



FLACSO
ARGENTINA

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

TÍTULO DE LA TESIS: “Acceso a la información pública y participación ciudadana en gobiernos locales: ¿garantía de derechos o ilusión democrática?”

AUTORA: LOPEZ, Marianela

DIRECTOR: PIANA, Ricardo Sebastián

Agradecimientos

A Margarita Stolbizer por haberme introducido en la temática de la ética y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

A Mario Meoni por brindarme la oportunidad de ejecutar políticas de acceso a la información y transparencia, convencido de la importancia de las mismas.

A Sebastián Piana, quien dirigió mi tesis con enorme dedicación y compromiso, promoviendo el debate y la mirada crítica desde su oficio de gran escritor.

A Agus Mascaró, mi colega y amiga, por acompañarme en este proceso de formación y en tantos otros que la vida y la profesión nos depararon.

A mi familia por la comprensión y por haberme permitido encontrar los espacios de concentración, lectura y escritura necesarios.

Resumen (en castellano)

El presente trabajo pretende indagar sobre los institutos de “participación ciudadana (PC)” y de “acceso a la información pública (AIP)” en municipios de la provincia de Buenos Aires de hasta ochenta mil (80.000) habitantes. Esta tarea implica el análisis de un total de noventa y dos (92) Partidos sobre un total de ciento treinta y cinco (135) unidades políticas territoriales existentes en la citada provincia.

La investigación describe el grado de desarrollo alcanzados por las políticas de PC y AIP y categoriza a los municipios bajo estudio considerando el grado de apertura alcanzado por los mismos considerando para ello los preceptos del paradigma de Gobierno Abierto. Asimismo, pretende realizar un aporte a la gestión municipal mediante la elaboración de recomendaciones que contribuyan a alcanzar el buen gobierno en ámbitos locales.

El trabajo de recopilación de información se centró en el relevamiento y análisis de los sitios web oficiales o *front office* de los municipios seleccionados, desde una observación ciudadana de las políticas públicas. Este análisis no pretende estudiar la política comunicacional de los gobiernos locales sino observar lo mismo que observan los ciudadanos y ciudadanas al momento de buscar información en los sitios oficiales. La construcción de veintitrés (23) variables de análisis y la estandarización de la información relevada facilitó el trabajo de comparación y categorización de los municipios y la posibilidad de formular un ranking de gobiernos locales en función del grado de desarrollo de los instrumentos de PC y AIP.

El resultado de la descripción del estado actual de los institutos de participación e información pública permitirá formular recomendaciones para sentar las bases en la construcción de políticas públicas adecuadas a estos nuevos paradigmas y elaborar futuras hipótesis de trabajo que busquen dar cuenta del estado actual de la situación.

Resumen (en inglés)

This paper aims to investigate the institutes of "citizen participation (PC)" and "access to public information (AIP)" in municipalities of the province of Buenos Aires with up to eighty thousand (80,000) inhabitants. This task involves the analysis of a total of ninety-two (92) counties out of a total of one hundred thirty-five (135) existing political territorial units in the aforementioned province.

The research describes the degree of development reached by the PC and AIP policies and categorizes the municipalities under study considering the degree of openness reached by them, considering for this the precepts of the Open Government paradigm. Likewise, it intends to make a contribution to municipal management through the elaboration of recommendations that contribute to achieving good governance in local areas.

The information gathering work focused on the survey and analysis of the official websites or front office of the selected municipalities, from a citizen observation of public policies. This analysis does not intend to study the communication policy of local governments but to observe the same observed by citizens when looking for information on official sites. The construction of twenty-three (23) analysis variables and the standardization of the collected information facilitated the work of comparison and categorization of the municipalities and the possibility of formulating a ranking of local governments based on the degree of development of the PC and AIP instruments.

Índice General

| | |
|---|--------|
| Abreviaturas | Pág.8 |
| 1 Introducción | Pág.9 |
| 1.1. Las políticas públicas en constante transformación | Pág.9 |
| 1.2. La función de los gobiernos locales en la garantía de nuevos derechos | Pág.14 |
| 2 Presentación del problema de Investigación | Pág.16 |
| 2.1. Tema de investigación | Pág.16 |
| 2.2. Relevancia del tema de investigación | Pág.16 |
| 2.3. Objetivo | Pág.18 |
| 2.4. Propósito | Pág.18 |
| 2.5. Estrategia de abordaje | Pág.20 |
| 3 Antecedentes | Pág.21 |
| 3.1. Marco conceptual | Pág.22 |
| 3.2. Marco normativo | Pág.27 |
| 3.2.1. El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana en la Constitución Nacional | Pág.27 |
| 3.2.2. Antecedentes y actualidad del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana a nivel nacional..... | Pág.30 |
| 3.2.3. Antecedentes del derecho de acceso a la información pública y derecho de acceso a la información en la jurisprudencia | Pág.31 |
| 3.2.4. El Decreto 1172/2003 y la Ley 27.275 | Pág.32 |
| 3.2.5. El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires | Pág.34 |
| 3.2.6. Normas provinciales de acceso a la información pública y participación ciudadana | Pág.35 |
| a. Ley N°12.475 y su Decreto Reglamentario 2549/04 | Pág.35 |

| | | |
|------|--|--------|
| b. | Ley N° 13.569. Audiencias Públicas en la Provincia de Buenos Aires..... | Pág.36 |
| c. | Ley N° 14.828. Creación del Plan Estratégico de Modernización para la Provincia de Buenos Aires | Pág.37 |
| d. | Ley N° 15.000. Regulación del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales en la Provincia de Buenos Aires..... | Pág.38 |
| e. | Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) | Pág.39 |
| 3.3. | Institucionalidad de la Participación Ciudadana y el Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires | Pág.39 |
| 4 | Consideraciones metodológicas | Pág.41 |
| 4.1. | Universo y recorte del objeto de investigación | Pág.41 |
| 4.2. | Análisis de sitios web oficiales como método de recolección de información | Pág.44 |
| 4.3. | Dimensiones y variables de análisis | Pág.45 |
| 5 | Resultados de la investigación | Pág.50 |
| 5.1. | Sitios web oficiales: consideraciones generales | Pág.50 |
| 5.2 | Resultados de la Institucionalización de la Participación Ciudadana y del Acceso a la Información Pública | Pág.53 |
| 5.3. | Resultados de las variables de Participación Ciudadana | Pág.58 |
| 5.4. | Resultados de las variables de Acceso a la Información Pública | Pág.68 |
| 5.5. | Resultados de las variables publicación de normativa y actos de gobierno ... | Pág.74 |
| 5.6. | Categorización y <i>ránking</i> de los municipios | Pág.76 |
| 6. | Conclusiones | Pág.80 |
| 6.1. | Guía de prácticas deseables para municipios | Pág.77 |
| 6.2. | Consideraciones finales: Hacia un nuevo pacto social | Pág.86 |
| 7. | Referencias bibliográficas | Pág.89 |

Índice de cuadros, gráficos e imágenes

| | | |
|-------------------|--|--------|
| Cuadro 1: | Iniciativas de Gobierno Abierto en municipios (según cantidad de habitantes) | Pág.22 |
| Cuadro 2: | Municipios objeto de la investigación | Pág.42 |
| Cuadro 3: | Dimensiones y variables analizadas | Pág.46 |
| Gráfico 1: | Cantidad de variables por dimensiones de análisis | Pág.47 |
| Cuadro 4: | Descripción de variables | Pág.48 |
| Cuadro 5: | Sitio Web Oficial: Existencia | Pág.50 |
| Gráfico 2: | Existencia de página web o <i>front office</i> | Pág.50 |
| Gráfico 3: | Existencia de áreas de Acceso a la Información Pública – Transparencia – Participación Ciudadana | Pág.54 |
| Imagen 1: | Estructura orgánica Municipalidad de Villa Gesell | Pág.54 |
| Cuadro 6: | <i>Front Office</i> Municipales con apartados de Transparencia o de Gobierno Abierto | Pág.55 |
| Cuadro 7: | Percepción social sobre la corrupción. Relevamiento de opinión pública . | Pág.58 |
| Cuadro 8: | Variables de Acceso a la Información Pública | Pág.68 |
| Gráfico 4: | Acceso a la Información Pública – Transparencia Activa | Pág.70 |
| Cuadro 9: | Variables de Transparencia Activa: carácter y grado de cumplimiento | Pág.71 |
| Imagen 2: | Publicación de Pedidos de Informes Municipalidad de Adolfo Alsina | Pág.73 |
| Imagen 3: | Digesto municipal Municipalidad de Tres Arroyos | Pág.75 |
| Cuadro 10: | Ponderación de variables | Pág.77 |
| Cuadro 11: | Municipios por categorías | Pág.78 |
| Gráfico 5: | Municipios abiertos | Pág.78 |
| Gráfico 6: | Municipios medianamente abiertos | Pág.79 |
| Cuadro 12: | Municipios sin apertura | Pág.79 |

Abreviaturas:

AIP: Acceso a la Información Pública

ATN: Aportes del Tesoro Nacional

ATP: Aportes del Tesoro Provincial

CN: Constitución Nacional

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

DD: Democracias Delegativas

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

GA: Gobierno Abierto

HCD: Honorable Concejo Deliberante

ICCPR: International Covenant on Civil and Political Rights (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

LOM: Ley Orgánica de Municipalidades

PBA: Provincia de Buenos Aires

PC: Participación Ciudadana

PP: Presupuesto Participativo

1. Introducción

1.1. Las políticas públicas en constante transformación

Los procesos de democratización en los países latinoamericanos impusieron una nueva forma de administrar y gestionar los asuntos públicos. Las políticas públicas, entendidas como la forma de manifestación de los gobiernos y de sus representantes, han sufrido profundas transformaciones a lo largo de las últimas décadas.

