bariloche Datamarkets (Servicio de Banda Ancha Empresas), Ciudad (Servicio de DialUp), Flash (Servicio de Banda Ancha/Fusionado con FiberTel), Fullzero (Servicio de Internet Free). Vontel, Telefonía IP empresas y hogares mediante software SoftPhone
(1) Fuente "Los cerrojos a la prensa" (Julio Ramos) y portal Diario Clarín			
(2) Fuente portal Diario Clarín			
En grisado participaciones del grupo en otras empresas.			

Podremos discrepar en el significado del vocablo monopolio y en la utilización del mismo a los fines de este trabajo, podremos no ponernos de acuerdo si es el término que mejor define al multimedia Clarín; pero ahora bien, en lo referente a la faz práctica actual, a la semiología del término en relación a la interpretación y el sentido que se le otorga ¿Cuántos otros medios masivos de comunicación son rivales identificables del Grupo Clarín, cuántos pueden absorber tanta demanda, cuántos pueden generar semejante economía de escala, cuántos influyen con sus editoriales en la agenda social y cuántos pueden poner en circulación sus productos por tal red de

distribución? Quizás la terminología monopolio no le quepa al multimedio en su definición tácita pero sin duda, aun a riesgo de tener que reformular la denominación de su alcance (aquella que tan arraigada está en el imaginario colectivo aun antes del enfrentamiento actual con el gobierno), no hay competencia real que hoy pueda hacerle frente a semejante grupo mediático y por ende eso lo convierte en un medio capaz de rebasar, sin duda, la esfera mediática para gravitar la esfera política de un país.

- 3. La nueva Ley de Medios

En los sistemas sociales democráticos, el Estado asume una gran responsabilidad en la defensa de la libertad de información y del pluralismo de expresión. Por ello deben definirse criterios claros de intervención que den razón de que esfuerzos de concentración están permitidos en el sector de los medios de comunicación y cuáles no lo están. Así deben determinarse no sólo la variedad de la información, es decir la oferta de medios de comunicación, sino también el número de ofertantes o propietarios de dichos medios dentro de una determinada zona de difusión.

El 24 de mayo de 2005 se publicó en el BO el Decreto N° 527/2005 que dispuso suspender por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el art. 41 de la Ley 22.285. El sistema mediático, tal como estaba a ese momento, se consolidaba y fortalecía con una permanencia garantizada “legalmente” por el Poder Ejecutivo (sin rango de ley emanado de un acuerdo democrático, desdeñando el trámite parlamentario) durante diez años más de lo previsto inicialmente, restringiendo por consiguiente el acceso de otros medios, limitando la pluralidad, consolidando la exclusión preexistente y dejando intacto el escenario mediato establecido por la Ley de Reforma del Estado.

“Diez años más cuanto menos para los medios establecidos implica diez años más de los mismos propietarios, de las mismas manos, de la misma información, de la imposibilidad de tener nuevos concursos de frecuencias para que en una competencia libre gane la mejor propuesta”, mostrando quien tiene “voz” e “imagen” en la Argentina con claras pautas de la “política comunicacional” del gobierno con normas funcionales a los intereses empresarios. Da cuenta que la “...lógica no es la de la declamada democrática sociedad de la información, sino la lógica del poder: el poder mediático y el poder económico que pretende arrebatar una vez más, el poder de la palabra.” (Piovani y Eliades; 2005)

Y aunque con fecha 17 de agosto del mismo año el Congreso aprobó una nueva modificación del art. 45 de la citada ley de Radiodifusión, permitiendo a las personas jurídicas sin fines de lucro acceder a la actividad radiodifusora en pos de la incorporación de un sector no comercial

históricamente excluido de dicha actividad, la exclusión seguía existiendo porque esta posibilidad se les abría después de haber garantizado la extensión de las licencias “legales” actuales y quedando para el resto lo poco disponible del espectro radioeléctrico.

26 años en los que se sucedieron gobiernos democráticos tuvieron que pasar para reemplazar la anterior ley de Radiodifusión 22.285 del año 1980, por acción de lobbies mediáticos; los mismos que no se opusieron a medidas colaterales que permitieron que medios gráficos obtuvieran licencias audiovisuales y que se aumentara la cantidad de medios que podía poseer cada empresa en una marcada orientación monopólica; lo que a las claras mostraba por lo pronto una seria incapacidad y falta de voluntad política del Congreso para regular en materia de radiodifusión.

Con la Ley 26.522 (promulgada el 10 de octubre de 2009) de Servicios de Comunicación Audiovisual se establece las pautas que rigen el funcionamiento de los medios radiales y televisivos en la República Argentina.

El proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina fue aprobado por esta Cámara luego de que se le realizaran más de 100 modificaciones, adquiriendo de esta manera la media sanción. En la Cámara de Senadores de la Nación fue aprobado por 44 votos a favor y 24 en contra.

El Grupo Clarín impugnó sistemáticamente la aplicación de cuatro artículos de la Ley (41 “Transferencias de las licencias”, 45 “Multiplicidad de licencias”, 48 “Prácticas de concentración indebidas” y 161 “Adecuación”) mediante el uso de sucesivas medidas cautelares, cuestionando aquellos aspectos que limitaban la acumulación de licencias de televisión por aire y por cable y que obligaban a la desinversión, en consecuencia, de aquellos grupos económicos que se hallaran más allá de esas limitaciones.

Finalmente, en octubre de 2013, la Corte Suprema de Justicia determinó la validez de los artículos y la constitucionalidad general de la ley, resolviendo que los plazos para el total cumplimiento de la ley se encontraban entonces vencidos desde el 7 de diciembre de 2012, por lo que obligaba la adecuación y consecuente desinversión de aquellos grupos que se hallaran excediendo el límite de licencias.

En consecuencia, de las aproximadamente 300 licencias que posee el Grupo Clarín, podrá mantener un máximo de 24, debiendo deshacerse de las demás.

Sin perjuicio de ello, a la fecha de corte del presente trabajo (diciembre de 2014) aún no se ha procedido a la adecuación citada en el Art.161, puesto que la Sala I de la Cámara en lo Civil y Comercial Federal confirmó la medida cautelar que, en diciembre del 2014, suspendió el procedimiento de transferencia de oficio del Grupo Clarín, ordenado en su momento por la

AFSCA⁷⁷, por considerar que dicha resolución se trataba de “una violación al procedimiento legal”.

La medida cautelar había sido solicitada por el Grupo Clarín para impedir que el Gobierno forzase la transferencia de sus señales de radio y televisión, luego de rechazar el 8 de octubre de 2014 la adecuación voluntaria propuesta por la empresa a la Ley de Medios.

La decisión de la Cámara se ajustó así a lo dispuesto por la Corte Suprema, que se encargó de exigir ciertos requisitos para que se cumpla la Ley de Medios en su totalidad. Entre ellos estaba que el Estado garantice la transparencia en materia de publicidad oficial, que la autoridad de aplicación –es decir la AFSCA– se ajuste a los principios establecidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales, y que se respete la igualdad de trato tanto en la adjudicación como en la revocación de licencias.

El Gobierno presentó luego un “per saltum”⁷⁸ ante la Corte Suprema, que finalmente rechazó el pedido oficial y le dio el curso normal a la situación judicial.

Ahora, luego de la resolución emitida por la Cámara, al Gobierno sólo le quedaría recurrir nuevamente a la Corte Suprema para poder revertir esta medida cautelar y continuar su avance en el proceso de adecuación forzosa.

- 4. Ensayo sobre los orígenes de la pelea Gobierno-Clarín

Dónde se produce el quiebre entre las relaciones del gobierno y el multimédios ha sido un tema ampliamente tratado, aun sin muchas certezas, por los medios de comunicación y la sociedad toda en su conjunto. Algunos acercamientos a las hipótesis que observamos, y sobre los cuales trataremos de relacionar con las fechas de las publicaciones en el capítulo siguiente, se traducen a continuación:

Durante su presidencia, Kirchner tuvo una relación muy cercana con el CEO de Clarín, Héctor Magnetto, situación opuesta a la relación tensa que mantuvo siempre con el diario La Nación.

Los puntos fundamentales de acuerdo con el matutino eran la renegociación de la deuda (que le permitió al multimédios renegociar su deuda en dólares en 2003) y el control de la calle, siendo que también aprobaba la política de no represión de Kirchner mientras dicha coyuntura no fuera muy prolongada. Clarín abonó también la renovación de la Corte Suprema de Justicia, eliminando la hasta entonces mayoría automática del menemismo y el gobierno nacional retribuía otorgándole las primicias de los actos de gobierno en las comentadas cenas que el presidente mantenía con el número uno del grupo en la quinta de Olivos.

⁷⁷ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁷⁸ Avocarse a resoluciones o sentencias por un tribunal superior, soslayando instancias intermedias.

Los primeros vestigios de quiebre asoman en noviembre de 2006 cuando el diario Perfil publica una nota sobre el caso Skanska, tema del que Clarín se hizo eco, pero que investigó meses después en marzo de 2007. Lo mismo ocurrió con el caso Antonini Wilson donde Clarín sólo reproducía la crónica.

El primer desencuentro público ocurrió en marzo de 2007 cuando la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Romina Picolotti, denunció que la empresa Papel Prensa contaminaba el río Baradero y fijó un plazo de 180 días para cesar el derrame de efluentes contaminantes. El Grupo Clarín recurrió a la justicia para evitar un gasto de diez millones de dólares a la vez que publicó en julio una investigación en la que decía que la funcionaria hacía gastos desmedidos y realizaba contrataciones injustificadas de parientes. El conflicto finalizó cuando Alberto Fernández, por entonces Jefe de Gabinete de Ministros nombrado representante del Estado en el directorio de la empresa, consiguió que los demás socios de la papelería invirtieran 8 millones de dólares para evitar la contaminación.

La relación siguió siendo cordial aunque de mutua desconfianza. Tal es así que, la megafusión de las dos mayores prestadoras del servicio de televisión por cable (Multicanal- de Clarín- y Cablevisión) fue “solicitada” por el multimedio, en clara alusión a las cercanas relaciones que mantenían, con “dictamen por unanimidad” como un escudo ante posibles impugnaciones por parte de otros operadores de cable.

Finalmente, el 7 de diciembre de 2007 la fusión fue aprobada sin la unanimidad exigida con un comentario de uno de los tres vocales de la Comisión de Defensa de la Competencia (José Sbatella) quien señalaba que era necesario, para asegurar la competencia, que Clarín se desprendiera de los derechos de la televisación del fútbol y que vendiera activos en las localidades donde Cablevisión y Multicanal eran las dos únicas prestadoras. La resolución invitaba a que otros operadores de cable iniciaran acciones judiciales e impugnaciones, como finalmente sucedió, entorpeciendo las relaciones entre ambas partes.

Pero las rispideces no eran significativas hasta 2008 cuando quedó en claro cuál era el objetivo de Clarín: venía invirtiendo en fibra óptica en las localidades más importantes del país para obtener el “triple play” (telefonía, internet y televisión), un tipo de servicio que ese mismo año empezó a brindar empresas como Telecentro.

Para ello necesitaba avanzar sobre la prestadora de telefonía e Internet Telecom Argentina controlada por la empresa Sofora SA (el paquete accionario lo poseían en un 50% el Grupo argentino Wertheim y el otro 50% pertenece a Telecom Italia). La apuesta era que los accionistas italianos vendieran su parte, obligados por una resolución de la Comisión de Defensa de la

Competencia que investigaba si Telefónica (que también es prestadora en Argentina), tenía posición dominante ya que la misma había adquirido en Europa acciones de Telecom.

La ruptura tuvo como disparador la extorsión a la que habría sido sometido el gobierno durante la cobertura pro campo que hizo el medio de comunicación en el paro patronal agropecuario del 2008 para apurar un negocio que nunca se terminó llevando a cabo. Para esa época el canal Todo Noticias transmitía en continuado los cortes de ruta, las marchas y los cacerolazos contra el gobierno.

Temas como la televisación abierta del fútbol, la caducidad de la licencia de la prestadora de acceso a internet Fibertel y la aprobación de la nueva ley de servicios de comunicación, que trataremos seguidamente, no hicieron más que empeorar la relación con Clarín tildada como campaña de hostigamiento permanente.

A la fecha la tensión continua su cauce aunque nadie se sorprendería de que Clarín termine negociando con sus ex socios o nuevos gobiernos de turno. A modo de ejemplo y de conclusión, resumiremos como la ambición del medio de comunicación lo ha llevado a tratar constantemente con todos los gobiernos y a favorecerse en gran parte de ello. Del Proceso de Reorganización Nacional obtuvieron el 25% de Papel Prensa y la financiación del ex Banco Nacional de Desarrollo (Ex BANADE) para levantar la planta en San Pedro. Con la vuelta de la democracia consiguió el incremento de las acciones en Papel Prensa y la propiedad de Radio Mitre. Del gobierno menemista el cambio parcial en la Ley de Radiodifusión para permitirle integrar multimedios, la legitimación de la propiedad de Radio Mitre, Canal 13, una cantidad de frecuencias de radio y TV en el interior, bandas de telefonía móvil en el interior (CTI), la autorización para transmitir el fútbol televisado que en un principio fue monopólico a favor de Multicanal; el freno a una nueva Ley de Radiodifusión, la autorización para ser el controlante de Galaxy Entertainment Argentina - DirecTV en el país. Con el arribo de Eduardo Duhalde consiguió la pesificación asimétrica, la creación de la figura jurídica Acuerdo Preventivo Extrajudicial (APE) instancia previa a la Convocatoria de Acreedores, la modificación de la Ley de Quiebras limitando las cláusulas favorables a los acreedores, la Ley de Patrimonio Cultural. Con Néstor Kirchner alcanza el 49% de Papel Prensa, la sociedad propietaria de los diarios Los Andes de Mendoza y La Voz del Interior de Córdoba; el freno al Triple Play que reclamaban las telefónicas; la aprobación de la fusión de Multicanal-Cablevisión; el despido de José Sbatella de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, la bendición de Kirchner a la sociedad con David Martínez y Fintech Advisory, herramienta financiera para la adquisición de Cablevisión sin que Grupo Clarín aportara dinero, entre otras. Nada despreciable para cualquier empresa.

- 5. La pauta oficial y el futbol para todos

Como breve introducción al tema⁷⁹, podemos comentar que los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad.

La publicidad oficial debe, en consecuencia, tener un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña. No debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

Los Estados deben establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos, claros, transparentes y objetivos. La pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios.

La distribución arbitraria de publicidad oficial, es reconocida como un mecanismo de censura indirecta, porque opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar. Es una forma de presión que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión.

La ausencia de marcos regulatorios adecuados ha generado que la distribución arbitraria de publicidad oficial resulte cuestionada en varios países ante las autoridades judiciales.

Uno de los principales antecedentes es el caso Editorial Río Negro S.A. c. Provincia de Neuquén, decidido por la Corte Suprema de Justicia de Argentina en septiembre de 2007. Dicho caso trataba sobre una demanda iniciada por el diario Río Negro contra la Provincia de Neuquén (el gobierno provincial había suspendido la pauta oficial en dicho medio de comunicación como consecuencia de una denuncia de corrupción que había publicado el periódico). En dicha oportunidad, la Corte Suprema entendió que si el Estado decide distribuir publicidad oficial, debe hacerlo con base en dos criterios constitucionales:

1) No puede manipular la publicidad, dándola y retirándola a algunos medios con base en criterios discriminatorios;

⁷⁹ Ver la publicación “ Principios sobre regulación de la publicidad oficial en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos” en la pagina web de la OAS (Organización de los Estados Americanos) principal foro gubernamental político, jurídico y social en el hemisferio y observador permanente de estados de la Unión Europea (UE).

2) No puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión”

El Tribunal consideró que “el Estado no puede asignar los recursos por publicidad de manera arbitraria, con base en criterios irrazonables ” y estimó que esa distribución arbitraria “configura un supuesto de presión que lejos de preservar la integridad del debate público lo puso en riesgo, afectando injustificadamente, de un modo indirecto, la libertad de prensa y el legítimo interés que el diario ‘Río Negro’ y sus lectores tienen en el comportamiento de los funcionarios políticos de dicha provincia en el ejercicio de sus funciones” .

El criterio expresado por la Corte Suprema de Argentina en el caso Río Negro fue replicado por la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal de Argentina, que resolvió un reclamo del año 2006 de Editorial Perfil en contra del Estado Nacional por haber sido excluida del reparto de pauta oficial como consecuencia de su postura crítica.

En esa oportunidad, los jueces de la Sala IV sostuvieron que “[e]l gobierno debe evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que llegan indirectamente a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación de dicha libertad. Por ello, que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario [...]”.

Para reducir las asignaciones discriminatorias o arbitrarias de los recursos públicos se precisan marcos legales claros y transparentes que impidan la arbitrariedad en las decisiones. Los Estados tienen, en consecuencia, el deber de adoptar lineamientos legales claros y concretos como parte integral de su deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión. En materia de publicidad oficial, esto se traduce en una adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Las buenas prácticas, los mecanismos informales, las regulaciones defectuosas o dispersas, y –en general- la aplicación de reglas generales de contratación a los efectos de reducir la discrecionalidad y los abusos en materia de pauta estatal no son suficientes para evitar violaciones a la libertad de expresión.

Efectuada esta breve introducción respecto del contexto y de la asignación arbitraria, intentaremos plasmar en números los datos que, en materia de pauta oficial, acontecieron durante los últimos años de un gobierno con tendencia creciente de traspaso de fondos públicos a la partida destinada a “publicidad de los actos de gobierno” que la oposición señala como herramienta fundamental en la construcción del relato.

“Según contabilizó la Fundación LED⁸⁰, con la última reasignación, en 2014 el Gobierno Nacional habrá gastado \$ 1.763,3 millones en "prensa y difusión", apenas una de las cuentas -y no la más generosa- que proveen de recursos al relato. Entre 2003 y 2014, los fondos con ese destino aumentaron 3.811 %”.

De información publicada en el mismo medio se destaca que, “en el último relevamiento hecho por LA NACION, los medios de la sociedad Szpolski-Garfunkel, Carlos Lorefice Lynch (representante del mexicano Remigio González), Telefó-Telefónica, el grupo Uno Manzano-Vila, Página 12-Sokolowicz e Indalo-Cristóbal López lideraban ampliamente un listado de casi 2000 receptores de publicidad oficial en todo el país”.

Otra publicación, de fecha 31 de marzo de 2014, ya había advertido respecto de esos 2.000 receptores donde, entre el segundo semestre de 2009 y el primero de 2013, los diez primeros abarcan el 50,20% del total.

La nota en cuestión hace referencia a las empresas y personas que accedieron al beneficio: “Más aún: sólo siete beneficiarios recibieron más de \$ 100 millones en el período analizado, y dentro de ese conjunto están comprendidos tres canales de TV abierta históricos (el primero, el tercero y el cuarto de mayor audiencia), cuatro señales de noticias (CN23, C5N, A24 y Crónica TV) y varias emisoras de radio (de las cuales algunas integran el top five de las más escuchadas). En cambio, los diarios de mayor circulación no aparecen”.

“Del total de beneficiarios, sólo 287 sumaron en los cuatro años una facturación superior al millón de pesos. Aparecen los grupos habitualmente privilegiados por el kirchnerismo, pero también muchos casos llamativos: Rudy Ulloa, ex chofer de Néstor Kirchner; un diario y una radio cordobeses que en su momento la Justicia atribuyó a Ricardo Jaime; los dueños de Electroingeniería; los hijos del dirigente kirchnerista Juan Carlos Dante Gullo, y el gremio de los encargados de edificio, que lidera Víctor Santa María, aparecen, entre otros, en la franja de los que cobraron entre 10 y 49 millones de pesos. Más abajo asoman casos más extraños, de empresas de turismo, transportistas y hasta un estilista”.

“Tres conglomerados recibieron entre 50 y 99 millones de pesos en los cuatro años relevados. Al borde de la liga superior quedó el Grupo Clarín, que en el segundo semestre de 2009 recibió \$ 28,1 millones y en el mismo período de 2013 ingresó \$ 1,3 millones. En total, entre 2009 y 2013 sumó \$ 95,7 millones. Luego aparece Diario Popular (Impreba), de la familia Fascetto, que recibió en los ocho semestres un total de \$ 82,7 millones. Cierra el segmento el grupo Ámbito

⁸⁰ La Fundación LED (Libertad de Expresión + Democracia) se dedica a proteger y difundir el derecho a la libertad de expresión establecido en la Constitución Nacional y en los distintos tratados internacionales sobre Derechos Humanos que la integran. Desde su creación en el año 2011 está abocada, además, al monitoreo de políticas públicas en materia de acceso a la información, publicidad oficial y transparencia y a la defensa de los valores democráticos basados en el diálogo y en la pluralidad de voces.

Financiero (del empresario Orlando Vignatti), con \$ 59,6 millones, que suma a través de Editorial Amfin y de SA The Buenos Aires Herald”.

A modo de resumen se transcribe un cuadro que muestra la evolución de los recursos para la difusión de los actos de gobierno extractado de la nota publicada por el Diario La Nación el 13/01/15 titulada “El Gobierno gastó \$ 5 millones por día en publicidad en todo 2014”:



Concluyendo, no podemos dejar de señalar que, los datos hasta aquí expuestos corresponden a la porción de la pauta oficial para la difusión de los actos de gobierno (Programa 19 de la JGM-UE: Secretaria de Comunicación Pública) que no incluye, por ejemplo, la publicidad oficial que se hace en el marco del programa Fútbol para Todos (sobre el cual nos detendremos seguidamente) que se financia indirectamente dentro del acuerdo con la AFA; Radio y Televisión Argentina SE (RTA SE) que incluye a la TV Pública y Radio Nacional; la Agencia de Noticias Telam; canales Paka Paka, Encuentro y DeporTV; Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba; la Radio de la Universidad Nacional del Litoral; Programa EDUC.AR; el INCAA; recitales y eventos culturales; la Unidad Ejecutora del Bicentenario de la Revolución de Mayo 1810-2010 para la utilización en eventos para-gubernamentales que incluyen también la realización de la Feria Tecnópolis; el Programa Igualdad Cultural; el Sistema Argentino de Televisión Digital; la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Aerolíneas Argentinas (AA); la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Banco Nación Argentina, entre otros; deduciendo por consiguiente un costo mayor al señalado en gasto en publicidad.

La falta de acceso a la información pública de los datos oficiales relacionados al gasto total y la ausencia de criterios claros para la asignación de la pauta oficial han provocado que, a la hora de pretender dilucidar la cuestión, esto resulte una tarea poco sencilla.

En el año 2013 mediante la presentación de una solicitud de Acceso a la Información Pública en los términos del Decreto N° 1172/03, presentado por la Fundación LED ante la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se dieron a conocer por primera vez, los gastos de la ANSES en publicidad oficial, los cuales fueron de \$490 millones de pesos para el año 2012 y para el año 2013 es de \$510 millones de pesos⁸¹.

Dentro del conflicto existente entre el Gobierno y el grupo Clarín, merece especialmente destacarse la cuestión referida a la intervención que tuvo el Estado en la transmisión del fútbol a partir del año 2009.

En ese sentido, cabe recordar que la AFA había suscripto en 1992 un contrato de asociación con Torneos y Competencias SA, para que ésta, perteneciente al grupo Clarín transmitiera los partidos de fútbol por cable.

Luego de que la AFA rescindiera el contrato con fecha 11/08/09, se suscribió con fecha 20/08/09 un contrato de Asociación entre la AFA y la JGM⁸², por la cual la primera cede en forma exclusiva a la segunda los derechos de explotación primarios y secundarios de las imágenes y/o

⁸¹ Ver “Informe Limitaciones a la Libertad de Expresión 2013. Publicidad Oficial: Gasto 2014” en www.fundacionled.org

⁸² Decisión Administrativa N° 221/2009.

sonidos obtenidos en ocasión y desarrollo de cada uno de los encuentros de los torneos de fútbol de primera categoría organizados por dicha Asociación durante la vigencia de este acuerdo.

La iniciativa gubernamental preveía que este programa se autofinanciaría con la contratación de publicidad privada por lo que no implicaría un costo adicional para el Estado y contribuiría a la financiación y sostenimiento de los clubes de fútbol.

Desde su creación el Programa Fútbol Para Todos ha sido utilizado para transmitir, ya sea en los entretiempos o mediante la inclusión de cuadros de pantalla emitidos durante la transmisión de los partidos, la publicidad de los actos de gobierno como auspiciante excluyente⁸³, dejando fuera la publicidad comercial privada pensada originalmente como fuente de financiación del propio programa.

La cláusula primera determina que la finalidad de esta cesión fue permitir el acceso libre y gratuito por televisión abierta en todo el territorio de la República a dichos partidos de fútbol. Resulta interesante recordar en esta instancia, las palabras de la Presidente que comparó los goles con los desaparecidos, en atención a que ambos estaban secuestrados.

La cláusula tercera establece un ingreso mínimo anual garantizado a la AFA de pesos seiscientos millones (\$ 600.000.000), el cual sería ajustado anualmente. Dicho importe es sustancialmente mayor al que abonaba TyC SA.

La asignación presupuestaria pasó de \$ 610 millones para el año 2010, a \$ 828 millones en 2011, a \$1.512 millones para el 2013, \$ 1.730 millones para el 2014 y \$ 1.634 millones para el primer semestre de 2015.

A modo de síntesis de los últimos años de vigencia del contrato⁸⁴ (de mayo de 2013 a junio de 2015), y de acuerdo a los datos que surgen del Sistema e-Sidif, esta intervención del Estado generó costos, según el siguiente detalle:

- Pagos efectuados a la AFA: **\$ 1.652,5 millones** aproximadamente.
- Costos de transmisión en los dos últimos años de vigencia del Contrato: **\$ 698 millones** aproximadamente⁸⁵. Dentro de esa cifra, merecen destacarse, entre los más importantes, los casi \$ 214 millones que se le abonó a La Corte SRL por los servicios de satélite, los casi \$ 193 millones a Torneos y Competencias Internacional BV y los más de \$ 28 millones a Farolito International como producción integral.

⁸³ Los primeros meses de contrato (Torneo Apertura 99 y Clausura 2010) contó con publicidad privada que en la actualidad ha sido discontinuada.

⁸⁴ El contrato original es de agosto de 2009.

⁸⁵ De los cuales casi \$48 millones se efectuaron por legítimo abono.

- Ingresos durante el mismo periodo: **\$ 88** aproximadamente, de los cuales \$ 16 millones se recibieron en vehículos.
- Adicionalmente, cabe señalar que del Programa presupuestario Fútbol para Todos de la JGM, también surgen los fondos que se le abonan a la Fundación del Automovilismo Deportivo de la República Argentina (FADRA) en el marco del contrato suscripto el 17/02/12 entre la Jefatura de Gabinete de Ministros con esa Fundación para la transmisión de espectáculos de automovilismo (TC, TC Mouras y TC Pista) por televisión abierta. Dichas transmisiones también se utilizan para hacer publicidad. Desde febrero de 2012 hasta mayo de 2015, se le abonó a FADRA **\$ 312 millones**.

La visión de la opinión pública sobre los medios de comunicación

“La historia de los medios de comunicación en el territorio argentino es previa a la Revolución de Mayo de 1810, pero al mismo tiempo su constitución como industrias culturales, es decir, como cultura industrial y masivamente producida, distribuida y consumida, es mucho más acotada que los doscientos años que evoca el Bicentenario”. (Becerra, Martín; 2010)

En una sociedad democrática, el rol de quien recopila, moldea y construye información resulta de gran relevancia ya que permite a los individuos conocerse y conocer su entorno, organizar su vida en el ámbito privado y participar en la vida pública.

