



IMPACTAR

POR UNA **AGENDA DE
INTEGRIDAD** DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES

**AGENDA DE INTEGRIDAD
BONAERENSE 2020-2025**





Piedras 547 (CP C1070AAK)
Buenos Aires, Argentina.

Tel: 0054 (11) 4331 4925

www.impactar.org.ar



ÍNDICE

SOBRE IMPACTAR.....	3
----------------------------	----------

INTRODUCCIÓN	4
---------------------------	----------

AGENDA DE INTEGRIDAD BONAERENSE 2020-2025	7
--	----------

Ética pública en la Provincia de Buenos Aires	7
--	---

Acceso a la información pública en la Provincia de Buenos Aires.....	13
---	----

Transparencia presupuestaria en la Provincia de Buenos Aires.....	18
--	----

Participación ciudadana en la Provincia de Buenos Aires.....	22
---	----

Organismos de control en la Provincia de Buenos Aires.....	28
---	----

Transparencia e independencia del Poder Judicial en la Provincia de Buenos Aires.....	33
--	----

Sistema electoral transparente y responsable en la Provincia de Buenos Aires	41
---	----





SOBRE IMPACTAR

IMPACTAR es una propuesta pensada e impulsada por organizaciones sociales vinculadas al fortalecimiento democrático en Argentina.

PODER CIUDADANO

Poder Ciudadano trabaja por el buen gobierno del Estado, la transparencia y el fortalecimiento de la democracia. Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.



**Poder
Ciudadano**
Carácter Argentino de Transparencia Internacional

www.poderciudadano.org

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia es una organización apartidaria, sin fines de lucro. Sus objetivos son: defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del Estado de Derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos más desfavorecidos y la erradicación de toda práctica discriminatoria, y contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia.



**Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia**

www.acij.org.ar

FUNDACIÓN DIRECTORIO LEGISLATIVO

La Fundación Directorio Legislativo es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación del sistema democrático a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública.



**DIRECTORIO
LEGISLATIVO**

www.directoriolegislativo.org



01 INTRODUCCIÓN

Los desafíos para una Agenda de Integridad Bonaerense.^[1]

La integridad es un desafío de relevancia en todos los ámbitos donde quiera ponerse el tópico sobre la mesa de discusión. Es un tema con su propio “techo de cristal”. Y abordar la integridad en el ámbito bonaerense genera, en cualquier sector, un interrogante siempre reiterado ¿Por qué la Provincia de Buenos Aires?

La respuesta se torna evidente con el simple ejercicio de señalar su importancia estratégica y su influencia directa sobre los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales del resto del país. Sus enormes conglomerados urbanos, la gran cantidad de personas que vive y trabaja en ella, la convierten en uno de los principales componentes del motor económico nacional, a lo que se suma su importante diversidad cultural y social. Este territorio es también el escenario de algunos de los contextos de mayor desigualdad y exclusión de la Argentina. **Pero es necesario decirlo: su actual sistema de integridad, no está en lo absoluto a la altura de su riqueza, diversidad y complejidad. Y esta debilidad afecta la calidad de vida y el ejercicio de derechos fundamentales de las y los bonaerenses, incluso cuando no aparece como un tema central de la agenda pública.**

Un análisis rápido sobre normativas, prácticas y políticas de integridad históricas en la Provincia de Buenos Aires nos devuelve un panorama plagado de desafíos. Es poco lo hecho por transparentar los asuntos públicos bonaerenses, pero esto no es exclusiva responsabilidad de la clase política. La política, la sociedad civil y los medios de comunicación, hemos centralizado las energías en este tema a nivel nacional o en otros distritos. Esto no significa que no haya habido iniciativas específicas para mejorar los tres Poderes del Estado en la Provincia de Buenos Aires, pero sí que nunca

se ha discutido fuertemente una propuesta que abarque la gran cantidad de temas que se incluyen dentro del paraguas de la integridad.

Desde este consorcio de organizaciones queremos invitar al conjunto de las autoridades públicas y sectores de la política de la Provincia de Buenos Aires a IMPACTAR en el sistema de integridad bonaerense en sus diferentes niveles de gobierno, en los distintos Poderes del Estado y en la estructura de normativas y prácticas que rigen en la actualidad. La invitación es a realizar un trabajo conjunto en el cual la cooperación y la construcción de consensos tengan un rol fundamental para comenzar a transformar una Provincia con mucho por avanzar.

Hablar de integridad es hablar de un sistema. No de un comportamiento en particular o de la existencia o ausencia de una ley. La integridad implica la puesta en funcionamiento de engranajes institucionales y formas de actuar que garanticen la ética en el ejercicio de la función pública y la posibilidad de sancionar a quienes se aparten de ese camino.

Un sistema de integridad sólido demanda conocer en qué situación patrimonial llegan y se van las personas que ejercen la función pública, cómo se comportan en relación a la administración de los recursos que dejamos en sus manos y, en caso de desvíos, que las alarmas institucionales se enciendan antes de que el daño esté hecho.

Integridad implica establecer formas transparentes de vinculación con la ciudadanía y con los proveedores del Estado, impulsando que las decisiones se tomen en búsqueda del bien común y que las adquisiciones que realiza el Estado sean las más convenientes para provisión de bienes públicos, cuidando de las arcas estatales.

[1] | Agradecemos a las siguientes organizaciones de la sociedad civil bonaerense por su apoyo, trabajo y compromiso con la producción de esta agenda: Agencia de Desarrollo Económico de San Nicolás (ADE), Centro de Estudios para la Gobernanza (CEG), Centro de la Mujer (CEDEM), Centro para la Implementación de los Derechos Constitucionales (CIDC), Colegio de Abogados de La Plata (CALP), y Mar del Plata entre Todos.



Integridad también quiere decir que el Estado somos todas y todos. Que las decisiones, las políticas, los recursos públicos y la información no son propiedad ni de los gobiernos, ni de las autoridades, sino de la ciudadanía. En este punto, el acceso a la información pública se destaca entre los temas a trabajar en una Agenda de Integridad bonaerense, porque la situación de este derecho fundamental es muy preocupante en la Provincia de Buenos Aires, a pesar de las garantías de su Constitución.

Los comentarios precedentes y los que vendrán a lo largo de esta Agenda no están de ninguna forma relacionados con alguna administración en particular. **La deuda bonaerense en materia de integridad es responsabilidad compartida.** No todo está sobre las espaldas del Poder Ejecutivo provincial. La Agenda de Integridad tiene que crecer en el Ejecutivo pero también en el Poder Legislativo y el Judicial. La ausencia de transparencia y lucha contra la corrupción en esos espacios es alarmante. A nivel nacional, si bien existen asignaturas pendientes, se ha avanzado en normativas y prácticas que hoy son moneda corriente en materia de integridad. Sin embargo, es cierto que varios distritos han quedado atrasados respecto a esa situación. La Provincia de Buenos Aires es uno de ellos.

Una Agenda de Integridad bonaerense depara un gran trabajo. Ética pública, acceso a la información pública, transparencia presupuestaria; participación ciudadana, organismos de control, transparencia e independencia del Poder Judicial, sistema electoral transparente y responsable. He aquí, los elementos básicos en los que enfocar las voluntades de cambio.

Pero todo esfuerzo sería parcial si esta Agenda no asumiera como propia una de las grandes deudas que la democracia tiene con el goce pleno

de derechos: **la de transversalizar la perspectiva de género y diversidad sexual en toda su institucionalidad, y en particular en el sistema de integridad.** En este campo, la Provincia de Buenos Aires está frente a una oportunidad histórica: la nueva institucionalidad de género nos coloca en un umbral sin precedentes para que ambas agendas dialoguen y se intersecten, uniéndose con nuevas herramientas y fuerzas en una vieja batalla: la de la igualdad y la equidad. Y allí se suma, el fuerte compromiso de los movimientos y organizaciones de mujeres y de la diversidad sexual, para aportar y ocupar un lugar protagónico en el diseño y control de las políticas públicas donde son protagonistas, tanto a nivel provincial como municipal.

El éxito de una Agenda de Integridad bonaerense depende de los compromisos que puedan asumir quienes toman decisiones, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Desde la sociedad civil pondremos toda la voluntad para lograrlo entendiendo que las organizaciones constituyen un poderoso agente de cambio institucional: cuando la ciudadanía se involucra en la gestión pública, se garantizan más derechos. Por eso invitamos a los diferentes Poderes a sumarse a esta iniciativa y a la ciudadanía a empoderarse con las herramientas necesarias para cambiar esta realidad.

La situación de la Provincia de Buenos Aires en materia de integridad exige tener una hoja de ruta compartida, construida colaborativa y propositivamente, que nos permita dar pequeños pasos que pueden significar grandes avances para transformar esta situación. Les proponemos IMPACTAR, porque **más integridad es más transparencia, más participación, menos corrupción, más derechos y mejores políticas públicas para las y los bonaerenses.**





02 AGENDA DE INTEGRIDAD BONAERENSE 2020-2025



ÉTICA PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

Para fortalecer la integridad en la función pública es preciso garantizar que funcionarias y funcionarios se comporten de acuerdo a los más altos estándares de ética pública. Una política pública de integridad debe ser entendida como el conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades, que puedan derivar en hechos de corrupción dentro de las distintas dependencias estatales, cualquiera sea su nivel o jerarquía. Esta política debe basarse en cuatro pilares básicos: ejercicio ético de la función pública; transparencia y máxima divulgación de los actos de la Administración; participación y control social de la gestión pública y rendición de cuentas. Además, estas acciones, mecanismos y procedimientos deben estar diseñados tomando en cuenta toda la “cadena de valor anticorrupción”: prevención, detección, investigación, sanción, recuperación y reparación del daño producido.

Estado de situación

La Provincia de Buenos Aires no cuenta con una Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Su tratamiento a nivel legislativo se vio truncado por la falta de acuerdos políticos que imposibilitaron su transformación en un instrumento real para articular el sistema de integridad provincial.

Sin embargo, cabe destacar que la Provincia cuenta con la Ley N° 15.000/18^[1], que regula el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarias y funcionarios y demás agentes del sector público bonaerense. Esta norma comprende a quienes se desempeñen en el Poder Ejecutivo y Órganos de la Constitución, el Tribunal de Cuentas, Empresas, Sociedades y otros Entes del Estado, el Poder Legislativo y otros cargos, tales como interventores y personal que reemplace a los sujetos comprendidos, así como los que se establezcan por reglamentación. No

obstante esta amplitud, el sistema se debilita al no incluir a funcionarias y funcionarios del Poder Judicial de la Provincia.^[2]

En relación a esta información, el sitio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos bonaerense presenta diferenciada la nómina de quienes cumplieron con la presentación de sus declaraciones juradas y quienes no lo hicieron. La última actualización de esta información –descargable en formatos PDF y Excel– es del 30 de noviembre de 2019^[3], en cumplimiento del Artículo 15 de la norma regulatoria que expresa que “el listado de las Declaraciones Juradas Patrimoniales presentadas por los sujetos alcanzados por esta Ley, tanto como el listado de aquellas cuya presentación se encuentre pendiente, deberán ser publicados durante el mes de diciembre de cada año en el Boletín Oficial y en el sitio web que las Autoridades de Aplicación

1 | Reglamentada para el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 899/18.

2 | Poder Ciudadano (2016).

3 | Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires en fecha 9 de diciembre de 2019. Consultado el 12 de mayo de 2020.



determinen”. Las Declaraciones Juradas también son accesibles individualmente en el sitio de consulta pública.

En mayo 2020 –y considerando el cambio de gestión de diciembre de 2019–, aún **no es posible verificar el cumplimiento** de lo exigido por Artículo 6 de la citada Ley respecto a la obligación de presentar **Declaraciones Juradas Patrimoniales de cese de cargo** (lo que debió ocurrir dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de finalización de dichas funciones), ni las **Declaraciones Juradas Patrimoniales iniciales** (también exigibles dentro de treinta días hábiles desde el inicio del ejercicio de la función pública).

En cuanto a órganos de control en esta materia, la Provincia de Buenos Aires cuenta con la Oficina de Transparencia Institucional, responsable de definir e instrumentar políticas de prevención y control de la corrupción y de aprobar y aplicar normativa en materia de transparencia y ética pública.

Este organismo –originalmente como Oficina de Fortalecimiento Institucional– se creó mediante el Decreto N° 1.577/16, bajo la órbita del actual Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con competencias para:

1. Establecer la política en materia de erradicación de prácticas corruptas en la gestión de gobierno, transparencia y buen gobierno en pos del fortalecimiento institucional del gobierno provincial.
2. Fomentar la implementación de políticas de prevención y control de la corrupción de acuerdo a los estándares internacionales que regulan la materia.
3. Velar por el cumplimiento de la Ética Pública.
4. Proponer y promover la aprobación y aplicación de normativa en materia de transparencia, ética pública y lucha contra la corrupción.
5. Realizar presentaciones ante las entidades administrativas o judiciales, a partir de las investigaciones realizadas, a fin de impulsar las acciones que correspondan.

6. Requerir informes o documentos a las entidades nacionales, provinciales o municipales, a entidades privadas y a los particulares cuando corresponda, así como requerir la colaboración de las autoridades judiciales y policiales para realizar diligencias.

7. Asistir al Ministro en cuestiones vinculadas a políticas de prevención e investigación de prácticas corruptas.

8. Impulsar relaciones con organizaciones nacionales e internacionales tendientes a potenciar el fortalecimiento institucional a partir de estrategias de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, ética pública y lucha contra la corrupción.

Con relación a las Declaraciones Juradas Patrimoniales, conforme el diagnóstico realizado, la Oficina de Transparencia Institucional sólo posee recursos para realizar el control formal de presentación, con limitadas posibilidades para desarrollar análisis de los datos contenidos en cada una de las presentaciones, incluyendo la solicitud de antecedentes laborales y simultáneos, salvo en el caso de denuncias contra algún agente público, situación que habilita el análisis en profundidad de dicha declaración jurada. Sin embargo, el contenido del Ley N° 15.000/18 dispone en su Artículo 13° que las autoridades de aplicación deberán “...efectuar controles sobre el contenido de la información pública”.

Cabe destacar que la Provincia de Buenos Aires se encuentra obligada por su propia Constitución a crear un Tribunal Social de Responsabilidad Política⁴, como instancia responsable de “examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales”. No obstante ello, los proyectos de ley que proponían la creación de esta institución perdieron estado parlamentario debido a su falta de tratamiento, por lo que la Provincia de Buenos Aires se encuentra hace más de veinticinco años en una situación de incumplimiento de este mandato constitucional.

4 | Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Artículo 3.



Recomendaciones

- 1 **Cumplimiento de la obligación constitucional de contar con un Tribunal Social de Responsabilidad Política.**
- 2 **Sanción de una ley provincial de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que regule, entre otras cuestiones:**

2.1 | Los conflictos de intereses, garantizando que el ejercicio de la función pública no se encuentre motivado por intereses particulares en desmedro de las obligaciones públicas y el interés general ya sea en forma actual^[5] o potencial.^[6]

La ley de Ética Pública Bonaerense debería fijar mecanismos claros para gestionar los conflictos de intereses y contemplar procesos para la eventual excusación, recusación y sanción (incluido el apartamiento) de funcionarias y funcionarios que no cumplan con dichas disposiciones.

