

Compromiso Federal para la Transparencia

Agradecimientos y Descargo de responsabilidad

Para la elaboración de este documento, Fopea tuvo el invaluable apoyo de TrustLaw, el programa de pro bono legal global de la Fundación Thomson Reuters, que conecta a abogados con organizaciones de la sociedad civil y empresas sociales que necesiten asistencia legal gratuita, y calificados estudios jurídicos de América Latina como Philippi Prietocarriozza Ferrero DU & Uría (Perú); Q&G Abogados (Chile); Ritch, Mueller, Heather y Nicolau; S.C. (México); Machado Meyer Advogados (Brasil); Gómez-Pinzon Abogados S.A.S (Colombia) y otros estudio de excelencia en Argentina.

La Fundación Thomson Reuters Foundation y las firmas que han colaborado no son responsables por las acciones, omisiones o daños que puedan surgir como consecuencia de actos basados en el análisis jurídico esbozado en este informe o las imprecisiones que pueda contener. No debe entenderse a los contenidos como un reflejo de la postura de la Fundación o de ninguno de los abogados o firmas participantes.

Compromiso federal para la transparencia

La promoción del periodismo local para hacer efectivo el principio de transparencia de los contratos estatales
(BORRADOR DE TRABAJO)

Propuesta concreta

Establecer como deber contractual que las empresas contratistas de obra, provisión de bienes y servicios públicos, difundan en los medios periodísticos locales del territorio para el cual se realiza el contrato, toda la información necesaria para el efectivo control ciudadano. Para ello, el contratista destinará el 0.5% del presupuesto de dicho contrato a comprar los espacios correspondientes en los medios locales.

Cada comunidad resuelve a qué tipo de contratos públicos le aplicará esta “cláusula de transparencia”, que ofrecerá a la ciudadanía un estándar de transparencia muy superior a los demás.

El tope máximo y mínimo del contrato a considerar sujeto a este compromiso de transparencia es variable de acuerdo a la jurisdicción.

Requisitos de medio local. Solo podrán acceder a los fondos de este Compromiso Federal de Transparencia, aquellos medios locales que cumplan los siguientes requisitos:

- (a) Acreditar un año de permanencia en la actividad antes de la firma del contrato público.
- (b) Ser un medio local con cobertura en el ámbito geográfico de impacto de ese contrato público. Se utilizarán métricas de Google y Facebook.
- (c) Tener un código de ética de periodismo profesional.
- (d) Tener periodistas con trabajo registrado en la AFIP.
- (e) Cumplir con las obligaciones laborales con sus periodistas.
- (f) No ser un medio periodístico propiedad de un partido político, ni de un funcionario público.

- (g) No ser un medio periodístico de propiedad estatal.
- (h) Tener una efectiva y abundante cobertura propia de los asuntos locales en esa comunidad, sin importar qué plataforma utiliza.
- (i) Estar inscripto en el Registro Nacional de Publicidad Oficial o registro de proveedores de la municipalidad respectiva.
- (j) Cumplir con los siguientes requisitos de transparencia:
 - Informar a la audiencia quienes son los propietarios del medio local y el editor responsable.
 - Tener una vía efectiva para que la audiencia lo contacte.
 - Responder en forma constante a la audiencia.
 - Tener una política explícita de corrección de errores.

Requisitos de los contenidos a publicar. La información difundida por el contratista tiene que incluir:

- Plazos de realización
- Dictamen de evaluación
- Presupuesto económico
- Características técnicas del contrato público
- Principales hitos de ejecución del contrato
- Ciclo de ejecución presupuestaria
- Estudios de impacto (ambientales y de otros)
- Cuáles son los beneficios que se espera del contrato público
- Guía de acceso a la información pública donde se indiquen los sitios de consulta pública y se detalle cómo acceder a esa información.
- Datos de inscripción en IGJ. Nombre y apellido de sus principales socios y accionistas. Sitio web. Antecedentes relevantes. Vía de contacto.