“El hecho de que las personas no puedan contrastar, en la mayoría de los casos, el discurso de los medios con los acontecimientos efectivamente ocurridos genera que la audiencia asuma como verdad lo que los periodistas presentan o interpretan...lo que implica cierta creencia en la legitimidad de las palabras y de quien las pronuncia”. (Califano; 2010)

Los periodistas son quienes seleccionan los acontecimientos noticiables y los hacen noticia. Pero, a su vez, y a causa de los vertiginosos avances tecnológicos surgidos de un tiempo a esta parte, hay nuevas formas de construir y difundir la información, nuevos actores que la construyen y, también, nuevas formas de consumirla. “El periodista cumple en la sociedad un rol socialmente institucionalizado que lo legitima para llevar a cabo una determinada actividad” (Rodrigo Alsina; 1996).

En esta tarea de difusión de informaciones emerge este personaje fundamental, quien al fin y al cabo redacta y maneja las ideas y argumentos que se expresarán, estando además legitimado socialmente para ejercer un rol de fiscalizador sobre las diversas acciones de carácter público y privado.

La subjetividad del periodista, como actor singular en el escenario de la comunicación, alcanza su máxima expresión, cuando en palabras de Julio Ramos este define la actitud del por entonces

director del diario Clarín Roberto Noble señalando que cuando redactaba sus editoriales “... no gozaba, como dijimos, escribiendo sino conmoviendo – o buscando conmover- políticamente al cuerpo social. Tenía la obsesión de influir en la sociedad, de cambiarla, de hacerla crecer, de hacerla evolucionar, de hacerla actuar en determinado sentido, el suyo.”

“Al obtener determinada noticia, al redactarla o narrarla, al comentarla, al dimensionarla y, sobre todo, al titularla el periodista ejerce su creación y subjetividad. Pero siempre el periodista sabe que tiene que moverse dentro de la línea, de la tendencia del medio donde se desempeña. Tiene márgenes para moverse, pero dentro de un contexto, generalmente tácito. El derecho del público a la información diversificada se interpreta siempre más en el sentido de encontrar medios con distintas ideología o enfoque que en el de encontrar esa diversidad-que sería anárquica- en un mismo diario, revista o diario. Esto es la realidad. La libertad absoluta en un mismo medio de prensa no existe. Por eso (insistimos tanto en que) hay que resguardar siempre la pluralidad de medios, que es la verdadera libertad de prensa.”(Ramos; 1993)

Pero sin desentendernos de este tema, es necesario reparar en la importancia de la mirada social. Así lo entendía Juan Bautista Alberdi, en sus “escritos póstumos” Tomo IX, año 1870⁸⁶, cuando señala tal importancia: “después que se oye a la prensa falta siempre saber que piensa el país”. Y cada país, en buena medida, piensa y elabora su propia opinión según la información que consume.

“La comunicación no es neutral. La propia selección de noticias o su ubicación en el medio determinan su posicionamiento. Sólo la pluralidad de fuentes de noticias, independientes entre sí, así como el acceso libre y efectivo a las mismas por parte del ciudadano, posibilitan el ejercicio efectivo del derecho a la información” editorializaba el periodista español Felipe Arrizubieta Balerdi en el diario El Mundo, de Madrid (1993)⁸⁷. Y no se equivocaba ni se equivoca, sino basta con ver la relación de los medios con el poder y los grupos religiosos o económicos en la Argentina, en América, en Medio Oriente y hasta en la antigua Europa.

El trabajo que a continuación se presenta fue elaborado sobre la base de una encuesta realizada por la Consultora Carlos Fara⁸⁸ y Asociados en el año 2002 respecto de la Indagación sobre la percepción de los medios por parte de la opinión pública⁸⁹, e intenta poner de manifiesto la visión de la sociedad actual sobre los medios de comunicación.

Se han tomado las afirmaciones vertidas en la encuesta y se ha formulado un cuadro descriptivo en el cual se han resaltado las respuestas con mayor incidencia. El resultado es el que se expone

⁸⁶ Ver en Ramos Julio, 1993.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Consultor argentino de campañas electorales, opinión pública, políticas públicas e imagen institucional.

⁸⁹ En “Periodismo y elecciones: los riesgos de la manipulación”; Zukernik, Eduardo (2002), Konrad Adenauer Stiftung.

a continuación:

Indagación sobre la percepción de los medios por parte de la opinión pública*

	La mayoría no		Algunos		La mayoría sí		No sí/no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no	Si no		
	NO	EN PARTE	SÍ	SÍ																	
Los medios son objetivos cuando informan?	48	29	18	5																	
Por lo general muestran la verdad?	1			1	59	22	8														1
Se definen por quien es una corporación?				4					51	24	21										
Solo reflejan la opinión de Capital y GSA?				4					50	20	18										
Siempre "se acomodan" con el gobierno de turno?				2					51	22	14										
Quedan a fortalecer la democracia?				6					18		28	48									
Influyen en la mala imagen de los políticos? ¿cómo se relaciona entre la información y la realidad de los hechos políticos?				5										21	32	23	19				
Hay periodistas involucrados en operaciones de promoción o desprestigio de dirigentes?	17			50	2																
En las campañas, informan sin responsabilidad?	12			38	8																
En las campañas, informan sin responsabilidad?	59	22		16	2																
Los medios eligen su propio candidato?	71			20	9																
La realidad complica elegir un candidato si los medios no lo difunden?					5									23	27	21	24				
Influyen cuando la gente decide su voto?					2									38	42	12	8				
La paga particularmente a UO?					2									7	20	24	47				
¿cómo se relaciona entre la información y la realidad de los hechos políticos? más confiable?					8													52	18	8	18
¿cómo se relaciona entre la información y la realidad de los hechos políticos? ¿cómo se relaciona entre la información y la realidad de los hechos políticos?				49																	
Impulsado por los medios?				12									24								
Opinión de los medios?					2									22				48	21		

* Consultora Carlos Fara y Asociados
Se sombrearon las respuestas con mayor incidencia



Sobre el material precedentemente comentado se ha realizado un análisis y resumen sobre 17 (los más significativos) de los 19 ítems evaluados en la encuesta efectuada por la Consultora, donde puede observarse que de las opiniones que recibieron mayor porcentaje se desprende una tendencia que nos permitirá entender y/o replantearnos el concepto forjado en relación al fenómeno de los medios de comunicación y las audiencias. Las conclusiones a las que arribamos son las siguientes:

- ❖ Alto nivel de desconfianza en los medios respecto de la objetividad con que informan, lo que provoca reservas y por lo tanto filtros en cuanto a lo que transmiten.
- ❖ Mayormente la sociedad los ve con conductas corporativas internas y oscilantes en función del poder político de turno.
- ❖ Elevada crítica al sesgamiento de información porque entienden que se encuentra abocados mayormente a informar sólo problemáticas de CABA y Gran Buenos Aires.
- ❖ No se vincula a los medios directamente con la evolución de la democracia (en cuanto a su fortalecimiento o debilitamiento) aunque más del 50% considera que influyen respecto de la mala imagen que tienen la mayoría de los políticos en la actualidad. Se desprende

que la actitud negativa que estos últimos presentan podrían ser aspectos que han logrado construir por sus propios méritos sin aparente influencia de los medios de comunicación; aunque, un alto porcentaje de la opinión reconoce que observa diferencias entre la “mediatización” y la realidad de las figuras políticas y que se dejó seducir por una imagen transmitida por los medios, de la cual se sintió posteriormente desencantado.

- ❖ Es muy significativa la desconfianza respecto de la honestidad y objetividad de los periodistas por la promoción o desprestigio que puedan realizar sobre ciertos dirigentes. El 80% de los encuestados considera que la mayoría está involucrado en ello.
- ❖ Es muy baja la proporción de encuestados que cree que los medios informan con objetividad (el 16% entiende que la mayoría lo hace con responsabilidad) pues muchos creen que en períodos electorarios tienen inclinaciones políticas sobre determinados candidatos y que esto podría resultar tendencioso a la hora de comunicar. La mayoría siente que influyen cuando la gente decide su voto y que se sienten muy condicionados a elegir un candidato a través de los medios ya que la mitad de los encuestados mencionan que les resultaría difícil elegir un candidato si éste no es difundido por los medios.
- ❖ Si bien la mayoría considera que los medios influyen de manera significativa al momento en que la gente decide su voto, cerca del 70% manifiesta que se siente poco o nada influenciado en lo personal al momento de votar (a él/ella no le pasó).

Analizados estos indicadores respecto de la objetividad en la información que brindan los medios, las características salientes son: desconfianza en la objetividad, conductas corporativas y asociadas al poder político de turno, sesgamiento territorial, periodistas con actitud tendenciosa hacia ciertos dirigentes, entre otras. Más aún la imagen en la sociedad es predominantemente regular a negativa (nótese que ante la pregunta sobre la opinión que le merecen los medios de comunicación sólo el 32% la califica como positiva) aunque más del 50% los considera como la alternativa más confiable a la hora de decidir su voto.

El análisis de los indicadores precedentes no da, a priori, un panorama alentador respecto de la opinión de la ciudadanía sobre los medios de comunicación en general aunque a modo de conclusión del presente capítulo sobre medios de comunicación no puede desconocerse que están presentes, pareciera como un mal necesario, en todos los ámbitos de la vida ciudadana.

Estudio exploratorio: La visión de la opinión pública sobre organismos de control año 2008

A modo de conclusión del presente capítulo, reseñaremos un trabajo realizado a finales de 2008 (en los inicios de la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner) sobre organismos de control y corrupción, en una muestra de cien casos, que más allá de no resultar significativa en cuanto a magnitud, nos permitirá acercar una idea de la percepción que a esa fecha se tenía sobre, entre otros aspectos, la SIGEN.

La encuesta en cuestión fue realizada en el marco de una investigación para un trabajo práctico a presentar en la Maestría en Administración Pública de la UBA.

Del relevamiento de cien casos, 38 resultaron de sexo femenino y 62 masculinos. Los datos recabados son los siguientes:

- ✓ 70 residen en CABA, 27 en el Gran Buenos Aires y 3 no contestan.
- ✓ Franja etaria: 16 hasta 30 años, 59 entre 31 y 50 años, 24 más de 50 años y 1 no contesta.
- ✓ Solo 4 señaló ser de clase baja, otros 4 no contestan, el resto de clase media.
- ✓ Sólo 5 no trabajan (2 amas de casa, 3 jubilados)
- ✓ 67 son terciarios/universitarios, 24 secundarios, 3 no contestan, 5 primario y 1 otros.
- ✓ 73 dicen haber escuchado algunas vez el termino “Sistema de Control Interno”
- ✓ 48 pudieron identificar los Organismos de Control (SIGEN/AGN)
- ✓ 44 lograron mencionar por lo menos otro organismo que ejerza funciones de control (mayoritariamente se mencionan entes reguladores; aunque muchos incluyen a las Unidades de Auditoria Interna dentro de este apartado y no como parte integrante de los Organismos de Control que define la Ley de Administración Financiera).
- ✓ Sólo 1 no cree que el control de los actos de gobierno sea necesario.
- ✓ En cuanto al funcionamiento de los sistemas de control (año 2008) sólo 8 creen que funcionaban bien, 49 regular, 42 mal y 1 no contesta.
- ✓ En cuanto a la pregunta: “como cree que funcionaban 20 años atrás” (año 1988) 18 creían que funcionaban bien, 50 regular, 24 mal y 8 no contestan.
- ✓ En cuanto a la pregunta sobre niveles de corrupción: 46 señalaron “muy alto”, 44 “alto”, 6 “medio”, 3 “bajo” y 1 “no contesta”.
- ✓ 52 creen que los niveles de corrupción están asociados a fallas del sistema de control. Solo 3 no contesta.
- ✓ 31 de ellos no creen que un buen sistema de control baje los niveles de corrupción instalados en nuestro país (pudiendo interpretarse que no lo consideran una herramienta idónea o que por el contrario aun siéndolo, los niveles de corrupción son inmanejables).
- ✓ 46 no saben que los Organismos de Control no aplican sanciones aunque 73 creen que de hacerlo, mejoraría la situación.

Conclusiones arribadas:

La muestra seleccionada es preponderantemente de nivel económico medio con alto nivel educativo. Más del 70% escuchó hablar alguna vez del Sistema de Control Interno aunque menos del 50% puede identificar con precisión los organismos de control o algún otro organismo que ejerza funciones de control.

El 99% cree en la necesidad de contar con controles en el Estado.

Respecto de la visión de los organismos, en el año 2008, el 91% creía que funcionaban entre mal y regular y consultados sobre su visión dos décadas antes a esa fecha, la mirada resultaba un tanto más positiva; el 74% de los encuestados creía que funcionaban entre mal y regular.

Los niveles de corrupción arrojaban guarismos del 90% entre altos y muy altos aunque solo el 69% creían que mejorando el sistema de control bajarían los niveles de corrupción. El 73%

consideraba que de poder aplicar sanciones, mejoraría la situación general del Estado (Téngase presente que por Resolución N° 65/95 SGN se reglamentaba un procedimiento interno para aplicar sanciones de apercibimiento y multa previsto en el art. 30 de la Ley 24.447⁹⁰ con el objeto de prevenir y corregir conductas relacionadas con las transgresiones indicadas en la norma, el cual aun siendo mencionado en las Resoluciones N° 6/2008 SH y 313/2009 SH de cierre de cuentas del Ejercicio 2008 y 2009 respectivamente, nunca fue puesto en práctica).

En resumen, de la muestra seleccionada se observa una percepción por demás negativa (agravada en los últimos años) de los organismos de control, asociados a elevadísimos niveles de corrupción y con limitada visión de cambio.

Hasta aquí hemos intentado reseñar aspectos vinculados con el sistema de control interno y los medios de comunicación, con el objeto de introducir al lector en las características de ambas variables de estudio. A continuación nos introduciremos de lleno en el análisis puntual del tema bajo análisis, arribando a conclusiones que nos permitan corroborar o refutar la hipótesis presentada al inicio del presente documento.



⁹⁰ *Apruébese el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1995. ARTICULO 30.- La SINDICATURA GENERAL DE LA NACION podrá apercibir y aplicar multas a los funcionarios administrativamente responsables de las jurisdicciones y a los titulares de las entidades sujetas a su control, por un monto de un tercio (1 /3) hasta DIEZ (10) veces su remuneración, cuando en el ejercicio de su competencia verifique transgresiones a normas legales o reglamentarias vinculadas al régimen de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, de conformidad con la reglamentación que se dicte al efecto.*

Capítulo IV: Desarrollo de la investigación

Presentación de la hipótesis

La hipótesis central que este trabajo sostiene es que:

“Los medios de comunicación, en este caso puntualmente el Diario Clarín, no sólo no ha logrado transmitir adecuadamente la labor desarrollada por la Sindicatura General de la Nación, sino que por el contrario ha brindado información escasa y sesgada sobre dicha tarea; formando en la opinión pública una visión parcializada y equivocada sobre las funciones y tareas ejercidas por dicho organismo”.

Descripción de las variables

Como hemos señalado al inicio de este trabajo, con el objeto de fundamentar o en su caso refutar la hipótesis precedente, se vuelven variables centrales:

1- **Actividades propias del organismo de control** evaluadas a través del análisis de indicadores que permitan medir la evolución estatal en el ejercicio del control durante el período analizado.

Con respecto a los indicadores se han definido tres, considerados centrales, que nos permitirán medir la evolución estatal en el ejercicio del control para la serie 2002-2014⁹¹. Los mismos se describen a continuación: cantidad de informes de auditoría en relación a planta permanente y contratada, cantidad de bonos de consolidación en relación a planta permanente y contratada, cantidad de informes de precio testigo en relación a planta permanente y contratada.

Lamentablemente no se ha podido evaluar la incidencia de la capacitación (medida en horas cátedra) en relación a la cantidad de agentes, pese a ser una competencia en la que debiera destacarse como referente normativo, dada la heterogeneidad en cuanto a cantidad y calidad (en términos de contenidos) que se han evidenciado fundamentalmente en los últimos años; como así tampoco de las recomendaciones emitidas en cumplimiento del art 104 inc. j) y k) de la Ley N° 24.156 producto de su falta de exposición.

2- **Información mediática publicada** en el diario como elemento de prueba del enfoque o la visión que los medios de comunicación dieron al tema bajo estudio, evaluada a través del análisis cuantitativo y cualitativo de la serie de publicaciones.

Finalmente, procediendo a la confrontación de los datos obtenidos en ambos ejes de la investigación, intentaremos arribar y transmitir las conclusiones correspondientes.

⁹¹ Datos disponibles respecto de la planta total del organismo.

Exposición de los datos

- Variable I: Actividades del Organismo de Control Interno

En este apartado se procedió, por un lado, a analizar la información presentada por el Órgano de Control Interno, La Sindicatura General de la Nación, a través de las publicaciones presentadas en sus Memorias respecto de la labor realizada en cada uno de los años analizados, la información subida a su página Web y documentos adicionales tales como el “Libro blanco de gestión y rendición de cuentas”.

Téngase presente en este punto, que de ninguna manera el alcance de este trabajo puede abordar el tenor, el contenido o la forma de argumentar y sostener la labor realizada por el organismo de control, puesto que eso demandaría un alcance superior no previsto. Nos limitaremos a enumerar y discriminar por temas el trabajo en cuestión.

Sin perjuicio de ello, en principio y como dato destacado, hay que resaltar que la información recopilada presenta un grado muy variado de contenido y exposición, con datos generales que no pueden procesarse, y en algunos casos inconsistentes entre un documento y otro.

Con el objeto de unificar un criterio, se ha tomado como base las Memorias del organismo y dicha información se ha complementado (en los casos faltantes) con las publicaciones Web y documentación adicional.

La labor del organismo se agrupó en cada una de las funciones que le fueron asignadas conforme la norma vigente, es decir, normativa; supervisión; auditoría, asesoramiento y control y otras competencias.

El cuadro siguiente muestra la secuencia de los datos obtenidos:

SIGEN	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CLASIFICACION																
NORMATIVA																
Actualización y emisión de normas				7	s/d	6	8	2	10	s/d	s/d	9	10	11	19	5
SUPERVISION																
Recomendaciones				165	130	17	5	s/d	5	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Informes de Evaluación del Sistema de Control Interno				110	110	*1	*2	119	110	92	124	119	118	123	123	108
Informes de Situación Empresaria				s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	56	64	57	42	39	43	50	67
Acuerdos Res. 114/04 SGN y 36/11 SGN				NA	NA	6	24	s/d	7	s/d	s/d	9	6	7	s/d	s/d
Informes de Seguimiento Res. 114/04 SGN				NA	NA	s/d	s/d	s/d	s/d	6	18	14	25	32	24	20
Informes de Supervisión UAI				s/d	s/d	*1	*2	*3	s/d	s/d	160	140	196	190	203	204
Informes de Aprobación Plan Anual UAI				142	148	s/d	148	145	120	120	s/d	s/d	s/d	35	104	153
Informes sobre Estados Contables				s/d	s/d	95	26	93	86	87	117	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Informe de Cuenta de Inversión				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Denuncias y requerimientos del PJ y otros				s/d	s/d	8	s/d	s/d	300	300	195	s/d	211	s/d	s/d	s/d
Constitución de Comité de Control				NA	27	47	55	s/d	5	4	4	5	3	4	5	s/d
Aprobación del perfil del AI				NA	NA	NA	NA	s/d	s/d	30	28	21	17	26	21	27
AUDITORIA, ASESORAMIENTO y CONTROL																
Auditorías				101	206	*1	37	*3	70	63	78	55	64	86	81	50
Red Federal (auditoría sobre planes sociales)				2	4	3	7	s/d	7	143	157	20	s/d	s/d	205	238
Propuesta de estructura UAI				s/d	s/d	s/d	3	s/d	s/d	s/d	s/d	4	4	2	2	4
Proyectos especiales				s/d	43	24	57	14	4	s/d	s/d	26	30	11	12	53
Auditoría de juicios				s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	5	4	10	7
OTRAS COMPETENCIAS																
Consolidación de Deuda Pública				2368	3850	2142	s/d	2639	3500	3500	5553	1787	7160	4147	3321	2252
Perjuicio Fiscal y Recupero Patrimonial				425	327	61	75	s/d	334	229	281	369	207	221	155	106
Precio Testigo (solicitudes que incluyen informes)				457	494	506	524	508	443	552	476	618	s/d	s/d	811	1362
Contrataciones (intervenciones)				32	s/d	20	s/d	15	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	8	s/d
Redeterminación de precios en Obra Pública				s/d	s/d	56	49	48	52	107	79	53	70	61	57	72
Renegociación de Contratos de Servicios Públicos				s/d	7	10	s/d	8	6	s/d	5	s/d	s/d	5	s/d	s/d
Asesoría Jurídica (intervenciones)				s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	786	540	s/d	305	s/d	s/d	s/d
Representación en juicios				s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	27	21	16	s/d	19	s/d	s/d	s/d
Instrucción Sumaria				s/d	s/d	488	s/d	s/d	2	1	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Capacitación (en horas catedra)				s/d	400	766	418	528	412	957	s/d	990	s/d	1645	1237	1470

Fuente: Memorias anuales Sindicatura General de la Nación. *1, *2 y *3 Fueron informados en forma global, sin discriminar por tema. Se tomará la información publicada en la página Web del organismo a los efectos de calcular el indicador N° 1. Los últimos dos años de la Red Federal fueron informados en forma estimada.

Notas adicionales:

-Los tres primeros años de la serie no se encuentran publicados ni disponibles en el Organismo en formato papel.

-El universo de control a 2014 comprendía: 20 Jurisdicciones (JGM, 16 Ministerios y 3 Secretarías de la Presidencia), 130 Entidades (73 Organismos descentralizados, 48 Universidades y 9 Entes Reguladores), 99 Empresas (40 con participación estatal mayoritaria, 40 con participación estatal minoritaria, 5 entes en liquidación y 14 entidades financieras) y 23 denominados como Otros Sujetos (1 Ente público no estatal, 8 Entes con estructura jurídica particular y 14 Fondos fiduciarios).

-En términos generales es muy heterogénea la forma de exponer la información, muchos datos son obviados de un período a otro y en algunos casos se reseñan de manera general sin detalle cuantificable de la meta cumplida, dificultando por consiguiente la evaluación a través de estadísticas. Ejemplo de ello es que se ha discontinuado la publicación de la cantidad de informes sobre EECC desde 2010 y de denuncias y requerimientos del PJ y otros desde 2012.

-Es sostenido el incremento en horas cátedra de capacitación fundamentalmente desde el año 2008 a 2014 aunque el incremento de horas no siempre se relacionó con la mejora en el nivel de contenidos (que en algunos períodos estuvo sesgado por ideologías y pensamientos partidarios) y de informes de precio testigo durante toda la serie.

-Es muy alternante la intervención por consolidación de deuda pública, llegando a su pico en el año 2011.

-Los últimos años de la serie presentan un número significativo de auditorías sobre planes sociales del proyecto Red Federal en relación a los primeros años de creación del mismo (23/5/2002), aunque la mayor participación es de los Tribunales de Cuentas provinciales.

-El enfoque de los primeros años 2002-2003 denota mayor predominio de la función de auditoría respecto de la de supervisión y normativa. Téngase presente además el cambio de metodología de los últimos tres años a informes de evaluación en detrimento de auditorías puntuales.

-Se ha discontinuado el relevamiento o por lo pronto su exposición en las Memorias del organismo de la emisión de recomendaciones, herramienta de gran preponderancia en el sistema de control, puesto que es el canal más rápido y efectivo de comunicar las irregularidades a la máxima autoridad del ente, organismo o jurisdicción incluso pudiendo hacer extensivo el uso de tales facultades comunicando debilidades directamente al Jefe de Gabinete de Ministros y/o el Presidente de la Nación (Ver art 104 inc. j) y k) de la Ley N° 24.156).

-Los informes de Evaluación del Sistema de Control Interno se mantienen relativamente constantes durante la serie cubriendo, por ejemplo en 2014, el 70% del universo de jurisdicciones, entidades y otros entes (excluidos los fondos fiduciarios y la empresas).

-Los informes de Situación Empresaria comenzaron a medirse desde 2007. Para el año 2014 (sobre un total de 99 empresas) la cantidad de informes abarcó el 67% del universo de control.

-La suscripción de acuerdos a través de la Resolución N° 114/04 SGN – “Programa de Regularización del Ambiente de Control Interno de los Organismos y Entidades”, actualmente reemplazado por la Resolución N° 36/2011 SGN “Programa de fortalecimiento del Sistema de Control Interno” resulta poco significativa en relación al universo de control y la cantidad de recomendaciones incorporadas al sistema de seguimiento SISIO. En cuanto a los informes de seguimiento de los acuerdos, aun en los años de mayor emisión, no se supera el 60% de los acuerdos celebrados.

-Los informes de Supervisión UAI se informan desde 2009 y se emiten en forma semestral, el mayor registro obtenido es 204 informes en 2014, aunque no se puede conocer el total de Unidades alcanzadas.

-Se observa un bajo grado de emisión de informes de aprobación Plan Anual UAI en 2012, si justificación del desvío.

-Representa un alto grado de acatamiento la constitución de Comité de Control en los organismos y jurisdicciones sujetas a control aunque no puede emitirse opinión respecto de su eficacia puesto que no se monitorea su funcionamiento.

-La actualización y emisión de normas adquiere significativa importancia en la segunda mitad de la serie, desde 2007, aunque el año 2014 es uno de los más bajos.

-Se enumeran otras actividades de SIGEN no monitoreadas en el gráfico precedente: creación del Espacio Multiarte para la difusión del patrimonio cultural Argentino en 2004, confección del

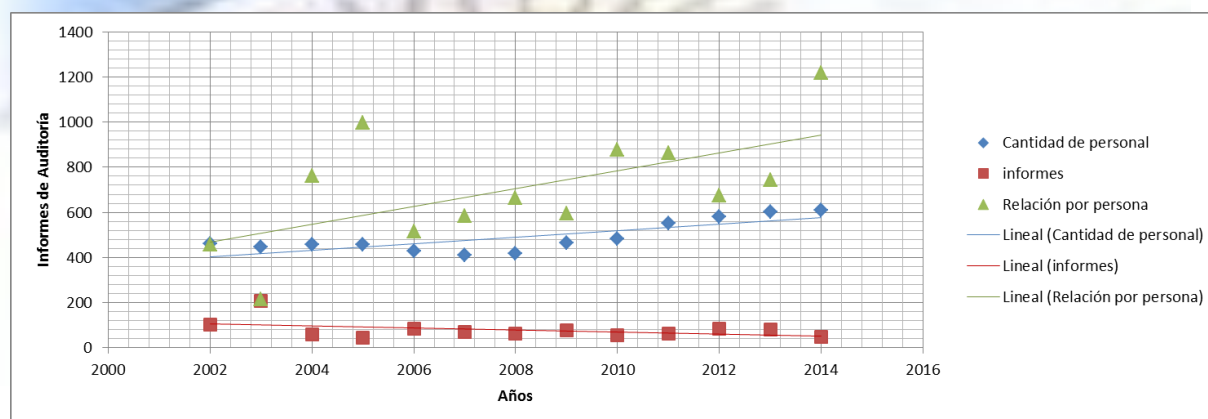
Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional en 2006, inicio de tareas de certificación de calidad en 2007, llamados a concursos para la cobertura de vacantes e ingreso a planta, creación del Instituto Superior de la Gestión Pública en 2009 como entidad de capacitación permanente y perfeccionamiento técnico específico de los funcionarios del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal, instalación de consultorios médicos para el personal en 2012, incorporación institucional a redes sociales en 2013, firma de numerosos convenios de colaboración y asistencia técnica, desarrollo y participación de congresos internacionales, jornadas, disertaciones, talleres y reuniones especializadas.