En este sentido, la legislación también debería incluir medidas preventivas para que, ante la sola sospecha de la existencia de una situación de parcialidad por un interés personal de

agentes estatales, se produzca una respuesta institucional que garantice la transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, la norma provincial debería contener limitaciones anteriores y posteriores al ejercicio de la función pública para evitar los impactos negativos de la migración de agentes del sector público al sector privado y viceversa, mediante, por ejemplo, la existencia de periodos de enfriamiento al ejercicio de cargos públicos bonaerenses.

2.2 | Ampliación del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de quienes ejerzan funciones públicas en todos los Poderes del Estado.

Como se señalara más arriba, la Provincia de Buenos Aires cuenta con una Ley que regula el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los Funcionarios y Agentes del Sector Público de la Provincia. Como se expresó anteriormente, dicha Ley abarca a la Administración Pública provincial, las empresas y sociedades del Estado provincial, los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Provincial, toda organización, institución o fondo al que se haya otorgado subsidios o aportes, o cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado provincial en forma directa o a través de entidades provinciales, salvo las que por ley especial tengan otro régimen establecido

y el Poder Legislativo provincial. En resumen, siguiendo el Artículo 2 de la Ley Provincial N° 15.000/18, alcanza “...con carácter imperativo: a los funcionarios que integran los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Provincial...” excluyendo de dicha obligación al Poder Judicial Provincial.

La finalidad de la presentación de Declaraciones Juradas es brindar a la gestión pública en su conjunto, mayores niveles de transparencia, promoviendo la responsabilidad individual de funcionarias y funcionarios públicos con el fin de prevenir incompatibilidades y conflictos de intereses. Por esto, en toda norma, deberían estar incluidos quienes ejerzan función pública

5 | “Cuando existe una concurrencia directa y actual entre los deberes y responsabilidades de un funcionario público y sus intereses privados”. Cf. Oficina Anticorrupción (2019:66).

6 | “Cuando la concurrencia de intereses se presenta de manera circunstancial, pues el funcionario tiene intereses particulares que podrían eventualmente causar un conflicto de intereses en el futuro”. Ídem.



en los tres Poderes del Estado provincial, sin excepción alguna.

A esto, debe sumarse que los organismos de control con competencia en esta materia deben contar los elementos suficientes para el cumplimiento de sus funciones, por lo que es de vital relevancia dotarlos de recursos presupuestarios, humanos y técnicos que les permitan cumplir su rol de contralor, sobre todo, de carácter preventivo, y con competencias adecuadas.

La Autoridad de Aplicación debería tener acceso a toda la información declarada para poder

realizar una adecuada verificación de los datos y evaluar la existencia de potenciales incompatibilidades. A su vez, es esperable que pueda acceder a todas las bases de datos en manos del Estado sin que se le oponga ningún obstáculo –o criterio de secreto–. Esta disponibilidad irrestricta debe permitir que la Autoridad de Aplicación utilice sistemas/software para identificar, de forma automática y a través de la interacción de todas las bases de datos en simultáneo, aumentos patrimoniales injustificados y así poder investigar su vinculación a posibles delitos contra la Administración Pública provincial.

2.3 | Un régimen de obsequios y viajes para los tres poderes del Estado.

Una ley de Ética debe contemplar un régimen que regule la prohibición de cualquier regalo, donación, cesión gratuita de uso o pago parcial o total de viajes para funcionarias y funcionarios de cualquier rango y para sus familiares más cercanos, realizados en consideración de la función pública que ejercen.

Las excepciones a esta regla general de prohibición deben ser claras y taxativas para evitar interpretaciones inadecuadas de la ley.

Por otra parte, este régimen debe incluir en su

regulación a quienes sean contratistas del Estado, titulares de cualquier tipo de concesión, licencia o servicio público, o que realicen una actividad fiscalizada por la institución a la que dirigieran el obsequio.

Asimismo, la norma debe obligar a que los tres Poderes del Estado cuenten con registros públicos, completos, actualizados y de libre acceso a través de Internet sobre este tipo de obsequios para los casos permitidos.

2.4 | Ampliación de la prevención de prácticas como el nepotismo y/o cualquier otra que implique la selección de funcionarias y funcionarios en base a criterios arbitrarios.

Quienes ejerzan la función pública en el ámbito provincial no debieran promover ni designar, bajo ninguna modalidad, ni tampoco impulsar o participar en la promoción o designación de personas con las que posean vínculos de parentesco en línea recta o colateral hasta el cuarto grado o segundo por afinidad. Si bien se prohíbe, mediante Decreto N° 61/18, la designación de personal de quien tenga vínculo de parentesco tanto en línea recta como colateral, hasta el segundo grado, es de aplicación única-

mente a “...el Gobernador y Vicegobernador de la provincia, Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministros y demás funcionarios con rango y jerarquía equiparado a Ministro...”, esta debería ser ampliada a Secretarías, Subsecretarías y Direcciones.

De esta limitación deberán quedar exceptuadas las personas designadas mediante procesos de selección por concurso público de antecedentes.



2.5 | Regulación de la gestión de intereses.

La gestión de intereses sucede cuando agentes del sector privado peticionan ante las autoridades para influir en la toma de decisiones, en general, para afectar la redacción de leyes o la instrumentación de políticas públicas. Esta interacción es lícita, siempre que se entienda como la actividad consistente en que particulares acerquen su punto de vista técnico, específico e informado a las autoridades públicas. Sin embargo, dependiendo de su procedimiento y de las condiciones en que se lleve adelante, esta actividad puede perder su carácter de lícito. Es decir, los encuentros con autoridades pueden ser transparentes y estar registrados o, caso contrario, pueden desarrollarse de manera clandestina.

Por este motivo, la gestión de intereses debe ser regulada de forma correcta para igualar las oportunidades de incidencia y transparentar la participación de diversos actores en el

proceso de creación normativa y toma de decisiones. Para esto, es neurálgico que exista un registro público de las reuniones sostenidas por las autoridades.

La ciudadanía, por el principio de igualdad ante la ley, tiene derecho a conocer cuáles son los intereses que afectan la toma de decisiones de sus representantes porque esas decisiones impactan directa e indirectamente en ellos. Por lo tanto, si las autoridades consideran las posiciones de ciertos actores y otros/as no tienen esta posibilidad, se evidencia una situación que va en detrimento directo del principio de igualdad. Para tomar decisiones públicas, se debe promover la participación de todas las partes interesadas en el debate y establecer de manera clara, precisa, sistemática y homogénea, las obligaciones y responsabilidades de quienes estén involucrados.

2.6 | Rendición de cuentas mediante obligación de presentar y publicar anualmente Informes de Gestión de Gobierno.

La rendición de cuentas es un elemento central para que una Administración pueda llevar adelante políticas de integridad de modo efectivo.

La ley de Ética Pública debe considerar la obligatoriedad de elaborar y publicar Informes de

Gestión de carácter anual, a través de los cuales se informe a la ciudadanía sobre las acciones desarrolladas, la gestión de los recursos públicos y las distintas políticas llevadas adelante por el Gobierno Provincial.

2.7 | La creación de organismos de aplicación de la ley autónomos.

El diseño de la ley de Ética debe considerar las particularidades de funcionamiento de cada Poder del Estado bonaerense. En ese sentido, la norma debería contemplar la creación de órganos de aplicación en cada Poder del Estado, con diseños institucionales que garanticen independencia funcional, apliquen taxativamente criterios públicos de actuación y de rendición de cuentas, y doten a dichas agencias con recursos presupuestarios, humanos y técnicos suficientes para cumplir con su cometido.

Deben existir mecanismos claros de selección y

remoción quien ejerza la titularidad del órgano de aplicación de la ley, evitando nombramientos discrecionales, con el objeto de garantizar la imparcialidad y eficiencia de estos organismos.

En cuanto a los mecanismos de designación, la ley debe contemplar la existencia de un concurso público basado en requisitos de idoneidad previos, evaluado por instancias independientes con amplia participación de la sociedad civil, que incluyan mecanismos de evaluación y potencial impugnación.



Al mismo tiempo, la norma debe establecer garantías para evitar una remoción arbitraria de quien ejerza la titularidad del organismo, pre-

viendo en estos procesos la participación de la sociedad civil y de otro Poder estatal distinto del controlado por el órgano en cuestión.

2.8 | Regulación de la publicidad oficial

La ley de Ética Pública debe contemplar una reglamentación del contenido de la publicidad oficial, estableciendo una lista de prohibiciones específicas –sobre todo las relativas a su uso electoral–.

En primer lugar, se debe puntualizar la finalidad estricta de la publicidad oficial, con especial foco en la garantía del principio de utilidad pública, sin destacar los logros de una gestión particular, ni tener carácter político.

Asimismo, debe incluir criterios adjudicación de pautas publicitarias, en base a principios de asignación claros, públicos y que hayan sido establecidos con anterioridad a la decisión publicitaria, sostenidos en planificaciones anuales o semestrales de distribución, y de acuerdo a necesidades concretas y reales de comunicación estatal, con carácter plural e inclusivo. En

ese sentido, todo el proceso debe garantizar el acceso a la información pública por medio de Informes que rindan cuentas a la ciudadanía bonaerense sobre el uso de recursos públicos para publicidad oficial.

Este proceso debe regirse por procedimientos de contratación abiertos, transparentes y no discriminatorios.

Finalmente, en este punto también toma particular relevancia la necesidad de establecer un régimen de sanciones propio, que posibilite el cumplimiento efectivo de las prohibiciones. Para este fin, debe considerarse una legitimación activa amplia, posibilitando que cualquier persona u organización de la sociedad civil pueda exigir ante los Tribunales, el cese de emisión de publicidades oficiales que no satisfagan los requisitos de la ley.

Bibliografía

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales (CIDC) Publicidad oficial en la Provincia de Buenos Aires. Análisis de prácticas opacas desde un enfoque de derechos. Disponible en: https://docs.google.com/document/d/1ejhX3v6RhPBOFCSMt-1g54T_DX3_m7_mW/edit

Decreto Provincial N°61/18. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B1GyQi40.html>

Decreto Provincial N° 899/18. Decreto Reglamentario del Sistema de Declaraciones Juradas. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xpo2Ku30.html>

Decreto Provincial N° 1.577/16. Creación de la Oficina de Transparencia Institucional. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/05pz7pH5.html>

Ley Provincial N° 15.000/18. Sistema de Declaraciones Juradas. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/08OeAuZV.html>

Ley Provincial N° 15.000/18. Fundamentos. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BMyLkT8B.html>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Consulta pública de Declaraciones Juradas. Disponible en: https://ddji.mjus.gba.gob.ar/consulta_publica.php

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Listado de sujetos obligados cumplidores e incumplidores de la Ley N° 15.000/18. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/justicia_y_ddhh/ddji/

Oficina de Transparencia Institucional de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/justicia_y_ddhh/oti

Oficina Anticorrupción (2019). Ética pública y conflictos de intereses: estudio para su prevención y su adecuada gestión. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual-etica.pdf>

Poder Ciudadano (2016) “El régimen de declaraciones juradas de la Provincia de Buenos Aires sigue siendo débil”. Disponible en: <http://poderciudadano.org/el-regimen-de-declaraciones-juradas-de-la-provincia-de-buenos-aires-es-peligroso-y-debil/>

Poder Ciudadano (2014). Publicidad oficial: Uso y abuso. Disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2014/09/Publicidad-Oficial-2014-Poder-Ciudadano.pdf>





ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental en una sociedad democrática y todos los Estados tienen la obligación de asegurar su cumplimiento y tomar medidas para fortalecerlo. Asimismo, el acceso a la información pública es un vector de la pluralidad y la transparencia y su goce es una precondition para el ejercicio de otros derechos.

En un sistema democrático, el acceso a la información pública está relacionado con el ejercicio de la libertad de expresión, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, la transparencia de los actos de gobierno, la propiedad de la información, el uso de evidencia para la elaboración de políticas públicas y el control social de gestión estatal.

Estado de situación

La Provincia de Buenos Aires mediante el Artículo 12, inciso 4 de su Constitución, tiene la obligación de garantizar el derecho a la información y comunicación, siendo la única que explícitamente define este derecho como tal –en comparación con la Constitución Nacional y las de otros distritos–.

1. Transparencia Pasiva

En el año 2000, se sancionó la Ley Provincial N° 12.475/00 de Acceso a Documentos Administrativos, entendiendo en sus fundamentos que la publicidad de los actos de gobierno “... *constituye uno de los principios esenciales del sistema republicano.*” y en la necesidad de crear “*nuevos mecanismos de control que permitan a la ciudadanía la participación activa en la tarea pública.*”

Asimismo, en el año 2004 se sancionó el Decreto N° 2.549/04 de Acceso a Documentos Administrativos de aplicación a “*organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo*”^[1], excluyendo al Poder Legislativo

y al Poder Judicial de la obligación garantizada constitucionalmente.

Las autoridades de aplicación de la Ley y el Decreto son la Secretaría General de la Gobernación y el Ministerio de Gobierno.^[2] En base a la última modificación orgánico-funcional, el Ministerio de Gobierno cuenta con una Dirección de Acceso a la Información Pública que funciona bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Políticos, Parlamentarios y Electorales.^[3]

La normativa vigente en materia de acceso a la información pública en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires es **sumamente restrictiva en su alcance y no responde al principio de informalismo a favor del administrado.**

En primer lugar, la norma garantiza el acceso **sólo a documentos administrativos** y los define como “*toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética, informática, digital o de cualquier otra especie que contenga datos o informaciones provenientes de órganos públicos del Poder Ejecutivo Provincial cuya divulgación no se encuentre prohibida expresamente por la Ley.*”^[4]

1 | Decreto Provincial N° 2.549/04, Artículo 1.

2 | Ídem, Artículo 4.

3 | Decreto Provincial N° 32/20.

4 | Ley Provincial N° 12.475/00, Artículo 2.



En segundo lugar, establece la **obligación de acreditar interés legítimo**^[5] para el efectivo acceso a los documentos públicos, lo cual es contrario a los estándares internacionales en materia de acceso a la información pública. La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires se ha expresado en contra al deber de acreditar interés legítimo al presentar una solicitud de información en la causa *"Asociación por los Derechos Civiles contra Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley"*.^[6] En dicha sentencia estableció que "... la ley 12.475 reconoce el derecho de acceso a los documentos administrativos provenientes de los órganos del Estado provincial a quienes invoquen un interés legítimo, expresión ésta que, lejos de interpretarse en modo limitativo, ha de ser armonizada con el contenido de los otros textos normativos, sobre todo aquéllos de superior jerarquía... que determinan el alcance jurídico del derecho. Desde esta perspectiva, la ley citada establece un piso mínimo de protección y, por tanto, no obsta la mayor extensión con que las facultades informativas son reconocidas de acuerdo a otras fuentes normativas. Ello explica la amplitud del decreto 2549/04 (B.O., 21-III-2005), que reglamentó la citada ley en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuanto confiere a toda persona el acceso a documentos administrativos de naturaleza pública"... sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno".