A partir de la consolidación de prácticas democráticas, de la complejización del entramado social y de la revolución de las tecnologías de información y del conocimiento, se han generado crecientes demandas sociales para conocer y participar en los asuntos de gobierno, las cuales condujeron a un proceso de reformas que obligó a los gestores públicos a incorporar nuevos elementos para garantizar derechos emergentes y afianzar la legitimidad del sistema democrático.

Durante la primera mitad del siglo XX la participación de la ciudadanía se manifestó a través de los partidos políticos y otras organizaciones como los sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones representativas de diversos sectores sociales o de la producción. A partir de la crisis de representación política y social de fines del siglo pasado, y en particular de los partidos políticos, la participación encuentra nuevas formas de manifestación y de expresión a través de los movimientos sociales, de actores vinculados a la economía social y de nuevos sujetos que se involucran en pequeños territorios para producir transformaciones en forma asociada y colaborativa con los gobiernos de turno.

Actualmente, el derecho de acceso a la información pública y el derecho a participar en los asuntos públicos se han convertido en pilares fundamentales de las sociedades democráticas. Ambos derechos se encuentran intrínsecamente relacionados y la garantía del primero es condición necesaria para el ejercicio de la participación ciudadana.

Como expresan Marta Oyhanarte y Mora Kantor (2015):

en un sistema democrático y republicano de gobierno, los principales argumentos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la transparencia de los actos de gobierno y la propiedad de la información. (p.253).

De la cita precedente se desprende otro aspecto relevante para un sistema democrático y republicano de gobierno: **la obligación de los gobernantes de rendir cuentas**. Es mediante la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia que los ciudadanos pueden acceder a información relevante para expresarse, para participar en los asuntos públicos y para controlar los actos de gobierno.

En nuestro país, al igual que en otras democracias modernas, existe un bajo nivel de supervisión y control del desempeño de los gobiernos de turno. Esta debilidad se agrava debido a los obstáculos y dificultades para acceder a la información pública, así como a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Dicha situación ha devenido en prácticas poco transparentes por parte de los gobiernos, motivando la necesidad de redefinir el marco institucional para facilitar el control y fomentar la participación ciudadana.

Durante la pandemia del COVID-19, se puso de manifiesto las deficiencias que tienen los sistemas de control público en los países de la región. La declaración de estados de emergencia para atender rápida y eficazmente las consecuencias que este fenómeno ocasionó, generó denuncias por falta de transparencia en las compras y contrataciones a pesar de las recomendaciones emitidas en ese momento por organismos públicos nacionales (por ejemplo, desde la Oficina Anticorrupción¹) e internacionales los cuales indicaban que la emergencia no debía significar una disminución de los mecanismos de control.

En algunos países los procesos de transición hacia una democracia más participativa han presentado complejidades, pero también importantes avances, sobre todo en materia normativa. El andamiaje jurídico que será descrito con posterioridad en el presente trabajo da cuenta de la evolución que ha tenido en el derecho temas como el acceso a la información pública, la transparencia, la participación ciudadana, el gobierno abierto y la rendición de cuentas.

La institucionalización de este proceso también puede ser identificada a través del surgimiento de planes, programas, políticas y áreas de gestión pública que abordan los temas de gobierno abierto y que generan condiciones deseables y necesarias para garantizar los derechos de acceso a la información pública y de participación de la ciudadanía.

En párrafos anteriores, se mencionó la pandemia del COVID-19 como un evento significativo que llevó a revisar algunas convenciones establecidas hasta ese momento. Aunque hoy en día, a tan solo tres años desde su inicio, parezca un suceso distante y casi olvidado para la mayoría

¹ Para mayor conocimiento ver IF-2020-32057444-APN-AO#PTE “Recomendaciones para fortalecer la integridad y transparencia en contrataciones públicas celebradas en el marco de la emergencia por COVID-19# en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-32057444-apn-oapte_-_recomendaciones.pdf

de la población, la pandemia tuvo un impacto en los Estados y las sociedades civiles, destacando la colaboración entre ambos actores para hacer frente a situaciones de emergencia y abordar otros temas de interés colectivo de una manera distinta al enfoque de las políticas públicas tradicionales.

También durante la pandemia hemos evidenciado la revalorización de actores no siempre considerados, como por ejemplo la comunidad científica. ¿Podrán los gobiernos prescindir de esta alianza estratégica con los distintos actores sociales en el presente y de cara al futuro? Seguramente no. Los problemas del siglo XXI, con su intrínseca complejidad, pondrán de manifiesto la necesidad de una nueva forma de relación entre el Estado y la Sociedad Civil, impulsando la construcción de una inteligencia colectiva superadora de las actuales formas de abordar los problemas y poniendo a los procesos de participación y apertura social como eje de las gestiones de gobierno.

Adriana Rofman (2016) sostiene que parte del abordaje teórico de los procesos participativos se centra en una mirada sociocéntrica (modelo de participación social o comunitaria) mediante la cual se revaloriza el rol que desempeña la sociedad frente a las decisiones del Estado. En este enfoque la participación se reduce a acciones comunitarias disociadas de las acciones de los gobiernos. Por otro lado la autora menciona una nueva corriente que pone el énfasis en la acción colectiva que continúa con una mirada con centro en la sociedad como esfera diferenciada y separada del ámbito estatal.

El concepto de participación ciudadana abordado por Adriana Rofman (2016) da cuenta del significado y alcance de dicho proceso y define con claridad el posicionamiento frente a este fenómeno social, en forma coincidente con la mirada que desarrollaremos a lo largo del presente trabajo.

El punto de encuentro entre la cuestión de la participación y el campo de las políticas públicas se hace más visible cuando se adopta la perspectiva de la participación ciudadana. Superando la visión comunitarista, esta noción alude a la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, es decir, hace referencia al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos. El término público, en esta perspectiva, pone de manifiesto que los temas que ocupan la atención de la participación ciudadana no se restringen a las problemáticas que afectan a los involucrados en las experiencias participativas, sino que remiten a cuestiones de interés social, colectivo. (pág. 11)

El enfoque tradicional de las políticas públicas reconoce que las mismas son el resultado de las acciones o decisiones que toma el Estado para resolver problemas o necesidades de la sociedad. Esta concepción analiza las políticas públicas mediante un esquema secuencial que prevé la identificación y el diagnóstico del problema; la formulación de la política, su ejecución y evaluación sin contemplar la constante transformación que sufre la política pública al entrar en contacto con su entorno y excluyendo la mirada del otro como sujeto involucrado en dicho proceso.

En respuesta a esa mirada tradicional y limitada han surgido enfoques más contemporáneos de las políticas públicas, como el enfoque de gobernanza, que enfatizan la participación de la sociedad civil, la colaboración entre diferentes actores y la adaptabilidad de las políticas a medida que se desarrollan.

La gobernanza es un enfoque que busca promover la participación, la colaboración y la responsabilidad en la toma de decisiones y la gestión de asuntos públicos. Se refiere a un proceso de gobernar que va más allá de la intervención exclusiva del Estado, involucrando a diversos actores, tanto públicos como privados y de la sociedad civil. La gobernanza se basa en la idea de que los problemas y desafíos contemporáneos son complejos y requieren soluciones que trasciendan las estructuras tradicionales de gobierno. Busca la creación de espacios de diálogo, la construcción de consensos y la búsqueda de soluciones conjuntas, permitiendo así una mayor legitimidad, eficacia y sostenibilidad en las políticas y decisiones adoptadas. La gobernanza también destaca la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como pilares fundamentales para una gestión pública efectiva y orientada al bien común.