Por último, y en función de los indicadores propuestos precedentemente, se ha podido arribar a las siguientes conclusiones:

1- Indicador Informes de Auditoría: mide la evolución anual de auditorías emitidas en la serie 2002-2014 y su relación con la evolución de la planta total del organismo. En ellos se incluyen informes de auditoría, informes especiales, informes de control interno e informes de evaluación y control. Se presentan los guarismos y un gráfico representativo.

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cantidad de personal	462	445	458	458	428	409	419	465	482	553	580	602	609
Informes de auditoría	101	206	60	46	83	70	63	78	55	64	86	81	50
Relación por persona	4,57	2,16	7,63	9,96	5,16	5,84	6,65	5,96	8,76	8,64	6,74	7,43	12,18

En rojo: información obtenida de la página Web del Organismo.



Se observa una secuencia oscilante en la emisión de informes auditorías a lo largo de la serie analizada con una tendencia con pendiente negativa en función de la evolución de la planta de

personal, que como se ve en el gráfico ha crecido constante y significativamente desde el año 2009 al 2014.

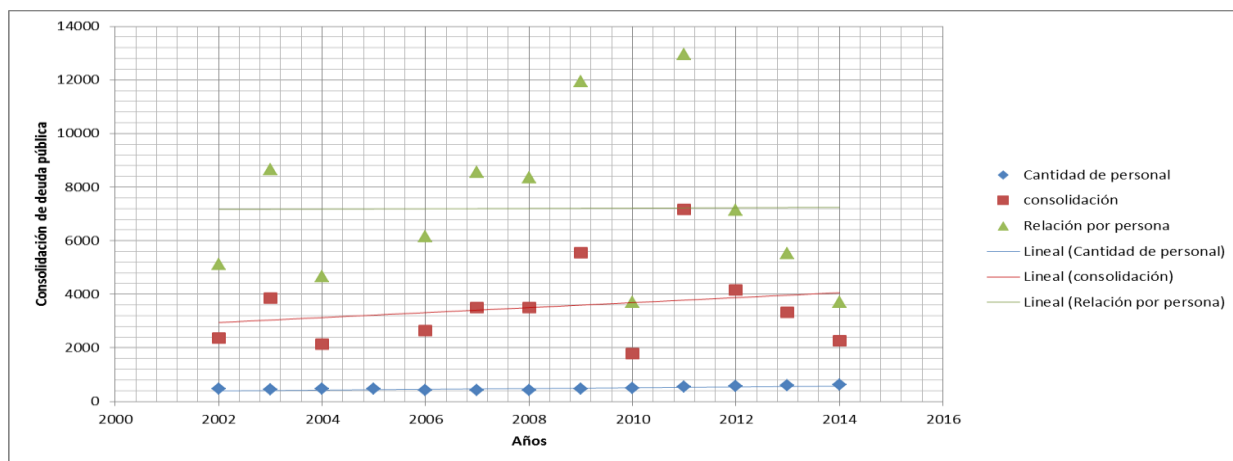
En ese sentido puede señalarse que la emisión de informes de auditoría no ha evolucionado conforme el incremento de la planta de personal. Incluso los mejores guarismos en emisión de informes de la etapa con mayor personal del organismo son similares a los emitidos en 2006 (uno de los años con menor planta de personal). Los mejores parámetros en relación informes/dotación se observan en el año 2002/2003.

Facilita la lectura de los datos la “función” en verde (relación por persona) mostrando los peores años por encima de la misma y los mejores por debajo. A modo de ejemplo se señala que mientras en el 2003 (la mejor de la serie) se necesitaban dos (2) personas para emitir un informe, en el año 2014 (el peor de la serie) se requerían doce (12).

Complica más el resultado del indicador el hecho de que, en los últimos años analizados se ha modificado la metodología de informes de auditoría a informes de evaluación, que independientemente que resulta una herramienta idónea para medir la gestión, limitó los controles en función del enfoque dado.

2- Indicador Bonos de Consolidación: mide la evolución anual de bonos de consolidación intervenidos en la serie 2002-2014 y su relación con la evolución de la planta total del organismo. Se presentan los guarismos y un gráfico representativo.

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cantidad de personal	462,00	445,00	458,00	458,00	428,00	409,00	419,00	465,00	482,00	553,00	580,00	602,00	609,00
Consolidación deuda	2.368,00	3.850,00	2.142,00	s/d	2.639,00	3.500,00	3.500,00	5.553,00	1.787,00	7.160,00	4.147,00	3.321,00	2.252,00
Relación por persona	5,13	8,65	4,68		6,17	8,56	8,35	11,94	3,71	12,95	7,15	5,52	3,70



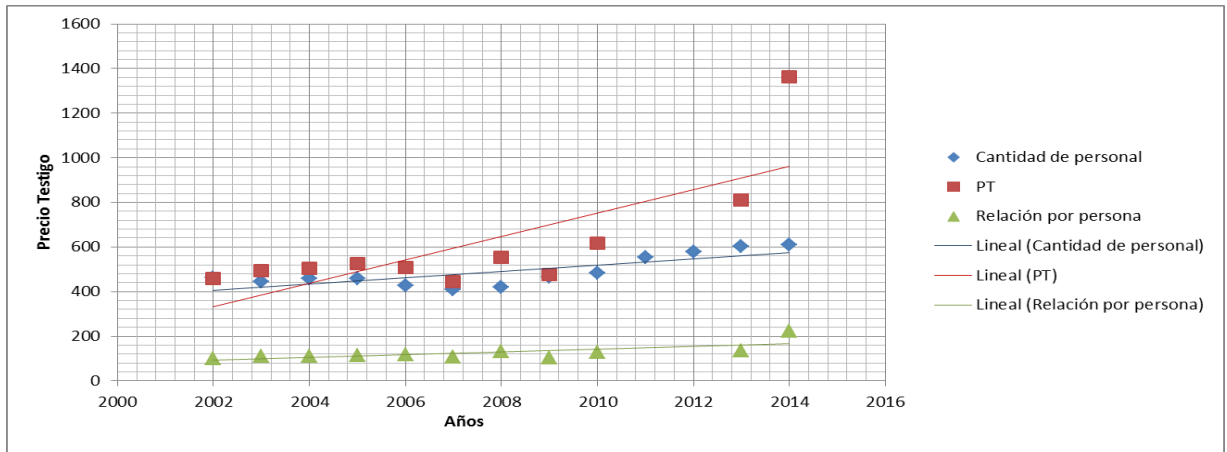
La intervención en bonos de consolidación también muestra una secuencia oscilante a lo largo de la serie analizada con una tendencia con pendiente negativa en los últimos tres años en función de la evolución de la planta de personal, que como se ve en el gráfico ha crecido constante y significativamente desde el año 2009 al 2014. Nótese que el pico se alcanza en el año 2011.

En este caso, a diferencia del indicador anterior que se nutre de guarismos calculados en base a la propia planificación del organismo de control, la intervención de los bonos resulta del requerimiento de las jurisdicciones que son objeto de control; puesto que la SIGEN es uno de los eslabones finales en la intervención de los FRP's (Formularios de Requerimiento de Pago) en relación a la consolidación de deuda pública (Leyes Nros. 23.982, 25.344 y 25.725 art. 58)

Facilita la lectura de los datos la “función” en verde (relación por persona) mostrando en este caso los peores años por debajo de la misma y los mejores por encima. A modo de ejemplo se señala que mientras en el 2011 (la mejor de la serie) se intervenían bonos en una relación casi trece a uno (13:1), el año anterior 2010 (el peor de la serie) la relación era tres a uno (3:1).

3- Indicador Precio Testigo: mide la evolución anual de informes de precio testigo emitidos en la serie 2002-2014 y su relación con la evolución de la planta total del organismo. Se presentan los guarismos y un gráfico representativo.

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cantidad de personal	462	445	458	458	428	409	419	465	482	553	580	602	609
Precio Testigo	457	494	506	524	508	443	552	476	618	s/d	s/d	811	1362
Relación por persona	0,99	1,11	1,10	1,14	1,19	1,08	1,32	1,02	1,28			1,35	2,24



La emisión de informes de precio testigo muestra, a diferencia de los indicadores anteriores, una secuencia con pendiente positiva a lo largo de la serie analizada.

La intervención en esta materia es, como en el segundo de los casos, a solicitud de los organismos interesados, en virtud del último párrafo del artículo 26 del Decreto N° 558/96, el cual estableció que las compras y contrataciones - que se realicen en los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación, y Organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, deberán someterse al control de Precios Testigo⁹² de la Sindicatura General de la Nación.

De la lectura de los datos de la “función” en verde (relación por persona) se observan en este caso los peores años por debajo de la misma y los mejores por encima. A modo de ejemplo se señala que mientras en el 2014 (la mejor de la serie) se emitieron informes en una relación mas de dos a uno (2,24:1), mientras en el 2002 (el peor de la serie) la relación era uno a uno (1:1).

⁹² Control de Precios Testigo: consiste en la determinación de un valor referencial que se proporciona al organismo comitente para la evaluación de las ofertas de una contratación puntual y determinada. El Precio Testigo consiste en un valor medio de mercado, en las condiciones propias y específicas de la contratación analizada, a la fecha de apertura de las ofertas económicas.

Analizados los datos hasta aquí presentados podemos concluir que se ha visto un notable incremento en la dotación del personal (de 409 en 2007, el año con menor dotación de la serie, a 609 en 2014) de casi el 50% que no se ha visto reflejado en forma proporcional a las actividades desarrolladas por el organismo, fundamentalmente en lo relacionado a su actividad principal de auditoría.

- Variable II: publicaciones del Diario Clarín

1-Análisis cuantitativo de la serie de editoriales del diario

A continuación expondremos un análisis cuantitativo de la serie de editoriales del diario Clarín con el objeto de graficar a lo largo de los años analizados (1999-2014) el cúmulo de información presentada por el matutino.

Se presenta el siguiente cuadro, donde se detalla la cantidad de notas o menciones publicadas en los diarios desagregada por año, diferenciando aquellas notas que hacen al tema bajo estudio de aquellas que sólo hacen menciones no significativas, obteniendo un porcentaje de significatividad por año.

DETALLE/AÑO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Menciones SIGEN y CI en CLARIN	42	78	50	16	45	44	28	26	45	20	20	57	37	72	28	32
Notas s/ SIGEN significativas¹	31	71	44	12	43	32	21	22	27	14	16	46	27	57	22	18
Porcentaje de significatividad	74	91	88	75	96	73	75	85	60	70	80	81	73	79	79	56

¹ Notas relevantes analizadas para el desarrollo de la tesis, descontadas aquellas que hacen referencias sólo a título enunciativo.

De un total de 640 menciones, se han analizado 503 que fueron las notas relevantes, es decir un promedio de significatividad del 79%. Las más de 500 publicaciones dan un promedio de 31 notas por año siendo los más fructíferos el año 2000 en relación a la cantidad de denuncias post menemismo y el 2012 con el seguimiento de toda la problemática de Papel Prensa SA y el intento (frustrado) de designación del titular de la SIGEN como Procurador General.

Los de menor exposición resultaron ser el año 2002 y 2008-2009, aunque este último es uno de los que mayor incidencia de notas negativas contra el Organismo presenta.

2-Análisis cualitativo de las editoriales vinculados al SCIG

En el presente apartado expondremos de forma resumida las notas relacionadas con el Sistema de Control Interno Argentino extractadas del Diarios Clarín durante el período 1 de enero de 1999 y 31 de diciembre de 2014. Aquí se quiere resaltar, ya mencionado en el apartado correspondiente a la Introducción, lo referente al tema vinculado con los criterios de búsqueda “Sindicatura General de la Nación” y “Control Interno” que resultan excluyentes de otros conceptos o criterios que aun pudiendo tener que ver con el tema de estudio, por error de tipeo o de referenciación en las notas, no forman parte del presente trabajo.

Por otro lado hemos observado un significativo porcentaje de menciones en el Diario Clarín sobre la Sindicatura General de la Nación o sobre Control Interno que no hacen a cuestiones propias del Organismo. A modo de ejemplo se hace referencia a personajes que han prestado servicios en el órgano de control que en la actualidad no lo hacen, o menciones sobre el “Espacio Multiarte” que como actividad recreativa, lleva adelante la Sindicatura. Estas cuestiones han sido apartadas del análisis realizado y en adelante se representará con las siglas **N.A.** (no aplicable).

Sobre el resto de las notas en las que se menciona a la SIGEN o al Control Interno, con el objeto de analizar el aspecto cualitativo de las editoriales o notas presentadas por los diarios hemos recurrido a una clasificación personal de las mismas, entendiendo que la metodología de etiquetar, clasificar o rotular los temas nos permitirán una mejor comprensión de los datos.

La clasificación enunciada obedece a seis grandes grupos que hemos denominado de la siguiente manera:

- Información presentada por la prensa sobre las actividades de control realizadas por el Organismo de Control Interno sin adjetivación sobre las mismas. En este caso se incluyen aquellas menciones a informes o actividades llevadas a cabo por la SIGEN pero que, aun en los casos en que puedan transcribir parte del contenido de los informes publicados, no incluyen calificaciones o adjetivaciones por parte de los medios de comunicación. Se consideran en este caso publicaciones de carácter imparcial, con una mera descripción de los hechos observados. En adelante se representará con las siglas **S.A.** (sin adjetivación).
- Contrariamente a lo señalado en el párrafo anterior, Información presentada por la prensa sobre las actividades de control realizadas por el Organismo de Control Interno con adjetivación sobre las mismas. En este caso se incluyen aquellas menciones a informes o actividades llevadas a cabo por la SIGEN con el agregado de calificaciones o adjetivaciones propias que corren a cuenta del redactor de cada nota. Los textos carecen de imparcialidad dada la subjetividad introducida por el escritor y su grado de interpretación sobre el material consultado o expuesto, que pueden incluir calificaciones tales como “informes comprometedores”, “informes exhaustivos”, “graves irregularidades detectadas”, “lapidario informe”, “informe crucial”, “informe demoledor”, “informes voluminosos, concienzudos, prolijos al extremo, cuidadosos, de bajo perfil y escritos en lenguaje técnico”, entre otras. En adelante se representará con las siglas **C.A.** (con adjetivación).
- Descripción general de tareas realizadas o a realizar por el Órgano de Control tales como: asesoría, peritajes, inspecciones, relaciones de cooperación científica con otros organismos

y/o países, capacitación, etc. En adelante se representará con las siglas **D.T.** (descripción de tareas).

- Notas vinculadas al sistema de control gubernamental o al Organismo de Control Interno en las que se objeta, cuestiona, desprestigia o descalifica su funcionamiento, su eficiencia o su accionar. Se consideran notas controvertidas o en contra del sistema. En adelante se representará con las siglas **N.D.** (notas desfavorables).
- Notas vinculadas al sistema de control gubernamental o al Organismo de Control Interno en las que se destaca o elogia su funcionamiento, su eficiencia o su accionar. Se consideran notas a favor del sistema. En adelante se representará con las siglas **N.F.** (notas a favor).
- Otras, en esta clasificación se encuadran aquellas notas que hacen referencia a faltas de control en general, aspectos vinculados con el sistema o todas aquellas cuestiones que no encuadran en los anteriores. En adelante **O** (otras).

A continuación se describirá un detalle pormenorizado en tres etapas, la primera de ellas desde el año 1999 hasta mayo del 2003, la segunda coincidente con el período de gobierno del Presidente Néstor Kirchner y la tercera correspondiente a los dos mandatos presidenciales de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner.

Como ya hemos señalado, téngase presente que se expondrán en un gráfico todas las publicaciones pero sólo se analizarán aquellas publicaciones destacadas en aspectos positivos y negativos, por cuanto el número total de publicaciones analizadas en este apartado puede diferir del enunciado en el apartado anterior “Análisis cuantitativo de la serie de editoriales de los diarios”, habiendo dejado de lado aquellas publicaciones que mencionan a la SIGEN pero que no están vinculadas con temas específicos de control interno gubernamental y las que hacen referencia a informes o descripción de tareas.

En principio puede señalarse que en función de la clasificación efectuada precedentemente se observan los siguientes guarismos presentados por el Organismo por año.

Diario CLARIN																
CLASIFICACION	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I s/A	6	5	12	4	24	17	12	7	7	5	1	2	3	1	2	0
I c/A	2	19	2	0	1	2	2	6	7	4	1	1	0	2	2	6
DT	17	35	26	5	13	9	6	5	3	2	4	4	12	8	5	4
ND	2	6	1	2	4	0	0	3	7	2	8	15	5	15	3	3
NF	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0
O	4	5	3	1	0	3	1	0	3	0	2	24	7	29	10	5
NA	11	7	6	4	2	12	7	4	18	6	4	11	10	15	6	14
TOTAL	42	78	50	16	45	44	28	26	45	20	20	57	37	72	28	32

En términos generales se pueden efectuar las siguientes consideraciones:

- Incremento de las notas desfavorables a lo largo de toda la serie, con una notable incidencia en la tercera etapa (los dos períodos de gobierno de la Dr. Fernández de Kirchner) coincidente con la percepción de aumento en el deterioro de las instituciones públicas por parte de la sociedad.
- La relación notas a favor/notas en contra tuvo su pico en la segunda etapa (3/14 en la de la presidencia de Néstor Kirchner) empeorando en la tercera (3/51 etapa de Fernández de Kirchner) respecto de la primera (1/11 periodo post-menemismo de la Alianza y etapa de transición).
- La mayor incidencia de notas negativas se da luego de la salida del gobierno menemista cuando el gobierno de la Alianza cuestiona y revisa los hechos de corrupción de dicho periodo y desde fines de 2006 y durante casi todo el período de Fernández de Kirchner (con una leve baja en el 2008) coincidente con la pelea del multimédios con el gobierno.
- La ausencia de críticas a los sistemas de control durante el periodo 2004-2005 parece coincidir con la mejor época de la relación Clarín/Gobierno⁹³. Son los únicos dos años de toda la serie que los sistemas de control no tienen menciones negativas⁹⁴.
- La última etapa coincide, como ya se ha mencionado, con el mayor número de publicaciones negativas hacia los sistemas de control. Sin embargo presenta dos características salientes respecto de las anteriores: por un lado posee proporcionalmente menor cantidad de publicaciones que las otras dos etapas y además muestra un número muy significativo de publicaciones donde se cuestiona duramente al titular de la SIGEN (sin precedentes por la forma y el tenor de las publicaciones) por su accionar en temas vinculados con la empresa Papel Prensa y su relación con el Secretario de Comercio Guillermo Moreno, con la cercanía al cuestionado y procesado vicepresidente Amado Boudou y con su intención frustrada de convertirse en Procurador General. En estos aspectos y en términos generales casi la mitad de las menciones son de carácter negativo en detrimento de otras menciones respecto de su labor.

⁹³ Néstor Kirchner en 2005 le extendió al Grupo Clarín por diez años las licencias de radio y TV y dos años más tarde bendijo la fusión de Multicanal y Cablevisión, situación revertida por Cristina Fernández cuando se desataron las hostilidades.

⁹⁴ Incluso en una nota de Graciela Mochkofsky titulada “Las dos versiones de un conflicto” en “El País. El periódico global” el 5 de diciembre de 2012 señalaba que “Había entre ellos un entendimiento natural (en relación a Magnetto CEO de Clarín y Néstor Kirchner). Durante cuatro años compartieron ideas sobre el país y hablaron de negocios. Clarín apoyó las principales medidas del Gobierno y —casi hasta el final del período— se abstuvo de criticarlo en todo lo significativo. Magnetto obtuvo de Kirchner, entre otras cosas, la aprobación para la fusión de Multicanal y Cablevisión y la promesa de la adquisición de una parte de Telecom”. Ver: elpais.com.

- Se observa un significativo número de publicaciones no aplicables respecto del total de menciones en toda la serie. Sobre un total de 640 notas, 137 “no aplicables” representan el 21% aproximadamente.
- El promedio de publicaciones es de casi 32 notas por año, es decir, algo así como una mención cada 10 días aproximadamente.
- La relación notas desfavorables sobre el total de notas es significativamente importante y constante desde 2006 a 2014. Las notas a favor fueron más constantes en la segunda etapa, aunque más bien vinculadas a una expresión de deseos de combatir los niveles de corrupción o como respaldo a la gestión por parte de sus propios interesados.

A continuación intentaremos graficar en una línea de tiempo los acontecimientos que se fueron sucediendo a lo largo de la serie, de manera de buscar una relación con los períodos analizados.

Se pretende demostrar como la relación de la SIGEN y el diario Clarín está condicionada a las cuestiones políticas y particulares y no, lamentablemente, a la especificidad de sus misiones y funciones; por cuanto a lo largo de los años quedará demostrado que no ha podido aislarse al Órgano de Control Interno de los asuntos de estado y de cómo éstos ajustaron su exposición mediática.

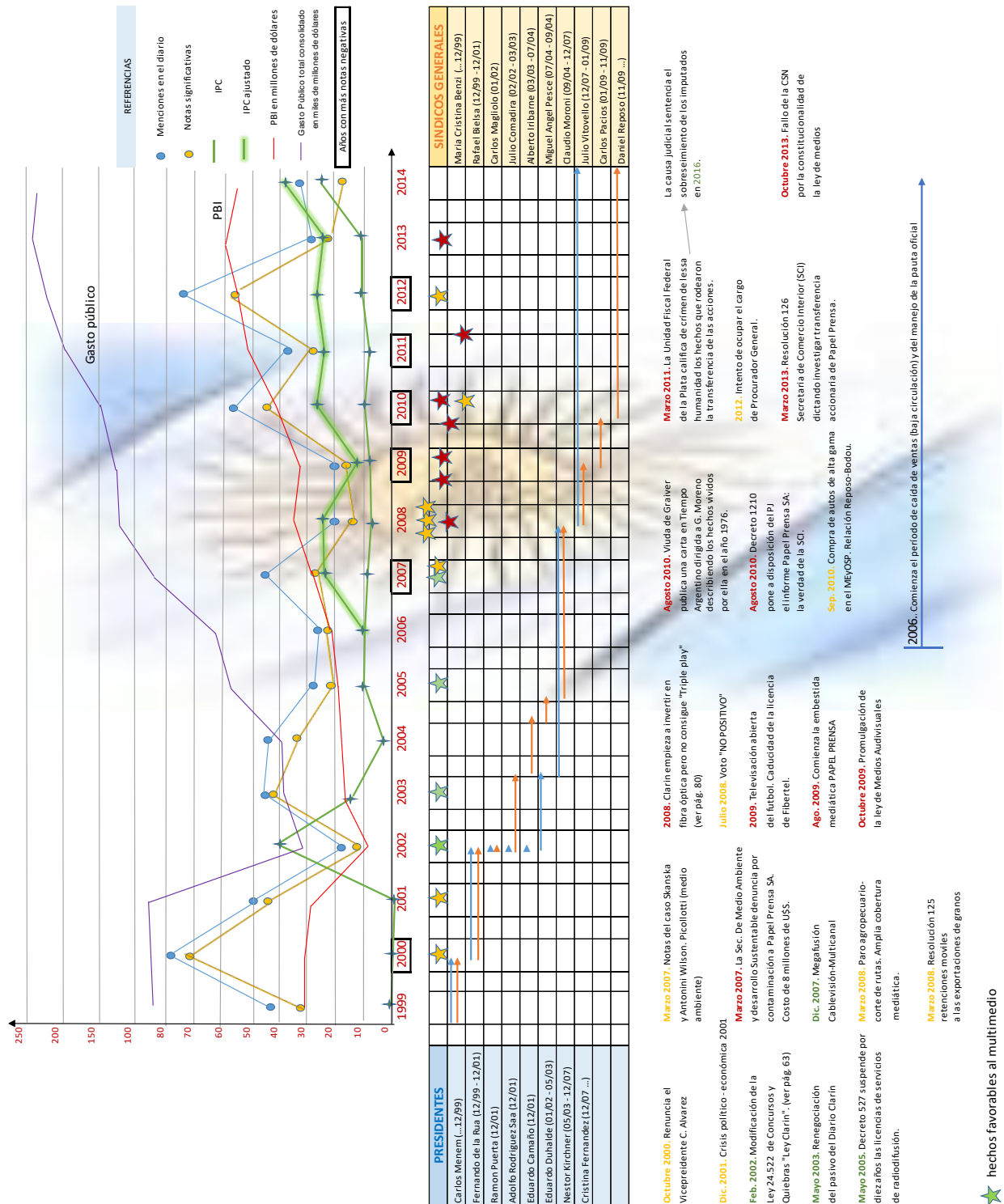
Ni siquiera una de las más destacadas crisis económicas por las que atravesó nuestro país ha condicionado el tema bajo análisis. Puede notarse en la gráfica de la serie como en la mayor crisis del período analizado (años 2002-2005) con el pico más alto de IPC, el menor PBI y una abrupta caída del gasto público, resulta una de las etapas de menor exposición mediática del organismo y casi sin menciones negativas.

Esta etapa es coincidente con el período en que más se favoreció económicamente al multimedio: con la modificación de la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras denominada “Ley Clarín”, la posterior renegociación del pasivo del diario y la suspensión por diez años de las licencias de servicios de radiodifusión. El broche final se le otorga en 2007 con la megafusión de Cablevisión-Multicanal.

Por el contrario, los años que se caracterizan por ser los de mayor exposición e incidencia de notas negativas se vinculan a nuestro modo de ver con otras cuestiones muy distintas.

Por un lado, al principio de la década del 2000, aun con una situación económica que preparaba el terreno a la crisis (estancamiento sostenido del PBI y del gasto público y un índice IPC constante, todos indicadores con tendencia negativa) la mayor exposición estaba dada por las cuestiones vinculadas a casos de corrupción de un gobierno que había dejado el poder en manos de su eterno rival. Un gobierno radical del entonces presidente Fernando De la Rúa y su Sindicato

General de la Nación Rafael Bielsa, denunciando la gestión menemista de finales de la década del 90`.



Por otro, el período 2007-2012, una etapa caracterizada por un crecimiento sostenido del PBI post-crisis, con un marcado aumento del gasto público y del IPC; sólo reflejaba en las editorial del multimedios un organismo atravesado por el conflicto, donde poco se hace referencia a su labor en relación a los fines que persigue sino al apoyo incondicional de sus titular a las políticas de gobierno y las peleas con el diario.

Esta etapa de duro cruce entre el Poder Ejecutivo y el multimedio, coincide además con presiones económicas para éste último por la caída sostenida de sus ventas, el manejo de la pauta oficial, la embestida mediática de Papel Prensa, la caducidad de la licencia de Fibertel, la televisación abierta del futbol y la promulgación de la Ley de Medios

A modo de conclusión se destaca cómo la baja relevancia temática del organismo en los medios de comunicación por un lado, y el pobre tenor de la información presentada por otro han de imprimir un tinte que condicionó la visión o idea que pudo formarse la sociedad sobre las tareas de control público, hechos que se vieron potenciados por un organismo que en los últimos años analizados ha quedado coartado en su accionar a los asuntos de estado.