En el mismo sentido, el máximo Tribunal bonaerense resolvió en la causa *"Albaytero, Juan Aníbal contra Municipalidad de Quilmes. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley"*^[7] refiriéndose a los estándares planteados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al sentenciar que "... en virtud del criterio amplio que prevalece en la materia como consecuencia de la tendencia a la universalización en relación a la titularidad del derecho a la información pública. Lo expuesto reside en la propia fisonomía del derecho, el cual se asienta en principios bá-

sicos del sistema constitucional y representativo, como es la publicidad de los actos, la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y la posibilidad de ejercer el control del empleo de los fondos públicos, en el caso el destino que se le aplica a la "Contribución Especial" que recauda el municipio demandado. La tendencia jurisprudencial en la materia, contrariamente a lo sostenido por la Cámara, indica que para ejercer el derecho en cuestión el titular no debe acreditar un interés directo o una afectación personal, ni siquiera expresar los motivos por los cuales requiere la información. Ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente (C.830 XLVI, "Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social", sent. del 26-III-2014)."

En tercer lugar, exige que la solicitud de información esté fundada, incumpliendo nuevamente con los estándares en la materia que establecen que cualquier persona puede solicitar información sin explicitar un motivo ya que la misma no es propiedad de funcionarias o funcionarios, sino que es patrimonio de la ciudadanía.^[8]

En relación con los plazos para dar respuesta a una solicitud de información, la normativa bonaerense establece un plazo máximo "de 8 días, sólo prorrogable ante circunstancias imprevisibles o excepcionales que impidieran poner a disposición los documentos solicitados en el término aludido, en cuyo caso y ante justificación razonable y cierta de las circunstancias, podrá extenderse el plazo hasta 10 días".^[9] Vencido dicho plazo y "transcurridos 30 días hábiles sin que la autoridad competente diera respuesta al pedido de acceso a documentos administrativos o la misma fuese parcial, ambigua o inexacta, la

5 | Ley Provincial N° 12.475/00, Artículo 1.

6 | Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (2014).

7 | Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (2016).

8 | Ley Provincial N° 12.475/00, Artículo 5.

9 | Artículo 1.



solicitud se considerará denegada.^[10] motivo por el cual el solicitante podrá recurrir a la Justicia a fin de exigir el efectivo ejercicio de su derecho de acceder a la información.

En lo que se refiere a las excepciones para acceder a documentos administrativos, la Ley establece en su Artículo 6 que *“no se otorgará cuando se trate del examen de actos preparatorios, en los casos explícitamente establecidos por Leyes especiales, y cuando la divulgación de ellos pudiere perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor”*. El Decreto N° 2.549/04, por su parte, establece expresa y taxativamente en qué supuestos no se podría acceder a la información. Dichas excepciones están relacionadas con la protección de información que pudiera afectar la privacidad o el honor de terceros, si estuviera especialmente reservada por estar referida a cuestiones de seguridad, defensa o política exterior, por haber sido declarada secreta por otras leyes, cuando pudieran relevar la estrategia a adoptarse durante un proceso judicial, cuando pusiera en peligro el funcionamiento financiero o bancario provincial, entre otras. Tampoco se podrá entregar información que comprometa los derechos de un tercero obtenida en carácter confidencial y que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

En la práctica, la falta de respuesta ante una solicitud de información es estructural, sean las solicitudes realizadas por la ciudadanía en general, por organizaciones de la sociedad civil o por propia la Legislatura provincial y cualquiera sea la materia en cuestión.

Existen en la Provincia de Buenos Aires problemas graves en las respuestas a las solicitudes, que incluyen las respuestas incompletas, tardías, de mala calidad, y la falta total de respuestas, sin visos de razonabilidad para el incumplimiento, ni un sistema de sanciones que pueda disuadir a los organismos a denegar información.

En este contexto el gobierno informó en marzo 2020 mediante el “Informe para la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización

y Control para la Emergencia”, dentro de los Programas y Proyectos a desarrollar, la voluntad de crear un nuevo cuerpo normativo que se adecue a estándares de accesibilidad y transparencia, generando espacios de participación y transparencia de la gestión y fomentando el Acceso a la Información Pública.

2. Transparencia Activa

La Provincia de Buenos Aires posee un “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública” -creado mediante la Ley Provincial N° 14.828/16- cuyo objetivo es *“Promover un gobierno transparente y la generación de valor agregado mediante los datos producidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y garantizar el derecho de acceso a la información pública.”*^[11]

Como derivación del Plan Estratégico, se creó en 2016 el “Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires” para *“...garantizar el acceso a la información pública, los datos deben ser publicados en forma proactiva, completa y oportuna, a través de los canales, formatos y bajo las licencias que mejor permitan su ubicación, acceso, procesamiento, uso, reutilización y redistribución.”*^[12] No obstante su nivel de desactualización es por demás importante: sólo a modo de ejemplo, en la categoría “Administración Pública” los últimos resultados electorales publicados corresponden a las elecciones legislativas 2017; y la estructura orgánica y autoridades del Poder Ejecutivo provincial fueron actualizadas en setiembre de 2018.^[13]

También como resultado del Plan, se creó el sistema Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA), con el objetivo de permitir *“la gestión digital de todos los trámites de la Administración Central y Organismos Descentralizados de la Provincia de Buenos Aires. Los objetivos que persigue la implementación son despapelizar el procedimiento administrativo, eficientizar la gestión administrativa y facilitar la generación electrónica, registro y archivo de la documentación”*. Sin embargo su implemen-

10 | Artículo 17.

11 | Ley Provincial N° 14.828/16, Anexo Único, Artículo 84.

12 | Decreto Provincial N° 805/16.

13 | Consultado 12 de mayo 2020.



tación es meramente de seguimiento de expedientes sin que sea posible realizar búsqueda profunda de contenidos.

Más allá del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública, existen jurisdicciones que publican cierta informa-

ción de manera activa. A modo de ejemplo se menciona la Dirección General de Cultura y Educación con las estadísticas educativas o la Procuración General con las estadísticas de procesos penales.

Recomendaciones

Una adecuada normativa de Acceso a la Información Pública debería:

- 1 Receptar el mandato constitucional provincial y los estándares internacionales en la materia, ajustando la definición de información pública,** abarcando a los tres Poderes del Estado bonaerense y aquellas instituciones que cumplan funciones públicas y eliminando elementos restrictivos, como es el caso de la necesidad de acreditar un interés legítimo y fundar la solicitud.
- 2 Establecer un régimen limitado de excepciones al derecho de acceso a la información pública,** garantizando que su interpretación sea restrictiva y que ante una duda o vacío legal prime el derecho de acceso a la información.
- 3 Fortalecer las obligaciones de transparencia activa por parte de los sujetos obligados para que produzcan información y la pongan a disposición de la ciudadanía en formatos abiertos y reutilizables, permitiendo el control social del uso de recursos públicos.**
- 4 Establecer una Autoridad de Aplicación con funciones de control y resolución de reclamos por denegatorias de información, garantizando su independencia del sujeto controlado.**

Dicha independencia debe estar dada por la autonomía funcional de la autoridad de aplicación, regulando la forma de selección y remoción de sus autoridades, la posibilidad de preparar y administrar su propio presupuesto, el ejercicio de las competencias de organización interna y las facultades de control del cumplimiento de la ley. El modo de selección de quienes ejerzan la titularidad debe realizarse conforme a estándares de apertura y transparencia internacional, es decir, mediante concursos públicos de oposición de antecedentes que per-

mitan la participación ciudadana y requieran la posterior aprobación legislativa. En el mismo sentido, los procedimientos de remoción deben estar basados en causales claras e involucrar a más de un poder en la decisión.

A su vez, entre las facultades de control de la Autoridad de Aplicación debe prever el impulso de sanciones administrativas ante aquellas autoridades que incumplan lo establecido en la ley.



5 Incorporar un nuevo paradigma en materia de apertura gubernamental al que debe adecuarse la gestión de la información por parte de los distintos Poderes del Estado, de forma tal de dar una respuesta satisfactoria a este derecho constitucional.

En esta sintonía, el Estado en su conjunto debe avanzar en la incorporación de nuevas tecnologías para la creación de sistemas de almacenamiento de información seguros y confiables,

basados en la despapelización y en la creación de bases de datos que agilicen las respuestas a los pedidos.

6 Habilitar y mejorar distintos canales en todos los Poderes del Estado para que la ciudadanía pueda realizar pedidos de acceso a la información de forma rápida, sencilla y con la menor cantidad de formalidades posibles.

Bibliografía

Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales. "Solicitamos a la Dirección General de Cultura y Educación información pública sobre niños y niñas sin vacante escolar". Disponible en: <http://cidc.org.ar/2973-2/>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Decreto Provincial N° 32/20. Decreto aprobatorio de la estructura orgánico- funcional del Ministerio de Gobierno. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BI7knjSQ.html>

Decreto Provincial N° 805/16. Decreto de creación del "Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires". Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/OYXwnHdV.html>

Decreto Provincial N° 2.549/04. Decreto Reglamentario de la Ley de Acceso a Documentos Administrativos para el Poder Ejecutivo. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0zkozl8x.html>

Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDE-BA). Disponible en: <https://www.gdeba.gba.gob.ar/>

INFOECOS (2012). "La Justicia niega entregar datos sobre los gastos publicitarios de la Provincia de Buenos Aires". Disponible en: <https://www.infoecos.com.ar/index.php/la-justicia-niega-entregar-datos-sobre-los-gastos-publicitarios-de-la-provincia-de-buenos-aires>

Ley Provincial N° 14.828/16. Ley de creación del "Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública". Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0X53DSax.html>

Ley Provincial N° 12.475/00. Ley de Acceso a Documentos Administrativos para el Poder Ejecutivo. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BjbyMiyB.html>

Ley Provincial N° 12.475/00. Fundamentos. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VNaLAsNB.html>

Poder Ciudadano (2018). "Organizaciones Sociales denuncian falta de consulta y prácticas contra el medio ambiente en Ituzaingó". Disponible en: <http://poderciudadano.org/organizaciones-sociales-denuncian-falta-de-consulta-y-practicas-contr-el-medio-ambiente-en-ituzaingo/>

Poder Ciudadano (2015). "Corrupción y Transparencia. Informe 2014". Eudeba. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/CorrupcionyTransparencia-InformeAnual2014.pdf>

Poder Ciudadano (2011). "Publicidad Oficial: Poder Ciudadano solicitó información al Gobierno Nacional, de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires". Disponible en: <http://poderciudadano.org/publicidad-oficial-poder-ciudadano-solicito-informacion-al-gobierno-nacional-de-la-caba-y-de-la-provincia-de-buenos-aires/>

Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://catalogo.datos.gba.gob.ar/>

Sujetos obligados PBA / Ley 12475 - Decreto 2549. Disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FxA6LjKFT78VbkWpdlIva88GACuGWd3LNNEpgvHtk0/edit#gid=0>

Primer Informe para la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1K6CNaRVSLffgFEkfecdhQBRfwublvzB>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Sentencia en autos: "Albaytero, Juan Anibal c/ Municipalidad de Quilmes. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley". 9 de marzo 2016. Disponible en: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=130980>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Sentencia en autos: "Asociación por los Derechos Civiles c/ Dirección General de Cultura y Educación. Amparo. Recursos extraordinarios de nulidad e inaplicabilidad de ley". 29 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=123646>





TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

La transparencia presupuestaria cumple numerosas funciones, relacionadas no sólo a una adecuada rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, sino también a fomentar la participación de la ciudadanía en torno a la priorización del gasto del Estado y las instituciones que lo componen conforme a sus demandas. A su vez, contribuye a mejorar las respuestas y las capacidades que el Estado tiene para implementar sus políticas.

El presupuesto es el instrumento a través del cual el gobierno planifica y ejecuta sus políticas públicas. Funciona como una hoja de ruta o guía sobre los gastos y los recursos públicos. A través del presupuesto, el Estado puede garantizar una prestación eficaz, adecuada y suficiente de los servicios públicos tendientes a garantizar los derechos de las personas que habitan en su territorio o, por el contrario, implementar medidas que conduzcan a la vulneración de derechos y el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Las falencias en los mecanismos de rendición de cuentas estatales y particularmente en materia de credibilidad presupuestaria redundan en la ausencia de información adecuada que permita monitorear el cumplimiento de la implementación de las políticas públicas y la plena vigencia de los derechos. Esta situación también dificulta las posibilidades del gobierno para mejorar la gestión de las políticas públicas, evaluar sus impactos y decidir en base a evidencias sobre la suficiencia y la pertinencia de éstas.

La falta de transparencia presupuestaria dificulta conocer cómo asigna y en qué gasta los recursos el Estado, debilitando la credibilidad del gobierno y la legitimidad de sus acciones. Algunos de los principales obstáculos en este sentido son que todas las etapas del ciclo presupuestario – elaboración, aprobación, ejecución y control – son realizadas generalmente a puertas cerradas sin participación ciudadana, y la información publicada en cada una de ellas suele ser limitada y poco accesible. Al mismo tiempo, la falta de transparencia impide un real funcionamiento del

sistema de pesos y contrapesos al obstaculizar la capacidad de control de los Poderes del Estado sobre el proceso del control de la ejecución presupuestaria, la reasignación de partidas y la evaluación a posteriori de las políticas.

La transparencia no sólo se traduce en la publicación de mayor cantidad de información, sino que debe estar acompañada de medidas para volver el presupuesto más comprensible. La ciudadanía, en general desconoce la relevancia del presupuesto y de las asignaciones presupuestarias, las cuales tienen incidencia directa en la vida de las personas y en el acceso a bienes y servicios públicos. La tecnicidad de la expresión presupuestaria dificulta la comprensión y utilización de esa información por parte de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, academia, responsables de políticas públicas, entre otros agentes interesados.

Las políticas públicas se implementan a través de distintas asignaciones presupuestarias y en muchos casos es muy difícil, para el público no especialista, interpretarlas y relacionarlas con los objetivos e iniciativas de gobierno.



Estado de situación

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la normativa en materia presupuestaria sienta sus bases en dos instrumentos: la Constitución¹ y la Ley de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial.² Allí se establece la forma en la que se distribuyen las competencias para el diseño y aprobación de la Ley General de Presupuesto correspondiente a cada año y la forma en que se lleva a cabo su ejecución.

Como tercer instrumento de relevancia es posible destacar la adhesión provincial a la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal. En dicha normativa se establecen obligaciones de publicación y transparencia de la Ley de Presupuesto, tanto para el Gobierno Nacional como los provinciales. En particular, se define la obligación de presentar a las Legislaturas provinciales Informes de Ejecución, de la Cuenta de Inversión, y ordena la implementación de coberturas presupuestarias mínimas, proyecciones plurianuales e indicadores de eficacia y eficiencia de la gestión. El Artículo 7 de la Ley Nacional establece que el Gobierno Nacional y las Provincias publicarán en sus sitios web el Presupuesto Anual aprobado por año, las proyecciones del presupuesto plurianual, el detalle trimestral de la ejecución presupuestaria, del gasto, stock de deuda pública y varios aspectos más del ciclo presupuestario.