La información tiene que estar expresada con la claridad suficiente para que pueda ser comprendida por cualquier ciudadano o ciudadana sin ningún conocimiento específico. A nivel federal, las plataformas compr.ar y contrat.ar son muy efectivas y aportan transparencia a los actores involucrados en esos contratos, pero no tienen el objetivo específico de llegar a toda la comunidad. Los espacios adquiridos por la empresa con estos fondos no pueden ser utilizados para publicidad.

Resumen Ejecutivo de Beneficios de la propuesta:

1. Fomenta la transparencia mediante la realización efectiva, y no retórica, del principio de transparencia y publicidad de los actos de gobierno propio de un sistema democrático.
2. Fomenta la inclusión de la comunidad en las decisiones que la afectan.
3. Fomenta, por medio del efecto transparencia, la reducción del costo para la comunidad de los contratos públicos más costosos.
4. Fomenta la solidez económica de los medios periodísticos locales, que son una de las principales instituciones de control ciudadano.
5. Fomenta el federalismo por medio del fortalecimiento de la prensa local.
6. Fomenta la mejora de la calidad de los medios periodísticos locales por la obligación de tener un código de ética.
7. Fomenta la transparencia de los medios locales.
8. Fomenta el trabajo periodístico sustentable por la obligación de cumplir las obligaciones laborales.
9. Mejora en la imagen del sector de contratistas públicos por la existencia de una mejora en el control ciudadano sobre la gestión pública.

Fundamentación

Nuestra propuesta consiste en establecer un compromiso del estado para promover la transparencia y la participación ciudadana, a través del fortalecimiento del periodismo local.

El 1 de mayo de 2020, por el Día del Trabajo, FOPEA emitió un documento donde propuso iniciativas específicas para promover el trabajo del periodista profesional con un sentido federal. Entre ellas estaba la siguiente:

Incorporar a los contratos que realice el Estado un porcentaje del 0.5 %, que deberá ser dedicado por las empresas privadas a informar mediante avisos sobre la utilidad pública de ese contrato en los medios periodísticos locales, los que deberán tener un código de ética y cumplir con las condiciones laborales.

Ahora, después de un análisis pormenorizado desde entonces y con el asesoramiento, entre otros, de referentes jurídicos argentinos y destacados estudios jurídicos en América Latina, presentamos la propuesta en forma más precisa y detallada.

LA IMPORTANCIA DEL PERIODISMO LOCAL EN LA DEMOCRACIA LOCAL

En Argentina la larga marcha de la construcción democrática tiene en su base local su principal desafío. Una democracia desde abajo es una democracia pujante que puede hacer más efectivos y menos retóricos nuestros ideales de autogobierno. Y en esa democracia local, como ya dijo el pensador Alexis de Tocqueville, a mediados del siglo XIX, el rol del periodismo local es “más necesario (...) a medida que los hombres se hacen más iguales”. La soberanía del pueblo exige unos altos niveles de transparencia y publicidad de los actos de gobierno que solo son posibles si hay periodismo local.

Pero el periodismo local está en una situación de bancarrota. Las transformaciones del escenario mediático han impulsado la desaparición de miles de puestos de trabajo de periodistas, y entonces la democracia local está perdiendo una columna fundamental. El mapa está cada vez más lleno de lo que se llama desiertos informativos, grandes porciones de territorio y población que no tienen un periodismo mínimamente profesional para poder ofrecer información de utilidad. Y eso nos lleva a una situación de subciudadanía, en la cual la opacidad gobierna con los consecuentes perjuicios para la población.

La posibilidad de que la ciudadanía forme y exprese sus preferencias sobre los asuntos públicos locales necesita periodistas cuya tarea sea promover la conversación pública, que vigilen el funcionamiento de los poderes locales, tanto públicos como privados. Incluso es preciso un buen periodismo local para que los gobiernos tengan la capacidad de establecer una comunicación abierta y plural con su comunidad.