El análisis editorial por temas y por etapa se describe a continuación.

Primera etapa. Año 1999 a mayo de 2003

Con el presente detalle damos comienzo al análisis de publicaciones del diario Clarín. El período bajo análisis se caracteriza por la cantidad de mandatarios que se sucedieron en el cargo y por encontrarse atravesado por la crisis económica, social e institucional del año 2001.

En casi cuatro años y medio la Republica vio transitar el último año del segundo mandato de Dr. Carlos Menem, dos años de gobierno del Dr. Fernando De la Rúa, tres presidentes en una semana⁹⁵ y el año y medio de presidencia del Dr. Eduardo Duhalde hasta el traspaso a su sucesor Néstor Kirchner.

⁹⁵ Entre De la Rúa y Duhalde se sucedieron en menos de una semana tres presidentes, Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Caamaño.

El resumen de las publicaciones arroja los siguientes datos: sobre un total de 192 menciones; 28 corresponden a informes sin adjetivación (14,58%), 23 informes con adjetivación (12%), 88 descripción de tareas (45,84%), 11 notas desfavorables (5,73%), 1 notas a favor (0,5%), 13 correspondiente a otras (6,77%) y 28 no aplicables (14,58%).

En principio cabe señalar que el primer año de la serie (1999), coincidente con el último del mandato de Carlos Menem, muestra índices de publicaciones y tenor de las mismas por debajo de la media, hecho que se repite al final de la etapa de gobierno de transición de Eduardo Duhalde.

Así, el año 2000 será el primer año de la serie completa con mayor exposición mediática del Organismo de Control Interno en lo referente al Diario Clarín y un año que se ha caracterizado por una significativa incidencia de notas donde no se deja muy bien vista a la Institución (aunque como veremos más adelante no será el peor año en este sentido, marca superada en el 2007, 2009, 2010 y 2012) y el único de la serie con una mención favorable.

Los años posteriores (2001, 2002 y parte del 2003) mantienen la tendencia en baja, tanto en el número de publicaciones como en el tenor de las mismas.

Con el objeto de introducirnos de lleno en los aspectos salientes haremos expresa y destacada mención de notas favorables y desfavorables de la serie (a partir de ahora lo extractado textual se presentará en cursiva texto Arial 9). Mientras que para el primer caso sólo se registra una publicación, las notas en contra ascienden a once (11), lo que representa una relación del 9,09% en la primera etapa.

Pese a los guarismos señalados precedentemente (que denotan una proporción desfavorable respecto de las notas positivas por sobre las negativas) esta primera etapa describe las actividades del organismo de control interno cualitativamente mejor que las de la AGN. En varias oportunidades se hace referencia a destacadas actividades de la SIGEN⁹⁶ (de carácter oficialista) con marcadas intervenciones a la etapa menemista precedente de forma contrapuesta a la auditoría externa, que en manos de la oposición, intentaba resistir desde el año 2000 los embates del nuevo gobierno a la cuestionada figura del menemista Rodolfo Barra.

En cuanto a las 2 (dos) **notas desfavorables** del año 1999 una hace referencia a qué planes ofrecen los candidatos presidenciales de la Alianza, el PJ y movimiento Acción para la Republica a la gente. En la nota Duhalde propone establecer el juicio por residencia a los

⁹⁶ Durante la primera etapa de la Alianza se destacó la labora del organismo de control interno en relación a la actividad propia de control sobre los actos del gobierno menemista, circunstancia que se revertirá, tal como veremos mas adelante, durante casi todo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

funcionarios sospechados de corrupción⁹⁷ y en lo referente a éste y otros temas las propuestas de los candidatos dan cuenta, en forma indirecta por omisión de los controles pertinentes, de altos índices de descontrol e impunidad.

En ese aspecto De la Rúa prometía

“...no habrá tolerancia ni excluidos frente a la corrupción: reactivar la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; crear en el Ministerio de Justicia una Fiscalía Anticorrupción para el seguimiento de las denuncias; pleno apoyo a los jueces; poner todo el poder del Estado para agotar las investigaciones por los atentados de la Embajada de Israel y de la AMIA; control del aumento ilegal del patrimonio de funcionarios y licitaciones transparentes... El ejemplo debe venir de arriba”.

Por su parte Duhalde señalaba

“...mi compromiso ético se apoya en la inmediata adopción de 8 medidas concretas: darle a la oposición política el manejo de los organismos de control del Estado, derogar toda ley que disponga un tratamiento especial en materia de jubilaciones, sancionar una ley que controle el financiamiento de los partidos y otra que castigue severamente el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, instaurar el juicio de residencia de los mismos, sancionar una ley de incompatibilidades morales y económicas en la función pública, combatir con todas las armas y el apoyo internacional el potencial corruptor del narcoterrorismo e incorporar el tema de la ética en la Ley de Educación”.

Finalmente el candidato Cavallo proponía incentivar la participación ciudadana:

“...es indispensable tener liderazgo y voluntad política, calidad de gestión y transparencia en gastos y resultados, y una justicia independiente para que no exista impunidad para nadie. Propongo la convertibilidad social para que cada peso presupuestado llegue a la gente en más y mejores servicios de salud, educación, etc., con controles comunitarios”.

La otra nota, titulada “El control interno de la Policía”, pone de relieve el conflicto y la competencia respecto de las denuncias e investigaciones de corrupción policial que según el artículo vienen siendo advertidos por los medios de comunicación. La nota se explaya y embate contra la debilidad de los controles interno cuando señala

“...Si bien la Justicia y la prensa ejercen formas válidas de control, lo cierto es que se trata de mecanismos externos a las propias fuerzas policiales. Y hay que reconocer que estas formas externas adquieren relevancia por la debilidad de los propios controles internos de la Policía. Parece, entonces, necesario que se revisen los procedimientos internos de control a fin de dotarlos de mayor eficiencia y transparencia. En un momento donde es imprescindible contar con fuerzas policiales que garanticen la seguridad y el respeto de la legalidad, se debe perfeccionar el entrenamiento y la cultura policiales, y también los dispositivos internos de vigilancia a fin de sancionar debidamente a los policías que faltan a sus obligaciones. Una adecuada tarea de control interno puede convertirse en una valiosa herramienta para prevenir y hacer que los agentes eviten cometer abusos y delitos”.

El comienzo del siglo, y con la intención de la Alianza de instaurar concretos procesos de transparencia institucional, cambio moral y lucha contra la corrupción⁹⁸, el nuevo gobierno instaló destacado interés en una auditoría permanente de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en el PAMI luego del paso del renombrado Víctor Alderete, a través de un régimen especial de auditorías generales y específicas y otro de auditorías promovidas por denuncias en el ámbito de áreas especializadas. Se puso en práctica con la intervención posterior de la obra

⁹⁷ Herramienta con la que contaba el ex Tribunal de Cuentas de la Nación, disuelto por el entonces Presidente Carlos Menem con la reforma de los organismos de control en el año 1992, momento en que Duhalde era su vice.

⁹⁸ Temas destacados que formaron parte sustancial de la ingeniosa estrategia pre-electoral planteada con una serie de spots publicitarios donde se lo veía caminar por fabricas, mercados, escuelas o acompañado por fuerzas de seguridad a sus espaldas.

social, un operativo sorpresa para revisar sus números con el objeto de ponerla en caja por ser considerada por el gobierno entrante, conjuntamente con la denuncias contra María Julia Alsogaray por sus actuaciones en ENTel, SOMISA y la Secretaría de Medio Ambiente y la administración fraudulenta del Hospital de Clínicas, los principales focos de corrupción.

Seis notas desfavorables y una a favor del Organismo en el año 2000 dan cuenta del cambio de administración y de bandería política ya señalado.

Con su ríspida y tajante elocuencia, característica del entonces Síndico General de la Nación Rafael Bielsa⁹⁹, el 10 de enero de 2000 (apenas iniciada su gestión) en la sección tribuna abierta se publica una de las más contundentes visiones de la democracia post menemismo que por sus términos categóricos y concluyentes merecen la pena su transcripción:

Bajo el titular “La democracia recobró control”¹⁰⁰ el abogado pone de manifiesto la permeabilidad de los organismos de control a las políticas neoliberales de la época, responsabilizándolos en forma directa por la ausencia de controles y límites al absolutismo y el exceso.

“Las grandes transformaciones que sufrió la Argentina durante la década de los 90 tuvieron lugar dentro de un contexto en el cual el control se transformó en sinónimo de estorbo y en el que se careció de un modelo de Estado de referencia destinado necesariamente a reemplazar al que se estaba deshaciendo. Como consecuencia del criterio de tomar el control de la actividad pública como un engorro, el gobierno intentó neutralizar a los órganos que estaban a cargo de aquél por la vía de hacerlos desaparecer, de poner a su cargo a quien supiera y estuviera dispuesto a sedarlos o simplemente de hacer oídos sordos a sus observaciones y recomendaciones. Ello ocurrió, con mayor o menor suerte según los casos, frente a la impavidez de buena parte de la clase política. De este modo, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la Sindicatura General de Empresas Públicas y hasta las divisiones de fiscalización de ciertas administraciones, entre otros órganos, no supieron o no quisieron o no pudieron poner coto a la innumerable cantidad de agresiones a la ley que ahora están comenzando a ser investigadas masivamente por la Justicia. El concepto mismo de legalidad fue enfrentado maliciosamente con los de eficacia y eficiencia. Esta falsa disyuntiva tenía por objeto instalar en la cultura administrativa la idea de que respetar la ley era cosa de minimalistas ociosos que no buscaban otra cosa que alejar a la Argentina de su prometido lugar entre los diez países más poderosos del mundo ... Fueron años escabrosos para los preocupados por el cumplimiento de la ley... No había barreras, porque intentar el ejercicio del control institucional era calificado como cerrarle el paso a una Argentina a la que, el 8 de julio de 1989, Menem le había ordenado levántate y anda... Por imperio de la elección del 24 de octubre, el poder ha quedado distribuido como nunca antes desde el restablecimiento de la democracia, lo que de por sí -en un sistema presidencialista como el nuestro- es un control y un límite para cualquier inclinación hacia el absolutismo o el exceso. Resta casi todo; entre otras cosas, restaurar el sentido y el papel de los órganos de control... La obligación de rendir cuentas. Controlar la marcha de la administración nacional no sólo supone uno de los intentos posibles de conciliar la autoridad y la libertad en el marco del Estado, sino que obliga a incorporar conceptos tales como el principio de responsabilidad del funcionario público y el que le fija la obligación de rendir cuentas de la gestión... Diversas organizaciones no gubernamentales, grupos de consenso y agrupaciones por intereses deberán colaborar con la tarea de reforma y control, de modo tal de reinventar el gobierno aportando ideas propias, en un extendido intercambio permanente. Solamente así las reformas serán sentidas como propias y aceptadas con familiaridad...”

⁹⁹Abogado, político, escritor y poeta nombrado Síndico General de la Nación entre enero de 2000 y diciembre de 2001, conocido por sus campañas en favor de la transparencia en el manejo de las cuentas del Estado, así como por la profunda reingeniería institucional que promovió al interior del organismo. Sus informes fueron materia de una serie de denuncias que generaron revuelo en los medios y le valieron varias amenazas.

¹⁰⁰ Ver nota completa en Anexo I.

La respuesta no tardó en llegar más que una semana de la mano del ex Síndico General Alberto Abad¹⁰¹, cuando el 17 de enero en la sección debate hacía el obvio descargo de su gestión, el cual titulaba “En la última década, los órganos que supervisan la actividad pública funcionaron siempre con eficacia”. Entre las pertinentes aclaraciones destacaba su paso por la función pública con total libertad de acción y tranquilidad de conciencia haciendo hincapié en:

“El respeto por la honorabilidad, la dedicación y el compromiso técnico que demostraron por más de 10 años las 400 personas con las que tuve el honor de trabajar durante administraciones radicales y justicialistas, ya como colega o como responsable de su conducción.

La necesaria toma de distancia que deben realizar los órganos de control frente al festival mediático al que hoy nos toca asistir. Tanto la Justicia como los órganos de control pueden afectar sensiblemente la honra de las personas. Esta delicada tarea exige equilibrio en las decisiones y mesura en las ponderaciones. De no ser así, se contribuye a la conformación de un estado de sospecha que va en detrimento del estado de derecho.

El invaluable servicio prestado por la SIGEP y la SIGEN durante los procesos de reforma estructural realizados durante la última década. Son de destacar, entre otros: a) El desmantelamiento de la industria del juicio instalada en las empresas públicas; en particular, las denuncias penales interpuestas en los casos de Ferrocarriles Argentinos y SEGBA, así como las auditorías efectuadas sobre las restantes empresas. b) La instrumentación del sistema de precios testigo en las contrataciones públicas, procedimiento creado e implementado por la SIGEP, que permitió la eliminación casi total de los sobrepuestos históricos que caracterizaban las compras del Estado. c) El monitoreo del proceso de privatizaciones que, realizado con la participación de todos los técnicos de la institución, obligó a renegociar innumerables cláusulas contractuales, puso límites a procedimientos inadecuados y generó informes independientes para cada una de las etapas del proceso, todos los cuales fueron remitidos al Parlamento, para conocimiento de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones y la Comisión Mixta Revisora de cuentas, conformadas ambas por representantes de todos los partidos. d) El control específico efectuado sobre los reclamos por deudas vencidas del Estado Nacional, cancelables con bonos de consolidación, que dio lugar a ahorros millonarios por el rechazo de créditos solicitados que no se ajustaban a derecho o estaban sobrevaluados en su monto. Un ejemplo a seguir.

Las bondades del sistema de control implementado, que se basa en las mejores prácticas desarrolladas por un país líder en la materia como es Canadá, con el que se celebró un convenio de asistencia técnica y transferencia tecnológica”.

El tiempo ha dejado caer el velo que a fines de los noventa empañaba las ya por entonces sospechosas “virtudes” del modelo neoliberal. A quince años de la mediática pelea y a más de veinte de los hechos señalados las conclusiones sobre la ofensiva y el descargo de ambos actores respecto los órganos de control quedan a cargo de la interpretación que el lector quiera tener sobre ellas.

Otras notas destacadas ponen de manifiesto la falta de coordinación de los organismos de control (SIGEN y AGN), las dificultades que ambos organismos siempre tuvieron y que se mantienen actualmente, con un conflicto inédito que derivó en dos investigaciones paralelas a la Universidad Nacional de La Rioja que dejó en evidencia las luchas del poder político partidario que en sentido peyorativo se relaciona con el denominado revisionismo histórico¹⁰².

¹⁰¹ A cargo del Organismo de Control en el primer gobierno menemista (desde 2003 hasta enero de 2005) ocupando otros cargos ejecutivos posteriores, entre ellos, Administrador Federal de Ingresos Públicos previo a la etapa del actual Ricardo Etcheagaray.

¹⁰² La actividad de revisar el pasado es un terreno fecundo para la controversia política y en muchas ocasiones su legitimidad puede estar cargada de polémica.

El artículo planteaba la disparidad de enfoques, fundados principalmente en el origen de su estructura y organización¹⁰³, que a todas luces sólo desprestigia el sistema, al señalar que:

“Cuando los datos estén recolectados, se verá si ambas auditorías dicen cosas similares o si, como dijo un hombre de la SIGEN, Barra llega como un bombero para proteger, una vez más, a los allegados a Menem”.

En una entrevista con el titular de la AGN, Rodolfo Barra, en febrero de 2000 por el conflicto señalado precedentemente, éste señalaba la resistencia que tuvo por parte de la Alianza (que lo mostraba como uno de los malos ejemplos del gobierno menemista) ocupando cargos como funcionario o como abogado de las empresas privadas que litigan contra el Estado y como ministro de Justicia, juez de la Corte Suprema y viceministro de Obras Públicas, entre otros. Rodolfo Barra se desempeñó como abogado de la empresa Siemens, que tenía una causa contra el Estado; hechos que lo obligaron a excusarse de supervisar algunas investigaciones contra funcionarios de su partido, donde podía verse afectada su independencia de criterio. El periodista cuestionaba insidiosamente:

“parecería que la AGN está como en un tobogán de descrédito... desde el primer momento, su designación fue conflictiva...se criticó, entre otras cosas, que los controles se han hecho partidarios... una muestra del descrédito es que ahora el PAMI será auditado por la ONU y no por la Auditoría”.

En conclusión: Sólo más descrédito para el sistema.

Días después la tensión se agravó con el nombramiento de la hija del titular de la Auditoría General como paisajista dentro del organismo. La Asociación Gremial del Organismo de Control repartió un informe interno denunciando el vaciamiento de esa repartición con la llegada de Barra a la presidencia. Los empleados, se quejaban de la inacción de la AGN, lo que favorece el protagonismo de la Sindicatura General de la Nación, a la que tildan de territorio del oficialismo. Para entonces pedían, con poca sutileza, el alejamiento de Barra de la presidencia.

El año cerraba con un informe especial sobre prácticas ilegales en la función pública titulado

“Las puertas abiertas que el Estado le deja a la corrupción. Subsecretarios, directores y personal de planta describieron un mapa de la corrupción desde adentro.

La administración pública se mira a sí misma y refleja desamparo: sufre presiones de funcionarios políticos, falta de controles, impotencia y rutina. Y se comprueba que los mecanismos que permiten la corrupción en el Estado nacen, en buena medida, de sus propias falencias.

¹⁰³ Mientras que la Sindicatura estará a cargo de un Síndico General de la Nación, que será designado por el Presidente de la Nación, y asistido por tres síndicos adjuntos para sustituirlo en caso de ausencia, licencia o impedimento todos de carácter netamente oficialista; en lo que respecta a la integración de la AGN, la ley 24.156 ha decidido que la misma estará a cargo de siete miembros llamados Auditores Generales, los que deberán ser argentinos y contar con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho con probada especialización en administración financiera y control.

En ese aspecto, seis de dichos auditores serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso, correspondiendo la designación de tres a la Cámara de Senadores y otros tres a la de Diputados, observando la composición de cada Cámara, es decir, dos por la mayoría y uno por la minoría. El séptimo auditor es el Presidente del ente, y por mandato constitucional debe ser propuesto por el partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Todos duran ocho años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser removidos en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los mismos mecanismos establecidos para su designación.

Evidentemente, lo que se ha pretendido a través de este mecanismo de integración y de estabilidad de sus miembros, es fortalecer la independencia de la función de control respecto de las actividades del gobierno.

Un estudio oficial elaborado entre febrero y abril de este año, sobre la base de la percepción de los propios funcionarios y empleados del Estado, trazó un verdadero mapa sobre las puertas que la administración pública deja abiertas para los corruptos. Son resquicios por donde vulnerarla, excepciones, artilugios legales o conductas que de tanto vulnerarse se hicieron costumbre, y pueden ser aprovechados por intereses económicos o partidarios.

- *El Presupuesto se ejecuta en forma descontrolada.*
- *Se sobredimensionan el volumen y los precios pagados por el Estado por sus compras, en una cifra que va del 350 al 800 por ciento.*
- *Existe un uso excesivo de las contrataciones directas, para beneficio de proveedores privados o por intereses políticos.*
- *No se lleva un control del stock, de bienes ni un inventario del patrimonio.*
- *Nada impide que al personal se lo contrate por amiguismo o clientelismo político.*
- *Los organismos de control no son independientes. Sólo analizan cuestiones formales.*
- *Es baja la probabilidad de penalización. No hay premios ni castigos.*

El mapa del Estado corrupto fue realizado por la Oficina Anticorrupción. “Muy poca parece ser la confianza en los organismos encargados de detectar las irregularidades. Aquellos que trabajan en el aparato del Estado sostienen que ni las auditorías internas ni la Sindicatura General de la Nación, al menos hasta marzo de este año, eran independientes del Poder Ejecutivo. Ante cada una de las irregularidades detectadas colocaron a la falta de controles en un nivel de responsabilidad similar (de 30 por ciento o más) al que ubicaron a las presiones de los políticos. Varios directores, aprovechando el anonimato, admitieron que sus áreas no habían sido auditadas por varios años”.

Durante el 2001 la única mención es una denuncia del Síndico General de la Nación ante la Oficina Anticorrupción hacia un empleado de la SIGEN involucrado en un presunto soborno a un diputado porteño. Se hacía referencia a la necesidad del pago de “gratificaciones” para lograr que el organismo saque las denominadas auditorías “para los amigos”.

El año 2002 una publicación en contra del organismo de control describe las controversias del gobierno nacional por controlar el incremento del gasto social producto de la crisis económica e institucional que atravesaba el país, el cual se debatía según el periodista entre la transparencia y el clientelismo.

El broche de oro de la primera etapa lo substancia un informe de la OEA publicado por el matutino el 28 de febrero de 2003. El artículo señala que “a doce años de su firma, la Argentina sigue en deuda con la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción según un informe de un comité de expertos de la Organización de Estados Americanos.

“El informe es crítico con la Corte Suprema de Justicia, el Congreso y los gobiernos desde 1996 año que la convención fue ratificada por el Poder Legislativo. Se trata de la primera evaluación internacional de la aplicación de esa convención, que empujó EE.UU. durante el gobierno del ex presidente Carlos Menem. Entre otras señala los siguientes tópicos:

Recomienda al Poder Judicial acelerar los juicios que están en marcha, por ejemplo, por supuesto enriquecimiento ilícito.

En medio de una campaña electoral en la que se discute tibiamente sobre la corrupción, el informe recomienda aplicar una medida clave: que la Oficina Anticorrupción pueda ser parte en los reclamos judiciales civiles para recuperar el dinero o los bienes que se robaron los corruptos. Es que por una resolución de la Procuración General del Tesoro —el organismo que reúne a los abogados del Estado— no puede hacerlo.

También el informe propone que se modifique la ley de Ética Pública y que la obligación de presentar antecedentes laborales que tienen los funcionarios de carrera se extienda a los políticos que se candidateen a cargos en el gobierno o el Congreso, a fin de controlar posibles conflictos de intereses. Es decir, impedir que por ejemplo un gerente pase de una empresa de electricidad a la Secretaría de Energía.

Después, señala la contradicción de que pese a que la ley 24.759 de Ética Pública establece que todos los funcionarios públicos tienen la obligación de hacer públicas sus declaraciones juradas de bienes, la Corte Suprema sacó una acordada y se negó a hacerlo. También señala que la Corte no contestó las preguntas que hizo la comisión para hacer su evaluación.

En cambio, el informe destaca que la Oficina Anticorrupción, que dirige Manuel Garrido, en tres años de existencia revisó 3.900 declaraciones juradas de bienes y abrió 491 investigaciones referidos a posibles casos de conflicto de intereses o violaciones a la prohibición de tener más de un cargo público.

Después analiza el rol de la Sindicatura General de la Nación —otro organismo del Gobierno para el control previo de contratos— y el de la Auditoría General de la Nación, que depende del Congreso y hace investigaciones a posteriori de producidas las decisiones oficiales. En cuanto a la SIGEN, recomienda que se apruebe una ley para "darle capacidad de aplicar sanciones" y a la AGN que se le dé autonomía funcional como fija el artículo 85 de la Constitución Nacional.

El informe de 30 páginas, también sugiere que se sancionen en forma perentoria las siguientes leyes: □ Una ley de acceso a la información, como la Freedom Information Act de EE.UU., para que cualquier ciudadano puede acceder a documentos públicos y se termine con la política del secretismo. □ Una ley para reglamentar el lobby y así la opinión pública sepa qué empresarios se reúnen con los miembros del Gobierno y el Congreso.

Por último, encomienda a la Argentina "asegurar una mejor coordinación y cooperación entre el ministerio público (los fiscales), la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la Sindicatura General, la Oficina Anticorrupción, la Auditoría General y las comisiones del Congreso". Quizá, éste sea el consejo más difícil de implementar por los recelos personales y las influencias políticas que dividen a los funcionarios de esos organismos”.

Segunda etapa. Junio 2003 a diciembre de 2007

Esta etapa coincide específicamente con el gobierno del Dr. Néstor Carlos Kirchner.

El resumen de las publicaciones arroja los siguientes datos: sobre un total de 188 publicaciones; 67 corresponden a informes sin adjetivación (35.64%), 18 informes con adjetivación (9.57%), 36 descripción de tareas (19.15%), 14 notas desfavorables (7.45%), 3 notas a favor (1.60%), 7 correspondiente a otras (3.72%) y 43 no aplicables (22.87%).

Esta etapa muestra un número mayor de menciones positivas y negativas que la anterior. Las notas desfavorables en cuestión, sobre los únicos que nos detendremos expresamente junto con las favorables dado que resultan las más significativas, ascienden a catorce (14) en el primero de los casos y a tres (3) en el segundo lo que representa una relación del 21,43% en la segunda etapa, significativamente mejor que la primera (del 9,09%).

También a diferencia de la etapa anterior, el mayor porcentaje de menciones negativas se observa al comienzo y al final de la serie, de forma inversa a la última etapa, donde como veremos seguidamente, el grueso de publicaciones se presenta en los años centrales.

Inicia la serie, desde fines de mayo del 2003 con la asunción de Néstor Kirchner, señalando **debilidades en el sistema de control** en atención a la designación de la esposa de un ministro

para controlar acciones del Gobierno y evitar situaciones de corrupción (Alessandra Minnicelli, mujer del ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, uno de los hombres fuertes del Gabinete Nacional) donde sugestivamente se insinuó la necesidad de tomar una serie de recaudos adicionales para evitar que se registren situaciones de desprolijidad administrativa por el peligro de incompatibilidades que podrían llegar a producirse a raíz del parentesco. Tres notas levantan información al respecto.

Deficiencias burocráticas fueron puestas a consideración por la demora en la compra de medicamentos oncológicos para pacientes sin cobertura social (beneficiados por el Programa Nacional de Prevención del Cáncer) por un desfasaje de los precios testigo emitidos por la SIGEN de algunos de los medicamentos oncológicos que según señalaba el ministro de salud estaban muy por debajo de los precios de mercado, es decir, los parámetros oficiales no estaban de acuerdo con la realidad y que requerían de pasos burocráticos para cumplir con los requisitos establecidos por la normativa.

“El mecanismo de construcción del precio testigo es muy frágil. Debería hacerse de un modo más transparente, que conozcamos todos. Tenemos que tratar que los mecanismos que tenemos para las licitaciones no perjudiquen el acceso de los pacientes a los medicamentos”, dijo el Ministro.

Sin perjuicio de ello el órgano de control limitó su responsabilidad señalando que elabora un informe que es "un parámetro objetivo de referencia" sobre los precios de mercado y que si están planteadas correctamente las condiciones subjetivas que determinaron la decisión, el funcionario puede desatender los precios que se informan desde el organismo.

Hay una sola nota a favor del organismo de control en cuanto a la **política de transparencia encarada por el flamante presidente electo Néstor Kirchner** respecto del rumbo de la investigación por denuncias de corrupción en el Senado acaecidas en el gobierno de la Alianza, donde el multimedios señala que

“soplan en aquel ámbito otros vientos: son los que provienen de un poder político con voluntad de pasarle un trapo a endémicos casos de corrupción que en el pasado terminaron empastados”

y donde se destaca también el rol de la SIGEN en cuanto a que la declaración de Pontacuarto es casi un calco del informe que había elaborado el organismo en tiempos de la Alianza, y que detonó la renuncia de Fernando de Santibañes.