La Provincia de Buenos Aires **no cuenta con normativa específica que reglamente las vías, formatos y períodos de actualización sobre la totalidad de la información presupuestaria.** No obstante, al ser el Presupuesto una Ley como cualquier otra que sanciona su Legislatura, es posible acceder al texto aprobado para cada año. El sitio web del Ministerio de Hacienda y Finanzas publica el texto de la Ley desde el 2002 con to-

dos sus componentes (incluidas descripciones de programas, categorías de asignaciones, y en muy pocos casos, metas e indicadores).

A su vez, para obtener una radiografía completa del ciclo presupuestario se necesita acceder a la información de distintos organismos –tanto del Ministerio de Hacienda como de la Contaduría General de la Provincia, el Tribunal de Cuentas y otros-. Esta información se encuentra **mayormente dispersa**, lo que representa un obstáculo que reduce los niveles de transparencia.

En particular sobre la ejecución presupuestaria, **la información disponible es bastante limitada o bien de difícil acceso.** Por una parte, en el sitio del Ministerio de Hacienda es posible encontrar algunos informes breves, ordenados por trimestre o semestre –en algunos casos como 2016, 2017 y 2018 hay “Informes fiscales anuales”– que contienen algunos gráficos y explicaciones de los resultados de la ejecución presupuestaria.

Por otra parte, la Contaduría General de la Provincia publica con un mayor nivel de detalle la información correspondiente a la ejecución presupuestaria, primero a través de los “Estados contables” por trimestre (desde marzo de 2014 a la actualidad) y luego con el “Cierre de ejercicio” por año (se encuentran disponibles desde el año 2003). En este caso, si bien la información se encuentra mucho más completa a través de un amplio número de documentos, se publica con una actualización de algunos meses, por lo que no permite un seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria.

En cualquiera de estos casos, la forma en la que se publica la información **dificulta las posibilidades de acceder a información desagregada que habilite un análisis comprehensivo de todo el**

1 | Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Artículo 103, Inciso 2: “Fijar anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos. Con relación a nuevos gastos, dentro de la ley de presupuesto, la iniciativa corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo; pero la Legislatura podrá disminuir o suprimir los que le fuesen propuestos.”. El mismo artículo indica que “la ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la Administración general de la Provincia”.

2 | Ley Provincial N° 13.767/07.



ciclo presupuestario y que sea a la vez accesible para toda la ciudadanía. Estos documentos, además de estar poco difundidos, contienen información con un variado nivel de detalle, que a veces no permite comprender las asignaciones presupuestarias, la forma en que fueron devengadas y su ulterior ejecución. Al mismo tiempo, en muchos casos, la información se publica de manera tardía imposibilitando que la ciudadanía tenga la oportunidad de participar en el debate público.

Para suplir la dificultad de acceder a la información presupuestaria a través del texto de la norma, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires comenzó la implementación de un portal de Presupuesto Abierto, en donde se encuentran disponibles únicamente algunos datos concernientes al ejercicio 2018.^[3] El sitio en el que se ha dispuesto la información permite visualizar datos agregados de gastos según finalidades y funciones –educación, salud, seguridad, etc.–, según el tipo de gasto –salarios, transferencias, servicios de deuda, etc.– y la forma en que se financia –rentas generales, de afectación específica y recursos propios). La información aporta algunos datos útiles para comprender la estructura presupuestaria y financiera de la provincia, pero el nivel de desagregación sigue siendo bajo, sobre todo por-

que los documentos y visualizaciones del sitio no muestran el gasto por programas. En el sitio de datos abiertos de la Provincia se encuentra disponible el dataset correspondiente al presupuesto 2018.^[4]

En la edición de 2019 del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial, que elabora anualmente el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Provincia de Buenos Aires obtuvo un puntaje de 8.5, inferior a los 9.05 que había obtenido para el período 2018 (según la serie de tiempo contenida en el informe, la provincia estaría en valores similares a los de 2015, por debajo de los puntajes obtenidos para 2016, 2017 y 2018). La caída se explica principalmente por la menor disponibilidad de información sobre las leyes y proyectos de presupuesto, aunque el informe no detalla cuáles son específicamente los documentos que faltan.

En conclusión, se requiere que el Gobierno provincial presente presupuestos anuales transparentes, dado que el presupuesto es difícil de acceder en la práctica y/o difícil de entender. Para ello debería avanzar en la publicación de la información de su presupuesto, tanto los aspectos de su asignación como de su ejecución, de forma desagregada, actualizada y accesible para la ciudadanía.

Recomendaciones

Para aumentar los niveles de transparencia presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, es necesario:

- 1 Avanzar en la sanción de una Ley Marco de Transparencia Presupuestaria**, que establezca altos niveles de desagregación del presupuesto; mecanismos para el acceso libre y amigable a información presupuestaria; mecanismos de participación directa de la sociedad civil en las cuatro etapas del ciclo presupuestario.
- 2 Establecer mecanismos para la actualización constante de la plataforma “Presupuesto Abierto”, incorporando toda la información desagregada** –hasta el nivel de proyectos, sub-proyectos, obras, actividades y metas físicas– relativa al presupuesto sancionado, al devengado y el efectivamente ejecutado, con las correspondientes actualizaciones por inflación. A su vez, es necesario que la información se encuentre en formatos accesibles y reutilizables.

3 | Consultado 12 de mayo 2020.

4 | Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires - Presupuestos.



- 4 Generar versiones ciudadanas de todos los documentos presupuestarios**, con especial énfasis en el presupuesto aprobado. A su vez, es necesario que el portal “Presupuesto Abierto” incorpore herramientas para que la ciudadanía pueda ingresar y comprender los datos a través de tutoriales y el uso de un lenguaje claro.
- 4 Establecer indicadores de resultados** que permitan empezar a construir un mecanismo de evaluación presupuestaria por resultados, ya sea fortaleciendo el seguimiento de metas físicas o generando nuevos dispositivos. De esta forma se aumenta la transparencia del presupuesto al incorporar métricas que permitan corroborar la eficacia con la que fue calculado el gasto.
- 5 Crear mecanismos de participación en todas las etapas del ciclo presupuestario.** En primer lugar, durante la elaboración del Presupuesto en el ámbito del Poder Ejecutivo, a través de audiencias públicas, consultas ciudadanas, entre otros. En la discusión de la ley en el Congreso, integrando a la ciudadanía a los debates de las comisiones de Presupuesto e Impuestos de ambas Cámaras. Por último, en la etapa de control de la ejecución del Presupuesto, desarrollando canales de participación ciudadana en auditorías.

Bibliografía

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2019). “Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2019”. Disponible en: <https://www.cippecc.org/publicacion/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-edicion-2019/>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://catalogo.datos.gba.gob.ar/dataset>

Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires - Presupuestos. Disponible en: <https://catalogo.datos.gba.gob.ar/dataset/presupuesto>

Ley N° 25.917/04. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/textact.html>

Ley Provincial N° 13.767/07. Ley de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BMyIIFqB.html>

Ley Provincial N° 13.295/05. Ley de Adhesión a la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal (N° 25.917). Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2005/13295/3581>

Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico

Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires. Ejecución Presupuestaria. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/ejecucion_presupuestaria

Presupuesto Abierto. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/provinciaabierta/presupuestoabierto>

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.htc.gba.gov.ar/delegaciones>





PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

Atravesada por la tensión entre mecanismos tradicionales de representación y nuevas formas de movilización y expresión de personas y grupos de cara a los Estados, la participación ciudadana es el motor central del circuito de retroalimentación democrática que conecta la toma de decisiones con la garantía del ejercicio de derechos. Su incorporación integral en todas las fases que componen a las políticas públicas –diseño, implementación y evaluación– mejora el desempeño gubernamental, fortaleciendo el desarrollo inclusivo y sostenible. Esta incorporación en la toma de decisiones debe ir más allá de la idea de “receptores” y “votantes” para hacer efectivo el rol de agente activo que caracteriza a la ciudadanía en contextos democráticos, vía la creación y promoción de diferentes herramientas que tomen en consideración las diversas formas de ser ciudadanas y ciudadanos en la actualidad.

Estado de situación

La Provincia de Buenos Aires cuenta con diferentes mecanismos de participación ciudadana pero estos están lejos de poder implicar la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas de manera integral. Si bien en la Provincia de Buenos Aires se reconoce normativamente este derecho bajo mecanismos como Audiencias Públicas y Presupuesto Participativo, el uso efectivo de estos institutos así como su apropiación por parte de la ciudadanía bonaerense es bajo^[1], pudiendo señalarse lo mismo respecto a la participación en espacios organizados de la sociedad civil.

La Provincia de Buenos Aires tiene un déficit generalizado de participación ciudadana, producto de un sistema de representación política propio de una democracia delegativa. La ciudadanía se encuentra apartada de los ámbitos de toma de decisiones e, incluso, está desvinculada de cualquier instancia de monitoreo de la gestión gubernamental.

En materia de integridad, la baja participación ciudadana es transversal a todas las instituciones: tanto el Poder Ejecutivo –en el proceso de crea-

ción, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas– como el Poder Legislativo –en la elaboración y sanción de las normas– cuentan con escasos espacios de involucramiento de la ciudadanía, lo que impide avanzar a un modelo de accountability social. Esta situación también se refleja en los procesos de investigación y sanción de los delitos de corrupción en el ámbito del Poder Judicial, caracterizado por su hermetismo y reticencia a la voz y el control de la sociedad.^[2]

Resulta importante destacar en materia de Participación Ciudadana, la habilitación, desde abril de 2017, de un canal de ingreso de denuncias por parte de la ciudadanía, orientado a recepcionar e investigar preliminarmente hechos de corrupción o actos que contraríen la ética pública en el ámbito del Poder Ejecutivo. Dichas denuncias son verificadas por la actual Oficina de Transparencia Institucional y en caso de considerar que se acredite la existencia de un delito penal, las denuncias son derivadas a Fiscalía de Estado a los fines de que radique la correspondiente denuncia penal.

1 | Esta afirmación está basada en las consideraciones provistas tanto por representantes de organizaciones de la sociedad civil bonaerense como por actores estatales.

2 | Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales (CIDC) (2018).



Conforme lo informado por la ex Oficina de Fortalecimiento Institucional en su Informe de Gestión 2019 *“Durante el año 2019, hasta el 26 de noviembre, se recibieron 287 denuncias, de las cuales 123 fueron pasadas a reserva, 129 se en-*

cuentran activas, es decir, en etapa de investigación y 35 fueron derivadas (4 fueron a la Justicia Penal, 29 fueron derivadas solamente a los organismos administrativos correspondientes y 2 fueron derivadas al órgano competente)”.

Recomendaciones

Un protagonismo creciente de la ciudadanía, informada y consciente de la necesidad de incorporar la perspectiva de integridad en todos los ámbitos, resulta fundamental para promover políticas públicas más eficaces y así lograr una provincia más transparente, con instituciones más fuertes y rendición de cuentas. Para lograrlo, resulta necesario:

1 Reglamentar los institutos de Iniciativa Popular y Consulta Popular.

A fin de promover la integridad pública en la sociedad, es de vital relevancia implicar a toda la ciudadanía en el desarrollo, actualización e implementación de este tipo de políticas públicas. Por lo tanto, es menester avanzar en la reglamentación de los institutos de iniciativa y consulta popular, para crear mecanismos que sean verdaderamente masivos y garantizar de forma efectiva la participación ciudadana, en particular, para la discusión de las políticas de prevención y sanción de la corrupción en los tres Poderes del Estado y de políticas de transparencia, acceso a la información y ética pública.

Según el Artículo 67 de la Constitución Provincial, *“los electores tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la Legislatura darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses”.* Asimismo, agrega que *“la ley determinará las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa”.* Por otra parte, el artículo mencionado establece

que *“todo asunto de especial trascendencia para la Provincia podrá ser sometido a consulta popular por la Legislatura o por el Poder Ejecutivo, dentro de las respectivas competencias. La consulta podrá ser obligatoria y vinculante por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara”.*

Además, expresa que *“todo proyecto de ley podrá ser sometido a consulta popular, para su ratificación o rechazo, por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. Ratificado el proyecto, se promulgará como ley en forma automática”.*

Por último –pero no menos importante– se determina que *“la ley reglamentaria establecerá las condiciones, requisitos, materias y procedimientos que regirán para las diferentes formas de consulta popular”.* En este sentido, es necesario hacer hincapié que, desde 1994, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires prevé ambos mecanismos de participación ciudadana, pero en la práctica no han sido reglamentados. En 2015, el bloque Frente para la Victoria presentó un proyecto de ley en este sentido, que luego perdió estado parlamentario.



El Artículo 67 también aclara que *“la Legislatura por dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara podrá establecer otras formas de participación popular”*, abriendo la posibilidad de creación de un nuevo mecanismo.

Cabe destacar que, además de la necesidad

de reglamentación de la iniciativa y de la consulta popular, instrumentos que prevé la Constitución Provincial, es menester que el Estado también impulse estos mecanismos de participación, a través de la educación y la sensibilización de la ciudadanía, para alcanzar la aplicación efectiva de estas herramientas.

2 Estimular el funcionamiento de las Audiencias Públicas.

Se debe estimular la realización de Audiencias Públicas en el ámbito de los tres Poderes del Estado.

La Ley Provincial N° 13.569/06 establece el procedimiento que deberá observarse en la realización de las Audiencias Públicas convocadas por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. Invita a los Concejos Deliberantes bonaerenses a adherir a esta norma.

En el Poder Legislativo, en particular, ambas Cámaras deben incorporar la obligatoriedad de celebrar Audiencias Públicas y contar con otros mecanismos de participación en los casos en que se discutan propuestas de interés público, especialmente aquellas en las que se debaten medidas sobre transparencia e integridad. Es necesario promover la cultura de apertura y colaboración en el trabajo legislativo mediante la coordinación de reuniones y espacios de diálogo con representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos, periodistas, etc. como parte integral de la tarea legislativa. Es importante no sólo fomentar el establecimiento de Comisiones abiertas sino también la difusión de las agendas de trabajo legislativo en miras de una mayor participación de los diversos actores interesados y la generación de procesos o mecanismos que permitan

su asistencia. Es fundamental que las Audiencias Públicas se implementen a tiempo, con el objeto de brindar aportes a los/las legisladoras y legisladores de forma previa a la toma de decisiones, y que sean masivamente difundidas.

En relación a la participación ciudadana en el ámbito del Poder Judicial, la Ley Provincial N° 14.736/15 regula el sistema de Amicus Curiae o Amigos del Tribunal en la Provincia de Buenos Aires para todos los procesos judiciales en los que se debatan cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general. Según el Artículo 2 de la Ley antes citada, *“el Amigo del Tribunal deberá ser una persona humana o jurídica con reconocida competencia sobre la cuestión debatida en el pleito. Su intervención deberá limitarse a expresar una opinión fundada por escrito, basada en argumentos de carácter jurídico, técnico o científico, relativos al tema en debate”*. Estas opiniones tienen por finalidad ilustrar al Tribunal, por lo tanto, carecen de efecto vinculante.