Si no existe ese periodismo, el espacio cívico local pierde fuerza, vida, energía, y los gobiernos y los poderes públicos y privados pueden avanzar con más facilidad por sobre los derechos en

un marco de opacidad que erosiona la vida pública. El rol de los periodistas en la comunidad permite que los sectores más vulnerables expresen sus necesidades, que se promueva el obrar común y que se acorte la distancia entre el pueblo y los poderosos.

Sin periodismo local, no hay democracia local. Y sin democracia local, la democracia a nivel nacional es precaria e inestable.

SITUACIÓN ACTUAL DEL PERIODISMO LOCAL EN ARGENTINA

En los últimos veinte años, FOPEA ha ido acompañando en cada zona del territorio argentino las falencias y dificultades estructurales para el desarrollo del periodismo local y su situación económica. La realidad indica que las fuentes de financiamiento posible son cada vez más escasas y están cada vez más condicionadas. Esa situación funciona como una barrera para la creación de medios periodísticos locales y, para los medios existentes, la posibilidad de desarrollar un periodismo independiente es cada vez más difícil.

Por lo tanto, nuestro territorio cuenta con muchos desiertos periodísticos, que son zonas donde la democracia local no tiene periodismo local o es de muy baja calidad. Se han cerrado muchos medios en los últimos años y la creación de medios digitales es escasa y tienden a tener una muy baja capacidad de subsistencia. Esto ocurre tanto en departamentos de población mayoritariamente urbana como rural. Incluso también en los suburbios de las ciudades más grandes del país. En consecuencia, millones de ciudadanas y ciudadanos viven en una democracia local precaria, donde está ausente una institución esencial de la vida pública.

Esto provoca una doble crisis terminal en el periodismo argentino: la reducción del periodismo local a niveles de subsistencia y el debilitamiento crónico del federalismo porque se extinguen las voces mediáticas que sirven para construir identidad, arraigo y defensa del interés de esa comunidad.

Durante la pandemia ha quedado especialmente de manifiesto la falta de federalismo existente en nuestro sistema periodístico. La agenda del AMBA se nacionaliza como si fuera la realidad de todo el país. En los medios de alcance nacional no está el país representado, sino solo una realidad local de la zona urbana más grande del país que es amplificadas.

Por todo esto, la propuesta de Compromiso Federal de Transparencia pretende reforzar e impulsar un periodismo tanto local como federal.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

El principio de transparencia y publicidad de los actos de gobierno es la base de un gobierno democrático. De acuerdo al art. 1 de la Constitución Nacional, en la República Argentina impera un sistema representativo y republicano de gobierno. Esto implica la vigencia del principio de publicidad de todos los actos de gobierno, incluyendo, por supuesto, los contratos en los que sea parte el Estado Nacional o sus entes descentralizados.

Este principio de transparencia es tan decisivo que, si no se cumple, el avance de la opacidad erosiona fuertemente a las democracias.

De acuerdo a nuestras consultas al estudio argentino, “a nivel legal, el principio de publicidad se encuentra receptado en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (“RCAN”) —aprobado por el Dec. 1023/01 del Poder Ejecutivo Nacional—, con arreglo al cual la transparencia constituye un principio general en todo procedimiento de selección del contratista estatal. Concretamente, en el RCAN se exige la publicidad y difusión de las actuaciones administrativas, la utilización de tecnologías informáticas que permitan facilitar el acceso de la sociedad a la información sobre la gestión contractual del Estado y la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual tiene por finalidad facilitar el control social sobre las contrataciones públicas. Normas similares son receptadas en los regímenes de contrataciones públicas provinciales”.