El canciller Bielsa, ex titular del órgano de control, valoró además este impulso del Gobierno en el plano externo: “la lucha contra la corrupción es la viga que sostiene, entre varios desacuerdos, la relación con Estados Unidos” que muestra en términos de valoración de la corrupción un marcado desfasaje entre las opiniones vertidas por la OEA en la nota publicada el 28 de febrero y la del 14 de diciembre sobre las declaraciones de Rafael Bielsa.

Asimismo, durante el 2004 una nota a favor del organismo destaca minuciosamente la labor de la SIGEN en la supervisión, a través de la Red Federal de Control Público, de la ejecución del Plan Jefes y Jefas donde se detectaron altos niveles de clientelismo por los bajos niveles de contraprestación de los subsidios recibidos. La nota hace hincapié en la destacada labor del organismo donde por el cruce de datos con las bases de la ANSeS con los listados de beneficiarios del plan se han detectado numerosas fallas que luego son derivadas a la justicia.

Significativamente, 2005 es el único año del total de las tres etapas que no tiene menciones positivas o negativas, justo el año anterior al quiebre en la relación del gobierno con el multimedios.

El año 2006 se mantiene por debajo del promedio de publicaciones respecto del órgano de control en el matutino porteño aunque se puede observar con mayor nitidez las fisuras que empiezan a socavar la relación del diario con el gobierno nacional, que por el tenor de las mismas, muestra la serie de notas en contra de tales instituciones.

Prueba de ello es la cobertura que hace el diario sobre el manejo de fondos fiduciarios públicos donde en la sección “opinión-debate” del 3 de mayo se publica una nota titulada “Un impuesto creado -a medida-” del Senador Rodolfo Terragno. La nota hace referencia a la nueva ley que crea "cargos específicos" en las tarifas de gas y luz para ser aplicados a fondos fiduciarios, que según el congresista convierte a los usuarios en financistas y no despeja las dudas sobre el futuro energético del país. En su relato se hace referencia a lo que él interpreta como objetivo de creación de los fondos (fueron creados por Menem, en 1994, para administrar con la "flexibilidad" que la Administración central no permitía) y del abuso del gobierno Kirchnerista señalando además que **la falta de controles** permitirá que toda un área de gobierno quedará al margen del presupuesto. Asimismo, y ante la réplica por la falta de control del sector oficialista encabezado por la señora de Kirchner y Jorge Capitanich, el senador contrataca la labor de los organismos señalando

“la SIGEN no controlará a De Vido. El organismo depende del Presidente y la Síndica General Adjunta es la esposa del ministro. La Auditoría, a su vez, es un cuerpo colegiado. Lo preside un opositor (porque la Constitución lo manda) pero está dominado por oficialistas. Además, su función se limita a prestar asistencia técnica del Congreso. Sus informes mueren en la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que también domina el oficialismo”.

La contracara a la nota precedente fue publicada el 14 de junio en la misma sección con el nombre “**Fondos fiduciarios transparentes**” suscripta por Senador Nacional oficialista Miguel Pichetto donde textualmente señalaba

“No es cierto que no existan información, ni responsables ni contabilidad precisa sobre los fondos fiduciarios públicos. Hay un sólido mecanismo legal que asegura los controles de tales subsidios”.

Puntualizaba además que

“...en algunas publicaciones periodísticas se pretende poner en duda la transparencia en la utilización de fondos fiduciarios por parte del Estado Nacional. Existen algunos "malentendidos" o "falta de información" que es necesario aclarar”.

Luego de una extensa explicación sobre el origen y funcionamiento de los fondos fiduciarios y de la ley de administración financiera el senador concluye advirtiendo:

“¿Cómo es posible que se siga escribiendo y titulando en letras de molde, sobre dineros públicos invisibles (sic), o falta de control? ¿No será que el problema es de oídos sordos por intereses invisibles?”.

Otras notas que señalan los **problemas de control** en nuestro país se vinculan con las denuncias o cuestionamientos que pueden recibir las universidades nacionales, pero que por resultar organizaciones autónomas son consideradas no vinculantes y por ende, a entender de algunas agrupaciones vinculadas al tema, no dan garantías de suficiente respaldo académico en la apertura de carreras dictadas a distancia. Por su parte, la editorial del matutino, embiste con dos publicaciones del 25 y 28 de julio sobre la falta de transparencia en los actos de gobierno cuando señalan

“El Gobierno y dos organizaciones no gubernamentales polemizaron sobre el nivel de acatamiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La polémica se centró sobre la forma de designar auditores, el mejoramiento de los sistemas de contratación y la falta de protección de los arrepentidos que denuncien casos de corrupción gubernamental” aunque también señala la forma en que el Congreso a través de su comisión Revisora de Cuentas no revisa los informes y hace “dormir” las denuncias de la AGN y la necesidad planteada por el ex asesor de la OEA Carlos Manfroni de proteger arrepentidos porque, tal cual señalaba, “tenemos un gobierno, que avanza sobre las atribuciones de los otros poderes, que amenaza a la prensa, y mantiene a empresarios y a jueces atemorizados ante la posibilidad de represalias”.

En un duro informe de las organizaciones Poder Ciudadano y Centro de Implementación de Políticas Públicas (CIPPEC) se señala que

“Nuestro Estado sigue padeciendo gruesas deficiencias en esta materia, las cuales dificultan la prevención y la sanción de los actos de corrupción. La falta de transparencia contribuye a la corrupción y a la desconfianza ciudadana sobre los actos de gobierno. Es necesario y urgente introducir cambios legales para mejorar la calidad de la gestión pública en todos los niveles”.

En otra publicación se responsabilizaba al organismo de control de retrasar, debido a la necesidad de aprobación de desembolsos, el giro de los recursos necesarios para las reparaciones y obras necesarias para el nuevo servicio concesionado de trenes del Belgrano Cargas.

2007 vuelve a presentar un promedio mayor a la media de publicaciones respecto de años anteriores, y representa además el año de mayor incidencia en el rubro notas desfavorables, desde el inicio del análisis, y el año de mayor cantidad de notas calificadas como “no aplicables”.

Como se ha adelantado en el párrafo precedente, la labor de los organismos de control ha sido objeto de cuestionamiento del diario durante el ejercicio bajo análisis, donde se señala expresamente dentro de una nota que hace referencia a la forma en que el oficialismo pretende limitar con un proyecto el accionar del órgano de control en manos de la oposición (la AGN). A pesar de que la nota hace duras críticas al accionar del gobierno en cuanto a que pretende

profundizar aún más las restricciones con las que ya cuenta el órgano de control del Congreso, el cual a pesar de tener un titular del partido opositor al gobierno cuenta con un cuerpo colegiado de auditores designados por el Parlamento donde la mayoría es oficialista, hace una breve descripción de la SIGEN condenando la imposibilidad de querellar y de sancionar de ambos organismos, sumando a ello la descalificación de los informes emitidos¹⁰⁴ que habitualmente se pierden en la maraña burocrática.

Asimismo, el organismo de control interno ha recibido duras críticas cuando se hizo alusión a la publicación del informe vinculado al renombrado caso “Skanska”¹⁰⁵ recién después que se había desvinculado al director del ENARGAS y al gerente de Nación Fideicomisos, administrador de los fondos destinados a solventar ambas obras. En su momento se vinculó este hecho con la cercanía del titular de la SIGEN, Claudio Moroni, con el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández y con la ya cuestionada designación de la síndica adjunta Alessandra Minicelli, esposa del Ministro de Planificación Federal Julio De Vido.

Sin lugar a dudas, la nota publicada el 21 de julio por Julio Sevares de la redacción de Clarín, da cuenta de la exposición mediática sin igual de los organismos de control cuando en su lapidaria columna titulada “Deficientes organismos de control” señala:

“La sucesión de operaciones oscuras o abiertamente ilícitas en la Administración Pública muestra la ineficiencia o la pasividad culpable de los organismos encargados de vigilar y auditar los procedimientos de los funcionarios y de regular las actividades de los concesionarios de servicios públicos.

La lista en cuestión incluye los abundantes y poco transparentes subsidios al transporte, la utilización de facturas falsas por parte de concesionarios de obras públicas y de organismos públicos, las contrataciones y operaciones cuanto menos cuestionables de la Secretaría de Ambiente y el contrabando de repuestos de armas que involucra a Defensa y/o Aduana. Como explica la experta en teoría y prácticas del Estado Andrea López, entre las instancias básicas de control de la Administración se encuentran la Sindicatura General de la Nación (Sigen), que ejerce un control interno y que tiene representantes en cada organismo; la Auditoría General de la Nación realiza un control de lo ya realizado por los funcionarios. Además funciona una Oficina Anticorrupción, cuya misión es, según el decreto de fundación, “la prevención e investigación” de los actos de corrupción en el Estado. Finalmente, los entes de regulación tienen la misión de controlar la actividad de los servicios públicos. Por su diseño y por su manejo estos organismos nunca cumplieron adecuadamente su función. En octubre de 2004 el Gobierno amagó un paso adelante para revertir esa situación enviando a Diputados el proyecto de ley “Régimen Nacional de Servicios Públicos” basado en un exhaustivo trabajo de expertos de FLACSO. El proyecto no tuvo tratamiento.

Las irregularidades y delitos que se comentan pudieron pasar todos los filtros de los diferentes órganos de control, lo cual pone en cuestión la eficiencia o la voluntad investigativa de esos entes. De hecho, algunos de los casos comentados fueron descubiertos por el Estado por casualidad -como sucedió con las facturas de Skanska detectadas por una operación contra la evasión de la AFIP-, o por la investigación periodística, como sucedió con muchos hechos de corrupción en los últimos años.

Un mes después el 21 de agosto, la editorial del diario embestía nuevamente:

“Diversos episodios de irregularidades y de corrupción en los últimos tiempos pusieron de manifiesto no sólo la inconducta de algunos funcionarios sino también el deficiente funcionamiento de los organismos de

¹⁰⁴ Aparecen entrecomillados en sentido figurativo de ironía o con un sentido especial impreso por el autor, que pese a no estar claramente detallado en la nota, no se vislumbra como positivo en relación al contexto descriptivo.

¹⁰⁵ Por las deficiencias e incumplimientos de la normativa vigente en el control de la ampliación de los gasoductos norte y sur por parte del Ente Nacional Regulador del Gas dando lugar a sobreprecios que debieron luego ser justificados ante la justicia federal.

control público y la poca atención que el Estado ha prestado a los dictámenes y recomendaciones que en numerosas ocasiones esos organismos han realizado.

El control sobre el cumplimiento de las normas y los programas de las reparticiones corresponde, en primer lugar, a los titulares de esos ministerios y organismos descentralizados, pero también a otras oficinas de control que tienen autonomía y son, o deberían ser, independientes de los cuerpos que deben monitorear.

De este modo se procura establecer un sistema de controles cruzados para mejorar la calidad de la tarea y evitar la formación de complicidades. Cuando este sistema no trabaja como debería, por falta de decisión política o por falta de recursos, o cuando el resultado de su trabajo no es tomado en cuenta por las autoridades, aumentan las posibilidades de desidia o corrupción en la administración de la cosa pública.

En la Argentina, los principales organismos de control son la Auditoría General de la Nación (AGN), que realiza la auditoría externa, y la Sindicatura General de la Nación, que lleva a cabo la auditoría interna del desempeño estatal.

Otra órbita fundamental de control, esta vez del Estado sobre el sector privado, la constituyen los entes reguladores de los servicios públicos. En este caso, se trata de que el Estado, como representante de los intereses generales de la ciudadanía, vele por el cumplimiento de los contratos de concesión de servicios en todos sus aspectos.

Según la experiencia acumulada desde el principio de las privatizaciones, el trabajo de estos organismos ha presentado numerosas deficiencias. Esto se ha traducido en una mala asignación de recursos fiscales y en insatisfacción de los usuarios de los servicios.

Los entes reguladores son monitoreados, a su vez, por la SIGEN, que en más de una oportunidad ha producido informes críticos sobre su desempeño.

Se plantea, en suma, un cuadro de mal funcionamiento de los organismos del Estado en un aspecto central como es el sistema destinado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos y el adecuado manejo de los recursos formados con el aporte de los contribuyentes.

Esta situación, al mismo tiempo que permite obtener ganancias indebidas a personas de los sectores público y privado, afecta derechos de los ciudadanos y, en general siembra desconfianza sobre la imparcialidad estatal y sobre la seguridad jurídica.

Las irregularidades y episodios de corrupción de los últimos tiempos dan cuenta de un mal desempeño de organismos de control estatal responsables de monitorear el trabajo de los funcionarios públicos. También hay deficiencias en la tarea de los entes de regulación de servicios públicos. Esta situación afecta el patrimonio público y a los ciudadanos, y genera inseguridad jurídica.”

Por su parte Alfredo Gutiérrez, desde la columna de opinión del diario, confrontó los dichos del por entonces presidente Néstor Kirchner “a diferencia de otros gobiernos, en éste se detectan a tiempo los casos de posibles irregularidades porque los controles del Estado funcionan” señalando que “No ha sido del todo así, al menos en este caso” en referencia al renombrado caso Greco.

“En el centro de la cuestión está que el Estado hizo en años varios pagos al grupo Greco, y que éste (dueño del Banco Los Andes y de decenas de empresas) le quedó debiendo al Banco Central unos 1.000 millones de dólares a raíz de su quiebra en 1979. Las deudas, al parecer, no se compensaron con las acreencias al definir el pago de 600 millones, que es objeto de una lenta pesquisa judicial”.

“El envío a la AGN fue presentado como una señal de transparencia frente a las primeras voces que menearon la palabra “corrupción” mucho antes del caso Skanska, del dinero en el baño de la ministra (Micelli) y de la valija llena de dólares venezolanos”.

En la Auditoría General de la Nación (AGN) el tema permanece en veremos. La razón, son los propios organismos del Estado los que retacean la información que el órgano de control les reclama, quien a su vez ha dado intervención a la SIGEN a través de pedidos de informes anteriores.

En otra nota publicada el 8 de noviembre de 2007, se deja entrever las duras críticas de la oposición a **la decisión del gobierno de ampliar por decreto (1344) las facultades de control de la SIGEN sobre la Justicia y el Congreso**, incluyendo en la reglamentación del art. 8 de la Ley 24156 de Administración Financiera al Poder Legislativo y Judicial dentro de la Administración Central; con un claro objetivo de terminar con la independencia de poderes según críticas, de entre otros, el titular del Comité Nacional de la UCR, el senador Gerardo Morales.

"Una vez más, el Gobierno muestra su vocación autoritaria y de vaciamiento y avasallamiento de los otros poderes, tratándolos como si fueran meras agencias dependientes de aquél", aseveró la diputada Marcela Rodríguez del ARI.

Por último, el 12 de diciembre, se publica una nota en referencia al nombramiento de Julio Vitobello en reemplazo de Claudio Moroni, como titular de la SIGEN, aunque se hace una lectura más sensible a la delicada situación que muestran los diarios sobre los organismos de control en general.

De una lectura política realizada por el matutino, el segundo en recibir desaprobación en su gestión es la AGN, en referencia a la incidencia oficialista que ejerce en la votación de auditorías sobre áreas sensibles del Gobierno donde “el peronismo ganará por 4 contra 3 radicales”.

"La tercera pata de las investigaciones internas, es decir sin la intervención de la Justicia, son el fiscal nacional de investigaciones administrativas Manuel Garrido y el titular de la Oficina Anticorrupción, Abel Fleitas Ortiz de Rozas. Durante los últimos cuatro años Garrido fue el motor de varias denuncias contra el Gobierno, entre ellas la del INDEC, y Fleitas tuvo un perfil más bajo".

El diario Clarín concluye su lacónico artículo con la opinión del director del Programa de Transparencia de la fundación CIPPEC, Christian Gruenberg, quien

"...consideró un -vicio negativo- la forma en que se remplazaron los auditores de la AGN y no mostró demasiadas expectativas sobre el futuro rol de la SIGEN por su dependencia estructural del Gobierno".

En un párrafo adicional hace extensiva la crítica cuando señala:

"Lo que esperamos es que Cristina, a diferencia de Kirchner, tome seriamente las auditorías como la que hizo la AGN sobre los subsidios al transporte y la SIGEN a los programas especiales de las obras sociales y después haga los cambios necesarios".

Podemos concluir en esta serie que se observa claramente una liviana embestida contra los organismos de control y del Estado al inicio del mandato presidencial de Néstor Kirchner, más a modo de duda respecto de como resultaría su accionar en determinadas cuestiones vinculadas a los sistemas de control y la lucha contra la corrupción; que resultó mermada durante los años intermedios de su gestión, para retomar con mayor y marcada virulencia en los últimos meses de su gobierno, hecho que como veremos a continuación había llegado para quedarse.

Tercera etapa. Año 2008 a 2014

La última etapa seleccionada, la más prolifera de toda la serie, corresponde a casi la totalidad de las dos presidencias de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Habrá que destacar también que mientras las dos primeras etapas cuentan con casi cuatro años y medio, ésta última se compone de siete años completos; aun así supera ampliamente el promedio de publicaciones totales y en cuatro de los siete años, también las notas negativas superan el promedio.

El resumen de las publicaciones arroja los siguientes datos: sobre un total de 266 menciones; 14 corresponden a informes sin adjetivación (5,26%), 16 informes con adjetivación (6,02%), 39 descripción de tareas (14,66%), 51 notas desfavorables (19,17%), 3 notas a favor (1,13%), 77 correspondiente a otras (28,95%) y 66 no aplicables (24,81%).

Las 3 menciones favorables en relación con las 51 notas desfavorables representan una relación del 5,88%, la peor de toda la serie. Vale decir, que en las etapas anteriores, las menciones positivas y negativas ocupaban los últimos lugares en relación a otro tipo de menciones, mientras que en este último período ascienden en el ranking, siendo superadas sólo por “otras”¹⁰⁶ menciones o “notas no aplicables”.

El año 2008 inicia la serie con pocas menciones, aunque una de las vinculadas con debilidades de control hacía referencia al proyecto de ley presentado por varios bloques opositores en diputados, para restituir todas las facultades investigativas¹⁰⁷ a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), que por entonces dirigía Manuel Garrido.

El problema es que en sus argumentos, adicionalmente al recorte de funciones impuesto a la fiscalía, se dejaba trascender datos de un informe del Centro de Investigaciones sobre la Criminalidad Económica que revelaba que de 750 causas por corrupción abiertas entre 1980 y 2006 sólo hubo 16 condenas y todas con un retraso promedio de 14 años; haciendo puntual referencia a que esta situación tiene directa repercusión con las facultades de la FIA, de la Oficina Anticorrupción y la calidad e independencia de los informes de SIGEN y AGN.

La otra mención negativa hace referencia a la antigua pero siempre cuestionada designación de la número 2 de la SIGEN, la por entonces asesora del ministerio de Planificación, Alessandra Minicelli; que había dado lugar a todo tipo de suspicacias por ser la esposa del ministro De Vido.

Por último, y sobre una extensa nota que reivindicaba la intervención del Síndico General de la Nación en la controvertida renegociación del escandaloso contrato con Siemens por la emisión

¹⁰⁶ Este tipo de publicaciones ha adquirido relativa preponderancia en esta última etapa, producto de las numerosas menciones hacia el titular de la SIGEN respecto de su participación, como ya se señalara, en los disturbios de Papel Prensa y su fallida postulación a Procurador General de la Nación.

¹⁰⁷ Límites impuestos por el entonces Procurador General Esteban Righi por una interpretación de la ley de ministerio público N° 24.946, donde establecía que Garrido no podría participar a partir de ese momento de causas que no hubiera iniciado su fiscalía y tampoco pedir medidas de prueba en expedientes abiertos por otros fiscales.

de los DNI, se describía la dura pelea que mantuvo por entonces el titular de la SIGEN con el ministro de Economía Felipe Cavallo y con el Presidente De la Rúa.

Se planteaba como “tema del domingo” el renombrado caso de sobornos en la Argentina, quien si bien había rescindido el contrato en mayo de 2001 contaba con declaraciones recientes de Siemens, admitiendo haber seguido pagado esas coimas hasta 2007, involucrando no solo al gobierno de la Alianza sino también al kirchnerismo.

El artículo hace un relato de la fallida concesión por la confección de los DNI en el gobierno menemista de 1998, que ya había contado con denuncias de irregularidades en las licitaciones y en la elaboración del contrato y que para noviembre de 2000, con la sanción de la Ley de Emergencia Económica que hacía caer casi en forma automática los contratos firmados por Carlos Menem, sólo podría sobrevivir con la excepción de la renegociación¹⁰⁸. La nota expresaba los siguientes términos:

“El contrato estuvo a punto de firmarse. Pero alguien recordó entonces que, antes del éxito de la misión, había que dar aviso a la SIGEN y a la Procuración del Tesoro, que ya había advertido que Siemens no había cumplido con ciertas cláusulas del contrato. En realidad, más que un pedido de permiso, el gobierno de De la Rúa comunicó a los dos organismos su decisión de aprobar el contrato renegociado con Siemens. Pero en febrero de 2001 la SIGEN dirigida por Bielsa presentó un informe demoledor a los ministros Storani y Christian Colombo, jefe de Gabinete. Sin mencionar la palabra “corrupción” y sin sospechar lo de las coimas, el informe sugería que el contrato olía a podrido y cuestionaba cinco de sus puntos. Entre ellos, afirmaba que la presunta rebaja en el costo de los DNI de 30 a 25 pesos-dólares no era tal: los documentos de 30 pesos se enviarían a domicilio. Los de 25 pesos, no. Pero donde la SIGEN más puso el acento fue en sus intentos reiterados, y todos en vano, para que Siemens revelara la -estructura de costos- del contrato”.

Se sospechaba que la negativa de la empresa a mostrar su estructura de costos intentaba esconder coimas tan enormes que eran indisimulables en una estructura real.

“En marzo de 2001, Storani renunció al ministerio del Interior. Antes se sinceró con más dolor que furia: “Todo venía fenómeno hasta que se metieron ustedes”, le dijo a un hoy ex miembro de la SIGEN que a través de su informe aconsejaba, sin hacerlo, rescindir el contrato con Siemens”.

Nunca un Síndico General tuvo tanta exposición mediática y tan favorable aun años después de haber dejado el cargo, prueba en contrario la darán algunos de sus sucesores, pero lo que destacaba por sorprendente (un organismo que proponga y recomiende al Ejecutivo) debería haber sido la regla que evitara el desprestigio de tales instituciones.

“Cuando estaba por vencer el plazo de 180 días para renegociar el contrato, la fecha clave era el 21 de mayo de 2001, Siemens recibió de manos de Mestre¹⁰⁹ un proyecto de nuevo acuerdo. Había sido preparado por la SIGEN, reducía los beneficios de la empresa y aumentaba los del Estado, si Siemens tenía a bien revelar la estructura de costos de su inversión. La empresa alemana lo rechazó: creyó que era imposible llevarlo adelante. Ni habló de revelar los costos de su inversión. El gobierno estaba entonces dividido en dos, con dos fuertes personalidades a la cabeza de cada postura: Mestre impulsaba la rescisión del contrato. Cavallo quería el acuerdo con Siemens. De la Rúa intentaba salvar el acuerdo. Quienes recuerdan sus argumentos, creen que le preocupaba las buenas relaciones entre

¹⁰⁸ Siemens también echa una sombra de dudas sobre el gobierno de la Alianza. Dice que pagó “seis millones de dólares en sobornos adicionales a funcionarios del nuevo gobierno argentino. De todos modos, a pesar de estos pagos, el contrato fue cancelado en mayo de 2001.” Ver: “DNI: las intrigas y peleas para anular un contrato escandaloso” Clarín 21/12/2008.

¹⁰⁹ Ramón Mestre, quien asume el ministerio del Interior luego de la renuncia de Storani.

los dos países más que el contrato por los DNI.

En algún momento tuvo un encuentro durísimo, pese a los buenos términos, con el titular de la SIGEN. De la Rúa le pidió a Bielsa que aprobara el acuerdo. No estaba en las atribuciones de la SIGEN hacerlo, ni siquiera sus informes y recomendaciones eran vinculantes para el Gobierno. Pero no se podía acordar con Siemens con un informe tan demoledor. Cualquier revisión a futuro, y los plazos se vencían, requería que Siemens revelara los costos de su inversión. Y Siemens no podía revelar esos costos porque hubiera quedado al descubierto lo que quedó al descubierto en estos días: el pago de sobornos millonarios a funcionarios argentinos. Ese era el nudo del drama. Y no se podía desatar. Ni cortar.

-Presidente -le dijo Bielsa a De la Rúa en aquel diálogo tenso- usted va a evitar recorrer los pasillos de Tribunales por cada "no" que yo le diga. En cambio va a vivir en los juzgados por cada "sí" que le digan los alcahuetes que tiene al lado.

El viernes 18 de mayo de 2001 el gobierno de Fernando De la Rúa rescindió el contrato con Siemens. El decreto menciona "la última propuesta hecha por el ministerio del Interior que recepta gran parte de las opiniones de la Sindicatura General de la Nación".

Lleva la firma de Fernando De la Rúa y de sus ministros: Christian Colombo, Ramón Mestre y Domingo Felipe Cavallo”.

Las notas del año 2009 rondan sobre dos ejes fundamentales, por un lado las denuncias de la oposición respecto de los avances del oficialismo sobre la Auditoría General de la Nación y otros intentos similares en todos los órganos de control del Gobierno con el objeto de limitar su accionar; y por otro la cobertura mediática a la pavorosa embestida por parte del Secretario de Comercio Interior contra algunos agentes del organismo de control interno en la renombrada puja por el control de la empresa Papel Prensa.

En este último aspecto quedará plasmado, en el nivel de agresión sufrida por los representantes estatales, cómo la ofensiva hacia la SIGEN no sólo se había terminado cobrando el cargo de su titular¹¹⁰ y de los síndicos sino que además había dejado una huella en el resto de los agentes del organismo. Ante la falta de respaldo a la actuación profesional de los agentes, rondaba en la entidad la sensación de tener que alinearse a una conducta sin precedentes en la historia de la institución con el objeto de evitar sufrir las represalias y presiones ya sufrida por sus pares.

Con pesar se observaron, por el costo en desprestigio que se cobra a las instituciones, casos de violencia política contra agentes de carrera que los medios se encargaron de inscribir “en la escalada de violencia verbal oficial” durante el año bajo análisis y fundamentalmente también durante el 2010.

En cuanto a los avances sobre los organismos de control, una nota de enero ponía de relieve la denuncia de diputados de la oposición respecto del intento de “vaciar” la Auditoría General entre otras cuestiones que afectaban el normal desarrollo de las funciones de las instituciones:

“Según la oposición en la Cámara de Diputados, el oficialismo pretende "vaciar" la Auditoría General de la Nación, al impulsar recortes en las atribuciones y funciones del presidente de ese organismo....acusan al kirchnerismo de impulsar una estrategia de vaciamiento de los principales organismos de control con el objetivo de garantizar impunidad.

Adrián Pérez afirmó que el vaciamiento de la AGN que denuncian, se inscribe en el marco de acciones del oficialismo dirigidas a los organismos de contralor. Y enumera el cargo aún vacante de la Oficina Anticorrupción (en diciembre falleció su titular Abel Fleitas Ortiz de Rozas) y el recorte de facultades dispuesto en noviembre pasado por la Procuración General a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

¹¹⁰ Que permitió el desembarco del Dr. Daniel Reposo, antecesor del actual Dr. Ignacio Rial.

También citó el hecho de que la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) haya estado cuatro años presidida por la esposa del ministro Julio De Vido, Alessandra Minnicelli”.