Es necesario contar con una regulación que habilite la presentación de Amicus Curiae en todas las instancias del proceso judicial, que aumente la posibilidad de monitoreo de la ciudadanía de las causas de corrupción y que reduzca la discrecionalidad a la hora de habilitar la participación de terceros ajenos a un proceso.



3 Instrumentar el Presupuesto Participativo.

A nivel provincial, no se ha sancionado una ley fruto del consenso que reglamente el Presupuesto Participativo. Sin embargo, existe un Decreto Provincial que “invita” a los Municipios a adoptar esta modalidad.^[3]

Además, dicho Decreto crea el “Programa Provincial para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo”. Según un Informe

de la Universidad Nacional de General Sarmiento, este programa no se ha instrumentado.^[4] La puesta en marcha de esta modalidad presupuestaria es fundamental, ya que la disponibilidad de información sobre los recursos permitiría llevar adelante el seguimiento y acompañamiento en esta práctica.

4 Incorporar instancias de participación ciudadana en el proceso de compras y contrataciones públicas.

Ley Provincial N° 13.981/09 regula el sistema de compras y contrataciones. La Resolución Provincial N° 92/17 de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires crea el Portal Provincia de Buenos Aires Compas (PBAC)^[5] en el cual la ciudadanía puede ver los procesos de las contrataciones públicas.

Sin embargo, su rol no debe limitarse únicamente al acceso a la información sobre contrataciones, sino que debe incluir la posibilidad de participar de forma activa en todo el proceso, desde la etapa de planificación hasta el control de la ejecución del contrato.

5 Regular la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas.

No existe una norma que regule esta materia a nivel provincial. Sin embargo, cabe mencionar que la Provincia de Buenos Aires co-creó un compromiso subnacional de Gobierno Abierto^[6], en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto^[7], para el III Plan de Acción Nacional.^[8] promover y fortalecer las políticas de gobierno abierto con los municipios de la Provincia de Buenos Aires.^[9]

En esta línea, sería fundamental que la Provincia participe en el Compromiso 14 del IV Plan de Acción Nacional^[10]: el Programa Federal de Gobierno Abierto. Este Programa tiene

por objetivo desarrollar un enfoque articulado y coordinado entre el plano nacional, provincial y municipal para fortalecer políticas de gobierno abierto; fomentar la co-creación de políticas en provincias y municipios; ampliar y diversificar la comunidad de actores de gobierno y de sociedad civil que se involucran en la agenda de gobierno abierto; promover la implementación de políticas de gobierno abierto en ámbitos subnacionales acorde a las demandas sectoriales. Se espera así que el Programa sea el canal para incentivar y reconocer acciones que contribuyan a una efectiva y extensiva implementación de políticas de gobierno abierto en ám-

3 | Decreto Provincial N° 3333/05.

4 | Carmona y López Accoto (2018).

5 | Cf. Provincia de Buenos Aires Compas.

6 | Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017).

7 | La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional lanzada en 2011 que busca garantizar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto -concepto basado en tres pilares fundamentales: la transparencia, la participación y la colaboración-. Implica un nuevo paradigma bajo el cual los tomadores de decisión ponen a la ciudadanía en el centro de la política pública y los incluyen en su diseño, entendiendo que una mayor participación ciudadana en la formulación de políticas contribuye a un gobierno más abierto y que rinde cuentas a la ciudadanía.

8 | Alianza para el Gobierno Abierto (2017). El Plan de Acción Nacional es un documento donde las Administraciones se comprometen a realizar acciones de cara a un gobierno más abierto, por un período de dos años.

9 | Cf. Kit de Apertura Municipal (2018).

10 | Alianza para el Gobierno Abierto (2019).



bitos locales y en alianza con la sociedad civil.

Es de vital relevancia mejorar la efectividad y la calidad de las políticas públicas a través de la co-creación, haciendo partícipe a la ciudadanía. Para ello, siguiendo el Anexo a la Ley Provincial N° 14.828/16 sobre Modernización de la Administración Pública, que especifica el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, el Estado provincial debería:

A | Brindar espacios abiertos de debate e intercambio de conocimiento entre el Gobierno y la sociedad civil;

B | Asistir a los organismos en la identificación de oportunidades de innovación cívica;

C | Impulsar la implementación de programas y mecanismos que favorezcan la participación ciudadana;

D | Generar canales de comunicación directa entre los distintos actores de la sociedad para involucrarlos en el proceso de toma de decisiones.

6 Promover la elaboración participativa de las normas.

La Ley N° 14.828/16 sobre Modernización de la Administración Pública menciona una serie de mecanismos de seguimiento y participación ciudadana. Se expresa la necesidad de *“implementar mecanismos efectivos de participación o de elaboración participativa de normas”*. No obstante, este apartado no se encuentra reglamentado, a diferencia de otros mecanismos.^[11]

Esta norma prevé que el Estado provincial debería implementar instrumentos como la elaboración participativa de las normas, las que podrían incluir Presupuesto Participativo y Audiencias Públicas, y velar por su cumplimiento efectivo. La participación de la ciudadanía en la gestión legislativa impulsa el fortalecimiento de la democracia.

11 | Decreto Provincial N° 1.018/16.



Bibliografía

Alianza para el Gobierno Abierto (2017). "III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2017-2019)". Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/digital_-_tercer_plan_de_accion.pdf

Alianza para el Gobierno Abierto (2019). "IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2019-2021)". Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuarto_plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_-_version_digital_-_argentina.pdf

Carmona, Rodrigo; López Accoto, Alejandro (2018). "El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública" Ediciones Universidad Nacional General San Martín. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/11/9789876303712-completo.pdf>

Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales (2018). "Blanco sobre negro: fotografía de las causas de corrupción de la Provincia de Buenos Aires". Disponible en: http://cidc.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/Ejemplo-3_-_text-completo_Gaceti-lla-causas-de-corrupcion-en-la-provincia.pdf

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Decreto Provincial N° 1018/16. Decreto reglamentario de la Ley 14.828/16. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/OnzA6SM0.html>

Decreto Provincial N° 3333/05. Decreto Provincial que establece la implementación del Presupuesto Participativo. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0YDDjcdV.html>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Provincia de Buenos Aires Compras. Disponible en: <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/Default.aspx>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2018). "Kit de Apertura Municipal". Disponible en: https://www.gba.gob.ar/static/municipios_abiertos/docs/Kit_de_Apertura_V.F._2018.pdf

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2017). Comunicado de la co-creación del compromiso subnacional de Gobierno Abierto. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/gobierno/noticias/la_provincia_co_creó_el_compromiso_subnacional_de_gobierno_abierto_para_el_3º_plan

Ley Provincial N° 14.828/16. Ley de creación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0X53DSax.html>

Ley Provincial N° 14.736/15. Ley de regulación del sistema Amigos del Tribunal. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BERWLFQV.html>

Ley Provincial N° 13.981/09. Ley de Contrataciones del Estado. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xDZ34hyV.html>

Ley Provincial N° 13.569/06. Ley que establece el procedimiento para las Audiencias Públicas. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VWEe8u-Gx.html>

Oficina de Fortalecimiento Institucional. Informe de gestión 2019. Disponible en: <https://rdam.mjus.gba.gob.ar/ofii/InformeGestionOFI2019.pdf>

Resolución Provincial N° 92/17. Resolución de creación del PBAC. Disponible en: <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/Repositorio/Resoluciones/Resolución%2092-17%20Habilitación%20del%20Sistema%20de%20Compras%20Electrónicas%20PBAC.pdf>





ORGANISMOS DE CONTROL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

Un sistema de integridad fortalecido requiere de organismos de control independientes, eficientes, que cuenten con recursos suficientes, orientados a la rendición de cuentas y con fuerza para la sanción de irregularidades.

Asimismo, los organismos de control deben garantizar la participación de la ciudadanía en todos sus procesos, promoviendo un diálogo constante en el que los objetivos del proceso de control se orienten a las necesidades de las personas.

La existencia y publicidad de planes e informes de auditoría, así como la incorporación de mecanismos de seguimiento y accountability social son ejes centrales de la función de control, eslabón fundamental de todo sistema de integridad.

Estado de situación

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en los Artículos 155 a 159 crea una serie de instituciones cuyo objetivo es el control de la actividad del Estado provincial. Dichos artículos establecen los lineamientos generales de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General, la Tesorería General y del Tribunal de Cuentas y en cada caso, las leyes respectivas establecen sus funciones, mecanismos de designación y remoción de sus titulares y las facultades sancionatorias.

Así, la Ley N° 13.767/07 de Administración Financiera, específica en su Artículo 3 que el sistema de control estará a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Sin perjuicio de que las tres instituciones tienen funciones de control,

únicamente la Contaduría y el Tribunal de Cuentas realizan auditorías de las acciones realizadas por el Estado provincial. El propósito principal de las instituciones de control bonaerenses son el examen de la Cuenta de Inversión (Tribunal de Cuentas), la legalidad de los actos de la Administración (Fiscalía de Estado) y el control interno de la gestión económico-financiera (Contaduría General). No tienen entre sus objetivos normativos el control de los resultados o el desempeño de las políticas públicas de gestión, así como tampoco la defensa de los derechos frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, función que recae conforme el Artículo 55° de la Constitución bonaerense, en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.^[1]

Competencias y facultades de los Organismos de Control

FISCALIA DE ESTADO

La Fiscalía de Estado^[2] lleva a cabo el control de legalidad de los actos administrativos del Estado provincial. Es el órgano constitucional a cargo de

la representación y defensa en juicio de la Provincia de Buenos Aires.^[3] Puede intervenir en las actuaciones administrativas mediante una vis-

1 | Ver Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

2 | Ver Fiscalía de Estado.

3 | Conforme la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Artículo 155, el Fiscal de Estado estará "encargado de defender el patrimonio del Fisco" y "será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Estado".



ta en la que verifica la legalidad de la decisión gubernamental por adoptarse, previo al dictado de la medida o bien mediante una impugnación administrativa una vez que la medida le fuera notificada. A su vez, puede promover acción judicial

contra el Poder Ejecutivo o autoridades administrativas con competencia para dictar resoluciones, cuando considere que sus actos son contrarios a la Constitución, las leyes o los reglamentos administrativos de la provincia.

CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

La **Contaduría General de la Provincia**^[4] ejerce el control interno de la gestión económico-financiera del sector público provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial.^[5] Las competencias del organismo están previstas en la Ley de Administración Financiera, en la Ley Orgánica de la Contaduría General (Decreto-Ley N° 8827/77) y en la Ley de Administración Financiera y de Control de la Administración General del Estado Provincial (Ley N° 13.767/07).

Una de sus funciones específicas es formular la Cuenta General del Ejercicio,^[6] la cual verifica el cumplimiento del Presupuesto sancionado el año anterior por parte del Estado. La Cuenta General, además de analizar cuestiones financieras, cuenta con comentarios acerca de los resultados de la gestión, específicamente si se cumplieron los objetivos y metas previstos en los programas presupuestarios. Una vez formulada la Cuenta General, se remite al Tribunal de Cuentas para su aprobación.

TRIBUNAL DE CUENTAS

El **Tribunal de Cuentas** es el organismo designado por la Constitución Provincial^[7] para ejercer el control sobre la administración y gestión de los recursos públicos de la Provincia de Buenos Aires, a fin de garantizar su uso adecuado, determinar posibles responsabilidades y prevenir irregularidades. Se trata de un órgano de control administrativo con funciones jurisdiccionales. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas^[8] establece las funciones, procedimientos, y alcances del rol de este órgano respecto a las cuentas públicas provinciales y municipales. Cuenta con atribuciones para estudiar y aprobar las rendiciones de cuen-

tas correspondientes a la Administración Central, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las Reparticiones Autónomas o Autárquicas, las Municipalidades y otros entes que reciban, posean o administren fondos o bienes fiscales. Específicamente, respecto a las cuentas provinciales, la Cuenta General del Ejercicio, formulada por la Contaduría General, debe ser aprobada por el Tribunal dentro de los 12 meses.^[9] El fallo que aprueba o desaprueba la Cuenta General debe estar fundamentado e indicar recomendaciones que contribuyan a mejorar las prácticas de gestión.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

Finalmente, la Provincia cuenta con la **Asesoría General de Gobierno** que tiene por objeto asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo, representar en juicio a la Provincia cuando no sea compe-

tencia de la Fiscalía de Estado, intervenir en denuncias administrativas y/o sumarios y promover la adecuación de los actos de la Administración Pública a las leyes de la Provincia.^[10]

4 | Ver Contaduría General de la Provincia.

5 | Ley Provincial N° 13.767/07, Artículo 103.

6 | Ídem, Artículo 44.

7 | Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Artículo 159.

8 | Ley Provincial N° 10.869/89.

9 | Ley Provincial N° 10.869/15, Artículo 17.

10 | Ley Provincial N° 13.757/07, Artículos 37 a 45.



Las facultades de control de la Defensoría del Pueblo de la Provincia

Por último, la Defensoría del Pueblo de la Provincia es una institución creada por la Constitución de la Provincia en su Artículo 55, que consagra su autonomía funcional y política del resto de los Poderes del Estado. La Ley Provincial N° 13.834/08 y sus modificatorias delinean sus funciones, entre las que se destaca la de *“iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los hechos u omisiones de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Pudiendo supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o*

sus empresas concesionarias.”^[11] Estas investigaciones pueden derivar en acciones y/o reclamos administrativos o judiciales.

Además de estas atribuciones relacionadas a los canales formales de denuncia sobre el accionar de la Administración Pública provincial, la Defensoría del Pueblo lleva a cabo e integra otras instancias de monitoreo y control de la gestión, como son los Observatorios de Derechos Humanos, el de Violencia de Género y el Órgano de Revisión de Salud Mental. La Defensoría también produce informes técnicos con análisis y diagnósticos sobre las políticas públicas que se llevan a cabo en la Provincia, y que se encuentran a disposición del público en su sitio web.

Instancias de control municipal

En la Provincia de Buenos Aires las funciones de control de las cuentas subprovinciales se encuentran en cabeza del Tribunal de Cuentas por medio de sus Delegaciones –tal como se establece en el Capítulo V de la Ley N° 10869/89 que regula a esta institución–. Las Delegaciones, tienen en-

tre sus funciones las de auditar las cuentas de los Municipios bajo su jurisdicción, contestar consultas de sus autoridades y reportar mensualmente al Tribunal de Cuentas sus actividades o bien solicitar su intervención en algún asunto.^[12]

Recomendaciones

El modelo de control enfocado a la revisión de la legalidad de los actos administrativos de la cuenta de inversión y la ejecución presupuestaria, que hoy define la estructura del sistema de control de la provincia de Buenos Aires, ha sido ya reemplazado por muchos Estados por un modelo de auditorías más comprehensivo. La tendencia más reciente muestra organismos de control –tanto internos como externos– con mayores alcances para controlar los resultados de la gestión y la política pública no sólo desde su faz financiera, sino en lo relativo a su desempeño y resultados.

A pesar de su diseño institucional, el Tribunal de Cuentas de la Provincia ha dado pasos hacia un modelo de auditoría más amplio, que incluye un análisis de los Programas de Gobierno desde una perspectiva que exceda lo exclusivamente financiero.^[13]

¹¹ | Ley Provincial N° 13.834/08, Artículo 12.