Partiendo de este entendimiento, en un futuro no muy lejano, la matriz de gobierno, que aún sigue siendo estadocéntrica, deberá ceder paso a una nueva configuración de fuerzas en donde los actores sociales, intelectuales, económicos y políticos promuevan una sinergia y un círculo virtuoso a la hora de resolver los problemas estructurales que, hasta ahora, no han logrado solucionar los gobiernos y sus instituciones por sí solos. La participación ciudadana (PC) en la gestión pública puede entenderse como un proceso de construcción social de las políticas, como un derecho, como una responsabilidad y como un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política. De ese modo, los gobiernos encuentran en la PC una oportunidad de crear en forma conjunta (co-crear) con los destinatarios de las políticas nuevos escenarios y nuevas acciones para atender las demandas sociales, poniendo énfasis en el saber

compartido y en la inteligencia colectiva como insumos para la formulación de políticas públicas.

Uno de los elementos que más ha corroído la confianza en las instituciones públicas y que incidió significativamente en la crisis de representación política es la corrupción, fenómeno asociado justamente con la ausencia de los instrumentos que aborda la presente investigación (participación ciudadana, acceso a la información pública y transparencia)

La corrupción socaba la legitimidad de las instituciones públicas y privadas y se requiere una profunda decisión política para afrontar este flagelo, promover el fortalecimiento de las instituciones y crear una cultura de integridad que alcance al conjunto de los actores involucrados en la toma de decisiones.

Los citados procesos de transformación y reconfiguración institucional tendrán mayores posibilidades de éxito en países con sociedades y Estados fuertes, con relaciones consolidadas entre ambos en base al normal ejercicio de los principios democráticos.

Democracias representativas, con instituciones fuertes, han generado recorridos muy diferentes a los que debemos afrontar en nuestra región, signada por los modelos de democracias que Guillermo O'Donnell describe como delegativas, con una fuerte centralidad de los poderes ejecutivos, con instituciones débiles y con bajo apego a la rendición de cuentas.

Según Guillermo O'Donnell las democracias delegativas (DD) se caracterizan por un bajo nivel de institucionalidad, en donde quien gana una elección tiene el derecho de gobernar como considere apropiado, hallando límites sólo en las relaciones de poder existente y en el período de tiempo que le fija la constitución. En palabras del citado autor "El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. (...) su base política debe ser un movimiento; la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos" (O'Donnell, 1994, p.12). En las DD, la división de poderes y las instituciones son obstáculos para un presidente o una presidenta que pretenden asumir el control absoluto del gobierno luego de haber ganado las elecciones. La DD es fuertemente mayoritaria. En las DD "(...) los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga" (O'Donnell, 1994, p.13)

La reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la Sociedad deberá ser el pilar fundamental sobre el cual se erija una profunda reforma de nuestras instituciones democráticas. Una nueva civilidad o ciudadanía debe surgir como garantía de un Estado que se fortalezca en su relación con la sociedad civil y que construya nuevas instituciones transparentes,

participativas, inclusivas, innovadoras para resolver los problemas que afectan a nuestra sociedad.

1.2. La función de los gobiernos locales en la garantía de nuevos derechos

Las políticas neoliberales, implantadas en nuestro país en la década del '90, generaron profundas transformaciones políticas y sociales. El intento de achicamiento del Estado provocó, entre otras consecuencias, un nuevo esquema de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, los cuales debieron asumir nuevas funciones. En paralelo, la estructura social se fue complejizando producto de las mismas políticas que excluyeron del sistema a una parte importante de la población de nuestro país.

Los gobiernos locales se vieron fuertemente afectados por estas reformas, debiendo asumir mayores responsabilidades y atender problemas complejos para los cuales no estaban preparados². En ese sentido, comenzaron a incluir dentro de sus agendas nuevos temas de incumbencia como la seguridad, la contención social, el empleo, las políticas habitacionales, el medioambiente, entre otros. Un Estado Nacional que se retiraba de las políticas sociales pretendiendo achicar el gasto público y municipios que debían afrontar nuevas funciones y desafíos sin contar con los recursos necesarios para ello. Se ha dicho:

“De este modo, se presentan dos grandes ejes de problemas a resolver: el primero está vinculado con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales que puedan dar respuesta a las demandas de la población más afectada por estas transformaciones y, el segundo, se vincula con la creciente ‘localización’ de las demandas de los ciudadanos”. (Arroyo, 1997, p.317)

Sin embargo, como plantean Rita Grandinetti y Ezequiel Miller (2020) esas no fueron las únicas transformaciones que incidieron sobre una nueva configuración de los órganos de poder local. Los autores explican la existencia de un cambio en el modelo de municipios que ocurre desde los años 2000, convirtiendo a los mismos en unidades de gestión que deben relacionarse con los otros niveles de gobiernos y con la Sociedad Civil en esquemas de gestión asociada o

² El término *municipalización de la crisis* del Estado ha sido acuñado por algunos autores precisamente para hacer referencia a la situación generada por los procesos de descentralización. Con ella, no sólo se transfirieron responsabilidades y funciones sino también una serie de tensiones y conflictos que ahora debían resolverse en la arena local sin contar, en la mayoría de los casos, con recursos ni capacidades necesarias para afrontarlos.

cogestión que complejiza el entramado de relaciones sociales y políticas en los cuales se insertan. Al respecto, han especificado que:

“Los nuevos municipios suman nuevas funciones relacionadas con las demandas de seguridad y cohesión social y la necesidad de llevar adelante nuevos tipos de relaciones con las diversas jurisdicciones estatales, los actores sociales y la ciudadanía, como resultante de las demandas de participación y transparencia”. (Grandinetti y Miller, 2020, p.92)

Los municipios deben incorporar entonces mecanismos que permitan transparentar sus actos de gobierno, habilitar la participación ciudadana y evaluar las políticas públicas que ahora son responsables de desarrollar.

Argentina tiene avances considerables³ en materia legislativa sobre instrumentos que garantizan el derecho de acceder a información pública (AIP) y la participación ciudadana (PC), sin embargo, en la práctica no todos los gobiernos han desarrollado políticas concretas para garantizar tales derechos.

La provincia de Buenos Aires (PBA) se encuentra atrasada con respecto a los institutos de acceso a la información y de participación ciudadana con respecto al ámbito nacional y la falta de autonomía de sus municipios lleva a reproducir tales déficits en las gestiones de los gobiernos locales. Resulta difícil analizar la realidad de los institutos de PC y AIP en municipios de la provincia de Buenos Aires sin considerar el atraso que tiene la misma en materia de autonomía municipal, a pesar de que fue consagrada en la reforma constitucional de 1994.

La Ley Orgánica de las Municipales (LOM), marco regulatorio por excelencia del funcionamiento de las municipalidades bonaerenses, fija las cuestiones más básicas y elementales del accionar municipal. Los municipios de la provincia de Buenos Aires no cuentan con órganos de contralor locales, dependiendo del análisis de las cuentas públicas que realiza el Honorable Tribunal de Cuentas provincial. Tampoco pueden los municipios dictar sus

³ La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 promovió avances en materia de participación de la comunidad en asuntos públicos mediante la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa y la consulta popular; la inclusión explícita de la participación ciudadana en temas de defensa de consumidores de bienes y servicios y en la gestión de asuntos de los pueblos indígenas y mediante el reconocimiento con jerarquía constitucional de tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, la CN reconoce el derecho a la información en lo referente a partidos políticos, medioambiente y derechos de los consumidores. La sanción de la Ley N° 27.275 que garantiza el derecho de accesos a la información pública en nuestro país fue otro de los hechos relevantes en materia legislativa, promoviendo la garantía de un derecho humano que sirve, a su vez, como herramienta necesaria para el ejercicio de otros derechos como el libre pensamiento y expresión y el de la participación ciudadana.

propias Cartas Orgánicas, definir su régimen institucional, ni fijar fecha para elegir a sus autoridades. La estructura tributaria y presupuestaria de las municipalidades funcionan como un corsé que limita la posibilidad de instrumentación de políticas públicas para atender los problemas locales. Con parte importante de los recursos municipales afectados a gastos de personal y de funcionamiento queda poco margen para impulsar gestiones de gobierno innovadoras que potencien el desarrollo del lugar.

Bajo la premisa de que la autonomía municipal bonaerense no resolverá todos los problemas de fondo que presentan los municipios, sí resulta fundamental para atender a realidades locales heterogéneas. Los ámbitos locales son la esfera de mayor cercanía a la población y el ámbito donde se suceden los problemas que el gobierno debe atender. Allí los lazos de confianza y colaboración se fortalecen, se facilita la participación ciudadana y el control social alcanza mayores niveles de eficacia y efectividad, garantizando en consecuencia una mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Hemos arribado hasta este punto para poner de manifiesto el nuevo rol de los municipios en la garantía de derechos cívicos y políticos, lo cual genera la necesidad de poner en marcha un nuevo modelo de gestión local. Ese nuevo modelo necesariamente deberá basarse en una nueva relación entre Gobierno y Sociedad Civil, con una concepción de la acción política más horizontal, dialógica y consensuada. En este contexto, recobra importancia el análisis de las herramientas de democratización de las políticas públicas implementados por los municipios, que representen un avance en la dirección antes mencionada. Específicamente, para la presente investigación, se considerarán los instrumentos municipales que garanticen el derecho de acceso a la información pública y a la participación ciudadana.