En otra nota publicada en el mes de febrero ahondaba en cuestiones propias de cada organización:

“Así, el Consejo de la Magistratura, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción (OA), la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) y la Defensoría del Pueblo de la Nación sufrieron recortes de funciones o estocadas por parte del kirchnerismo.

El caso más notorio, o de mayor repercusión pública, en su momento, fueron los cambios en el Consejo de la Magistratura, el órgano encargado de promover la selección y remoción de jueces. En un proyecto que logró imponer en el Congreso, pero que generó la primera movida opositora conjunta contra el kirchnerismo, el oficialismo bajó hace tres años de 20 a 13 el número de miembros del Consejo. La movida concentró el poder en las mayorías, neutralizó a las minorías y permitió a los representantes políticos del oficialismo de turno bloquear por sí solos votaciones claves como la promoción del juicio político de un magistrado.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) quedó en la mira después que allí fuera designada como directora adjunta (sic) la esposa del ministro de Planificación, Julio De Vido en el 2003. Alejandra Minnicelli finalmente dejó ese cargo con la llegada de Cristina Fernández de Kirchner a la Presidencia.

Pero hubo otras movidas sutiles y no tan sutiles. El fiscal de Investigaciones Administrativas, Manuel Garrido, denunció a fines del año pasado una supuesta maniobra para quitarle poder y dejarlo sin participación en las causas penales en las que se encuentran denunciados funcionarios públicos.

Finalmente, la Oficina Anticorrupción, creada por el gobierno de la Alianza, sufrió diversos recortes de presupuesto y personal y hasta de facultades para sus investigadores. Y ahora, parece, le tocó el turno a la AGN”.

Pero un capítulo aparte merece, por la magnitud, las heridas y la herencia que ha dejado, la pelea del Gobierno con la empresa Papel Prensa SA.

En una publicación de fines de noviembre titulada “Paso a paso, el plan de Moreno para controlar a Papel Prensa” se grafica claramente la situación que se vivía por entonces:

“Después de varios diálogos con su jefe político -el ex presidente Néstor Kirchner- el polémico secretario de Comercio Interior, sobre el que arreciaban pedidos de renuncia, planeaba lanzar una ofensiva contra los diarios Clarín y La Nación. Para eso, entendió que tenía que apoderarse, de cualquier manera, de Papel Prensa, la sociedad que abastece de papel a los principales matutinos del país. En los últimos dos meses y medio, Moreno armó un ataque deliberado, sin pausas y que, hasta ahora, no conoce límites. Esta es la cronología de 75 días de la avanzada sobre Papel Prensa.

5 de agosto: El primer paso fue la designación de Beatriz Paglieri para ocupar un puesto de directora estatal en Papel Prensa. La mujer es abogada y ya había auxiliado a Moreno en la intervención del INDEC. “De su plena confianza”, describen quienes hablaron con Paglieri, que se precia de conocer las decisiones de Cristina Kirchner antes que las mismas se concreten.

14 de septiembre: Moreno fue juntando bronca. Armó un organigrama con toda la estructura del Grupo Clarín. El 14 de septiembre, convocó a todos los representantes del Estado en Papel Prensa. Fue en su despacho, la oficina 248 del segundo piso del edificio ubicado en Diagonal Sur al 600. Allí estaban Carlos Vidal y Alejandro Turri, que eran síndicos titulares de Papel Prensa en nombre del Estado (renunciaron el miércoles pasado). También lo escuchó Jorge Cánepa, supervisor de Entidades, Empresas y Sociedades de la Sindicatura General de la Nación (Sigen). Carlos Collaso, miembro del Consejo de Vigilancia de Papel Prensa, y Carlos Mauricio Mazzón, director de Papel Prensa, llegaron juntos.

Moreno los esperaba junto con Juan Manuel Prada, a cargo de la Subsecretaría de Servicios Financieros, dependiente del Ministerio de Economía. “En las próximas reuniones de Directorio tienen que dejar constancia de la disconformidad del Estado con la gestión del Directorio durante los últimos diez años”, les ordenó Moreno a los presentes. A Collaso le dijo que no entendía las funciones que desempeñaba. A Mazzón lo descalificó por no conocer a los delegados sindicales de Papel Prensa. “¿Ustedes de qué partido (político) son?”, interrogó. Todos se confesaron justicialistas, salvo Vidal, que dijo haber llegado a su puesto por un “aviso en el diario”.

"Con o sin ley, la que manda es Paglieri, por expresas instrucciones de la señora Presidente. El Estado va a intervenir en Papel Prensa mediante un decreto de necesidad y urgencia", denunció Collasso que le escuchó decir a Moreno. En su presentación ante un escribano, el miembro del Consejo de Vigilancia agregó que "Moreno manifestó que había que encontrar algún modo de hacer bajar el precio de las acciones o que el Estado iba a tener que expropiarla". Todos estaban anonadados. Para intimidarlos sobre el carácter confidencial de lo ocurrido, Moreno expresó: "Como ustedes habrán visto, afuera están mis muchachos expertos en partirle la columna y hacerle saltar los ojos a quién hable". Para Mazzón y Juan Drucker, directores de Papel Prensa, fue demasiado. Presentaron su renuncia.

30 de septiembre: Collasso fue a ver a un escribano el 30 de septiembre para narrarle todo lo sucedido. Desde ese día, tiene custodia permanente.

6 de octubre: Una semana después, el 6 de octubre, el Consejo de Vigilancia de Papel Prensa labra un acta con el detalle de los acontecimientos. La sociedad, Collaso y Agea -como accionista de Papel Prensa- querellan a Moreno, Paglieri y Prada por ser presuntos autores de un plan criminal.

27 de octubre: El Poder Ejecutivo ya había decretado que sus representantes en la papelería serían Aldo Pablo Cerioli y Paglieri. Los accionistas privados se abstuvieron de votar a Paglieri en una asamblea celebrada el 27 de octubre, ya que llevaban adelante un proceso judicial contra ella. Sin embargo, Cerioli, Paglieri y Omar Gallo se convirtieron en directores de Papel Prensa.

4 de noviembre: Ese día hubo un encuentro del directorio para votar los estados contables del tercer trimestre, algo usual en las empresas. Los accionistas privados -Clarín y La Nación- aprobaron el balance. El tridente de Moreno se negó a firmar las actas. En los días posteriores la Comisión Nacional de Valores (CNV) -una repartición estatal, organizada como entidad autárquica de carácter técnico, que regula a las empresas que cotizan en Bolsa- inspeccionó la compañía, algo que no había sucedido en 20 años de Papel Prensa. El ente también le comunicó a la compañía que faltaban las actas de Directorio con las firmas completas de los balances.

10 de noviembre: La CNV intimó a Papel Prensa a presentar los estados contables. Al día siguiente, la sociedad cumplió con el reclamo, aclarando que faltaba la firma de los directores del Estado. Eduardo Hecker, al frente de la CNV, quiso conocer los motivos de esa falta. Moreno reaparece y discute con Hecker acerca de sus facultades. El titular de la CNV no quiere ser parte del plan.

11 de noviembre: Moreno le pide al ministro de Economía, Amado Boudou, que le exija la renuncia a Hecker, que se va. Boudou emite una resolución en la que transfiere todas las facultades de Economía en Papel Prensa a la Secretaría de Comercio Interior. Y nombra a Alejandro Vanoli como nuevo titular de la CNV. Papel Prensa extiende a Boudou la querrela que tenía contra Moreno.

13 de noviembre: El viernes 13 van a Papel Prensa a hacer requerimientos de información. Llegan acompañados de representantes de la CNV. Ese tipo de procedimientos continúa durante el lunes, martes y miércoles de esa semana. En paralelo, Moreno se obsesionó con Vidal y Turri. Como no encontraban los errores que él quería ver, le pide a la Sigen, el organismo de control que supervisa el gasto público, que los saque de Papel Prensa. "Todos deben cumplir la ley, incluso el Estado", era la conclusión a la que habían llegado Vidal y Turri, algo que irritó a Moreno.

17 de noviembre: La Sigen pidió la renuncia de Vidal y Turri a Papel Prensa, una salida que terminó de plasmarse el miércoles. Carlos Pacios, titular de la Sigen, planteó su desacuerdo pero fue infructuoso. Desde la Casa Rosada le dieron luz verde al secretario de Comercio Interior y también Pacios se tuvo que ir.

20 de noviembre: El Boletín Oficial del viernes oficializó la designación de Daniel Reposo, que venía desempeñándose como gerente de Prestaciones en la ANSeS, junto a Boudou. Con la CNV y la Sigen bajo su órbita, Moreno tiene en sus manos a los dos organismos del Estado con injerencia en Papel Prensa. Tras lo sucedido, llovieron las críticas opositoras”.

Dos días antes de esta publicación, Clarín titulaba “Moreno echó al jefe de la SIGEN para avanzar sobre Papel Prensa” cubriendo el relato de los últimos acontecimientos:

“Las presiones de Guillermo Moreno para inmiscuirse en Papel Prensa siguen generando renuncias de altos funcionarios. Ayer se conoció que el Gobierno forzó la salida de Carlos Alberto Pacios, que se desempeñaba como Síndico General de la Nación. En Presidencia le exigieron un paso al costado al funcionario, al que le reconocen una vasta formación técnica.

Pacios chocó con Moreno por Papel Prensa. La Sindicatura tiene dos representantes en la sociedad, en la que el Estado posee un 24,7% de las acciones (los socios privados y mayoritarios son Clarín y La Nación): Carlos Manuel Vidal y Alejandro Turri. A ambos, el secretario de Comercio Interior les exigió -en la reunión del 14 de setiembre con "sus muchachos expertos en partir columnas"- que impugnaran la

operatoria de Papel Prensa. Como los funcionarios no se prestaron a ninguna maniobra fraudulenta, Moreno forzó su renuncia como síndicos de la papelerera. Y luego fue por la cabeza de su jefe, Pacios, que avalaba la actuación de sus subordinados.

En la Sindicatura General de la Nación (Sigen) no respondieron los llamados de Clarín para esclarecer la situación. En el órgano de control, Amado Boudou ya nombró al reemplazo. Se trata de Daniel Reposo, que venía desempeñándose como gerente en la ANSeS: antes estuvo ya en Sigen”.

Las víctimas locales de la embestida, los que salieron más perjudicados por ser agentes de carrera, de larga trayectoria e íntegra reputación esbozaron en su descargo “animadversión manifiesta y persecución personal” antes de ser “obligados” a presentar su renuncia.

“En su embestida contra Papel Prensa, Moreno dejó una serie de víctimas. Carlos Vidal y Alejandro Turri...ambos trataron de activar todos los resortes institucionales para evitar que se cometieran actos ilegales y, cuidando las formas, buscaron preservar el rol del Estado en la compañía.

Moreno entendía que el Estado, por tener dos síndicos de los tres que forman la Comisión Fiscalizadora, podía hacer lo que quisiera en Papel Prensa.

Tanto Vidal como Turri y Cánepa (todos representantes de la Sigen) le explicaron que el artículo 15° del estatuto de Papel Prensa indica que la comisión fiscalizadora necesita para funcionar la presencia de todos sus miembros. Pero el secretario de Comercio Interior no quería escuchar razones y seguía machacando con la idea de mayoría del Estado, lo que le confería una supuesta habilitación para actuar con arbitrariedad.

Cuando Boudou le traspasó las funciones del Ministerio de Economía en Papel Prensa a Moreno, el secretario de Comercio Interior comenzó a perseguir a los síndicos de la Sigen.

El síndico general de la Nación, Carlos Pacios, instruyó por escrito a Turri y Vidal "en el sentido que por razones operativas debían renunciar a sus cargos de síndicos en Papel Prensa, debiendo asumir los suplentes", dice el documento que está en el Poder Judicial. Fue el 17 de noviembre. Ese mismo día, Pacios fue forzado a presentar su renuncia a la Sigen”.

Varias publicaciones siguieron levantado la cronología de los hechos, entre ellas la designación del nuevo titular de la Comisión Nacional de Valores (CNV), Alejandro Vanoli “Más embates contra Papel Prensa: cuestionan las actas del directorio” en un intento de justificar el accionar oficial.

“El secretario de Comercio Interior forzó la destitución de Eduardo Hecker, ex presidente de la CNV, porque no encontraba irregularidades en la gestión de Papel Prensa. Vanoli, en cambio, difundió ayer una resolución en la que detalla supuestas faltas que habría encontrado en las actas de directorio de Papel Prensa, que se celebró el 4 de noviembre.

A los dos días de esa reunión, una dupla de directores designados por Moreno en Papel Prensa fue a la empresa en compañía de una inspectora de la CNV. Allí, requirieron la exhibición del libro de actas de directorios. Es práctica habitual de las compañías cotizantes que, durante las jornadas inmediatamente posteriores a la reunión de directorio, lo que circulan son borradores de las actas. Las mismas se van redactando con detalles en algunas partes en función del respaldo del registro magnetofónico de esos encuentros.

Las inspecciones de actas y libros de Papel Prensa fueron entre el viernes 6 y el martes 10 de noviembre. Los delegados de Moreno sabían que se trataban de borradores y no de actas definitivas. El artículo 73 de la ley de sociedades comerciales establece un plazo de cinco días para la confección y firma del acta que reflejo lo resuelto en "asambleas". Y no establece ningún plazo para las reuniones de directorio.

Sin embargo, la resolución que dio a conocer ayer la CNV -donde dice haber encontrado ausencias de firmas de algunos participantes de reuniones de directorios y "otras inconsistencias"- saca conclusiones sobre actas provisorias. Como esto es incorrecto (las que se deben considerar son las definitivas), Hecker no quiso convalidarlo y eso le costó el puesto.

No existe ninguna norma vigente que establezca que para que las decisiones de una reunión de directorios sean válidas deben redactarse y volcarse en el libro de actas en plazo casi simultáneo con la clausura de la reunión.

Papel Prensa exhibió el 13 de noviembre el libro de actas del directorio a los directores designados por el Estado. Ellos concurrieron acompañados por el Escribano General de Gobierno, el cual agregó una copia de las actas a su actuación notarial, señaló la compañía. En esa oportunidad, la sociedad les ofreció escuchar la grabación de la reunión que consta en la empresa a través de los registros magnetofónicos de las mismas. Luego de ello, los directores del Estado hicieron sus observaciones, que fueron volcadas al libro respectivo, tal como se constató en otra acta notarial de la Escribanía General de Gobierno, señalan los asesores legales de la empresa.

Como consecuencia de esta situación, la CNV sumarió a todos los directores de Papel Prensa. Todos los representantes privados fueron detallados con sus DNI, algo que se omitió cuando se refirió a los representantes estatales. Carlos Vidal y Alejandro Turri (a los que Moreno obligó a renunciar como representantes de la Sigen en Papel Prensa, paso previo a la destitución de Alberto Pacios, número uno de la Sigen) también fueron sumariados. La misma suerte corrió Carlos Collasso, miembro del Consejo de Vigilancia, que denunció a Moreno por haberlo amenazado en la reunión donde estaban sus -muchachos expertos en partir columnas-”.

El año 2010, toca el pico de menciones negativa de la serie. La dificultades de acceso a la información pública, fueron durante los últimos años del actual gobierno un tema central de reclamo, y muchas veces su evasiva se amparó en la Protección de Datos Personales para negar información; a pesar de que por la ley 24.156 y el decreto de acceso a la información pública 1172/03 las entidades del sector público están obligadas a colaborar. Una nota de fines del 2010 volvía sobre este tipo de prácticas:

“El argumento para impedir los controles de gestión de la AGN es el mismo que vienen utilizando otras áreas del Estado como la Sindicatura General de la Nación, que históricamente publicaba sus informes en Internet y dejó de hacerlo bajo una nueva política promovida por el jefe de Gabinete, Aníbal Fernández.

Con esa modalidad, ya son varias las dependencias del Gobierno que niegan información pública. El primero en utilizarla fue el jefe de Gabinete. Desde entonces, siguieron varios ejemplos, como es el caso de la SIGEN, que está en un tenso conflicto con la AGN por impedirle el acceso a sus análisis de auditoría”.

Un resumen del reflejo en los medios sobre los organismos de control y de los problemas por falta de acciones se puede apreciar en la nota titulada “Opacidad de los actos de gobierno” o “Déficit en los controles de los actos de gobierno”:

“La falta de transparencia de la Administración Pública obstaculiza el control republicano de los actos de gobierno, deja impunes las arbitrariedades y fomenta la corrupción. De esta manera, la estrategia oficial que se basa en el ocultamiento de informes clave y en la promoción de la opacidad burocrática como modo de ejercicio de un poder discrecional, lesiona severamente la calidad institucional.

Esta política pública antirrepublicana es la que orientó la decisión de que la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el organismo del Poder Ejecutivo encargado de vigilar el cumplimiento de la legalidad contable y financiera, dejara el año pasado de publicar en Internet sus informes. Esta restricción lesionó el control que debe efectuar la Auditoría General de la Nación, el organismo que vigila las cuentas públicas desde el Poder Legislativo y que, por disposición constitucional, preside un representante de la oposición. Ante la falta de publicidad de las auditorías de la SIGEN, la Auditoría ha debido solicitar expresamente esos informes, pero se ha encontrado con una reticencia ilegítima, que la ha obligado a recurrir a la Justicia.

Así, la SIGEN no ha cumplido con su obligación de proporcionar unas trescientas auditorías concretadas en 2009 y referidas algunas de ellas a entes que recibieran diversos cuestionamientos, como la Administración de Programas Especiales -involucrado en la causa que investiga la mafia de los medicamentos y sus aportes a la campaña presidencial de Cristina Kirchner-, la Comisión Nacional de Regulación de Transporte, la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario y al órgano de Control de Concesiones Viales. En esta reticencia habría tenido un papel determinante la Jefatura de Gabinete, pretendiendo ejercer un control sobre la información requerida por la SIGEN.

Es de esperar que la Justicia le ponga fin a este criterio abusivo e ilegítimo que restringe la transparencia a fin de impedir el ejercicio del control de los actos de gobierno. Mientras tanto, el manto de opacidad favorece la corrupción y la impunidad”.

Septiembre de 2010, dejó en evidencia nuevamente a la SIGEN al recibir uno de los autos de alta gama que el Ministerio de Economía había adquirido sin licitación cuando además había sido consultada por el fiscal que impulsó la investigación respecto si se justificaban las razones de urgencia por las que no se efectuó una licitación pública y, además, si el valor de los autos se ajustaba al precio de mercado.

El cuerpo de la nota rezaba “Esto es, una vez que la SIGEN brindó los precios testigo para que se hiciera la compra, uno de los flamantes y lujosos autos pasó a formar parte de uno de los organismos que debe controlar la transparencia del Ejecutivo”.

Otro debilitamiento de los organismos de control, que se había iniciado con su designación como Sindica General Adjunta, se profundizó cuando se “filtró” en los medios que la esposa del Ministro de Planificación Julio De Vido, Alessandra Minnicelli, había intervenido en la modificación de un convenio que debían firmar la Unión Ferroviaria con el grupo de empresas de Franco Macri, por el traspaso accionario del Belgrano Cargas. Tal accionar puso en evidencia la falta de independencia al actuar, pese a estar inhabilitada para hacerlo, en la elaboración de un documento que luego la SIGEN debía controlar según varios mails del asesor del ex secretario de Transporte, Ricardo Jaime, dirigidos a empresarios del sector.

Sobre esta misma temática, hacia principios del mes de noviembre, el matutino levantaba información sobre el Índice de la Percepción de la Corrupción 2010 en su nota “Corrupción y falta de transparencia”:

“La falta de transparencia y el debilitamiento de los sistemas de control son dos de las principales causas del flagelo de la corrupción en nuestro país.

Esta inocultable realidad se ha reflejado por quinto año seguido en el Índice de la Percepción de la Corrupción 2010, elaborado por Transparency International, el cual deja a la Argentina en el puesto 105 sobre 178 países considerados. En ese mismo nivel están Argelia, Kazastán, Moldavia y Senegal. Mientras esta imagen de deterioro persistente desalienta inversiones, las prácticas corruptas que atraviesan el tejido estatal afectan a toda la sociedad. Así, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica estima que el Estado argentino perdió 13 mil millones de dólares entre 1980 y 2007 por la corrupción de sus agentes.

En los últimos años, el problema se ha agravado por la actitud reticente de las autoridades, las cuales han desalentado la labor de los cuerpos profesionales y funcionarios independientes. Así, el año pasado Manuel Garrido se vio forzado a renunciar a la titularidad de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, debido a un recorte de sus funciones que restringía las facultades para perseguir actos de corrupción. En la actualidad, la Sindicatura General de la Nación ha dejado de brindarle información a la Auditoría General de la Nación, un organismo dependiente del Poder Legislativo y que tiene al frente a un representante de la oposición, como lo dispone la Constitución.

De esta manera, la dinámica de la Administración Pública se concreta bajo el dominio de rasgos como la opacidad y la insuficiencia de controles, lo cual favorece la impunidad y la arbitrariedad. Ante ello, y hasta ahora, tampoco la Justicia ha concretado intervenciones capaces de frenar el predominio de la impunidad.

La transparencia y el acceso a la información es otro de los pilares de la lucha contra la corrupción, pero este remedio también padece severas restricciones en el Estado”.

En otra nota sobre el tema:

“El director ejecutivo de Poder Ciudadano, Hernán Charosky, recordó que la Argentina había tenido una mejoría en ese índice entre el 2003 y el 2004, después de que el entonces presidente Néstor Kirchner renovó la Corte Suprema de Justicia a través de un método transparente y firmó el decreto de acceso a la

información pública 1172/03. Además, Manuel Garrido había sido nombrado titular de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FIA).

Pero en los últimos años se empezó a retroceder y a no tomar medidas públicas de lucha contra la corrupción. En el 2009, Garrido renunció a su cargo denunciando que en la Argentina hay impunidad casi total para la corrupción”.

El índice también refleja que los organismos de control, como la Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación “cada vez controlan menos o previenen menos por decisión de su jefe en el primer caso (Daniel Reposo) y por bloqueos externos en el segundo”.

Charosky subrayó que, además, “hay discrecionalidad en lo que se llama la administración de los recursos estratégicos del Estado como la publicidad oficial y planes sociales como Argentina Trabaja”.

El año 2011, baja la cantidad de menciones negativas a 5 para luego recuperar (al año siguiente) el segundo pico de menciones negativas de la serie.

No dejan de señalarse las cuestiones relacionadas con las dificultades de acceso a la información pública en una nota titulada “Administración sin transparencia” que si bien no menciona directamente a la SIGEN, hace referencia a la problemática señalada:

“Obstaculizar el funcionamiento de los controles independientes es una de las estrategias que se llevan adelante para mantener el uso arbitrario de los recursos públicos y encubrir posibles actos de corrupción.

Esta operatoria ha sido empleada por diferentes organismos de la órbita del Poder Ejecutivo y ha impedido que la Auditoría General de la Nación (AGN) -un cuerpo de control dependiente del Poder Legislativo y presidido, como lo establece la Constitución nacional, por un representante de la oposición- pueda acceder a la información indispensable para supervisar los actos de la administración pública. Un ejemplo revelador de esta actitud reticente es el mantenido por la Administración de Programas Especiales (APE), un organismo del Ministerio de Salud de la Nación que se encuentra investigado por la Justicia por las irregularidades advertidas en el reparto de sumas a las obras sociales.

Hace aproximadamente un año y medio, la Auditoría anunció que realizaría una revisión de las actuaciones de la APE, pero este relevamiento no ha podido concluirse por la resistencia de la APE a entregar información, obligando al cuerpo de contralor a recurrir a la Justicia para que por esa vía se obligue al organismo administrativo a la entrega de datos. Las dificultades para acceder a la información necesaria impiden avanzar en la supervisión del uso de los fondos; sin embargo, ha quedado en evidencia que en la APE se mantiene un sistema de ocultamiento de la información que ampara irregularidades graves en la disposición de recursos públicos, los cuales, en 2010, ascendieron a mil millones de pesos.

Es imperioso, entonces, que el Estado en todas sus dependencias garantice la transparencia y el acceso a la información, como modo de control y de lucha contra la arbitrariedad y la corrupción. También es imprescindible que se arbitren dispositivos de control interno profesionales, que impulsen un uso legal y racional de los recursos estatales y que los diferentes organismos cooperen en los controles externos”.

Otra de las cuestiones negativas vuelve a señalar al organismo de control en la adquisición de autos de alta gama por el ministro de Economía. En una nota del mes de marzo se señalaba:

“La Justicia allanó la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) para hallar información sobre una investigación abierta contra el ministro de Economía Amado Boudou por la compra de 19 autos de alta gama realizada sin licitación pública en diciembre de 2009.

El juez Sergio Torres allanó, el jueves pasado, las oficinas de uno de los organismos que tiene que controlar la transparencia en el Estado para buscar un expediente en el que otorgó precios de referencia para compararlos con los que pagó Economía a la concesionaria “Guido Guidi”. Esas cotizaciones fueron obtenidas de varias concesionarias Volkswagen. Pero cuando la Justicia le pidió los precios a esas firmas para cotejarlos, dos contestaron que no tenían los datos de 2009 y la tercera pasó valores diferentes a los que le adjudicó la SIGEN, organismo criticado por la oposición por su propensión a no controlar al Gobierno K.

...En el expediente de Economía se consultó a la SIGEN que otorgó “precios testigos” para que fueran comparados con los que ofrecía “Guido Guidi”. La SIGEN que está encabezada por el kirchnerista Daniel Reposo, adjuntó los precios de los autos brindados por otras tres concesionarias: “Luxcar”, “Pestelli” y

“Espasa”. Los precios que según la SIGEN cotizaron esas empresas eran cercanos a los de la concesionaria que terminó favorecida por el negocio. Pero los investigadores judiciales no se quedaron con la palabra del organismo y pidieron las cotizaciones nuevamente. Las concesionarias “Pestelli” y “Espasa” señalaron según fuentes judiciales- que no poseían los precios correspondientes a diciembre de 2009. En cambio “Luxcar” envió el detalle de los costos que tenían los mismos autos que compró Boudou. Al comparar los precios enviados por “Luxcar” con los que la SIGEN le atribuyó a esa concesionaria en el informe, en Tribunales comprobaron que eran diferentes. Y también se encontraron con otro dato llamativo: “Luxcar” cotizaba más baratos los mismos autos en el caso que se hiciera una “compra corporativa”. Y esos precios eran de entre 4 y 10 mil pesos menos que los que pagó Economía. El allanamiento ordenado por Torres fue hecho por la policía Federal y tuvo la intención de conseguir el informe original de la SIGEN. Ese organismo respaldó la compra hecha por Boudou y al día siguiente se quedó con uno de los autos de lujo. Aunque tanto en la SIGEN como en Economía dicen que ese auto fue devuelto a los pocos días”.

Los controles vuelven a ponerse en tela de juicio a través de organizaciones no gubernamentales que manejan fondos públicos por su deficiente rendición de cuentas. Así una nota vinculada a los manejos fraudulentos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, entre otras, deja en evidencia las falencias de los controles de un estado, quien en última instancia es responsable de la rendición de cuentas a la ciudadanía por los fondos transferidos:

“Las ONG cumplen una función relevante en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Como instancias de consulta, control o ejecución han asumido un rol creciente. Iniciadas como grupos informales, se han transformado en organizaciones profesionalizadas con planes estratégicos, dadoras de empleo, agentes de retención y administradoras de fondos privados y públicos.