¹² | Ley Provincial N° 10869/89, Artículo 21.

¹³ | En su Plan Estratégico 2013-2017, el Tribunal se propuso por primera vez llevar a cabo auditorías de desempeño y cumplimiento de objetivos.



Sin embargo, y más allá de estos avances, un conjunto de propuestas impulse el rol de las instituciones de control en la Provincia de Buenos Aires, incluido lo que se refiere a rendición de cuentas y participación ciudadana, debería contener:

- 1 Incorporar funciones de auditorías de desempeño y resultado de las políticas públicas,** junto con los correspondientes mecanismos para ejecutarlas, tanto para el Tribunal de Cuentas como para la Contaduría General.
- 2 Crear herramientas que faciliten el control previo y concomitante de los actos de gobierno,** para que estas instituciones no se conviertan en meras revisoras de la gestión, sino que puedan contribuir a prevenir un mal desempeño de las instituciones públicas e incluso casos de corrupción. A nivel municipal, esto implica promover mecanismos de control basados en su autonomía y fortalecer el rol de las delegaciones del Tribunal de Cuentas en su vínculo con el sistema de control provincial.
- 3 Publicar proactivamente toda la información relativa a las actividades y resultados de trabajo de los organismos de control,** para que el proceso de rendición de cuentas de las instituciones públicas sea accesible a toda la ciudadanía. Para ello es necesario **publicar de manera actualizada todos los informes de auditoría y adaptarlos para que sean accesibles** –que incluyan gráficos, audios, videos, presentaciones interactivas y un lenguaje coloquial– e incorporen resúmenes ejecutivos para los resultados de los informes.
- 4 Publicar Planes de Auditoría en los sitios web del Tribunal de Cuentas y la Contaduría General, así como cualquier tipo de planificación de las actividades de control de los restantes organismos.** De esta forma, la ciudadanía puede consultar cuáles son los objetos de control para el período vigente, y monitorear los avances del proceso auditor, o bien aportar evidencia que podría servir de base para la ejecución de auditorías concretas.
- 5 Crear canales de diálogo directo y espacios de cooperación entre las autoridades de todos los organismos de control.** Es importante que las actividades de control tiendan a unificar esfuerzos, estableciendo objetivos comunes, evitando duplicaciones y promoviendo la interacción de sus respectivos trabajos. . Estos canales deberían estimular el intercambio no solo entre los **órganos que conforman el sistema de control constitucional:** el Tribunal de Cuentas, la Contaduría General y la Fiscalía de Estado, sino también con otros órganos tales como la Tesorería General, la Asesoría General, la Fiscalía de Estado y la Defensoría del Pueblo. La coordinación debe alcanzar el control tanto a nivel provincial como municipal.
- 6 Crear mecanismos de participación ciudadana e involucramiento de organizaciones de la sociedad civil al ciclo de control de las políticas públicas.** La participación de la ciudadanía permite incorporar información generada por actores sociales para la ejecución del proceso de control del gobierno y también permite que sus resultados sean apropiados por la ciudadanía como insumos para impulsar más y mejores políticas públicas.



Bibliografía

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cgp.gba.gov.ar/Home/Index>

Decreto-Ley N° 8.827/77. Ley Orgánica de la Contaduría General. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/ZxbZGhGx.html>

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.defensorba.org.ar/>

Fiscalía del Estado de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www2.fepba.gov.ar/>

Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.htc.gba.gov.ar/delegaciones>

Ley Provincial N° 13.834/08. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BEkrntQ0.html>

Ley Provincial N° 13.767/07. Ley de Administración Financiera y de Control de la Administración General del Estado Provincial. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BMyllFqB.html>

Ley Provincial N° 13.757/07. Ley de ministerios. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9LpIIPB.html>

Ley Provincial N° 10.869/89. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9rr1UP0.html>





TRANSPARENCIA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

El Estado de Derecho republicano se asienta en los principios de división de poderes y de legalidad. El primero refiere a un sistema de frenos y contrapesos en base al cual los tres Poderes del Estado se controlan mutuamente en el ejercicio de sus facultades, sin intervenir ni suplir la función inherente a cada uno. En esta distribución de roles, el Poder Judicial controla la constitucionalidad de los actos de los otros dos. Esa facultad se vincula con el segundo de los principios: quienes ejercen la autoridad judicial tienen a su cargo garantizar que el poder público sea ejercido de forma tal que la primacía de las leyes y los derechos de las personas sean el principio y fin de toda la actividad estatal.

Por estos motivos, es necesario preservar al Poder Judicial y a sus autoridades de cualquier tipo de injerencia de actores externos, de forma tal que sus decisiones se funden exclusivamente en la Constitución y las leyes. La independencia judicial opera de esta forma no sólo como reaseguro del adecuado funcionamiento institucional de la democracia sino también de los derechos de las personas y colectivos sociales.

La transparencia cumple un rol fundamental a la hora de garantizar autoridades judiciales independientes. Es necesario que la ciudadanía pueda monitorear que la actuación judicial sea, en todo momento, imparcial. A su vez, un Poder Judicial que rinda cuentas a la ciudadanía de forma permanente y proactiva aumenta la legitimidad de sus decisiones, la confianza ciudadana en su desempeño y reduce las posibilidades de corrupción.

Estado de situación

Existen diversos problemas de corte estructural que permiten la afectación de la independencia del Poder Judicial en la Provincia.

Uno de los principales mecanismos de protección de la independencia judicial es la realización de **procesos de selección** que garanticen la idoneidad e imparcialidad de quienes concursan para los cargos de juezas o jueces. **En la práctica, este ha sido uno de los procedimientos en los que mayor injerencia suele presentarse por parte de los restantes poderes.**

En su última reforma constitucional de 1994, la Provincia de Buenos Aires incorporó la figura del Consejo de la Magistratura. La configuración de este órgano tuvo como propósito incorporar una representación política más amplia a los procesos de selección con el propósito de estimular un

control recíproco entre las distintas fuerzas y así evitar que los Ejecutivos de turno pudieran controlar estos procesos. En este punto, resulta de central relevancia el adecuado equilibrio que debe preservarse entre los distintos estamentos que lo conforman, tal como determina la Constitución provincial.

El Consejo de la Magistratura se encuentra regulado actualmente por la Ley Provincial N° 11.868/96 y sus modificatorias, la más reciente mediante la Ley Provincial N° 15.058/18. En esta nueva norma se modifica el reglamento que determina el proceso mediante el cual se lleva a cabo la elección de funcionarias y funcionarios judiciales. Entre algunas de las incorporaciones recientes, el nuevo reglamento contempla un concurso público de oposición basado en la creación de un orden de mérito entre las postulaciones habidas al cargo.



Dicho orden se constituye a partir de evaluaciones escritas, instancias de evaluación orales, entrevistas personales y se puntúan los antecedentes profesionales y académicos de cada postulante. Una incorporación importante en este sentido es la obligación de que los exámenes orales y entrevistas personales sean grabados o filmados en registros que deben ser públicos. A su vez, cada postulante debe realizar un curso de dos años en la Escuela Judicial. Las calificaciones en este curso son parte de la evaluación para la conformación del orden de mérito. Del orden de mérito se elige discrecionalmente, a partir de los primeros siete puestos, la conformación de la terna. Esto implica que no necesariamente serán quienes ocupen los primeros tres puestos de este ranking quienes sean las y los tres candidatos a ocupar el puesto finalmente, algo que contradice el principio meritario que debe regir este proceso. Una vez conformada la terna, es enviada al Poder Ejecutivo para que elija a una o uno de esos 3 postulantes y remita su pliego para la aprobación de la Cámara de Senadores.

Si bien el nuevo reglamento subsana muchos de los problemas que hasta el momento presentaba el proceso de selección de autoridades judiciales en la Provincia, es necesario atender algunas cuestiones que pueden presentarse como obstáculos a la hora de garantizar concursos transparentes y basados en la idoneidad e independencia de candidatas y candidatos. Por ejemplo, es necesario que todas las instancias de evaluación cuenten con criterios de puntuación previos, que sean a su vez claros y constatables, de forma tal de evitar arbitrariedades a la hora de elaborar el orden de mérito. En particular, es necesario que las instancias anónimas tengan una mayor ponderación en la puntuación total. A su vez, en relación al valor de los antecedentes profesionales, es fundamental incorporar criterios que no discriminen en favor de quienes cuentan con carrera en el Poder Judicial o en el ejercicio de la matrícula, si no que favorezcan la incorporación de profesionales del derecho que provengan de otros perfiles. Por último, la reglamentación vigente no contempla mecanismos que tiendan a revertir el notorio techo de cristal que aún persiste en materia de género, dado que la mayor parte de las ternas y las autoridades judiciales finalmente elegidas son varones.

Otro mecanismo marcadamente sensible en lo que a independencia judicial refiere, es la **sanción de las juezas y los jueces** por mal desempeño. No en vano, la estabilidad en el cargo es uno de los requisitos presentes en la mayoría de las legislaciones del planeta. Al igual que lo que ocurre en otras jurisdicciones, este es un mecanismo que por la forma en la que se encuentra regulado habilita distintos tipos de discrecionalidades. En algunos casos, estos márgenes de arbitrariedad han sido utilizados para evitar el impulso de investigaciones y sanciones de juezas y jueces. A la vez, también es una herramienta que ha sido utilizada con el propósito de presionar y condicionar decisiones judiciales, e incluso destituir a las autoridades judiciales que no se ajustan a los intereses de la administración de turno.

A nivel local, el mecanismo está regulado en el Artículo 182 de la Constitución provincial –que no recibió modificaciones en la reforma de 1994– y en la Ley de Procedimiento para el Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios N° 13.661/07. Esta normativa comprende las causales disciplinarias por las que pueden ser denunciadas magistradas y magistrados. Tal como se encuentra diseñado, el sistema sancionatorio vigente tiene como finalidad exclusivamente la destitución o absolución del magistrado o magistrada acusado. No existe un mecanismo de rendición de cuentas destinado a establecer sanciones para faltas leves o intermedias que no ameriten una destitución del cargo, lo que representa un grave problema a la hora de controlar el desempeño periódico de las autoridades judiciales.

Los estándares internacionales en materia de causales y procedimientos de remoción de juezas y jueces, establecen que los reglamentos deben contener reglas claras en cuanto a las causales y procedimientos de separación del cargo.

Muchas de las causales no cumplen con el nivel de detalle y precisión que dichos estándares enuncian ya que, por ejemplo, las causales establecidas en los incisos d), e), i) y q) del Artículo 21 presentan una clara falta de precisión y ambigüedad, que deja a la completa arbitrariedad del juzgador lo que se entiende, por ejemplo, cómo *“incumplimiento de los deberes inherentes al cargo”*.



A partir de la Ley Provincial N° 15.031/18 se dispusieron plazos abreviados para todo el proceso, la irrecurribilidad de la sentencia y se garantiza que la presidencia del proceso disciplinario permanezca en todo momento a cargo de quien ejerce la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia al momento de su inicio. Sin embargo, esta reforma aún no ha exhibido mejoras en los indicadores de celeridad y transparencia de este importante mecanismo institucional.

Es necesario impulsar un sistema disciplinario de autoridades judiciales que respete todas las garantías de defensa en juicio y que evite ser manipulado para satisfacer intereses ajenos al rol de la Justicia. Además, es importante que promueva adecuadamente la participación ciudadana, incluyendo particularmente a los Colegios de Abogados y otras organizaciones de la sociedad civil, algo que en la actualidad la legislación no contempla.

Además de la importancia de la reglas sobre la forma en la que ingresan y egresan del Poder Judicial sus funcionarias y funcionarios, son importantes aquellas que determinan los límites de su accionar mientras duran en el cargo. **El Poder Judicial de la Provincia no cuenta con un Código de Ética** que regule de forma transversal los posibles conflictos de intereses, que establezca de forma clara los principios que deben regir el accionar judicial, sobre todo en lo que refiere a la motivación de sus actos y la transparencia en el desarrollo de su labor. **Por su parte, el Ministerio Público sí cuenta con un Código de Ética con alcances a la labor de las y los defensores públicos y fiscales de la Provincia.**

Por último, y no menos importante, la independencia judicial demanda que los órganos que deben impartir el servicio de justicia cuenten con **recursos suficientes** que no estén atados a la discrecionalidad de los restantes Poderes del Estado. Si bien la proporción de recursos asignada al Poder Judicial no varió demasiado, según estimaciones propias basadas en el presupuesto asignado por ley, de los últimos 5 años perdió recursos en tres de ellos, especialmente en los últimos dos.

En particular, durante 2019 la Suprema Corte de Justicia advirtió en más de una ocasión al Poder Ejecutivo por la insuficiencia de recursos. Si bien

los salarios de las autoridades del Poder Judicial se encuentran entre los más altos del Sector Público Provincial, esta situación puede impactar negativamente en la calidad de la infraestructura de los juzgados y en los recursos con los que cuentan juezas y jueces para llevar a cabo su labor de manera adecuada. La falta de recursos, o en algunos casos su uso ineficiente, condiciona la capacidad de las oficinas judiciales de llevar a cabo una gestión de las causas a su cargo de manera eficiente y transparente, lo que puede contribuir a un accionar más opaco de la Justicia y, por ende, más susceptible a afectaciones a su independencia.

La transparencia en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires

En cuanto a la transparencia del Poder Judicial provincial, resultan relevantes varios aspectos que se vinculan directamente con el monitoreo de su independencia frente al resto de los poderes, así como con la rendición de cuentas respecto a su integridad y desempeño en el cargo.

En materia de independencia, tal como fue descrito anteriormente, es fundamental que se transparente todo lo atinente a los procesos de selección y sanción de funcionarias y funcionarios judiciales.

En lo que refiere a los concursos de selección, desde la sanción de la nueva ley no fueron finalizados nuevos procesos de selección, incluso cuando el artículo 25 indica que deben realizarse al menos dos convocatorias por año. La reglamentación indica que serán convocados a través del sitio web del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente, se puede observar en el sitio qué concursos fueron aprobados para comenzar la convocatoria de postulantes, en qué estado se encuentran los ya comenzados –incluso se puede acceder a la lista de “acreditados”, es decir, las personas que realizaron su inscripción y reúnen los requisitos para participar de los concursos–. También se publican los resultados de algunos exámenes –se observan únicamente resultados de las instancias escritas–. No se encuentran publicados los exámenes para un monitoreo de la evaluación otorgada e incluso a la fecha sigue siendo necesaria la conformidad del o la postulante para que su examen pueda



ser publicado. La reglamentación tampoco establece aún con claridad la forma en la que se publicaran los resultados finales de los concursos y la conformación del orden de mérito, para luego contrastarla con la conformación final de las ternas. Por otro lado, se encuentra disponible el listado de las ternas de cada uno de los concursos aprobados por el Plenario del Consejo de la Magistratura –actualmente solo de las anteriores a la reforma de 2018– que son enviadas a la Gobernación para la selección del recurso a ocupar la vacancia.