2. Presentación del problema de Investigación

2.1. Tema de investigación

El derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana en gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires.

2.2. Relevancia del tema de investigación

La importancia del tema de investigación seleccionado radica en la posibilidad de brindar herramientas para igualar el ejercicio de derechos. El derecho al acceso a la información pública

y a la participación ciudadana deben ser garantizados por todos los gobiernos (independientemente al nivel que pertenezcan) y la mera existencia de instrumentos que garanticen los mismos a nivel nacional ha demostrado ser insuficiente para que éstos se repliquen en jurisdicciones provinciales y municipales. El caso de la Provincia de Buenos Aires es reflejo de ello, retrasada en cuanto a la implementación de esos instrumentos y con municipios carentes de autonomía.

La selección del análisis de los institutos de acceso a la información pública y participación ciudadana en conjunto obedece a la intrínseca relación que existe entre los mismos. Tal como se explicó precedentemente, para que la ciudadanía participe (y ejerza otros derechos) debe estar informada. La garantía de acceso a la información facilita el derecho de participación ciudadana, por ende, analizar uno u otro de manera particular no sería provechoso para el fin último de esta investigación. El refuerzo de los institutos AIP y de PC son necesarios para promover nuevas formas de gobernar y nuevas relaciones entre Estado y sociedad en los gobiernos locales.

Considerando que el mayor desarrollo normativo y académico se centra preferentemente en los niveles provinciales y nacional o en la gestión de las grandes urbes, resulta pertinente poner la mirada, el análisis y la reflexión de estos procesos sociales en las unidades territoriales pequeñas y medianas de gestión municipal.

Las gestiones públicas locales son el ámbito de mayor cercanía entre gobernantes y gobernados y el escenario en donde se dirimen, atienden o desatienden los problemas de las personas. Por esas características, el ámbito local es propicio para potenciar modelos de apertura, colaboración, transparencia y participación que den forma a una nueva relación entre Estado y Sociedad Civil a nivel local.

Sin embargo, las políticas orientadas a fortalecer la institucionalidad democrática suelen quedar relegadas por los gestores municipales, en pos de la ejecución de planes y programas para áreas de gestión tradicionales con resultados con alta visibilidad social.

Durante los años de 2016 y 2021, en mi carácter de consultora elaboré trabajos de análisis de opinión pública en diversos distritos que cumplen con las características de ser municipios bonaerenses de menos de 80.000 habitantes. Entre otros temas, el trabajo de campo abordó la percepción social de las problemáticas locales y su priorización. Entre una nómina de posibles problemas (alcoholismo y drogadicción, falta de viviendas, desempleo, falta de limpieza,

inseguridad y corrupción) la población entrevistada manifestó poca preocupación por los temas vinculados a la corrupción y/o transparencia.

Poner en el centro del análisis los mecanismos vinculados a transparencia e integridad puede contribuir a darles mayor visibilidad e impulsar la incorporación de los mismos en las agendas locales.

También servirá para ampliar la mirada de quienes tienen la responsabilidad de gobernar esos municipios acerca de las nuevas responsabilidades y roles que deben asumir a fin de garantizar derechos. En tal sentido, la descripción del estado de situación actual de los institutos de PC y AIP y la sistematización de buenas prácticas pretenden ser de utilidad para quienes tienen el enorme desafío de gobernar y además hacerlo en forma participativa y transparente.

2.3. Objetivo

Describir el estado actual de los institutos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en municipios de la provincia de Buenos Aires de hasta 80.000 habitantes mediante la formulación de indicadores adecuados para dichos institutos y diseñar recomendaciones para la implementación de políticas que contribuyan a garantizar ambos derechos.

2.4. Propósito

El presente proyecto de investigación tiene como propósito generar conocimiento basado en la descripción de la situación actual de los institutos de AIP y PC en gobiernos locales del interior de la provincia de Buenos Aires de hasta 80.000 habitantes⁴. Una mirada diagnóstica permitirá elaborar recomendaciones para la ideación de políticas públicas que garanticen esos derechos en los pequeños y medianos municipios.

⁴ La Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires – Decreto Ley 6769/58 – establece en su artículo 2º diferentes categorías poblacionales para los municipios de la Provincia a los efectos de definir la cantidad de concejales y concejales que deberá tener cada Honorable Concejo Deliberante. En función del citado artículo, el presente trabajo efectúa un recorte del universo de Partidos considerando seis (6) categorías de las ocho (8) existentes. La selección de la muestra de municipios a investigar se condice con sus dimensiones y cantidad de habitantes, partiendo de la premisa que los procesos de participación ciudadana y de acceso a la información pública pueden desarrollarse con mayor facilidad en aquellos lugares donde la relación entre gobernantes, ciudadanos y ciudadanas es más directa y en donde el control social alcanza mayores niveles de impacto o resultado.

Los gobiernos locales han experimentado un profundo cambio en sus funciones a partir de los procesos de reformas estructurales de la década del 90. Las mismas representaron un punto de inflexión en el rol de los municipios y la función de tipo administrativa propia de los municipios del siglo pasado, se vio de pronto intervenida por procesos de descentralización del Estado Nacional y reconvertida en una función de gestión de los nuevos asuntos municipales⁵.

De la mano de esa nueva complejidad, los gobiernos locales⁶ debieron afrontar desafíos y áreas de gestión que hasta el momento eran competencias de otros niveles de gobierno, resultando imperioso aumentar las capacidades locales para poder dar respuesta a la creciente localización de las demandas ciudadanas. En este contexto, cobran relevancia el AIP y la PC, como mecanismos para aumentar los niveles de legitimidad, mejorar las democracias locales y la eficacia de las gestiones municipales.

“El local es el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, ya que son las instituciones encargadas de velar por los intereses y problemas de su entorno más inmediato y que conocen más directamente. Por ello, los gobiernos locales deben configurarse como abiertos a la participación, dado que resulta de vital importancia la institucionalización de mecanismos de participación y concertación ciudadana para lograr eficacia en la actuación pública para la satisfacción de las demandas populares”. (Ameriso, Goytia y Maceratesi, 2005, p.2)

Partiendo de la premisa de que el conocimiento de las problemáticas y sus posibles soluciones se encuentran en la comunidad, la participación ciudadana en las políticas públicas locales resulta ser un sello de calidad para éstas. Sin embargo, pocos municipios o gobiernos locales se aventuraron a la tarea de crear verdaderos espacios o canales que garanticen el derecho de acceder a información pública y participar en el ciclo de las políticas públicas, generando un proceso virtuoso de co-creación y de transparencia en el ejercicio de la función pública.

⁵ Según la categorización realizada por Rita Grandinetti y Ezequiel Miller (2020) existen tres tipos de municipios: 1) el municipio administrador, anterior a la década de los 90 orientado a la prestación de servicios básicos y/o esenciales. 2) a partir de la década del 90, podemos hablar de gobiernos locales, reflejando aquella instancia de poder territorial de dimensiones locales que debe comenzar a ocuparse de temas que antes pertenecían a la esfera nacional o provincial. Este proceso fue acompañado en algunas provincias por reformas constitucionales que otorgaron mayores niveles de autonomía a los municipios. No obstante, en muchos casos no se logró avanzar sobre la autonomía municipal, pero de todos modos ampliaron sus áreas de gestión. 3) Gobierno vinculado o relacional, surgido a partir de los años 2000, impone a los municipios un contexto de mayor complejidad debiendo interactuar en forma constante con los otros niveles de gobierno y con las sociedades a las que gobiernan.

⁶ Departamento Ejecutivo y Honorable Concejo Deliberante en la organización político-territorial de la Provincia de Buenos Aires.

Según lo antes mencionado, se pretende describir el grado de desarrollo de los institutos de PC y AIP en esferas municipales de gobierno, tomando como muestra observable los distritos o municipios de la Provincia de Buenos Aires con poblaciones inferiores a 80.000 habitantes.

2.5. Estrategia de abordaje

Para dar cumplimiento al objetivo trazado, se contempló el marco normativo nacional y provincial en la materia, así como referencias normativas internacionales. En el análisis, se hizo hincapié en las normas de la Provincia de Buenos Aires y se analizó la aplicación de las mismas a los municipios. Además de la evaluación normativa, se analizó el grado de institucionalización de los instrumentos de AIP y PC en la provincia, hasta arribar a un análisis cuantitativo sobre la implementación de dichos instrumentos en los pequeños municipios. Este último análisis se basó en la evidencia existente en las páginas webs oficiales o *front office* de indicadores que hacen al acceso a la información pública y a la participación ciudadana.