Por estos motivos, los controles -externos e internos- sobre las ONG se han multiplicado. La IGJ, la AFIP y la ANSES son sus órganos de control estatal primarios. Luego se someten a los controles de sus donantes y, finalmente, rinden cuentas ante la sociedad. Internamente, los directores ejecutivos o apoderados cumplen con los mandatos de los Consejos de Administración o Asambleas que aprueban la misión, los planes de trabajo y los balances contables.

A nadie sorprende que los controles estatales hayan fallado en el caso de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Eso se debe al desparpajo con el que el Gobierno ha desarticulado a los organismos, designando “amigos” para que hagan la vista gorda con los socios y aprieten a los enemigos. También fallaron sus controles internos. ¿Qué hizo el Consejo Directivo frente al informe de Felisa Miceli, por ejemplo? Esta crisis presenta una oportunidad para todas las ONG. En materia de transparencia y rendición de cuentas no es suficiente la presentación de los papeles ante los organismos estatales que las controlan. Deben profundizar la publicidad de información institucional y contable. La experiencia colombiana de la Red de ONG por la Transparencia es un modelo a seguir.

También se presenta una oportunidad para la institución hoy cuestionada. No alcanza con las investigaciones judiciales ni con acusar y denunciar a un ex apoderado o separar a una docena de empleados de su entorno. Es recomendable una profunda investigación interna, abierta al escrutinio público. La legitimidad es el máximo capital de una ONG, y sólo puede defenderse demostrando un compromiso con la transparencia”.

En otra nota debate sobre el mismo tema se señalaba:

“La opinión pública está conmocionada por las denuncias contra Sergio Schoklender, su supuesto enriquecimiento ilícito y los eventuales desvíos de fondos de distintos tipo de subsidios que el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras provincias canalizaron a la Fundación Madres de Plaza de Mayo.

En el tapete está el problema de los subsidios del Estado hacia empresas, provincias y organizaciones de la sociedad civil, que se han multiplicado los últimos años. Además sabemos el enorme costo fiscal que tienen, la enorme discrecionalidad de su asignación, la ausencia de controles internos eficaces y los informes con observaciones de la Auditoría General de la Nación.

Menos conocido es la enorme cantidad de subsidios a empresas, gobiernos provinciales y municipales y ONGs que hoy día existen para ser ejecutados en los presupuestos de todos los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. Estamos frente al mismo patrón de falta de normas adecuadas, inconsistentes controles internos, falta de rendición de cuentas de los beneficiarios de las transferencias, débiles evaluaciones de resultados y escaso impacto de las observaciones de la Auditoría General de la Nación, la Ciudad y los Tribunales de Cuentas.

Estamos de acuerdo con la importancia que tiene la redistribución de recursos a través de transferencias financieras. Aún más, una buena gestión de gobierno suele contar con el concurso de la sociedad civil organizada, las provincias y las empresas a la hora de ser socios para ejecutar políticas públicas. Pero requerimos mejores instituciones: mejor control parlamentario, normas de control interno más adecuadas que garanticen la rendición de cuentas no sólo al Gobierno sino a la ciudadanía toda, y Auditorías y Tribunales de Cuentas que al ejercer su control sean organismos socialmente útiles.

Si no lo hacemos, no sólo corremos el peligro del desvío de fondos públicos. Además, les hacemos el juego a los eternos cantos de sirena en contra de la necesaria actividad del Estado para fortalecer a la sociedad civil.”

Pero el desprestigio y decadencia de los organismo de control no se limitaría al control interno per se. Amparados en una justicia no del todo ciega a los ojos del poder, otros organismos de control han incumplido sus funciones como por ejemplo la de apelar un polémico sobreseimiento:

“No hubo apelaciones a la polémica decisión de la Sala I de la Cámara Federal que el mes pasado señaló que no hubo ni coimas ni sobrepagos tal como había determinado el juez Norberto Oyarbide quien había procesado a ex funcionarios y ex ejecutivos de empresas privadas por la defraudación. La Oficina conducida por el kirchnerista Julio Vitobello dejó atrás los argumentos que en 2007 había esgrimido Fleitas Ortiz de Rozas y no se presentó para que la Cámara de Casación estudiara si estaba bien cerrado el expediente. El lunes pasado a las 9.30 se venció el plazo que tenía la OA para apelar y así someter a una nueva instancia de revisión judicial un caso que hace cuatro años esa oficina -que depende del ministerio de Justicia -se había propuesto investigar hasta las últimas consecuencias.

Lo mismo hizo el fiscal ante la Cámara Federal Germán Moldes, quien tampoco apeló la decisión de los camaristas Jorge Luis Ballesterio, Eduardo Freiler y Eduardo Farah.

En 2007 cuando estalló el primer gran caso de corrupción del kirchnerismo desde el Gobierno dieron señales claras: echaron a los funcionarios públicos que habían sido llamados a indagatoria. Es más, la OA, por entonces encabezada por Abel Fleitas Ortiz de Rozas se constituyó como querellante en el Caso Skanska y realizó varias presentaciones para impulsar la investigación en la que se trataba de determinar si se habían pagado coimas para la construcción de dos gasoductos.

Es más el ex funcionario-fallecido en 2008- destacó una grabación entre dos ejecutivos de Skanska donde se hablaba de “valijas” y “pingüinos” y de un informe que había hecho la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Las grabaciones fueron declaradas nulas por la Sala I de la Cámara Federal y aún la Cámara de Casación no dijo si son válidas. Para esta sala tampoco hubo sobrepagos en las obras de los gasoductos, según un peritaje que esgrimió el ministro de Planificación Julio De Vido y cerró el caso. Oyarbide había considerado-antes del peritaje- que a partir de los sobrepagos se habían pagado las coimas. La Cámara sobreseyó al secretario de Energía Daniel Cameron, al ex director del Enargas Fulvio Madaro y dejó a Néstor Ulloa-quien encabezaba Nación Fideicomisos- pendiente de lo que se resuelva en la causa por evasión”.

Con el comienzo del año 2012, una nota titulada “El peso de dos mil auditorías. LA GESTION DESPOUY” vuelve sobre la pelea mediática entre la AGN y la SIGEN y la embestida de los medios contra el organismo de control interno dependiente del Poder Ejecutivo. Mientras a principio de la serie 1999-2003 se destacaban las intervenciones de la Sindicatura contra las acciones del ex gobierno menemista y se criticaba al titular de la Auditoría Rodolfo Barra por su cercanía con el presidente riojano; ahora la situación cobra sentido inverso.

Se destaca la labor de Leandro Despouy quien “dejó las alfombras de la presidencia de la comisión de Derechos Humanos de la ONU y se metió en el barro de la corrupción argentina”.

“Aceptó dirigir una de las pocas concesiones que Alfonsín le sacó a Menem en el pacto de Olivos: una auditoría que dependiera del Congreso y no del gobierno de turno. En estos años, mandó a hacer y puso on line más de 2 mil informes sobre irregularidades en el gobierno y en organismos descentralizados del Estado. Mientras la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) –el otro organismo de control

administrativo—, primero de la mano de Menem y luego del kirchnerismo, se cerró, la AGN se abrió a la sociedad e investiga al poder”.

En otra nota destacando la labor de la AGN se menciona un informe crítico de dicho organismo sobre la Universidad Nacional del Litoral pero a su vez se denuncia al ex canciller, Rafael Bielsa, por un presunto manejo irregular a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) que le permitió a la radio liquidar una deuda como “Sociedad del Estado” y que los acreedores de la radio vayan al Estado a reclamar bonos de deuda pública. Ahora, las lapidarias auditorías de la AGN vuelven a cobrar sentido.

Numerosas notas hacen referencia al titular de la SIGEN en su intento por ocupar el cargo de Procurador General de la Nación. Se le cuestionaron innumerables hechos, entre otros, que intentaba limpiar su imagen con la estrategia de conseguir los votos necesarios en el senado (que debía debatir su candidatura), moderar su discurso y su perfil en la red social Twitter, aunque mayormente fue cuestionado por quitar de internet los informes de la SIGEN sobre las distintas áreas de Gobierno. Varias ONG’s se habían quejado porque Reposo impidió que los informes de la SIGEN fueran de acceso on line¹¹¹ y se negó a dárselos, también, a la Auditoría General de la Nación.

Por su parte, la organización no gubernamental Poder Ciudadano convocó a la ciudadanía a participar del proceso de impugnación de la candidatura señalando que además de cumplir con las exigencias de la Ley del Ministerio Público, “el candidato debería ser una persona con una trayectoria vinculada a los principios básicos de la transparencia, imparcialidad e independencia, para no quedar expuesto a presiones del Gobierno ni de cualquier órgano administrativo y judicial”¹¹². Con semejante cuestionamiento no solo se condiciona la probidad del funcionario sino también las acciones del organismo que preside¹¹³.

¹¹¹ En este aspecto, de significativa importancia, vale aclarar que varias notas ponen de manifiesto que el gobierno ha vulnerado todos y cada uno de los compromisos asumidos en cuanto a acceso público a la información. A la distorsión de las estadísticas, se suma la decisión oficial de bloquear la información acerca de los actos de Gobierno, eliminando sitios institucionales que la contenían o haciendo desaparecer de ellos datos que ya habían estado disponibles.

¹¹² Poder Ciudadano se preguntó “cómo garantizará” Reposo “a la ciudadanía el ejercicio de su derecho de acceso libre a la información pública, teniendo en cuenta los acontecimientos sucedidos en la Sindicatura General de la Nación, en relación con la decisión de dejar de publicar los informes que realiza”. Reposo es el actual titular de la SIGEN y restringió el acceso a los informes de ese organismo, que antes eran de libre consulta por internet.

“¿Qué acciones positivas tomará para garantizar la independencia del Ministerio Público Fiscal, especialmente en lo que se refiere al accionar de los fiscales que investiguen causas de corrupción que involucren a funcionarios públicos?”.

¹¹³ En ese aspecto algunas publicaciones fueron más allá y vincularon al titular de la SIGEN con el ex ministro de economía Amado Boudou, “desde la Sindicatura el ex candidato protegió al vicepresidente con un dictamen favorable por administración fraudulenta y malversación de fondos públicos en sus épocas de ministro de Economía. Reposo tiene relación personal y política con el vice que negó ante los senadores cuando quiso defender su candidatura a Procurador. Boudou hace lo mismo con Alejandro Vandembrole, su supuesto testaferro. Reposo le aseguraba protección en el caso Ciccone. La misma protección que, por razones obvias, requeriría Cristina. Un traspie judicial de Boudou representaría un golpe tremendo para ella”. Sin embargo, ante tantas presiones y posteriormente a elogiar la tarea de Reposo en la SIGEN; Cristina Fernandez de Kirchner no pudo sostener a su candidato y tuvo que declinar su propuesta de llevarlo a la Procuración.

Respecto del tema del acceso a la información pública, y haciéndose eco en las limitaciones ejercidas por el titular del organismo de control, varias notas hacen expresa referencia al tema y a reclamos de periodistas por distorsiones en la información brindada por funcionarios públicos¹¹⁴.

Otro de los temas resonantes se hizo visible en el matutino como embestida contra los órganos de control ante el intento del oficialismo de desplazar al titular de la AGN.

El resto de los partidos de oposición salió en apoyo de Despouy y acusó al oficialismo de querer ocultar las irregularidades de la gestión. Sus dirigentes remarcaron que el kirchnerismo ya había avanzado sobre los otros órganos de control:

“...mantiene acéfalos la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (están a cargo de autoridades provisorias) y neutralizó a la Sindicatura General de la Nación (Sigen) y a la Oficina Anticorrupción, colocando al frente a ultrakirchneristas sin vuelo propio”.

La publicación “El Ejecutivo Nacional ejecuta y casi nadie controla” hace una breve reseña del estado de cada uno de los organismos de control. La tendencia que el oficialismo inició con la restricción a las facultades de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en 2009, se trasladó a todos los organismos de control.

“La evaluación de los organismos de regulación y control de las cuentas públicas es negativa.

El único que funciona correctamente es la Auditoría General de la Nación (AGN), aunque la mayoría oficialista intenta manejar el curso de cada uno de sus informes. Y los legisladores K cajonean los que son más molestos para el Gobierno.

Un monitoreo conjunto de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación Directorio Legislativo y Poder Ciudadano pone el foco en la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, que se mantiene a cargo de un subrogante y actúa como si estuviera atada de manos. Por otro lado, las comisiones reguladoras de servicios públicos como la CNRT (transporte), CNC (comunicaciones), Enre (electricidad) Enargas (gas) están intervenidas, situación que limita su margen de maniobra. Lo mismo sucede con el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI).

Peor le va a un ente que debió crearse por ley: la Comisión de Ética Pública nunca se integró.

La situación de la Sigen (Sindicatura General de la Nación) no difiere mucho del resto. Es controlada por Daniel Reposo, confeso kirchnerista que debió bajarse de su postulación a procurador de la Nación por acumulación de impugnaciones. Su primera medida fue dejar de publicar los informes en la Web. El titular de la Auditoría, el radical Leandro Despouy, acusó a Reposo de mentir, de no entregar información y falsear datos.

La Oficina Anticorrupción, a cargo del ultra K Julio Vitobello, también es sospechada de proteger a funcionarios, en lugar de investigarlos.

Además, el estudio conjunto de las ONG indica que “la existencia de una mayoría oficialista en la dirección colegiada de la AGN –principal organismo para el control del Gobierno– constituye una violación grosera del principio de independencia”. Y expresa que “corresponde al Congreso la asunción de su indelegable y postergada responsabilidad de adecuar la legislación regulatoria de la AGN a la Constitución”. También dice que “es fundamental una reforma legal que adapte la normativa a estándares internacionales”.

¹¹⁴ El acceso irrestricto a los hechos y a las opiniones define la calidad de la libertad de prensa. Para garantizarlas, el Estado argentino suscribió la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Inclusive existe el Decreto 1172, dictado por Néstor Kirchner en 2003, “que ordenó a todo funcionario público ‘permitir el acceso a la información en el momento en que le sea solicitada o proveerla en un plazo no mayor a diez días’.

El informe habla del desinterés del Gobierno en aceptar los entes que deben controlarlo y del Parlamento para permitir que suceda. Remarca que desde la reforma constitucional de 1994 el Congreso debe la ley que regule la Auditoría. Como conclusión, el texto señala que existe un:

“...inconstitucional desmantelamiento que padecen los órganos de control, de protección de derechos y rendición de cuentas en el país, del cual resultan responsables los poderes Ejecutivo y Legislativo”.

Finalmente la nota “Mandamases versus funcionarios” pone en blanco sobre negro un debate sobre el funcionamiento de los controles que limiten el poder e impidan los desvíos en la gestión de los recursos del Estado. Concluyente: funcionan poco y mal. Las consecuencias se miden en pérdidas humanas y materiales. La respuesta no debe ser la resignación.

“El poder político es un servicio público, pero en nuestro país está lejos de satisfacer ese designio. La sujeción a intereses particulares degradó a sus burocracias, desvalorizadas ante los ojos de la sociedad, y convirtió al Estado en botín político para premiar lealtades en desmedro de la gestión estatal. Antes que servidores públicos sujetos al imperio de la ley, sus funcionarios y políticos son mandamases cuyo poder reside en las prebendas que pueden recibir o asignar.

La reconstrucción del Estado como ámbito de funcionarios estrictamente subordinados a las normas representa un valor universal frente al interés faccioso de los grupos enquistados en su seno que propician y son beneficiarios de negocios turbios.

La corrupción es sólo una de las facetas de un fenómeno mucho más amplio en cuyo centro está una cultura política que consiente la dualidad de principios éticos por los que se rigen lo público y lo privado. La honradez es una virtud confinada al ámbito privado y familiar. El Estado es el territorio de los negocios por los que se cuele la riqueza de todos y va a parar a los bolsillos de unos pocos.

Al Estado se llega para enriquecerse, es la sentencia que pronuncia una ciudadanía resignada e impotente ante un fenómeno que parece formar parte del estado natural de las cosas ¿Acaso la veloz multiplicación de sus patrimonios y la ostentación de riqueza que hacen funcionarios y políticos sería posible en un Estado en forma, con funcionarios sujetos a controles internos, auditorías externas, rendición constante de cuentas, la lupa de la prensa y el castigo de la justicia que actúe con independencia y condene, ejemplarmente, a los poderosos que delinchan? El sistema de controles que limita el poder e impide los desvíos en la gestión de los recursos del Estado, no funciona. Nada se ha hecho para remediar esto, la corrupción es sistémica y va más allá del clientelismo. La tragedia en la Estación Once irrumpió y expuso ante los ojos de todos, una gestión construida sobre la base de subsidios, retornos y apoyos políticos que se cobró las vidas de quienes viajaban amontonados para llegar a su destino.

Entonces, la Auditoría General que venía denunciando los incumplimientos que terminaron generando esa tragedia, cobró importancia en la vida de la gente común. Una pedagogía cívica surgida de la desgracia. A un mes de esa tragedia, la única política del gobierno consiste en esperar que la justicia decida.

Un Congreso que prorrogó la delegación de facultades en el Ejecutivo con la ficción de la emergencia sine die y que no ejerce su función de control; un Ejecutivo que desobedece resoluciones del poder Judicial; piénsese en las resoluciones acerca del destituido procurador de Santa Cruz; las referidas a la publicidad oficial o las que afectan a los jubilados- son hechos que no forman parte de una agenda de prioridades sostenida en el tiempo por el arco opositor.

Los temas emergen al calor de la iniciativa del gobierno o de las consecuencias imprevistas de sus acciones y se suceden sin un encadenamiento progresivo. El país vive la sucesión de escándalos de corrupción y sus secuelas sin consecuencias políticas.

Hay una creencia arraigada en la sociedad argentina acerca de la siempre renovada capacidad del país para ser reorganizado desde el Estado, toda vez que el Estado tenga la audacia y la voluntad de hacerlo Este mito político autoritario que Halperín Donghi describió en su genealogía decimonónica, confiere al Estado la misión de construir el país esperado y la justificación ideológica para el papel del “ gran hombre” o “ la gran mujer” que, más cerca del pueblo que de las leyes, cree que posee la capacidad de conducir al país a la tierra prometida.

Las intervenciones libradas al arbitrio de quien manda que manipulan los números de la macroeconomía o favorecen a amigos del poder, construyen una administración inmediateista, oscura, ineficaz y destructiva. Sabemos que el buen gobierno democrático, previsor y transparente, descansa en un poder limitado. Mirada a la luz del primer gobierno de la democracia restablecida en 1983, la posterior degradación del Estado y su

secuela, la corrupción rampante, acaso contribuyan a erosionar ese mito estatista autoritario. Para que eso ocurra es preciso desenmascarar la forma en que se ejerce el poder y que la gente comprenda cuánto afecta su vida cotidiana”.

Una de las primeras notas desfavorables del año 2013, señala que el 72 por ciento de los argentinos cree que la corrupción se incrementó en la Argentina en los últimos dos años¹¹⁵.

Mientras que el 19 por ciento cree que la corrupción se mantuvo en el mismo nivel que en el 2011 cuando la presidenta Cristina Kirchner inició su segundo mandato y solo el 9% cree que decreció. Ese porcentaje de los argentinos que perciben que aumentó la corrupción en el país es el más alto en América Latina.

“A la hora de medir la eficiencia del gobierno kirchnerista para luchar contra la corrupción, el 74 por ciento consideró que es ineficiente, el 12 por ciento que es muy ineficiente y el 14 que es eficiente.

Es opinión de la gente tiene que ver con el hecho que desde que asumió Néstor Kirchner en el 2012 los organismos de control del Estado quedaron neutralizados. El caso más icónico es el de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) con el nombramiento de Daniel Reposo, cuyo nombramiento como jefe de los fiscales tuvo que ser retirado porque había agrandado su currículum con “errores de tipeo”, según su propia declaración. La SIGEN, la Oficina Anticorrupción y la Unidad de Información Financiera (UIF) no han hecho denuncias contra funcionarios nacionales en los últimos diez años. Las presiones del Gobierno sobre la Justicia son un capítulo aparte.

Ese 72 por ciento que cree que aumentó la corrupción significa un cambio de fondo en la sociedad argentina que antes del 2011 no le daba a la corrupción la misma importancia política que ahora.

Además, en una escalada de 1 a 5 puntos, los argentinos opinaron que el problema de corrupción está en el Estado es del 4,5, es decir de lo más grave.

Específicamente, las instituciones peor calificadas por los argentinos son: partidos políticos (4,3 puntos), organismos del estado (4,2), legislaturas (4,1), policías (4), justicia (3,9), empresas (3,5), medios (3,3), iglesias (2,9), fuerzas armadas (2,9), servicios médicos (2,7), sistema educativo (2,6) y organizaciones no gubernamentales (2,5) con el mejor puntaje”.

La mirada sobre la corrupción en Argentina continuó en el debate mediático en una nota titulada “Un incumplimiento clave: El plan perdido del kirchnerismo para combatir la corrupción”. El texto hace referencia a un plan que contiene un listado de reglas de transparencia que nunca se aplicaron pero que figura en la plataforma electoral presentada por Néstor Kirchner en 2003. Se plantean serios retrocesos y las ya señaladas limitaciones en el acceso a la información.

“Un Estado como el que ansiamos tener, como el que vamos a tener, exige una administración pública eficiente, transparente y responsable. Para lograrlo, vamos a reforzar y fortalecer los mecanismos de control y los abriremos a la fiscalización y participación de la sociedad organizada”. Era la palabra de Néstor Kirchner, que estampó su firma en una publicación de campaña electoral presentada en 2003 como su “Plan de Gobierno”.

Es una foto política del punto de partida K, que, vista a la luz de los 10 años transcurridos, permite ver intenciones que quedaron a medio camino, promesas incumplidas y un capítulo olvidado: el de la lucha contra la corrupción.

Se prometió a la sociedad, por ejemplo, el “fortalecimiento de los organismos de control”, cuando sucedió lo contrario: el Gobierno desactivó los mecanismos que revisan cómo se utiliza el dinero de los contribuyentes, desoyó las advertencias emitidas por esas oficinas, descabezó la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y casi logra hacer lo mismo con la Auditoría General de la Nación.

¹¹⁵ Según una encuesta realizada por la organización no gubernamental Transparencia Internacional para el Barómetro Global de la Corrupción 2013.

Téngase presente que el mismo índice medido en el año 2006, ubicaba a nuestro país en el ranking 93. Ver artículo “Corrupción ¿institución?” en Revista de la Asociación de Personal de Organismos de Control-Año 4 N° 27-Diciembre de 2006.

La plataforma auspiciaba un “Sistema de premios y castigos para la aplicación de las recomendaciones de los organismos de control”. Pero nadie fue castigado.

El plan anticorrupción kirchnerista prometía “Impulsar una mayor coordinación y colaboración” entre los organismos de control, pero la realidad contrastó el enunciado: hubo una guerra por la información entre la Sindicatura General de la Nación y la AGN.

Este enfrentamiento duró un año y dos meses, en los que la SIGEN no quiso enviarle a la AGN la totalidad de sus informes, necesarios para agudizar la mirada sobre los organismos y entes estatales que fallan en la gestión y dejan huecos para el accionar de los corruptos. Ese intercambio de datos entre ambos organismos funcionó sin problemas durante 17 años, hasta que la actual administración decidió poner candados a cualquier documento que implicara la difusión de problemas de gestión.

Durante ese largo pleito, la SIGEN actuó con “manifiesta renuencia a brindar información” e incurrió en un “evidente incumplimiento” en esa tarea de cooperación, según sentenció la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en 2011.

La Auditoría General de la Nación había detectado un llamativo faltante de 117 informes de la Sindicatura, finalmente cedidos por la orden judicial. Aun así, consideró “lenta y conflictiva” la entrega de datos por parte de la SIGEN.

Desde hace tres años y medio, además, la Sindicatura no sube esos trabajos a la web, que servían a periodistas para realizar notas sobre el funcionamiento del Estado y a los ciudadanos como herramientas de monitoreo. Se incumple así otro de los mandamientos de la plataforma electoral de Néstor Kirchner, que prometía transparencia del gasto público y publicidad de lo actuado.

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas, clave para investigar la corrupción gubernamental, está paralizada y sin jefe desde 2009. El último fiscal a cargo, Manuel Garrido, renunció en marzo de ese año por un recorte de funciones, que le impedían investigar al kirchnerismo.

En diálogo con Clarín, el hoy diputado radical consideró que el Gobierno “no cumplió absolutamente para nada con esas promesas anticorrupción y, además, retrocedió y se caracterizó por la falta de políticas públicas serias y constantes en esta materia. En transparencia, fue una década perdida”.

Examina el ex fiscal Garrido: “No hay ningún régimen de transparencia que se esté aplicando en subsidios o aportes, de ningún tipo. Al contrario, acceder a determinadas informaciones es casi imposible. No se hizo absolutamente nada de eso”.

“Afectaron todos los organismos de control: la Fiscalía está vacante; la Oficina Anticorrupción está en estado de debilidad total y es un apéndice del Poder Ejecutivo; nunca se dictó una ley para adecuar el funcionamiento de la Auditoría General a la reforma constitucional, pese a las observaciones de la OEA y a un proyecto que presenté, tiene estado parlamentario, pero el oficialismo traba en el Congreso”, advierte el diputado.

Despouy considera que el Gobierno “anestesió los organismos de control, los ha neutralizado. Se dan subsidios en forma discrecional y nadie rinde cuentas por ello, y menos se comprueba si hay contraprestación por ese dinero”.

La promesa de ampliar la transparencia de la gestión se enfrenta también a una resolución del Ministerio de Justicia, del pasado martes 17, que convirtió en reservada información patrimonial de los familiares directos de los funcionarios que, hasta aquí, era pública. Son datos clave para determinar la evolución de la riqueza de las personas que pasan por la función pública.

El mayor contrasentido, de todos modos, se genera con la lectura de otra promesa K: “Impulso, sanción y efectiva implementación de normas que favorezcan la participación de la sociedad civil en el control de la gestión pública. Por ejemplo, una Ley de Acceso a la Información”.

Néstor Kirchner sólo sancionó un decreto para que los organismos del Estado contesten las preguntas que le acercan los ciudadanos. Y Cristina Kirchner nunca permitió que una ley así avanzara en el Congreso”.

Una nota de panorama internacional sobre la decisión del presidente ecuatoriano Rafael Correa de promover que se habilite su permanencia en el poder como rasgo de democracia autoritaria latente en la región hace responsable directo de la falta de alternancia a la debilidad de los sistemas de control interno.

“El gobernante, en estas democracias con muy bajos niveles de control interno, dispone de toda la estructura del Estado para sostener su campaña y garantizarse la victoria incluyendo como ariete central el

uso indiscriminado y clientelar del presupuesto federal. Lo que se acaba construyendo, entonces, a partir de estos manejos, es una versión vaciada del significado real de República y del sistema democrático que, para serlo en términos genuinos, requeriría dosis de alternancia e inclusión de las diferencias.

Estas construcciones tienen un elemento en común, que es el hiperpresidencialismo exuberante. Para alcanzarlo el modelo diluye como enemigos a críticos y adversarios y elimina los poderes de control republicanos que es por donde se debería canalizar la existencia del otro sujeto político. No hay en esa fórmula, por lo tanto, ni justicia ni Parlamento independientes. Tampoco la alternativa del pensamiento crítico. En todos estos casos, la prensa no insumisa es perseguida, sofocada o satanizada como sucede en Ecuador, en Venezuela y en nuestras orillas”.