A pesar de que la nueva reglamentación ya contempla que las evaluaciones orales y las entrevistas son públicas y deben ser grabados, hoy no están publicadas de forma activa en el sitio web del Consejo de la Magistratura. En consecuencia, es necesario establecer un mecanismo para la digitalización y acceso irrestricto a las filmaciones mediante su publicidad a través de Internet, consignando nombre completo, tema y calificación como parte de la descripción del video.

En cuanto a los **procesos disciplinarios**, la Constitución provincial¹ encarga esta tarea a un Tribunal de Enjuiciamiento que es presidido por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia. En lo relativo a su publicidad, existe poca información disponible en el sitio de la Suprema Corte bonaerense sobre esta función. En primer lugar, **no existe un registro de las denuncias recibidas, con el detalle de las que fueron admitidas y las que no, así como tampoco de la totalidad de los procedimientos iniciados**. En el apartado “resoluciones” existe información sobre algunos sumarios de juicios en curso, incluidas medidas cautelares (suspensiones, por ejemplo) o investigaciones que fueron cerradas y archivadas; pero la disponibilidad de información se limita a 2019, sin que exista posibilidad de acceder a resoluciones de años anteriores. Por otra parte, el sitio cuenta con un apartado de “veredictos y sentencias”, en la que figuran las resoluciones finales de los juicios. El problema, al igual que con las resoluciones, es que sólo aparece la información de 2019, con la misma vacancia retroactiva.

En materia de integridad, la transparencia de las

Declaraciones Juradas Patrimoniales de funcionarias y funcionarios judiciales cobra particular relevancia. Las declaraciones juradas son una fuente de información indispensable para el control cruzado entre agencias estatales, así como para el control social que debe poder ejercer la propia ciudadanía. Conocer con certeza la evolución patrimonial de quienes son representantes del pueblo o de quienes imparten cotidianamente justicia y poder verificar que cumplen con sus obligaciones públicas, contribuye a mejorar la confianza en las instituciones y la propia legitimidad de quienes tienen la responsabilidad de administrar los recursos públicos, resolver los conflictos que se le presentan, asegurar el cumplimiento de nuestra Constitución y proteger los derechos.

La Suprema Corte Justicia bonaerense aprobó el Acuerdo N° 3.880/17, que aprueba el “Reglamento de Declaraciones Juradas Patrimoniales”. Este reglamento alcanza a la totalidad de las magistradas y los magistrados y funcionarias y funcionarios judiciales, así como a toda o todo agente que realice actividades relacionadas a la adquisición, gestión o administración de bienes o servicios. Un aspecto positivo de esta resolución es que establece la plena digitalización de todas las declaraciones juradas, incluida su firma. La presentación de la declaración jurada es una obligación al momento de asumir el respectivo cargo, durante todos los años de su duración y al momento del cese en las funciones.

En cuanto a la publicidad de las Declaraciones Juradas y las formas de acceder a esta documentación, la reglamentación vigente es bastante restrictiva. En primer lugar, dispone que se hará público un formulario sintético (del que no aclara contenido) al que para acceder deberá completarse un formulario a través de la página web del Tribunal y del Ministerio Público, mediante firma digital, algo que poca parte de la ciudadanía posee. En caso de no contar con esta firma, la consulta debe realizarse personalmente ante el Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales, ubicado en la Ciudad de La Plata. Por otra parte, el formulario en cuestión sólo permite solicitar de a una declaración jurada por vez, lo que limita considerablemente el acceso a la totalidad de

1 | Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Artículo 182.



esta información. A su vez, el formulario solicita una declaración de interés respecto al pedido y el destino que se le pretende dar, lo que viola el principio de publicidad de esta información pública. Además, aun cuando la reglamentación no lo establece, actualmente el sitio de la Suprema Corte de Justicia indica que al momento de solicitar una Declaración Jurada se le correrá traslado a la autoridad en cuestión para que pueda expedirse en el plazo de 2 días hábiles al respecto.

En 2018, la Legislatura de la Provincia aprobó la Ley N° 15.000/18 sobre el sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales del Poder Ejecutivo y Legislativo. Allí se garantiza la libre accesibilidad de esta información y es una normativa mucho más exhaustiva que la del Poder Judicial. Si bien el Poder Judicial fue invitado a adherir, hasta el momento^[2] no ocurrió.

Por último, un ejercicio transparente de sus funciones por parte del Poder Judicial implica que la ciudadanía pueda acceder a información precisa y clara sobre la forma en que lleva las tareas que el sistema democrático de la Provincia le encarga. La publicidad de los actos del Poder Judicial está garantizada por el Artículo 169 de la Constitución provincial.

La Suprema Corte bonaerense aprobó el Acuerdo N° 3.852/17 que contiene el “Reglamento de Control de Gestión”. Allí se establecen los principios, mecanismos, alcances y responsabilidades para dicho control. Además, este mismo órgano aprobó la Resolución N° 173/18 que crea el Programa de Monitoreo de la Gestión Judicial en la órbita de la Subsecretaría de Control de Gestión. Sin embargo, es muy poca la información que puede encontrarse disponible en internet o por otras fuentes respecto a estadísticas judiciales, re-

sultados de auditorías o cualquier otro indicador que dé cuenta de la calidad del servicio de justicia en la Provincia. Esta situación se presenta de forma bastante similar en el Ministerio Público, que cuenta con su propia regulación.

En cuanto a las sentencias, en el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia puede accederse a las sentencias de dicho Tribunal y a las de algunos Tribunales inferiores bonaerenses, pero no de la totalidad. El buscador dispuesto a tales efectos es poco claro y dificulta muchas veces la búsqueda de sentencias para quien no se encuentre familiarizado con el sistema judicial o un cierto lenguaje jurídico.

Otro aspecto clave de la transparencia son las **instancias que permiten a la ciudadanía presenciar y participar activamente de los actos del Poder Judicial**. No existe una legislación unificada para la realización de Audiencias Públicas en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, como sí ocurre con la Ley Provincial N° 13.569/06 que establece el procedimiento para la realización de dichas audiencias convocadas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo.

En términos de participación en el proceso judicial, la Provincia de Buenos Aires se encuentra entre las pocas que han reglamentado y puesto en funcionamiento el instituto del Juicio por Jurados. La Ley Provincial N° 14.543/13 plantea esta modalidad como optativa y es quien sea acusada o acusado quien puede elegir o no continuar con ella, según el Artículo 22 bis, que establece que *“el Tribunal de jurados conocerá en los delitos cuya pena máxima en abstracto exceda de quince (15) años de prisión o reclusión o, tratándose de un concurso de delitos, alguno de ellos supere dicho monto”*.



Recomendaciones

Las medidas para la consolidación de un Poder Judicial independiente y transparente en la Provincia de Buenos Aires, deberían:

1 Aumentar la transparencia y participación en los mecanismos de selección.

Para que los concursos de selección de juezas y jueces garanticen su plena idoneidad e independencia, todas las etapas de evaluación deben contar con criterios objetivos y verificables, a la vez que con evaluadores y evaluadoras imparciales y preparados para la tarea. A su vez, es necesario que se involucre a la ciudadanía a través de instancias de impugnación y au-

diencias públicas. El Consejo de la Magistratura debe asegurar plena transparencia de todo el proceso, a través de bases de datos accesibles y desagregados sobre los resultados de cada postulante y concurso, y de la publicación de los exámenes escritos, orales y las entrevistas personales.

2 Reformar los mecanismos de sanción y remoción para promover un control independiente de la actividad judicial.

En materia de procesos sancionatorios, es necesario modificar la legislación y la reglamentación aplicable, de forma tal que promueva que el uso de este mecanismo esté motivado exclusivamente en un control imparcial del desempeño de las autoridades judiciales. Es necesario incorporar instancias de sanción para faltas que no ameriten la remoción, y reforzar que las instancias de remoción estén basadas en causales objetivas y verificables, para que la

labor del Tribunal de Enjuiciamiento se ajuste de forma plena a las garantías constitucionales de defensa en juicio y una composición del Tribunal de Enjuiciamiento que garantice imparcialidad. Al igual que con los concursos, es necesario incorporar la participación de la ciudadanía al proceso, promover la rendición de cuentas sobre el desarrollo y los resultados de estos procesos, sobre todo a través de la publicación de información suficiente y accesible..

3 Sancionar un Código de Ética Judicial.

Es necesario que la Provincia cuente con instrumento basado en los mejores estándares posibles, como el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, que regule la integri-

dad y prevenga hechos de corrupción de todas las autoridades que intervengan en un proceso y permita el control bonaerense sobre su desempeño.

4 Aumentar los niveles de rendición de cuentas del Poder Judicial a partir de la generación y publicación de estadísticas e información sobre el cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, es importante que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia impulse el rol de las áreas encargadas de producir información y estadísticas sobre el desempeño del Poder Judicial bonaerense. Es fundamental que

esta información se publique de forma proactiva y en formatos abiertos, para que la ciudadanía cuente con evidencia sobre la forma en que está siendo garantizado su derecho de acceder a una justicia ágil y transparente.



5 Propiciar la asignación de recursos presupuestarios suficientes y estables para que el funcionamiento del Poder Judicial responda a las demandas de la ciudadanía y sea plenamente autónomo.

Las dificultades que enfrenta el Poder Judicial de la Provincia en materia de recursos financieros, técnicos y humanos deben ser subsanadas a partir de una asignación presupuestaria adecuada a los problemas actuales. A su vez, la previsibilidad en cuanto a la cantidad de los

recursos asignados a la administración de la justicia propicia un accionar independiente de las autoridades judiciales, que no dependen de asignaciones discrecionales por parte de los restantes poderes.

6 Fortalecer los espacios de participación ciudadana, como las audiencias públicas o los Amicus Curiae.

La Provincia registra avances recientes en algunos Fueros en lo que respecta a la participación ciudadana, como es el caso del juicio por jurados en materia penal o el “Plan de implementación de la oralidad” para los procesos civiles. Sin embargo, muchos órganos del Poder Judicial, sobre todo los de mayor jerarquía, cuentan con escasas instancias de participación ciudadana. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia bonaerense debería realizar Audiencias Públicas sobre las causas de interés público que llegan a su conocimiento, algo que hasta la fecha no ha implementado.

De forma inversa, hoy el Amicus Curiae o “Amigo del Tribunal” es un mecanismo de participación ciudadana exclusivamente permitido ante la Suprema Corte Justicia –Ley Provincial N° 14.736/15-. Es necesario contar con una nueva regulación que habilite la presentación de Amicus Curiae en todas las instancias del proceso judicial, de forma que aumente la posibilidad de que la ciudadanía realice un seguimiento de las causas de interés público y reduzca la discrecionalidad a la hora de habilitar la participación de terceros ajenos a un proceso.

7 Implementar el juicio por jurados en casos de corrupción.

Habilitar la participación ciudadana en la tramitación de causas de corrupción permite quitarle peso político a las decisiones que toman las autoridades judiciales en esos casos así como contribuir a la independencia del Poder

Judicial. Además, el juicio por jurados no se trata sólo de un derecho del imputado, sino también del derecho de la ciudadanía a ser partícipe de las decisiones judiciales que se toman en este tipo de procesos.



Bibliografía

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Ley Provincial N° 15.058/18. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BEkKwtQ0.html>

Ley Provincial N° 15.031/18. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VwlaXCW0.html>

Ley Provincial N° 15.000/18. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/08OeAuZV.html>

Ley Provincial N° 14.736/15. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BERWLFQV.html>

Ley Provincial N° 14.543/13. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xqQlAspx.html>

Ley Provincial N° 13.661/07. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/02eResGV.html>

Ley Provincial N° 13.569/06. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VWFe8uGx.html>

Ley Provincial N° 11.868/96. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9OdJFPx.html>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/justicia_y_ddhh/ddjj/hormativa

Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Código de Ética. Acuerdo N° 3.880/17. Disponible en: https://www.mpba.gov.ar/files/documents/PG_n_32-19_C_digo_de_Etica_MPBA_Anexo_.pdf

Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (2017). Reglamento de Declaraciones Juradas Patrimoniales del Poder Judicial. Acuerdo N° 3.880/17. Disponible en: <https://www.mpba.gov.ar/files/documents/AC%203880.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA) "Código Iberoamericano de Ética Judicial". Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_57.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. BASE de Jurisprudencia. Disponible en: <https://juba.scba.gov.ar/Busquedas.aspx>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. "Mi Portal". Disponible en: <https://miportal.scba.gov.ar/Patrimonio/ConsultaPublica.aspx>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (2018). Resolución N° 173/18. Creación del Programa de Monitoreo de la Gestión-Tablero de Control. Disponibles en: <http://www.scba.gov.ar/controldegestion/Archivos/Ver%20resoluci%C3%B3n%20173-18.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (2017). Reglamento de Control de Gestión de la Jurisdicción Administración de Justicia. Acuerdo N° 3.852/17. Disponible en: <http://www.scba.gov.ar/controldegestion/Archivos/Acuerdo%203852.pdf>





SISTEMA ELECTORAL TRANSPARENTE Y RESPONSABLE EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

Para garantizar los derechos políticos es central contar con sistemas electorales que aseguren la representación de todos los intereses legítimamente constituidos, así como elecciones regulares, limpias y competitivas.

Sin embargo, estos rasgos no garantizan per se la integridad del sistema electoral. Se requiere un marco legal amplio –ausente hoy en territorio bonaerense–, que obligue a una exhaustiva rendición de cuentas a los partidos políticos, con especial énfasis en los que ejercen el gobierno y su relación con los recursos públicos que administran.

A esto se suma contar con autoridades electorales independientes, con capacidades financieras y técnicas suficientes para realizar sus tareas y que puedan aplicar sanciones realmente disuasorias frente a irregularidades, sobre todo, de financiamiento de las campañas electorales.

La transparencia e integridad de los instrumentos de sufragio, la existencia de un Código Electoral específico, así como los mecanismos que garanticen que el financiamiento de la política sea trazable y en base a recursos legítimos son, junto con la posibilidad de monitoreos cívicos de las elecciones, líneas de trabajo centrales para promover la transparencia y responsividad del sistema electoral.

Estado de situación

Ley Electoral / Sistema Electoral

El Sistema Electoral vigente en la Provincia de Buenos Aires se plasma en la Ley Provincial N° 5.109/46. En el Capítulo II de la Ley Electoral, se encuentra regulado el sistema de división electoral que rige en la Provincia, que indica que los 135 distritos bonaerenses serán divididos en 8 secciones electorales, sólo 1 de ellos –la Sección Capital u 8°– estará conformado por un único partido, en este caso, La Plata. Esta división se realiza para la elección de representantes de las dos Cámaras Provinciales, mientras que el Artículo 13, establece la cantidad de legisladoras y legisladores que cada Sección Electoral elige.

La totalidad del sistema electoral bonaerense, se rige por las siguientes normas:

- **Decreto-Ley N° 9.889/82:** Establece el marco orgánico de funcionamiento de los partidos políticos y agrupaciones municipales;

- **Ley Provincial N° 14.086/10:** Establece el Régimen de Elecciones Primarias Abiertas Obligatorias y Simultáneas, también llamadas EPAOS;

- **Ley Provincial N° 14.836/16:** Limita la reelección indefinida. A partir de esta Ley, y su respectivo Decreto Reglamentario, se limita a una sola reelección de forma consecutiva;

- **Ley Provincial N° 14.848/16:** Establece la participación política equitativa entre géneros para los cargos públicos electivos;

- **Ley Provincial N° 15.000/18:** Regula el sistema de Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos y, en su Artículo 4, hace extensiva a los candidatos oficializados a ejercer algún cargo público electivo la obligación de presentar sus declaraciones juradas patrimoniales.