A partir de la investigación empírica, el trabajo se orienta a poder debatir sobre los mitos y verdades de la participación ciudadana y del acceso a la información pública y su incidencia sobre las políticas públicas. ¿Hasta dónde los municipios garantizan el derecho de acceso a la información pública como eslabón fundamental para el ejercicio de la participación ciudadana? ¿Cuáles son los niveles máximos de participación comunitaria alcanzada por cada municipio? ¿Cuáles son los principales factores que inciden en la baja institucionalidad alcanzada por los institutos de participación y de acceso a la información en los gobiernos locales? ¿Los gobiernos locales garantizan el derecho de acceso a la información pública y fomentan la participación en sus gestiones o es sólo una ilusión democrática?

El trabajo pretende concluir con recomendaciones específicas para la formulación de políticas públicas locales tendientes a garantizar el derecho de acceso a la información pública y de participación ciudadana y, por ende, fortalecer las estructuras de transparencia e integridad de estos municipios.

3. Antecedentes

3.1. Marco conceptual

El derecho de acceder a información pública y el derecho a la participación ciudadana tienen un vasto desarrollo teórico y se enmarcan en las conceptualizaciones y prácticas del Gobierno Abierto (GA).

Tal como se especificó precedentemente, son escasos los desarrollos teóricos acerca del estado de los institutos de AIP y PC a nivel local, más aún, en pequeños o medianos municipios. Algunos trabajos (Ciucci F., Días. L., Alderete, M. V., & Linares, S., 2019; Grandinetti, R., & Miller, E., 2020, entre otros) identifican cierta relación entre el tamaño de los municipios y el grado de transparencia alcanzado⁷, concluyendo que a menor cantidad de habitantes de los distritos, menor es la cantidad de políticas de Gobierno Abierto o de transparencia implementadas.

El siguiente cuadro resulta ilustrativo de lo antes expresado:

Cuadro 1: Iniciativas de Gobierno Abierto en municipios (según cantidad de habitantes)

| Categoría de Municipio | Características poblacionales | Cantidad de Municipios por categoría | Cantidad de Municipios con iniciativas de GA | Porcentaje de Municipios con Iniciativas de GA |
|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|--|
| M1 | Muy grandes - Más de 300 mil | 25 | 13 | 52% |
| M2 | Grandes - Entre 150 mil y 300 mil | 28 | 11 | 39% |
| M3 | Medianos - Entre 75 mil y 150 mil | 36 | 14 | 39% |
| M5 | Pequeños - Entre 50 mil y 75 mil | 33 | 7 | 21% |
| Total | | 122 | 45 | 37% |

Fuente: Grandinetti, Rita, & Miller, Ezequiel. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 89-112. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>

⁷ Para mayor desarrollo consultar: Ciucci, F., Díaz, L., Alderete, M. V., & Linares, S. (2019). “Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina”. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, (20), 59-84. <https://doi.org/10.32457/riem.vi20.311>

Más allá de las experiencias locales, es posible encontrar algunas nacionales y provinciales interesantes, aunque la mayoría de las mismas han sido discontinuadas o resultan acotadas temática y/o territorialmente⁸.

Por todo ello, el marco teórico elaborado tiene como fundamento principal los desarrollos teóricos generales en la materia, a los cuales se le suman reflexiones sobre las experiencias mencionadas, que versan principalmente sobre el grado de institucionalización y/o aplicación de los mismos en gobiernos municipales.

El **derecho de acceso a la información pública**, entendido en la legislación nacional como “la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados” (Ley N° 27275, art.2°) ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un derecho humano⁹ vinculado a los derechos de libertad de pensamiento y expresión. Es decir, el resguardo y la garantía de ejercicio de los últimos suponen la protección del derecho de acceso a la información pública. También es considerado un derecho colectivo, porque la información a la que se accede es de carácter público no individual y puede ser difundida libremente.

Esta concepción del derecho de acceso a la información pública como bien colectivo o público se contrapone y es más amplia que aquella que lo considera simplemente como un derecho individual, vinculado a la libertad de expresión y al incremento de la autonomía personal. Al respecto de las limitaciones de esa concepción, se ha expresado que esa concepción individualista de alguna manera está en disputa en relación a los “límites de la autonomía personal de los demás individuos, que pueden no estar interesados en brindar voluntariamente la información, y (...) con la posible justificación de limitaciones a la autonomía individual absoluta, fundadas en razones de interés público, moral, protectorio, etc.” (Abramovich y Courtis, 2000, p. 200).

⁸ Entre los desarrollos nacionales vigentes cabe destacar el Informe de Transparencia Fiscal Municipal elaborado por la Dirección de Estudios Municipales de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). También es posible mencionar el Índice de Datos Abiertos de Ciudades de Argentina realizado desde 2016 por la Fundación Conocimiento Abierto, aunque el mismo no es específico para la Provincia de Buenos Aires y sólo releva un total de 50 municipios. Entre las experiencias discontinuadas, se encuentra el “Índice de Páginas Webs Municipales” elaborado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) en conjunto con la Universidad de San Andrés en el año 2014 y el índice de “Visibilidad Fiscal en Municipios Argentinos (IVF)” publicado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) en el año 2017.

⁹ El derecho de acceso a la información pública fue reconocido como derecho humano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el año 2006 a partir de la sentencia en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”.

Considerado de esta manera “el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración” (Abramovich y Curtis, 2000, p. 200).

Díaz Cafferata (2009) refuerza esa idea al vincular la importancia de la publicidad de los actos de gobierno con otras características de la república y ha dicho:

(...) respecto de la igualdad ante la ley, porque no hay motivo para que unos ciudadanos tengan acceso a la información pública y otros no. Respecto de la elección popular de las autoridades, ya que ésta requiere que los ciudadanos estén correctamente informados. Ahora bien, con ninguna característica de la república se relaciona tanto como con la de la responsabilidad de los funcionarios públicos, ya que para responsabilizar a éstos es indispensable conocer cómo han actuado. (p. 158)

Como contracara, la información brindada contribuye a que la ciudadanía esté informada, pueda opinar con fundamentos, controle los actos de gobierno y participe en la cosa pública. Ello denota el carácter “instrumental” de este derecho, ya que actúa como presupuesto para ejercer y exigir otros derechos, “especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, ya que es sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio que se puede acceder efectivamente a su pleno goce y disfrute” (OEA, 2013, p.15). También, en su carácter de derecho instrumental habilita el rol fiscalizador de los ciudadanos y estimula la participación ciudadana.

Por sus características, el ejercicio de este derecho contribuye a fortalecer la gestión pública y la gobernabilidad democrática. A mayores niveles de transparencia, mayor es la capacidad de los ciudadanos de ejercer una participación informada y de exigir políticas que atiendan a sus necesidades y prioridades. En consecuencia, aumenta la eficacia y eficiencia en la gestión estatal, dotando a los gestores públicos de una fuente de información valiosa a la hora de decidir el destino de los recursos públicos y, sumado a la publicidad de las acciones gubernamentales y la rendición de cuentas, fortalece la confianza en las instituciones públicas e incrementa su legitimidad.

Retomando a Díaz Cafferata (2009), ha dicho que:

“(…) los actos de gobierno deben tener siempre el mayor grado de publicidad que las circunstancias permitan. Y si hace algunos años las circunstancias (tecnológicas o de desarrollo doctrinal) no permitían a los ciudadanos que la publicidad llegase hasta los

niveles con los que se la configura a partir del derecho de acceso a la información pública, hoy que esas circunstancias sí se dan, el interpretar este acceso a la información pública como un componente de la publicidad de los actos de gobierno se torna un imperativo. Este cambio en las circunstancias tecnológicas ha hecho que las repúblicas sean redefinidas, pasando de ser sólo representativas a ser también participativas”. (p. 158)

Respecto a los avances tecnológicos y las posibilidades de ejercicio de este derecho, Ciucci, Díaz, Alderete y Linares (2019) afirman que en una primera instancia, las políticas y regulaciones que surgen en la materia tenían que ver con garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información (transparencia pasiva) y que en una segunda etapa, gracias a las oportunidades que habilitaron las nuevas tecnologías, se avanzó en materia de transparencia activa, en pos de mejorar la gobernabilidad y legitimidad de las administraciones de turno.

Cabe en esta instancia hacer una breve referencia y distinción entre la **transparencia activa** y **transparencia pasiva**. La diferencia entre una y otra radica en que en un caso se trata de información solicitada por la ciudadanía a la cual el Estado debe dar respuesta (transparencia pasiva), mientras que, en el otro, se trata de información que el Estado publica de manera proactiva (transparencia activa). De esta manera, a través de la transparencia pasiva se da respuesta al derecho ciudadano de acceder a información pública mientras que con la transparencia activa el Estado cumple con su deber de brindar información. La primera requiere contar con recursos que permitan un tratamiento adecuado de la solicitud de información para brindar una respuesta en tiempo y forma, mientras que la segunda implica disponibilizar y mantener actualizados y en formatos abiertos determinados ítems de información en las páginas oficiales de los sujetos obligados.