El último año de la serie (2014) insiste sobre las sospechas de corrupción y el debilitamiento de los organismos de control en críticas al gobierno por parte del titular de la AGN, el radical Leandro Despouy, quien advierte que nunca hubo tantos fondos y un manejo tan discrecional y arbitrario.

“La crisis de institucionalidad es manifiesta. La reforma constitucional de 1994 incorporó organismos como la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura, la Auditoría General, o sea, una mayor diversificación de los derechos sociales y colectivos. Esa nueva institucionalidad hoy está en crisis porque no hay ninguna de esas instituciones que pueda convivir pacíficamente ... me preocupa la desconstitucionalización, que se está acelerando”, añadió el titular de la AGN, quien señaló como elementos negativos “los mecanismos de los decretos de necesidad y urgencia, los superpoderes, la crisis marcada en la elección de los jueces, la vacancia en la Defensoría del Pueblo y en la Oficina Anticorrupción y el comportamiento de la SIGEN”, en referencia a la Sindicatura General de la Nación encabezada por Daniel Reposo.

Despouy recordó que “la disponibilidad de fondos públicos por parte del Ejecutivo es superlativa y única”, pero advirtió: “al mismo tiempo han desmantelado todos los organismos de control y ahí es donde la irregularidad es manifiesta”.

Así en otra nota vinculada con la crisis de representación de las instituciones se planteaban las críticas al borrador del nuevo Código Procesal Penal del oficialismo que, según rezaba la nota, de ser votado tal cual fue redactado podría garantizar la impunidad para funcionarios y empresarios que hacen negocios ilegales gracias al Estado.

Un nuevo recuento sobre las irregularidades de los organismos de control pone de manifiesto la interna SIGEN-AGN como así también la inacción del gobierno por revertir dicha situación y disponer una necesaria reparación en la imagen de éstas instituciones.

“Por decisión de los Kirchner, desde marzo del 2009 está acéfala la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), encargada de investigar la corrupción. De sus 17 fiscalías, 13 están vacantes. El postulante oficial para hacerse cargo de ese ente es un funcionario alineado, Sergio Rodríguez, de Legales de ANSES.

El titular de la Oficina Anticorrupción es quien solía jugar en los partidos de fútbol de Néstor en la Quinta de Olivos. Se trata del peronista Julio Vitobello, muy efectivo en la gestión: sus investigaciones no incomodaron jamás a algún funcionario.

La Sindicatura General de la Nación, otro de los entes que debería controlar los actos de Gobierno, está manejada por Daniel Reposo, quien no pasa siquiera una revisión de su currículum. Inventó hasta conferencias.

A pesar de la Casa Rosada, el único organismo de control que aun funciona es la Auditoría General de la Nación, que preside el radical Leandro Despouy.

Hubo un tiempo en el que Procurador General, o sea, el jefe de los fiscales, era un amigo de los Kirchner, Esteban Righi. Hoy ese cargo está ocupado por una militante desfachatada, Alejandra Gils Carbó. Llegó adonde llegó con los votos de la oposición.

En el país, al contrario de lo que ocurre en la región, aun no hay Ley de Acceso a la Información Pública. Y a pesar de que ya tenía una ley al respecto, la Presidenta incluyó el límite a la responsabilidad de los funcionarios en el nuevo Código Civil que promulgó hace pocos días.

Ahora la Casa Rosada va por los cambios al Código Procesal Penal. Los artículos 105 y 106 limitan los plazos para que una instrucción penal sea exitosa y llegue a juicio oral. Las investigaciones más complejas, según el borrador, deberán durar solo un año, un tiempo casi imposible si se tienen en cuenta las velocidades con la que actúa la Justicia en la actualidad.

La Presidenta podría ser autora de una paradoja probablemente buscada para beneficiar a funcionarios o amigos sospechados: que su Código Penal sea festejado por los autores de los crímenes de “guante blanco”.

Por último, y a modo de cierre de la serie, un nuevo informe del ranking internacional de la transparencia de los gobiernos¹¹⁶ baja a la Argentina una posición desde su última medición y de la mano de ella, la visión de los organismos de control.

“La Argentina retrocedió otro puesto en el ranking de la corrupción internacional al pasar del puesto 106 al 107 sobre un total 175 países evaluados por Transparencia Internacional.

Seguramente, el caso del lavado de 55 millones de dólares de Lázaro Báez a través de empresas fantasma y paraísos fiscales y otras causas de corrupción K influyeron en el voto de los expertos que decidieron la mala nota argentina.

La peor posición americana la retiene Venezuela. La posición 107 de la Argentina representa una caída sostenida desde la medición del año 2012, en que ocupaba el puesto 102. Para el director de Poder Ciudadano, que es el capítulo argentino de Transparencia Interancional, Pablo Secchi, el retroceso argentino se debe a la reducción del papel de los organismos de control. Aludió así al anestesiamiento que el Gobierno aplicó a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que dirige el abogado ultra K Daniel Reposo y a la Oficina Anticorrupción, comandada por Julio Vitobello.

Los países logran un buen resultado cuando existen mecanismos de gobierno abierto a través de los cuales el público puede exigir que sus líderes rindan cuentas sobre los gastos con dinero del estado. Mientras que una mala puntuación en este índice evidencia que existe un contexto donde prevalece el soborno, los actos de corrupción quedan impunes y las instituciones públicas no dan respuesta a sus ciudadanos.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2014 revela que, cuando líderes y altos funcionarios abusan de su poder para usar fondos públicos en beneficio propio, el crecimiento económico se ve minado y los esfuerzos por frenar la corrupción quedan frustrados, señaló José Ugaz, presidente de Transparency International.

Los funcionarios corruptos desvían activos de origen dudoso a otras jurisdicciones usando compañías offshore con total impunidad, añadió Ugaz. Habló en general pero parecía un calco del caso Báez”.

Consideraciones finales para la demostración de la hipótesis

A lo largo de la tarea de recopilación y lectura del material obtenido de los diarios surge como rasgo principal la cobertura y la forma de exponer sus publicaciones.

En ese sentido, no puede dejar de señalarse que algunas de las notas no presenta un elevado grado de detalle, son exiguas y metodológicamente no muy consistentes. Otras muchas no se encuentran firmadas, es decir, se desconoce el periodista autor intelectual de los comentarios.

No se observan, salvo contados casos, copias textuales de entrevistas realizadas por el periodista y datos que pueden ser contrastados más allá del relato o la mera descripción subjetiva que puede transmitir al autor al describir un hecho o acontecimiento.

¹¹⁶ El Índice de Percepción de la Corrupción es elaborado por Transparencia Internacional, una ONG independiente que tiene sede en Berlín, a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público.

Entendemos que el tenor de algunas notas, en función a los detalles señalados precedentemente, es una característica del diario Clarín en contraposición a otros periódicos y tiene que ver con el nicho de mercado al que apunta el matutino.

En ese aspecto nos surgió el interrogante de saber quién y porque se compra un diario.

Una nota publicada en Totalmedios.com¹¹⁷ de marzo de 2011, hace una breve reseña del perfil de los lectores de diario Clarín, Perfil y la Nación. Se cita un informe de Brand Connection¹¹⁸, que concluye “... por los contenidos o los periodistas que escriben en ellos, los diarios Clarín, Perfil y La Nación han delineado un perfil de lector que permite diferenciarlos con claridad”.

El Diario Perfil y La Nación muestran una mayoría de público femenino; mientras que en Clarín la variable cambia, de lunes a sábado (mayormente público masculino).

Por otro lado, en los tres títulos el promedio de edad del lector supera los 40 años, encontrando en el Diario Perfil al público más adulto y en Clarín al más joven.

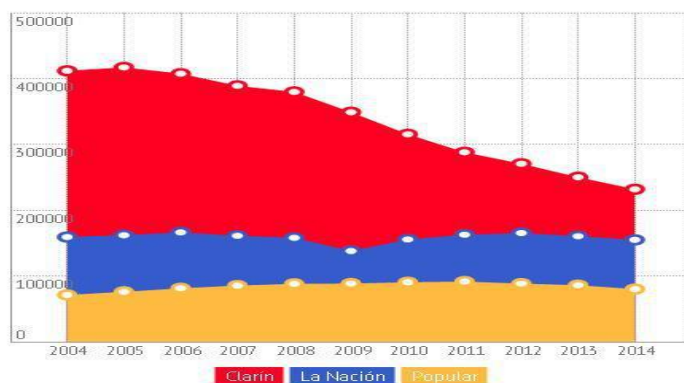
Con respecto al nivel socio-económico (NSE), encontramos que la mayoría de los lectores del Diario La Nación y Perfil pertenecen a clases sociales altas y que Clarín concentra su público en la clase media/baja. Las preguntas que nos asaltan respecto de este tema son: iría en contra de los intereses que defiende el gobierno y la pelea manifiesta con el diario, ser leído mayoritariamente por un sector de la población defendido por el gobierno al que el diario combate abiertamente? Con el tilde de corporación mediática en contra de los intereses del gobierno es coherente que su mayor nicho de mercado sean las clases de menores recursos? Aun no encontramos respuestas.

Entre tantas preguntas que se plantea Tomas Abraham en mayo de 2010 en su nota “El lector de los diarios” publicada por Perfil surgen interrogantes tales como “un lector de Clarín que lo leía en el 2006 y sigue ahora, ¿Ha variado su comportamiento político por el cambio de orientación del diario?... ¿Por qué y cómo se lee un diario? ¿Para qué sirve la teoría de la alienación que sostiene que los medios tiene el poder de manipular a la gente? ¿Somos tan idiotas los miembros de la clase educada, media y solvente, que los cronistas hacen lo que quieren con nosotros?”.

Respuestas hay muy pocas...pero a este último interrogante muchos creen que sí... y no es fundamentalmente o sólo por la cantidad de lectores de periódicos, en franca decadencia según muestra la tendencia del cuadro siguiente, sino porque además de ellos, de lo publicado por los diarios se alimentan las radios o la televisión que leen las noticias durante el día.

¹¹⁷ Totalmedios.com es un medio de comunicación con una amplia cobertura informativa, que brinda fundamentalmente noticias sobre los medios en Latinoamérica, el mercado publicitario y las comunicaciones en general. Edita diariamente para nuestros lectores y público, noticias sobre la industria, encuestas, entrevistas exclusivas a los principales referentes del sector, informes de research y tendencias a nivel mundial, premiaciones, campañas y novedades sobre capacitación.

¹¹⁸ Brand Connection, agencia de medios que opera en el mercado argentino desde 2002.



Fuente DsD, marzo 2015: Entre 2008 y 2014 el diario Clarín perdió 150 mil lectores y solo lo separan 72 mil de su competidor La Nación.

El autor señala que “la relación que un lector tiene con su diario es compleja. No se basa en una fidelidad absoluta. Hay algo que los analistas no toman en cuenta y es que el vínculo que tienen con los medios los lectores de diarios, los oyentes de radio y los televidentes se basa fundamentalmente en la pereza. Nos distendemos con la actualidad. Nos hace compañía cuando nos afeitamos, durante el desayuno, en la mesa familiar, cuando cenamos, en los intervalos del trabajo, en los viajes en colectivo. Nos informamos y a la vez nos distraemos”.

Las motivaciones de la conducta de un lector de diarios no surgen del cuerpo de la nota y es un tema en el que no hay mucha información de los investigadores; aunque a nuestro juicio son tan variadas como cantidad de lectores, no podremos desatender a cuestiones culturales, de costumbre, económicas o de educación, entre otras.

Analizadas hasta aquí algunas cuestiones de presentación de las notas y de aspectos socioculturales de consumo que nos pueden ayudar en la interpretación y definición del tema bajo estudio, damos por concluidos los capítulos de análisis y desarrollo de la tesis para introducirnos en el capítulo final del trabajo.

Capítulo V: Conclusiones

Lejos de pretender erigirse en un estudio acabado en la materia, este informe se propuso sobre la base de la hipótesis de desprestigio planteada, reforzar o refutar empíricamente esa idea central y abrir la discusión en torno a la importancia de instalar en la cultura ciudadana la función relevante de los organismos de control en la mejora de la administración pública, contribuyendo a la transparencia de los actos de gobierno.

Avizorando de qué manera el diario Clarín había transmitido hechos que han tenido como actor principal a la Sindicatura General de la Nación, se procuró fundamentar en la práctica como los medios de comunicación pueden contribuir o no en la imagen que la ciudadanía se puede formar

sobre los mecanismos de control gubernamental, a través de su conocimiento y difusión, como garantía del sistema democrático y del fortalecimiento de la conciencia cívica.

Creemos haber sustentado con evidencia empírica nuestra hipótesis central respecto de la manera sesgada y condicionada en que el diario abordó y transmitió las acciones llevadas a cabo por el Organismo de Control y el impacto negativo que dicha difusión provoca en la sociedad que consume directa o indirectamente la información.

Fundamentamos cómo el poder de los medios de comunicación en su rol de formadores de opinión y de consenso, pueden restablecer o destruir la confianza del ciudadano en la Administración, mejorar o deteriorar la percepción que puedan formarse de los funcionarios y su relación con ellos, transparentando y legitimando o por el contrario denostando la gestión de los organismos públicos; aunque como hemos visto a lo largo del presente estudio, algunas veces bajo condiciones o intereses intrínsecos y no necesariamente vinculadas a su función de informar, ni siquiera sostenidos en características propias destacadas de los entes en cuestión.

De todas formas, el cambio de posición que a lo largo de la serie evidenció el diario no es algo que atañe exclusivamente a los medios. Hemos observado también, a lo largo de los años analizados, cómo cada gestión asociada a las distintas etapas de gobierno, imprimió nuevos perfiles de control no sólo en cuanto a la visión interna de las actividades llevadas a cabo por la SIGEN sino también en cuanto a la forma de vincularse y relacionarse con otros organismos y reparticiones e incluso con los medios de comunicación en cumplimiento de su función de informar a la ciudadanía (ver art. 107 inc. c y 112 inc. h de la ley 24.156).

Así como algunas gestiones como la del Dr. Rafael Bielsa durante el gobierno de Fernando de la Rúa o la del Dr. Julio Comadira en la presidencia de Eduardo Duhalde, cada uno a su estilo, habían promovido un enfoque centrado en las auditorías propias y no tanto en la función normativa y de supervisión, una mayor exposición mediática del Organismo de Control y un mayor intercambio con organismos como la Oficina Anticorrupción y la Auditoría General de la Nación (ligado en muchos casos a numerosas denuncias efectuadas sobre casos de corrupción); otras gestiones como la del Dr. Alberto Iribarne pusieron un freno a tales aspectos buscando un perfil de mayor cooperación con los organismos del Poder Ejecutivo con el objeto de contribuir al logro de los objetivos, profundizando la función del Organismo de Control al ámbito de la supervisión.

En ese contexto vale recordar que la mayor crítica que recibió el inicio de la gestión de Iribarne fue la designación como síndica general adjunta de la Dra. Alessandra Minnicelli, esposa del entonces ministro de Planificación Federal, Arq. Julio de Vido.

Gestiones posteriores, como las de la etapa final del primer mandato presidencial y la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, donde presidía el Organismo de Control el Dr. Daniel Reposo, han orientado el modelo de control casi exclusivamente hacia el aspecto normativo y de supervisión e implementado un nuevo concepto de informes, no ya de auditoría sino de evaluación, a través de la definición y/o aplicación de indicadores con el objeto principal de medir la gestión gubernamental; que aun resultando innovadores en lo referente a la metodología, no han abordado ni expuesto (a nuestro criterio) la problemática ni el estado actual de los organismos que componen el Sector Público Nacional.

Habrá que destacar además, que dicha gestión será mayormente recordada por las mediáticas peleas del titular de la SIGEN y el Secretario de Comercio Guillermo Moreno con el directorio de la empresa Papel Prensa SA, la infructuosa designación del Dr. Reposo como Procurador General en reemplazo del desplazado Dr. Esteban Righi, la falta de cooperación y coordinación con otros organismo (fundamentalmente con la AGN) y la decisión de descolgar de la página del organismo los informes realizados, vulnerando el principio de libre acceso a la información amparado en el Decreto N° 1172/2003.

Más allá de lo hasta aquí señalado; tal y como hemos reseñado en los capítulos iniciales, en una organización cada funcionario es responsable del cumplimiento en su ámbito de desempeño y ante su superior inmediato de los deberes de observar las normas, de actuar conforme los principios acordados y de cumplir los planes institucionales. En la autoridad superior, tal cual lo señala la ley, descansa la responsabilidad por el eficaz funcionamiento del sistema de control interno de la organización. Así, el control interno, como instrumento, debe facilitar a los administradores la medición de los resultados obtenidos en el desempeño, el grado de cumplimiento de las metas y objetivos y la efectiva custodia del patrimonio.

Creemos haber resuelto a lo largo del presente trabajo las preguntas principales que nos formuláramos inicialmente, haciendo además una breve reseña del cambio metodológico en materia de control y destacando la influencia que la Reforma de la Administración Pública imprimió en el mismo, enfatizando aciertos y debilidades que meren ajustes.

En cuanto a la evolución del control interno hemos relatado numerosos aspectos que dan cuenta de una tendencia negativa, que pareciera agravarse en el transcurso de los últimos años analizados, que no ha recibido un tratamiento comunicacional acorde en las editoriales del diario; quien basó principalmente sus publicaciones en cuestiones más personales que funcionales. Entre ellas pudimos señalar:

- Superposición de competencias de varios organismos que llevan adelante actividades de control que sumado a la ya señalada ausencia de controles cruzados y de coordinación y comunicación entre organismos no se traduce en una mejora en la calidad de control.
- La dependencia de los órganos de control y el poder político, en cuanto a la designación y remoción de funcionarios de las autoridades sujetas a su control, tanto de la SIGEN como de las diferentes UAI's de cada jurisdicción condicionan en algún punto los niveles de eficiencia y eficacia que propicia la ley.
- El principio de rendición de cuentas de las acciones desarrolladas y la divulgación de los actos de gobierno no fue una característica saliente de la serie analizada, fundamentalmente en los últimos años de la misma.
- Las mediciones de impacto, costo o eficacia de los programas o proyectos desarrollados como metodología incipiente en los últimos años no han ido, en muchos casos, de la mano de la correspondiente medición de riesgo y por consiguiente de las áreas con mayor criticidad, no pudiendo establecer un adecuado control de gestión por resultados.
- El bajo índice de penalización y de regularización de las observaciones señaladas crea un ambiente que favorece o resulta más permeable a la comisión de irregularidades.
- La información generada por el órgano de control interno no cuenta con los niveles mínimos de publicidad de forma tal de que se encuentren al alcance de la opinión pública.
- Algunos obstáculos como el secreto bancario y fiscal que siempre han condicionado las tareas de control y no han podido superarse.
- La aun embrionaria participación ciudadana y la falta de interés político en la formación cívica con el objeto de crear conciencia y mayor participación.

Avances significativos se han observado en áreas tales como:

- Desarrollo de la carrera administrativa y la interposición de concursos para cubrir vacantes.
- Significativa cantidad de horas de capacitación y creación del Instituto Superior de la Gestión Pública, aun con las limitaciones señaladas.
- Constitución de Comités de Control, definición y seguimiento del Mapa de riesgo del Sector Público nacional, certificación de calidad de algunos procesos.
- Constitución de la Red Federal de Control con relevante intercambio con los Tribunales de Cuentas provinciales.
- Emisión de normas y procedimientos comunes vinculados con tecnología de la información, contrataciones, cierre de ejercicio, cuenta de inversión, sistemas de calidad, entre otros.
- Convenios de colaboración y asistencia técnica con otras dependencias.
- Desarrollo y participación en numerosos congresos, jornadas, talleres y reuniones especializadas.
- Desarrollo de las primeras metodologías de evaluación de gestión por resultado a través de Los Documentos Técnicos N° 7 “Actividades de evaluación de gestión y de impacto” de noviembre de 2013, N° 9 “Guía para la construcción de indicadores y técnicas de uso” y N° 10 “Actividades de evaluación. Metodología detallada” (ambas de abril de 2015) como herramienta de medición de impacto.

Por su parte, y en función del relevamiento de las publicaciones del Diario Clarín, hemos advertido la visión del periódico al momento de la reforma y su posterior evolución, plasmando de qué manera el matutino ha contribuido al desprestigio del Órgano de Control, fundamentalmente a partir del año 2006, intentado exponer algunas de las causas que a nuestro entender profundizaron la mirada de los medios de comunicación.

Así, nos hemos propuesto correlacionar la problemática del control interno con el tratamiento comunicacional efectuado por el diario Clarín. Hemos ahondado y detallado con editoriales y hechos puntuales el contexto histórico y social que nos permitió enmarcar la cuestión en debate.

Si bien no hemos podido revelar si en todos los casos efectivamente los medios de comunicación no supieron, no quisieron o no pudieron captar y transmitir la problemática del control, puesto que como ya advertimos la noticia es un producto informativo elaborado en un ámbito laboral periodístico condicionado por la subjetividad del observador, entendemos que es la construcción de una realidad percibida por otros que no siempre refleja fielmente un acontecimiento.

En ese sentido, más allá de alguna nota menor donde se pudo advertir el desconocimiento del periodista, no desconocemos que en los momentos en los cuales se tensó la relación entre ambos actores han surgido aristas de clara rivalidad y de los denominados fenómenos de fake news y posverdad ampliamente desarrollados en el cuerpo del presente estudio.

A modo de conclusión compartimos la presunción esgrimida por Álvarez (2006) en cuanto a la declinación de confianza en los gobiernos y en las instituciones en general que viene manifestando gran parte de las sociedades durante las últimas décadas y coincidimos también en fundamentar una de las explicaciones en el crecimiento de “la corrupción y la deshonestidad en la política y en la burocracia, o al menos en la mayor atención de los medios de prensa a los escándalos”.

Tomando la cita que hace dicho autor de O`Donnell en su libro Crisis de Gobernabilidad y Control en Argentina coincidimos en encontrarnos en un proceso de transformación de la concepción clásica de la democracia que no la llevan a convertirse en formas tradicionales de autocracia sino más bien que se caracterizan por una alteración en el equilibrio de las funciones de gobierno y control. Democracia que “...tiende a reducir el proceso gubernamental al Ejecutivo y debilitar al extremo el proceso de control, pero siempre bajo la legitimación democrática, tanto en el origen como en el ejercicio y la finalidad del poder que ejerce”.

Entendemos que aun siendo un tema prioritario señalado por organismos internacionales expertos en la materia, no han existido tendencias gubernamentales específicas, para encauzar

una eficiente lucha contra la corrupción. La importancia del control no está dada por la cantidad de organismos sino por la vocación política y social de controlar.

Por otro lado, y pese a que los medios de comunicación tienen un alto impacto en las decisiones políticas y contribuyen a instalar temas en la agenda pública, también vienen sufriendo una suerte de desprestigio y de falta de credibilidad que opaca toda labor comunicacional, que sumado al débil y sesgado tratamiento dado a la labor llevada adelante por el Órgano de Control Interno no ha logrado generar una conciencia de cambio tal que permita revertir el incremento en los niveles de corrupción.

Estimamos imprescindible, a la luz de los hechos, revertir la problemática advertida en ambos ejes desarrollados en el presente trabajo.

Por un lado, que el aparato estatal logre fortalecer la calidad de sus instituciones puesto que, aun con todas sus falencias, se constituyen en actores destacados e imprescindibles de un Estado moderno. En ese orden de ideas, resulta necesario respaldar y enaltecer la función del control dotando a los organismos de herramientas necesarias para llevar adelante su misión y sentar las bases para obtener un verdadero compromiso político y social con el objetivo puesto en lograr mejores niveles de desarrollo.

Y por otro, poner en valor las funciones de los medios de comunicación en cuanto a la importancia de aportar conocimiento y transmitir información que nos ha permitido, entre otras cosas, interpretar el pasado; entender la evolución de las sociedades; comprender la inmediatez de los hechos; observar el contexto mundial y fundamentalmente poner en duda nuestras creencias a través del desarrollo del pensamiento crítico.

Bibliografía y otras fuentes

Alvarez, Juan Jose (2006) “Crisis de gobernabilidad y control en la Argentina”, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina.

Aragón Reyes, Manuel (1986) “El Control Parlamentario como Control Político” Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid, España.

Barbero, Jesus Martín (1999) “El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación” en Revista Nueva Sociedad, No. 161.

Becerra, Martín (2010) “Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina” en Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p. 139-165.

Bisonó, Víctor (2006) "Perfil y Retos de la Nueva Cámara de Cuentas" Diputado de Republica Dominicana.

Califano, Bernardette (2010) “Noticias sobre medios: la construcción periodística del diario Clarín de la privatización de los canales de televisión en 1989” en Razón y Palabra. Primera revista electrónica en América Latina especializada en Comunicación.

Chapman, William Leslie (1993) “Análisis terminológico y conceptual del control gubernamental instituido por la Ley N° 24156”, Publicaciones Técnicas SIGEN (2010), Buenos Aires, Argentina.

Chomsky, Noam (2002) “El control de los medios de comunicación”. Artículo sobre una conferencia de prensa.

De Fontcuberta, María del Mar (1995). “La noticia. Pistas para percibir el mundo”, Editorial Paidós, Barcelona, España.

Derieux, Emmanuel (2002) “Liberalismo económico y libertad de expresión” en Revista latinoamericana de comunicación CHASQUI N° 77, pág. 44-49.

García Delgado, Daniel (1994) “El cambio de relaciones Estado-sociedad en el proceso de modernización en Argentina”, Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires, Argentina.

Gasulla, Luis (2010) “Relaciones Incestuosas. Los grandes medios y las privatizaciones, de Alfonsín a Menem”, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Hemsani, Sergio Daniel (2006) “Análisis e importancia de la aplicación al Premio Nacional de la Calidad en Organismos de Control Público en la República Argentina”, Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Landi, Oscar (1992) “Devórame otra vez”. Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.

Loewenstein, Kart (1986) “Teoría de la constitución”, Editorial Ariel, Barcelona, España.

Mastrini, Guillermo y **Becerra**, Martín (2001) “50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valoración en escala”, en Quirós Fernández, F. y F. Sierra Caballero (eds), Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, Sevilla, España, PP 179-208.

Orrego Larrain, Claudio (1996) “Control y Responsabilidad en Gobiernos Locales: desafíos institucionales de la descentralización en Bolivia” CIEPLAN, Corporación de Estudios para Latinoamérica.

Oszlak, Oscar; (1999) “De menor a mejor: El desafío de la “segunda” reforma del Estado” en Revista Nueva Sociedad, No. 160, Venezuela.

Oszlak, Oscar; (2014) “Los funcionarios públicos no han incorporado la disposición moral a rendir cuentas”, en Diario La Nación, 14 de diciembre de 2014.

Peruzzotti, Enrique y **Smulovitz**, Catalina (2002) “Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas”. Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.

Piovani, Verónica y **Eliades**, Analía (2005) “El poder mediático, el poder económico y el poder de la palabra”, en Sociedad de la información en Argentina, www.unlp.edu.ar

Ramos, Julio (1993) “Los cerrojos a la Prensa”, Editorial Amfin, Buenos Aires, Argentina.

Rodrigo Alsina, Miquel. (1996). “La construcción de la noticia”, Editorial Paidós, Barcelona, España.

Schweinheim, Guillermo (2004) “Ponencia IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Madrid, España.

Wan (World Association of Newspapers) (2009), World Trends Press, World Association of Newspapers y Zenith Openmedia, Londres.