ESTE PRINCIPIO NO SE CUMPLE

Hoy ese principio está en riesgo. El estado, en su dimensión nacional, provincial, y local, tiende a ser un ente opaco para la ciudadanía. Ese ente toma decisiones todos los días sobre la comunidad y esta se suele enterar tarde o mal. Por lo tanto, no hay apropiación democrática de las decisiones públicas. Y eso contribuye además a deslegitimar al propio sistema de autogobierno cuyos valores nuestras sociedades defienden.

La razón principal de que el principio de transparencia y publicidad de los actos de gobierno esté en crisis es que sus requisitos legales no avanzaron a la misma velocidad que la evolución de la sociedad y sus formas de comunicación.

El principio de publicidad de los actos de gobierno, base de un gobierno republicano, requiere una adaptación constante para poder seguir cumpliéndose mientras las formas y medios de comunicación están en un permanente cambio. Ahora, hay un evidente desajuste en el cumplimiento de ese principio, lo que pone en duda el sano ejercicio de un gobierno republicano. Existe una cultura antigua sobre transparencia. Y eso contribuye a la crisis de

legitimidad en el sistema democrático, la que en gran parte tiene que ver con la falta de transparencia de muchas de las decisiones y acciones de las autoridades.

La información sobre los actos de gobierno no está accesible y, si lo está, suele ser solo disponible para quienes tienen el conocimiento y la experiencia para saberla buscar. Existe una retórica de la transparencia pero no una real y efectiva publicidad de los actos de gobierno. Las plataformas existentes son un avance para la transparencia sectorial, pero están muy lejos de cumplir con los principios constitucionales. De hecho, la información no está disponible en forma visible en aquellos espacios donde la ciudadanía concurre habitualmente a informarse que son los medios locales. Por lo tanto, estamos en general ante una situación de *transparencia pasiva*, donde la información está pero no circula activamente hacia la ciudadanía.

El objetivo de esta propuesta es pasar a un estado de *transparencia activa*. Se puede considerar como anticuado un principio de transparencia que consiste en publicar este tipo de informaciones de interés público en sitios electrónicos oficiales, cuando los puntos de mayor contacto con la ciudadanía son los medios periodísticos, y no las páginas web estatales. ¿No es una forma de violar a sabiendas el principio de transparencia, ofrecer la información en un sitio que tiene muy poca difusión pública?

LA TRANSPARENCIA PASIVA LIMITA LA PARTICIPACIÓN

Frente a un diagnóstico de transparencia pasiva, resulta obvio considerar que esto afecta la participación de la ciudadanía por no tener satisfecho su derecho a la información. El concepto de Audiencia Pública, cuando está previsto, también queda limitado a una instancia más bien formal, por no existir la necesaria inserción de la información clave en los centros de atención de los ciudadanos, que son los medios periodísticos locales. Por ejemplo, está prevista la audiencia pública como mecanismo de participación en los distintos marcos regulatorios de los servicios públicos, para algunos casos específicos. En la ley 24.065 (Régimen de Energía Eléctrica) se requiere la realización de audiencias públicas en forma previa a la ampliación de instalaciones eléctricas de transporte y distribución, a la aprobación de solicitudes de modificación de tarifas y en el marco de las denuncias de los particulares que aleguen tarifas injustas, entre otros casos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que el derecho a la participación ciudadana en las decisiones públicas al que se refiere el art. 42 de la Constitución Nacional se encuentra reconocido a favor de los usuarios y consumidores de servicios públicos. Y sostuvo que ese derecho a la participación ciudadana tiene plena operatividad en materia tarifaria, no satisfaciéndoselo con la mera notificación de una tarifa ya establecida los usuarios del servicio

público, sino, más bien, exigiendo que se garantice la participación ciudadana en *instancias públicas de discusión y debate* susceptibles de ser ponderadas por la autoridad de aplicación al momento de la fijación de la tarifa del servicio (Fallos: 339:1077).

Sin el derecho a la información promovido a través de un proceso de transparencia activa, estas audiencias serían menos formalidades, donde solamente algunos expertos y grupos interesados podrían aprovechar esa instancia democrática.