Respecto a la **participación ciudadana**, es posible definirla de la siguiente manera:

proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (CLAD, 2009, p.3)

En estos procesos participan dos actores – Estado y Sociedad Civil - los cuales pueden lograr distintos niveles de participación, colaboración y cooperación. Existen diversas categorizaciones que establecen niveles de participación que van desde la simple entrega de

información a la ciudadanía hasta mecanismos de co-gestión entre los actores participantes. A modo de ejemplo, es posible destacar la “escalera de la participación” de Arnstein (1969), reversionada en 1994 por Hambleton y Hogget y adaptada en 1996 Shand y Arnberg; el “continuum bi-direccional de la participación” de Brager y Specht (1973); el “Spectrum de la participación (IAP2, por sus siglas en inglés) de la Asociación Internacional para la Participación Pública”¹⁰; los “niveles de un proceso de participación ciudadana” de la CEPAL¹¹, entre otros.

También es posible distinguir entre dos modelos o paradigmas de participación que hoy conviven que son la “participación comunitaria” tradicional y la “participación conectiva”, que surge como consecuencia de los avances de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Siguiendo a Rocío Annunziata (2022) es posible caracterizarlos de la siguiente manera:

El primero corresponde a las formas ya hoy tradicionales de participación, que se multiplicaron a fines del siglo XX (...) [en las cuales] salvo excepciones, la participación no es masiva y puede ser poco representativa de la opinión pública (suelen participar las personas generalmente más activas e interesadas en los asuntos comunes). La participación en este modelo refuerza identidades colectivas y lazos políticos preexistentes, crea redes y se apoya en las mismas. Compartir y estar con otros/as es constitutivo del sentido de participar. En este paradigma, las tecnologías se pueden incluir en mayor o menor grado, pero se conciben como un canal entre otros de expresión (y se busca que como canal no afecte al contenido de lo que se quiere expresar).

El otro modelo, más reciente, se inspira en la lógica de crowdsourcing o citizen sourcing y en él la tecnología es central, convirtiéndose en la estructura del proceso de participación: la participación se piensa a partir de las posibilidades y funciones que la tecnología permite. La participación debe ser masiva para brindar una información más significativa a los gobiernos que la proponen (e incluso los resultados pueden tratarse masivamente con ayuda de programas de Inteligencia Artificial). La participación debe

¹⁰ Para un mayor desarrollo consultar: Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, “Origin, space and levels of participation”. *International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193. Marzo 2009.

¹¹ Para un mayor desarrollo consultar: C. Sandoval, A. Sanhueza, A. Williner “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”. *Manuales de la CEPAL*, 2015. Pág. 17-18.

ser ágil y adaptable a la vida cotidiana de las personas, pero el participante es pensado más como usuario que como una persona inserta en redes de pertenencia. En este mismo sentido, la participación es un proceso individual que da como resultado un producto colaborativo. (p.5)

Leopoldo Fidyka (2004) distingue entre las formas semidirectas de participación local (iniciativa popular, consulta popular y revocatoria de mandato popular) de lo que denomina “otras formas de participación” (audiencia pública, consejos, presupuesto participativo, petición legislativa, banca abierta o ciudadana y procedimiento de doble lectura). Tanto la constitución nacional como la de la Provincia de Buenos Aires, contemplan la iniciativa y la consulta popular, pero no la revocatoria de mandato.

Tal como se mencionó al inicio de este apartado, tanto el acceso a la información pública como la participación ciudadana se inscriben en las políticas de gobierno abierto¹² y a nivel local se vincula a un tipo particular de municipio, el del “gobierno vinculado o relacional”, surgido a partir de los años 2000. Al respecto, Grandinetti y Miller (2020) han dicho que:

“la vuelta del gobierno nacional en un rol central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que no desconocen niveles de autonomía municipal, pero que sin embargo la rearticulan con espacios nacionales y provinciales de decisión. Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno. Los municipios suman nuevas funciones relacionadas con las demandas de seguridad y cohesión social y la necesidad de llevar adelante nuevos tipos de relaciones con las diversas jurisdicciones estatales, los actores sociales y la ciudadanía, como resultante de demandas de participación y transparencia”. (p.92)

Frente a esas nuevas demandas y a la necesidad de aumentar la legitimidad de los gobiernos, comienzan a desarrollarse las primeras experiencias para procurar más transparencia y participación ciudadana en la gestión. En ese sentido, Fidyka (2004) ha dicho que:

“la esfera local es un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados: se pueden establecer con más agilidad y eficiencia mecanismos de información, consulta,

¹² Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD) el gobierno abierto se basa en cuatro pilares fundamentales, los cuales actúan de modo sistémico: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana.

gestión participativa y control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil”. (p.3)

Siguiendo a Fung (como se citó en Alarcón, Mota y Galais, 2013), los procesos participativos contribuyen a i) aumentar el conocimiento de los ciudadanos y favorecer que estos aclaren sus preferencias respecto al problema político en cuestión; ii) facilitar la articulación de las preferencias ciudadanas y su comunicación fiel a las autoridades políticas; iii) introducir mecanismos más efectivos de rendición de cuentas que el proceso electoral; iv) ofrecer soluciones a la cada vez menor capacidad de los mecanismos estatales para resolver determinados problemas públicos.

En definitiva, la implementación de políticas de GA en general y de acceso a la información y participación ciudadana en particular, se vincula en sus orígenes con ese contexto de cambio de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. En la actualidad, se presenta un nuevo desafío generado por la necesidad de recuperar la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas, en sociedades más complejas, atravesadas por conflictos globales y con un descrédito político e institucional sin precedentes. La solución parece ser la re-elaboración de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, volviéndolas más horizontales, inclusivas y participativas. Se trata de la necesidad de construir un nuevo pacto social que tenga como prioridad la transparencia y colaboración.

3.2. Marco normativo

3.2.1. El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana en la Constitución Nacional

Hasta la reforma constitucional de 1994 el **derecho de acceso a la información pública y a la participación ciudadana** se encontraban amparados implícitamente en los Arts. 1° y 33°. El primero consagra la forma de gobierno representativa, republicana y federal, mientras que el segundo establece que “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (CN, Art. 33°).

Es decir que, a pesar de que ambos derechos no estaban enumerados expresamente, ello no implicaba una negación de los mismos, ya que emanan de los principios mismos de la República.

A partir de la reforma, se incorpora el deber estatal de brindar información pública en ciertos casos puntuales. El Art. 38°, garantiza el acceso a la información pública para los partidos políticos; el Art. 41° consagra el derecho de todos los habitantes a la información y educación ambientales; el Art. 42° el derecho de usuarios y consumidores de bienes y servicios a una “información adecuada y veraz”. En sintonía con el articulado citado precedentemente, el Art. 43° inc. 3 hace referencia al derecho de un amparo específico (habeas data) para conocer, rectificar, actualizar, suprimir y solicitar la confidencialidad de los datos personales que se encuentren en registros oficiales.

De la misma manera, el **derecho de participación ciudadana** también se consagra en casos puntuales. En el Art. 42° de la Constitución Nacional se garantiza la conformación de asociaciones de consumidores y usuarios y establece que la legislación fijará los procedimientos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional "previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control" (CN, Art. 42°).

Por otro lado, respecto a las atribuciones del Congreso, el Art. 75° inc. 17 contempla la participación de los pueblos indígenas “en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten” y en el inc. 19 y se prevé la participación de “la familia y la sociedad” en la sanción de leyes de organización y base de la educación nacional.

También con la reforma se incorporaron mecanismos de democracia semidirecta, al sumar la iniciativa popular en el Art. 39° y la consulta popular en el Art. 40°. Ello se suma al juicio por jurados, contemplado en los Art. 24° y 75° inc. 12 y a los derechos individuales de reunión, petición y asociación tradicionalmente consagrados.

Un aspecto novedoso de la reforma fue la jerarquización constitucional de tratados internacionales de derechos humanos, los cuales quedaron incorporados en la Carta Magna de la siguiente manera:

“(…) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las

Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”. (CN, Art. 75° inc. 22)

Como consecuencia de esas incorporaciones, se amplió notablemente el espectro de derechos contemplados, encontrando referencias expresas al derecho de acceso a la información y del derecho a la participación ciudadana en esos tratados internacionales de derechos humanos. En los apartados siguientes se recogen algunos de esos instrumentos a modo de ejemplo, sin pretender con ello una enumeración taxativa.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. (DUDH, Art. 19°)

En la misma Declaración también se encuentran referencias explícitas al derecho de participación ciudadana “en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (DUDH, art. 21°), “en la vida cultural de la comunidad” (DUDH, art. 27° inc. 1) y al hacer referencia de los deberes de las personas respecto a la comunidad, “puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente toda su personalidad” (DUDH, art. 29°).