La Provincia de Buenos Aires tiene el desafío de reconstruir su estructura electoral a partir de un Código Electoral propio. En la actualidad,



el distrito no está en condiciones de organizar un proceso electoral por su propia cuenta en caso de necesitarlo y esto le quita autonomía, de lo que se deriva que siempre se desarrollen en simultáneo con la elección nacional.

La magnitud de la Provincia es sin dudas un reto en la el diseño un Código Electoral propio, moderno, exhaustivo, y con altos estándares de transparencia. Pero otros distritos de magnitud grande marcaron una diferencia favorable en este tema. Y estas reformas incluyeron entre los cambios que generaron excelentes experiencias, a la incorporación de la Boleta Única Papel, oxigenando el vetusto conjunto de sistemas electorales que existen en Argentina.

Paridad de Género

La Ley Provincial N° 14.848/16 modificó a la Ley Electoral Provincial, con el objetivo de generar una **participación equitativa en los cargos públicos electivos de la Provincia de Buenos Aires**. De esta manera, las listas que presentan los partidos políticos deberán contar con un *“(50%) del sexo femenino y otro cincuenta por ciento (50%) del sexo masculino”* aclarando que debe establecerse el mecanismo de *“alternancia y secuencia- lidad entre sexos por binomios (mujer-hombre u hombre-mujer)”*.^[1]

A nivel del Poder Ejecutivo Provincial, previo a la sanción de la Ley de Participación Equitativa mencionada previamente, sólo en 3 oportunidades una mujer ocupó algún lugar en el binomio en la fórmula electoral del Poder Ejecutivo Bonaerense: en 1983^[2] con la vuelta de la democracia a nuestro país, asumió por la Unión Cívica Radical, la primera Vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires, Elva Roulet; luego, en 2003^[3], asumió el mismo cargo Graciela Giannettasio, en una fórmula del Partido Justicialista y, por último, en 2015^[4] asumió la primera Gobernadora Bonaerense por

la Alianza Cambiemos, María Eugenia Vidal. En la gestión actual, y con la normativa de paridad vigente, el cargo de Vicegobernadora lo ocupa Verónica Magario. A nivel de los Poderes Ejecutivos Municipales, entre 1991^[5] y 2019, el porcentaje de Intendentas mujeres no ha sido superior al 5% sobre el total de intendencias. En la elección de 2019, fueron electas 6 mujeres como como responsables de Poderes Ejecutivos Municipales.^[6]

En la esfera del Poder Legislativo, antes de la Ley de Paridad, las mujeres representaban el 25% en la Cámara de Diputados y el 24% en el Senado. En las primeras elecciones en que se implementó la participación equitativa –en 2017–, pasaron a ocupar un 35% de las bancas en cada Cámara.^[7] Tras las últimas elecciones de 2019, del total de Diputados y Senadores Provinciales, el 55,07% son hombres y el 44,93% mujeres.^[8] Por lo tanto, se evidencia que la Ley tuvo un efecto positivo reflejado en el aumento del porcentaje de participación política de las mujeres en la Legislatura provincial.

En el plano de los Concejos Deliberantes, en las elecciones de 2015 –previo a la sanción de la Ley de Paridad–, el porcentaje de asunción de Concejales en todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires era de 33%, pasando a ser de 45% en 2017.^[9] Por ende, es posible observar que, a nivel municipal, la presencia de mujeres en los Concejos Deliberantes también incrementó con la implementación de la Ley de Paridad.

Financiamiento Electoral

La Provincia de Buenos Aires **no tiene un régimen propio de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, así como tampoco cuenta con un régimen que limite los gastos durante la campaña electoral**. Posee algunas normas sin articulación en un plexo normativo coherente y actual, que se hace patente con la vigencia del Decreto-Ley N° 9.889/82.

1 | Ley Provincial N° 14.848/16, Artículo 2. Cabe destacar que el Artículo 5 de la Ley N° 14.848/16 establece que *“el género del candidato estará determinado por su Documento Nacional de Identidad (DNI), independientemente de su sexo biológico”*.

2 | Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (1983).

3 | Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2003).

4 | Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2015).

5 | CIPPEC (2017a).

6 | Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019).

7 | En la Cámara Baja, en la Sección Electoral Octava (también llamada Sección Electoral Capital) fueron electas el 50% de Diputadas Provinciales mujeres, lo que representa una suba aproximada del 23% en relación a la última vez que dicha Sección Electoral eligió esta categoría en 2013. En la Sexta y en la Segunda Sección, las mujeres alcanzaron el 45% y, en la Tercera Sección, el 44%.

8 | Datos de elaboración propia en base a los resultados provinciales - Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019).

9 | CIPPEC (2018).



La Constitución bonaerense establece como marco para su Régimen Electoral que *"la Provincia contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos, los que deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios"*.^[10] Para este fin, el Decreto-Ley antes mencionado, prevé crear un Fondo Partidario Permanente para los partidos políticos, busca *"proveer a los partidos provinciales y agrupaciones municipales reconocidos, de medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales"*.^[11] no obstante ello, en la práctica este fondo nunca fue implementado.^[12] La **falta de creación de este Fondo** implica que los partidos políticos pierdan la posibilidad de contar con una fuente adicional de financiamiento para solventar sus actividades de desenvolvimiento institucional. A esto se suma que **no existe norma que regule el financiamiento público para la impresión de boletas en las elecciones generales**, aunque sí para existe para las EPAOS.^[13]

Por otro lado, **el financiamiento en base a aportes privados no está regulado**: no se establecen límites a los aportes que pueden realizar tanto individuos como empresas, así como tampoco se especifican medios de pago, haciendo imposible la trazabilidad de los recursos. Sólo se define alguna prohibición en el Artículo 40 del Decreto-Ley N° 9.889/82, al definir que las únicas limitaciones que existen en referencia a las campañas electorales son las asociadas a los aportes de origen anónimo (salvo que sean provenientes de colectas populares), de entidades estatales, de asociaciones sindicales y/o de personas que hayan sido obligados por superiores jerárquicos.

La Provincia también presenta una vacancia normativa importante en lo relativo a la definición de **las campañas electorales**. Si bien el Artículo 16 de la Ley Provincial N° 14.086/10 define los plazos para las EPAOS, no existe igual previsión para las elecciones generales. Asimismo, no se establece con precisión los límites referidos a actividad y actos oficiales, ni establece tope para los

gastos a realizar en estos rubros.^[14]

En lo referido a la **rendición de cuentas**, el Decreto-Ley N° 9.889/82 establece en Artículo 45 que los partidos políticos deben llevar una contabilidad detallada de *"todo ingreso o egreso de fondos o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilios de las personas que los hubieran ingresado o recibido"* –inciso a– y presentar anualmente el estado de su patrimonio, así como el movimiento de ingresos y egresos –inciso b–. No obstante esto, **al no encontrarse regulada la forma en la cual debe presentarse esta información** (ni el formato, ni el contenido) cada partido aplica sus propios criterios, dificultando la tarea de control sobre el cumplimiento cabal de esta obligación, así como de la consistencia de la información aportada. Los informes patrimoniales en cuestión se publican por Ley en el Boletín Oficial de la Provincia. Además, la Junta Electoral de la Provincia los publica en un apartado de su sitio web, relativo a los Balances de Asociaciones Políticas.^[15] En lo que respecta a las campañas electorales, las agrupaciones políticas deben informar a la Junta Electoral *"dentro de los sesenta (60) días de celebrado el acto electoral provincial o municipal en que haya participado el partido o agrupación municipal, relación detallada de los ingresos y egresos concernientes a la campaña electoral."* Sin embargo, no existen actualmente leyes provinciales que obliguen a los partidos a hacer pública ante el electorado su información financiera en periodos electorales. En la práctica muy pocos partidos lo hacen.^[16]

La Junta Electoral es la encargada de efectuar los controles patrimoniales de cada partido y tiene, a su vez, la atribución de dictar Resoluciones Técnicas que fortalezcan su capacidad de control sobre los mismos. No obstante, **en la práctica el potencial disuasorio de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento o irregularidades se vuelve poco efectivo**.

10 | Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Artículo 59.

11 | Decreto - Ley N° 9889/82, Artículo 53.

12 | CIPPEC (2017b).

13 | Ley Provincial N° 14.086/09, Artículo 17.

14 | CIPPEC (2017b).

15 | Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019b).

16 | Partido Justicialista Bonaerense y Partido Comunista de la Provincia de Buenos Aires.



Recomendaciones

Un marco regulatorio para un sistema electoral transparente responsable para la Provincia, debe contemplar:

- 1 Sancionar un régimen electoral provincial** coherente que unifique los criterios normativos para la vida de los partidos políticos y el desarrollo de las campañas electorales en consonancia con principio de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Este debe permitir el control absoluto de cada uno de sus pasos por parte de los partidos políticos participantes, la Justicia Electoral, y la ciudadanía.
- 2 Regular los procesos electorales generales** en consonancia con la normativa vigente y articulados con lo existente para la EPAOS.
- 3 Estipular e implementar disposiciones respecto a los montos, límites y criterios para los aportes públicos y privados** destinados a la actividad de las agrupaciones políticas provinciales, así como los **topes para los gastos** que puedan realizarse, sobre todo en el marco de las campañas electorales.
- 4 Incorporar mecanismos de formalización** –prohibiendo o limitando al máximo los aportes en efectivo–, trazabilidad –por medio de la bancarización e identificación de aportantes– y posibilidad de reversión de donaciones cuando no cumplan con los requisitos establecidos por la normativa vigente.
- 5 Explicitar y hacer operativos los mecanismos de transferencias de recursos entre distritos** –entre instancias nacionales y subnacionales– que cumplieren con los requisitos de transparencia y trazabilidad de los recursos, sobre todo en el desarrollo de campañas electorales.
- 6 Establecer formatos unificados y consistentes para la rendición de cuentas anual de las agrupaciones partidarias** en torno a su situación patrimonial y de ingresos y egresos.
- 7 Aplicación efectiva de la normativa orientada a garantizar la paridad de género** en las agrupaciones políticas y en las postulaciones a cargos electivos, sancionando de manera disuasoria su incumplimiento.
- 8 Fortalecer las capacidades de los organismos de control asociados al funcionamiento de los partidos políticos y al financiamiento de campañas electorales**, con base en recursos humanos, capacidades técnicas y tecnológicas orientadas al control preventivo de irregularidades.
- 9 Promover la publicación y apertura de información sobre financiamiento político**, en formatos abiertos y reutilizables, complementadas con visualizaciones simplificadas orientadas al fortalecimiento del control social preventivo de irregularidades.



Bibliografía

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2018). "Sin barreras. La ley de paridad en los municipios bonaerenses". Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/sin-barreras-la-ley-de-paridad-en-los-municipios-bonaerenses/>

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2017a). "Porcentaje de intendentas y población gobernada por una mujer. Provincia de Buenos Aires (1991-2017)". Disponible en: <https://www.cippec.org/grafico/porcentaje-de-intendentas-y-poblacion-gobernada-por-una-mujer-provincia-de-buenos-aires-1991-2017/>

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. (2017b) "Quién, cómo y en qué: recomendaciones para desarrollar un régimen de financiamiento de la política en PBA". Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/07/187-DPP-IP-Quien-como-y-en-que-recomendaciones-para-desarrollar-un-regimen-de-financiamiento-en-la-politica-en-PBA.pdf>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Decreto-Ley Provincial N° 9.889/82. Ley Orgánica de los Partidos Políticos y Agrupaciones Municipales. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VNRzouMV.html>

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019). Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/mapa-generales-definitivo.php>

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2019). Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/balances.php>

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2017).

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2015).

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2013).

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2003).

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (1983). Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/1983gobernador.pdf>

Ley Provincial N° 15.000/18. Regula Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/08OeAuZV.html>

Ley Provincial N° 14.848/16. Participación Política Equitativa entre Géneros para todos los cargos públicos. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VryGgsOB.html>

Ley Provincial N° 14.836/16. Modifica la Ley Orgánica de las Municipalidades, de Educación y Electoral. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0zQbDs8V.html>

Ley Provincial N° 14.086/09. Establece el régimen de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xkDZgUAB.html>

Ley Provincial N° 5.109/46. Ley Electoral. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VGW7pl-WV.html>

Partido Comunista de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://pca.org.ar/documentos/EstadosContables-2014-PC-ProvinciadeBuenosAires.pdf>
Fecha de consulta 07-01-2020

Partido Justicialista Bonaerense. Disponible en: <http://www.pjbonaerense.org.ar/estados-contables/>
Fecha de consulta 07-01-2020







¿QUÉ ES IMPACTAR?

IMPACTAR es un proyecto destinado al fortalecimiento del sistema de integridad de la Provincia de Buenos Aires, **por medio del aumento e impacto de la participación de la sociedad civil** en la construcción de políticas públicas democráticas, inclusivas y sustentables.



OBJETIVOS

- 1 Mejorar las capacidades de participación e incidencia de organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales en las políticas públicas de integridad.
- 2 Promover el monitoreo y control social en materia de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

¿CÓMO LOGRAREMOS LOS OBJETIVOS?

IMPACTAR va a lograr sus objetivos a través de tres líneas de acción:

PRIMERA: Co-construcción de la “**Agenda de Integridad Bonaerense 2020-2025**”, base de los procesos de fortalecimiento organizacional y de los planes de incidencia ciudadana a desarrollarse posteriormente a través de:

- ☛ Mapeo participativo de actores claves
- ☛ Diagnóstico colaborativo sobre el sistema de integridad de la Provincia de Buenos Aires

SEGUNDA: Ciclos de capacitación, transferencia de herramientas y acompañamiento a las OSC con el fin de instalar capacidad para la participación ciudadana, el control social y la incidencia colaborativa en materia de integridad pública bonaerense.

- ☛ Módulos de capacitación virtual y presencial
- ☛ Espacios de intercambios y de asesoramiento
- ☛ Talleres regionales presenciales junto a actores estatales y actores no estatales provinciales y locales

TERCERA: Incidencia en políticas de integridad

- ☛ 6 planes de incidencia
- ☛ Sistema de monitoreo participativo que permita evaluar los avances de la provincia en la “Agenda de Integridad Bonaerense 2020-2025”



Este programa es financiado
por la **Unión Europea**

INICIATIVA EN CONJUNTO DE



**Poder
Ciudadano**
Capítulo Argentino de Transparencia Internacional

ACIJ
Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia





Integridad
Mecanismos de control
Participación
Apertura
Colaboración
Transparencia
Acceso a la información
Rendición de cuentas



Este programa es financiado
por la **Unión Europea**

INICIATIVA EN CONJUNTO DE



Este material fue producido con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Fundación Poder Ciudadano, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Fundación Directorio Legislativo y no necesariamente refleja las opiniones de la Unión Europea.