SIN MEDIOS LOCALES NO HAY DEMOCRACIA LOCAL

Al mismo tiempo, la fuerza de un sistema republicano está relacionada, entre otras cosas, con la fortaleza y calidad de los medios periodísticos existentes en esa comunidad. En la medida en que estos sean vibrantes y sólidos, más posibilidad existe que el sistema de gobierno sea transparente y responsable frente a la ciudadanía. El acceso real y efectivo, y no retórico, a la información por parte de la ciudadanía solamente se da si el periodismo local difunde e instala en la conversación pública la información relevante. Incluso si está prevista la realización de audiencias públicas, estas solo serán efectivas y relevantes si se insertan en la discusión en los medios locales.

Por eso, el desfinanciamiento estructural del trabajo periodístico es un perjuicio serio para la calidad democrática. Nuestra Constitución le da una protección especial al periodismo, y este no puede quedar limitado a unos pocos medios periodísticos que puedan sostenerse en el mercado. Se necesita un pujante periodismo local para poder dar sustentabilidad al proyecto constitucional.

Cuando la Constitución protege en forma tan importante a la profesión periodística, a partir de los artículos 14, 32 y 43, es consistente con el proyecto constitucional la existencia de un fondo creado con este Compromiso Federal de Transparencia que tiene el efecto de promover el sostén económico del periodismo, en una situación donde este está en una difícil condición económica.

Tras nuestra consulta, el equipo de Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados de Brasil nos ha informado que si bien en la actualidad no existe en el ordenamiento jurídico brasileño la previsión de una contribución específica para la financiación dirigida a la actividad profesional del periodismo, entienden que, de acuerdo con su sistema legal, sería posible crear un mecanismo de incentivo de capital dirigido a actividades profesionales, por intermedio del instituto de las contribuciones parafiscales (*contribuições parafiscais*). Este instituto se deriva del art. 149 de la Constitución de Brasil y no tiene su propio objeto imponible, sino que sólo están regulados y caracterizados por el destino legal del producto de su recaudación.

Si los medios periodísticos son muy débiles en la comunidad local, la transparencia y el acceso a la información tienen una debilidad estructural en esa comunidad. Resulta claro que la sustentabilidad de la profesión periodística es una condición necesaria para poder cumplir con esos principios y derechos básicos de nuestra democracia.

En la actualidad, la publicidad efectiva y real de un acto de gobierno no consiste solamente en su difusión en un portal público, sino en la difusión activa que realiza un medio periodístico local. La información puede estar disponible en un portal específico, incluso gubernamental, pero el ciudadano no revisa todos los portales oficiales para ver la información. Y, a veces, ni siquiera los conoce.

La información que llega en forma habitual a la ciudadanía es la que los medios periodísticos difunden, pues son los principales concentradores de la atención en una comunidad. La publicidad de un acto de gobierno solo se da cuando esa información se conoce en los lugares donde está la atención de la ciudadanía, y eso es lo que ocurre en primer lugar en los medios locales.

En México, existen los “testigos sociales” que son personas físicas o jurídicas (sin fines de lucro) que tienen un acceso especial para monitorear los grandes contratos. Este sería similar al rol de alguna forma el que sería cubierto con esta propuesta por los medios periodísticos con su difusión de esta información. A su vez, la información es función también de la participación cívica dado que la “participación ciudadana es clave para lograr contrataciones en las mejores condiciones, generan mayor confianza y reducen los riesgos de corrupción en las contrataciones públicas” según afirmaron en su informe el estudio jurídico mexicano consultado.

También en México, a nivel federal, se impone la obligación de que todo proyecto de infraestructura cuente con “una manifestación de impacto ambiental”, la que deberá ser publicada en medios locales donde se emplazará la obra, y también se regula la existencia de “procedimientos de publicitación vecinal”, además de la obligación de participar a las comunidades indígenas de las obras de infraestructura a realizar cuando afecten los recursos naturales en sus territorios.