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) se establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole,

sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (CADH, Art. 13° inc. 1)

También, refiere al derecho “a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (CADH, art. 23° inc. 1).

En el mismo sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) se establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (ICCPR, Art. 19° inc. 2)

Respecto a la participación ciudadana, entre los derechos y oportunidades que gozan todos los ciudadanos establece el de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (ICCPR, art. 25° inc. a).

3.2.2. Antecedentes y actualidad del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana a nivel nacional

A nivel infraconstitucional el principal antecedente en lo que respecta al acceso a la información pública es el Decreto N° 1172 sancionado el 3/12/2003. El mismo regula el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional pero también cuenta con reglamentos específicos sobre las audiencias públicas, la publicidad de gestión de intereses y la elaboración participada de normas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, siendo ésta la legislación vigente hasta el momento.

En este apartado se analizará específicamente el reglamento vinculado al derecho de acceso a la información pública, por su condición de antecedente a la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 actualmente en vigencia.

Según el decreto, el derecho de acceso a la información pública implica la posibilidad de “buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma” y define a la información pública como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien” (Dto. 1172/03, Anexo VII, art. 5°).

En los artículos que versan sobre la descripción y finalidad de este derecho, se lo vincula directamente con la participación ciudadana: “el Acceso a la Información Pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2º” y “la finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz” (Dto. 1172/03, Anexo VII, arts. 3º y 4º).

Respecto al mecanismo que garantice el derecho, deberá regirse por los principios de “presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, in dubio pro petitor, facilitación y buena fe” (Dto. 1172/03, Anexo VII, art. 7º).

3.2.3. Antecedentes del derecho de acceso a la información pública y derecho de acceso a la información en la jurisprudencia

No es posible dejar de mencionar una referencia a algunos fallos emblemáticos que marcaron el camino en la interpretación del alcance de los derechos. Tanto a nivel internacional como a nivel local hubo sentencias que afirmaron la protección y garantía del derecho de acceso a la información pública y a la participación ciudadana, aún antes de la existencia de leyes específicas en la materia a nivel nacional y provincial.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” (2006) determinó que:

(...) el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.

Respecto a ese fallo, Marta Oyhanarte y Mora Kantor (2015) apuntan:

Es interesante notar que si bien la sentencia de la Corte IDH deriva jurídicamente el derecho de acceso a la información del derecho a la libertad de expresión, al avalar el requerimiento de información del Director Ejecutivo de una organización ambiental sobre un proyecto de inversión en un río chileno, conceptual y doctrinariamente también

sustenta la concepción del derecho de acceso como precondition para la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el testimonio de dicha persona, que fue revalidado por el Tribunal Internacional, el solicitante de información había explicitado que su intención era tener una “participación activa (...) en el debate y en la discusión sobre el proyecto (...) para hacer una evaluación técnico-económica y social del proyecto, así como para evaluar el potencial (...) desarrollo que tendría la región y el país en relación a dicho proyecto”. Para llevar a cabo dicha participación, “requerían un conjunto de informaciones por parte del Comité de Inversiones Extranjeras, porque la que existía a nivel público (...) no era suficiente.

La decisión de la Corte terminó por exigir que el Estado chileno brinde la información requerida por la asociación civil. (p.257)

A nivel nacional, existen múltiples casos en los cuales la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido ratificando estos derechos: “BAEZA, ANÍBAL ROQUE C/ESTADO NACIONAL” (1994). “ADC C/EN-PAMI” (2012), “CIPPEC C/ ESTADO NACIONAL” (2014), “GIUSTINIANI, RUBÉN HÉCTOR C/ YPF” (2015), sólo por mencionar algunas.

Todos estos fallos, entre otros, han ido marcando el camino en la garantía del derecho de acceso a la información pública y el derecho de participación ciudadana, así como la intrínseca relación que existe entre los mismos.

3.2.4. El Decreto 1172/2003 y la Ley 27.275

A nivel constitucional, las referencias que expresan la garantía de ambos derechos han sido descritas en el primer apartado, así como el detalle de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional incorporados con la reforma de 1994.

A ello hay que sumarle los avances posteriores en la legislación nacional en materia de participación ciudadana -fundamentalmente con el Decreto 1172/2003- y de acceso a la información pública, con la sanción de la Ley N° 27.275 en el año 2016.

Tal como se mencionó precedentemente, el Decreto 1172/2003 aprobó reglamentos específicos que regulan 5 mecanismos: 1) Audiencias Públicas; 2) Publicidad de la gestión de intereses; 3) Elaboración Participada de normas; 4) Acceso a la información pública; y 5) Reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.

Respecto a la elaboración participativa de normas y audiencias públicas, se presentan como mecanismos que permitan y promuevan “una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación”(Dto. 1172/2003, Anexo V, Art. 4°) y “una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta” (Dto. 1172/2003, Anexo I, Art. 4°), respectivamente.

La norma define a la audiencia pública como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, de carácter no vinculante, “en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión” (Dto. 1172/2003, Anexo I, art. 3°).

Por su parte, conceptualiza a la elaboración participativa de normas como un “mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación” (Dto. 1172/2003, Anexo V, art. 3°).

La Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 fue promulgada en septiembre de 2016 y significó un avance hacia un Estado más transparente y democrático. La Ley, junto a su decreto reglamentario N° 206/2017, establece y operativiza mecanismos para garantizar el efectivo ejercicio de este derecho a nivel nacional.

La norma retoma el Decreto 1172/2003 para definir los alcances del derecho de acceso a la información pública y reafirma que el mismo debe basarse en el principio de premura, amplio acceso, de informalismo, máxima difusión, excepciones limitadas y gratuidad.

Estos principios o características del AIP tienen cumplimientos dispares en función del nivel de gobierno y de las formas que cada uno ha incorporado la garantía de este derecho a sus cuerpos normativos.

Se amplía el ámbito de aplicación de la Ley a todas las áreas del Estado, incluyendo a los tres poderes, organismos centralizados y descentralizados, empresas y sociedades estatales, entre otros.

Un aspecto novedoso de la norma radica en la creación de las Agencias de Acceso de Información Públicas (AAIP). Estos órganos deben velar por el cumplimiento de lo establecido en la Ley 27.275 y actúan como ámbitos para los reclamos administrativos frente a incumplimientos de los sujetos obligados, como instancia previa a la vía judicial.

La citada norma establece que cada Poder del Estado debe crear y poner en funcionamiento su propia AAIP, sin embargo, hasta la fecha, sólo el Poder Ejecutivo la ha puesto en funcionamiento, quedando pendiente la constitución de los órganos de garantía de la ley de los Poderes Judicial y Legislativo. Este último avanzó en su creación mediante resolución conjunta de ambas Cámaras, pero no fue puesta en marcha.

La Ley también enumera las excepciones al derecho y fija el procedimiento para efectuar una solicitud de información pública por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Las excepciones establecidas en el artículo 8° de la Ley 27.275 se fundamentan en el carácter de la información requerida, claramente se debe salvaguardar los datos personales, la información de tipo secreta o reservada que pueda poner en riesgo la defensa nacional, el sistema financiero o la seguridad de una persona. Las mismas deben ser debidamente fundadas y ajustarse a los motivos expresamente citados por la ley. Cualquier otra información producida por el Estado que no se encuentre comprendida en los alcances del artículo citado precedentemente se considera información pública y es pasible de ser requerida por ciudadanas y ciudadanos.

3.2.5. El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación ciudadana en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires

En la Constitución de la Provincia de Buenos Aires se encuentran referencias expresas al derecho de acceso a la información pública y a la participación ciudadana. Respecto al primero, en el Art.12° inc. 4 se establece que todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, del derecho “a la información y a la comunicación”. Siguiendo a la Constitución Nacional, también reconoce el derecho de solicitar y recibir adecuada información ambiental (Art. 28°), el derecho de usuarios y consumidores a recibir información adecuada y veraz (Art. 38°) y de los partidos políticos a acceder a información pública (Art. 59°). También, prevé que la investigación científica y tecnológica transfiera sus resultados a los habitantes cuando los mismos se produzcan con recursos estatales y que se difundan los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas de información adecuados (Art. 43°).

Respecto a la participación ciudadana, el Art. 11° de la Constitución determina: “...Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social...”. De manera más específica, en el Art. 67° se contemplan los institutos de iniciativa popular y consulta popular.

3.2.6. Normas provinciales de acceso a la información pública y participación ciudadana

a. Ley N°12.475 y su Decreto Reglamentario 2549/04

Sancionada en el mes de agosto del año 2000, ha significado un paso hacia adelante en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública. A pesar de ello, la provincia no ha constituido todavía un sistema integral de acceso a la información.