En Argentina, hemos tenido iniciativas similares de promoción. La Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional (Ley 17.741) estableció un impuesto del 10 % de las entradas de cine para la promoción del cine nacional. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522), en su artículo 94 y siguientes, obliga a una distribución de fondos por parte de los titulares privados de servicios de comunicación audiovisual para promocionar el cine, el teatro y la música. Y la Ley de Alto Rendimiento Deportivo (Ley 26.573) tuvo vigente

durante ocho años un impuesto del 1 % sobre el abono de los usuarios de telefonía celular para promover el deporte olímpico.¹

Encontramos un antecedente muy interesante en una tasa de la cultura que promovió el ministro de Cultura francés André Malraux, que establecía que un pequeño porcentaje de toda obra pública fuera destinado a una obra de arte en esa comunidad, por concurso público de artistas regionales.

POSIBLES OBJECIONES A LA PROPUESTA

Primera objeción: mayor costo.

Respuesta: Un argumento contrario posible es el que afirma que es un encarecimiento del contrato público, cuyo mayor costo termina recayendo en los dineros públicos. La paradoja es que este Compromiso no genera un mayor costo a la ciudadanía porque por el 'efecto transparencia' se produce una reducción general del presupuesto de la obra a realizar. Otra vez, el argumento es que el mayor costo posible es el de la opacidad, la que esta iniciativa contribuye a erradicar. La posibilidad de la ciudadanía de conocer en forma transparente los costos económicos permitirá evitar los abusos, que se producen cuando es la opacidad la que gobierna la realización del contrato, o una transparencia pasiva, la que en realidad es una forma de opacidad. En esa línea, también esta mayor transparencia deja menos espacio para los actos de corrupción, y facilita los controles. Al mismo tiempo, asigna al costo de ese contrato específico lo relativo a la comunicación pública, mucho de lo cual es en los hechos asumido por el estado que tiene la necesidad de explicar a la ciudadanía las razones y los objetivos del contrato que está realizando con el contratista. Así, también se produce una reducción del costo estatal, pues la responsabilidad de comunicar la obra recae centralmente en el contratista, más allá de toda la comunicación extra que el estado decida realizar con sus propios fondos sobre ese contrato en particular.

Segunda objeción: no hay contraprestación efectiva para la empresa.

¹ En San Luis se sancionó en 1990 el Decreto 1794/90 de la provincia de San Luis, denominado Pliego Particular de Bases y Condiciones, el que define para los contratos con el estado que toda empresa que se presente en una licitación para construir alguna obra pública y ofreciera algún servicio como proveedor del estado, debía incorporar al monto de su oferta económica un 0,5% en concepto de "gastos de publicidad y protocolo", con el objetivo de divulgar la importancia de la obra o servicio a realizar por la empresa en favor de la comunidad. En ese caso, si sigue vigente, se da un serio conflicto de interés, pues el medio local principal es propiedad de la familia del gobernador.

Respuesta: No corresponde argumentar que no hay contraprestación efectiva dado que las empresas contratistas en general se beneficiarán con una mayor licencia social por participar de un sistema de contrataciones más transparente. Hoy es uno de los sectores empresarios con peor reputación pública, que sin duda es una situación que tiene costos incluso económicos para el sector. Tener una imagen negativa en una comunidad es un pasivo para la empresa y, por lo menos, le puede restar oportunidades de desarrollo. Su licencia social para operar en esa comunidad está en cuestión y su situación es por eso inestable. En varios países de la región la normativa establece obligaciones informativas para la realización de las obras públicas. Este Compromiso Federal de Transparencia es en beneficio también para la reputación de las empresas y finalmente también pueden esperar por ello un mayor rendimiento económico.

Tercera objeción: pide a la empresa un deber del estado.

Respuesta: Tampoco correspondería argumentar diciendo que es poner a los contratistas un deber del estado, dado que la mejora reputacional del sistema de contrataciones públicas es en beneficio de la comunidad, pero también de las empresas. Es perfectamente legal, de acuerdo a nuestra consulta al estudio argentino, que “en las normas de la contratación pueda exigirse que los contratistas destinen a un determinado fin los flujos de fondos que reciben para la ejecución de los contratos que suscriben. El destino de estos flujos puede ser impuesto en las leyes de contratación en los pliegos de bases y condiciones, en las ofertas y en los contratos en sentido estricto. En tal sentido, por caso, es posible que se exija al contratista que destine parte de los fondos recibidos para la ejecución del contrato en un determinado sentido; en el caso, por ejemplo, para destinarlo a un fondo o a la subcontratación de publicidad. En este sentido, es usual que en ciertos contratos de obra pública se efectúe un anticipo financiero — generalmente del veinte por ciento del monto del contrato— para que el contratista haga acopio de materiales. En estos casos, en virtud del compromiso asumido por el contratista en ocasión de formular la oferta, dichos fondos no pueden ser utilizados con una finalidad distinta a la prevista en la normativa aplicable”.

Cuarta objeción: ya existen mecanismos de transparencia.

Respuesta: No podría hablarse de “la irracionalidad de la imposición”, arguyendo que “ya existen diversos mecanismos para dar transparencia”. Tal como se analizó al principio, los mecanismos de transparencia son propios de una transparencia pasiva, desactualizados, y por lo tanto inefectivos en el actual momento de desarrollo de la sociedad de la información. La calidad de la democracia se afecta gravemente cuando sus principios son tratados solo en forma retórica y no sustancial.

Quinta objeción: se crea una caja que puede ser malversada.

Respuesta: Los gobiernos que tienen tendencia a malversar fondos también harán lo mismo con esta iniciativa. Y, los que son más cuidadosos, darán ese dinero al periodismo local. Con todo, en las dos situaciones, habrá más dinero para pagar el trabajo de los periodistas que puedan colaborar con la mejora del espacio cívico.

DETALLES EN ANÁLISIS

Criterios de distribución. La distribución de estos fondos entre los medios locales se realizará en base a los siguientes criterios básicos:

- El medio local tiene que alcanzar una base mínima de audiencia local, para lo que se tendrán en cuenta métricas de Google y Facebook.
- Aquellos medios que tengan más periodistas con trabajo registrado recibirán más.

Se utilizarán también los criterios constitucionales establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Editorial Río Negro S.A. (Fallos: 330:3908) en relación a la pauta oficial:

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

2) No puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión, por lo que tiene a su disposición muchos criterios distributivos, pero cualquiera sea el que utilice debe mantener siempre una pauta mínima general para evitar desnaturalizaciones.

En la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión se prevé la igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación y se dispone que las asignaciones de pautas deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades. El objetivo es reducir la discrecionalidad al mínimo.

Tarifa. El porcentaje a aplicar se podría también escalonar en virtud del monto del contrato en cuestión; o establecer un monto fijo, único y exclusivo del 0,5%. En tal sentido, podría

analizarse establecer un rango, con un porcentaje mínimo y uno máximo, dentro del cual se determinen las distintas escalas dependiendo del monto total del contrato en juego.

Forma de implementación de la propuesta

A nivel federal, los contratos de obra pública están regulados por la Ley Nacional de Obra Pública (Ley 13.064), mientras que la compra de bienes o la prestación de servicios dependen del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, aprobado por el Decreto 1023/01 y reglamentado por el Decreto 1030/16.

De acuerdo con el nuestro sistema federal y el reparto constitucional de competencias, en la República Argentina cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con facultades para establecer su propio régimen de contrataciones públicas. Si bien por lo general estos regímenes de contrataciones locales se encuentran regulados en leyes provinciales —esto es, emitidas por las legislaturas—, la jerarquía normativa que debe guardar cada régimen depende de la distribución de funciones y competencias entre los poderes ejecutivo y legislativo previstos constitucionalmente en cada jurisdicción.

Nuestra Constitución establece en su artículo 123 la autonomía municipal, a pesar de que algunas constituciones provinciales todavía no la reconocen. En lo que hace al tema que nos ocupa, mientras que algunos municipios cuentan con regímenes de contratación propios, en otros casos dichos regímenes de contratación se hallan regulados por la respectiva provincia.

De acuerdo a nuestra consulta al estudio argentino, “conforme al principio de legalidad de las contrataciones públicas, las obligaciones y los deberes que asuman los oferentes en cada contrato público —en el caso, el deber de financiar o celebrar una determinada subcontratación relacionada con el objeto de la contratación pública—, debe encontrarse expresamente previsto en las normas de dicha contratación; más precisamente, en los correspondientes pliegos de bases y condiciones. Si se pretendiera incluir este tipo de cláusulas en la totalidad de los pliegos y contratos públicos de una determinada jurisdicción, entonces el deber de su inclusión debería ser expresamente establecido en el correspondiente régimen de contrataciones de la citada jurisdicción. Respecto de cada jurisdicción deberá analizarse si dicha modificación del régimen de contrataciones debe tener lugar mediante una ley formal o a través de un reglamento emanado del Poder Ejecutivo. A nivel federal, por caso, dicha modificación exigiría la modificación del RCAN —norma de jerarquía legislativa— y de su reglamentación, establecida por medio del decreto 1030/16, del Poder Ejecutivo Nacional”.

Ahora bien, “si se pretendiese que este Compromiso de Transparencia adquiriese la forma de un tributo —ya sea una tasa o un impuesto—, entonces, por aplicación del principio de legalidad tributaria, sería exigible que aquélla fuera creada por medio de una ley formal; esto es, sancionada por el órgano legislativo de la jurisdicción en cuestión de acuerdo con el procedimiento de formación y sanción de las leyes”.

El mecanismo más conveniente para introducir este deber contractual a cargo de los contratistas del Estado, muchas veces será la modificación al correspondiente régimen de contrataciones públicas. Respecto de cada jurisdicción deberá analizarse si dicha modificación del régimen de contrataciones debe tener lugar mediante una ley formal o a través de un reglamento emanado del Poder Ejecutivo. A nivel federal, por caso, exigiría la modificación del RCAN —norma de jerarquía legislativa— y de su reglamentación, establecida por medio del Dec. 1030/16, del Poder Ejecutivo Nacional.

En base a estas consideraciones, la propuesta se puede instrumentar de las siguientes maneras:

-Estado nacional. Se establece que en determinados contratos del estado nacional tiene que dedicar el 0.5% del contrato a informar en los medios locales por fuera de la ciudad de Buenos Aires. Se puede establecer por ley nacional, decreto o resolución, o incluso como cláusula en el contrato específico. Allí se establece qué tipo de contrato tendrá incluido este Compromiso de Transparencia y a partir de qué monto.

-Estado provincial. Se establece que el contratista del estado provincial tiene que dedicar el 0.5% del contrato a informar en los medios locales provinciales. El estado provincial lo puede establecer en forma de ley, decreto o resolución, o incluso como cláusula en el contrato específico. Allí se establece qué tipo de contrato tendrá incluido este Compromiso de Transparencia y a partir de qué monto.

-Estado municipal. Se establece que el contratista del estado municipal tiene que dedicar el 0.5 % del contrato a informar en los medios locales municipales. El estado municipal lo puede establecer en forma de ordenanza o resolución, o incluso como cláusula en el contrato específico. Allí se establece qué tipo de contrato tendrá incluido este Compromiso de Transparencia y partir de qué monto.