Esto se debe, en primer lugar, al sentido restrictivo de la norma, que en su artículo 1° establece que “se reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas por la presente Ley”. Tal como señalan Piana y Amosa (2017-2018) la Ley N°12.475 “solamente crea un ámbito normativo que permite el conocimiento de cierta información generada por el Estado que se encuentre plasmada en un documento administrativo” (p.258). El requisito de contar con un interés legítimo para solicitar acceso a los documentos marca una clara diferencia con respecto a la Ley nacional, la cual de manera expresa determina que no es necesario contar con el mismo para solicitar información¹³. Por el contrario, en la norma provincial se establece la obligatoriedad de fundar la petición de la información y sólo podrán ejercer el derecho aquellos que cuenten efectivamente con ese interés.

Por otro lado, uno de los principios que plantea la Ley Nacional N° 27.275, en su artículo 1°, sobre la información es que la misma debe ser gratuita; sin embargo, el marco normativo de la Provincia de Buenos Aires hace mención a costos específicos según la información requerida.

La Ley fue reglamentada en el año 2004 por el Decreto N° 2549 que aprobó el Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos para el Poder Ejecutivo. Si bien en el mismo se omite la referencia expresa al interés legítimo a la hora de solicitar el acceso a los documentos administrativos provinciales, la limitación persiste en la práctica.

Respecto a los alcances de la Ley, los “órganos públicos del Estado Provincial” estipulados en la norma se especifican en el Decreto, que en su Art. 2° determina que “el presente Reglamento General es de aplicación a organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo”.

¹³ Según el Art. 4° de la Ley N° 27.275

El Decreto incorpora una serie de principios generales que deben regir el procedimiento de acceso a documentos administrativos, a saber: publicidad, celeridad, informalidad, accesibilidad, igualdad y gratuidad. Esta última, como se señalara en párrafos anteriores, queda a mitad de camino porque si bien el análisis de los documentos resulta gratuito, el costo de reproducción de los mismos recae sobre el solicitante. En una época en donde los documentos públicos y privados se reproducen digitalmente sin costo alguno, la norma provincial debería modificarse y cumplir con el principio de gratuidad absoluta.

En referencia a los plazos en los cuales debe tramitarse una solicitud de acceso a documentos administrativos, el Decreto establece que los sujetos obligados deberán dar respuesta permitiendo el acceso a dichos documentos dentro de un plazo no mayor a ocho (8) días pudiéndose prorrogar hasta diez (10) días por causa debidamente fundada y notificada fehacientemente al solicitante.

El problema que presenta la vigencia de este marco normativo provincial es que más allá de las deficiencias analizadas no forma parte de un sistema integral de AIP. Un sistema que promueva el derecho, lo garantice mediante normas e instituciones creadas a tales efectos y ejerza el debido control y sanción de los sujetos obligados frente a incumplimientos. En este sentido, la Provincia de Buenos Aires se encuentra lejos de garantizar efectivamente el derecho ciudadano de acceder a la información pública, poniendo en riesgo otros derechos como el de la participación ciudadana o el ejercicio del control social.

b. Ley N° 13.569. Audiencias Públicas en la Provincia de Buenos Aires

Sancionada en el año 2006, la Ley N° 13.569 tiene por objeto fijar el procedimiento para realizar Audiencias Públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. La audiencia pública se presenta como un mecanismo de participación de la ciudadanía, en forma particular o en representación de organizaciones civiles, que presenten un interés particular o colectivo sobre el tema objeto de la convocatoria.

Estas audiencias pueden ser llevadas a cabo para el conjunto del territorio provincial o pueden realizarse en alguna zona en particular que resulte afectada por alguna decisión administrativa o legislativa emanada de las autoridades provinciales.

Esta herramienta es un avance significativo en materia de participación comunitaria para los y las bonaerenses, no obstante, es un mecanismo cuya convocatoria queda sujeta a la decisión política de las autoridades de turno. La citada ley establece que las audiencias públicas podrán

ser convocadas por los funcionarios o funcionarias del Poder Ejecutivo Provincial o por miembros de alguna de las dos Cámaras del Poder Legislativo.

Otro dato a resaltar de las audiencias públicas es que las decisiones o resoluciones que emanan de las mismas no son de carácter vinculante, es decir que más allá de la instancia participativa y de la posibilidad de la ciudadanía de expresar su propio punto de vista sobre una cuestión en particular, el gobierno de PBA puede decidir avanzar de todos modos en el sentido inicial de decisión, pero debe hacerlo de manera fundada.

Las consultas y las audiencias públicas suelen ser mayormente convocadas por autoridades competentes de las áreas de gestión ambiental de la provincia a los efectos de someter a consideración los informes de impacto ambiental exigidos frente a la ejecución de obras públicas o particulares, la radicación de establecimientos, comerciales y/o de servicios, para el otorgamiento de permisos de usos del agua, radicaciones de predios de disposición final de residuos sólidos urbanos, entre otros.

En este sentido, la Ley Provincial 11.723 que establece las pautas generales para la conservación y preservación del medioambiente en la PBA reconoce los derechos de los y las bonaerenses a participar en los procesos que involucren el uso de los recursos naturales (art. 2) y fija la facultad de las autoridades de convocar a audiencias públicas (art. 18).

c. Ley N° 14.828. Creación del Plan Estratégico de Modernización para la Provincia de Buenos Aires

La norma, sancionada en 2016 crea y aprueba el Plan Estratégico para la Modernización de la Administración Pública provincial orientado a contribuir a la creación de un nuevo modelo de gestión y reforma de los sistemas administrativos orientado a los resultados, a la transparencia y al control ciudadano de la gestión pública.

Los planes, programas, actividades, proyectos, obras, procesos y operaciones deben regirse por los principios de economía, eficiencia y eficacia y promover una gestión pública basada en planes estratégicos y de gestión por resultados, con énfasis en la atención y en la participación de la ciudadanía y mediante la utilización de herramientas de Gobierno Electrónico y uso de TICs.

Dentro de los instrumentos previstos en los mecanismos de atención ciudadana y participación, se enumeran la apertura de datos y transparencia activa y la colaboración y participación

ciudadana. También un sistema de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos, una ventanilla única de trámites y un programa de calidad en la gestión.

La apertura de datos y transparencia activa tiene como objetivo promover un gobierno transparente y generar valor agregado a través de los datos que produce el gobierno provincial y garantizar el derecho de acceso a la información pública. De manera complementaria, la ventanilla única de trámites y el sistema de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos, también buscan mejorar la transparencia, el acceso a la información pública y la eficacia y eficiencia en la gestión y seguimiento de trámites ciudadanos. Por su parte, mediante la colaboración y participación ciudadana se pretende una mejora de la calidad y la efectividad de las políticas públicas.

En la misma línea se inscribe el **Decreto N° 805/16** de creación del portal de datos abiertos de la Provincia con el propósito de promover la colaboración, transparencia, participación e innovación en la gestión provincial.

d. Ley N° 15.000. Regulación del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales en la Provincia de Buenos Aires.

La norma establece el régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales para los funcionarios y las funcionarias de todo el sector público provincial, que a tales efectos está integrado. El sistema previsto por la citada ley es de carácter imperativo para el funcionariado del Poder Ejecutivo y Legislativo Provincial y por adhesión puede alcanzar a los miembros del Poder Judicial y a ambos poderes de los gobiernos municipales (Honorable Concejos Deliberantes y Departamentos Ejecutivos Municipales).

Dentro de la información exigida por este sistema, además de la patrimonial, se exige la presentación de antecedentes laborales de los sujetos obligados de los últimos dos años anteriores a la designación y ocupaciones laborales o profesionales que se efectúen en forma simultánea con la función para la que fueran designados o designadas. De este modo, se pretende prevenir situaciones de conflictos de interés reales o potenciales en el ejercicio de la función pública.

e. Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM)

El Decreto Ley N° 6769/1958 y sus modificatorias - establece la obligación para los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires de publicar información económica financiera como forma de promover la transparencia y el acceso a la información pública. Dentro de las obligaciones que competen al Departamento Ejecutivo se menciona la de emitir balances trimestrales de tesorería y de comprobación y saldos y hacerlos públicos.

Asimismo, la LOM obliga a los municipios a brindar informes de la situación económica-financiera de la Municipalidad y a publicar ordenanzas, resoluciones y decretos de ambos poderes del gobierno local en el Boletín Oficial, incluyendo dentro de tal publicación los llamados a licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios.

La exigencia de publicación recae sobre la información de tipo económica-financiera y sobre la normativa que los municipios bonaerenses producen, sin embargo la LOM no avanza en establecer la obligatoriedad de publicación de otro tipo de información dejando librada la garantía del derecho de acceso a la información pública a la voluntad o decisión política de los y las gobernantes de turno.

3.3. Institucionalidad de PC y AIP en la Provincia de Buenos Aires.

En los municipios bonaerenses en estudio existe una gran heterogeneidad en la implementación y el desarrollo de los institutos de AIP y PC. Esta situación se desprende del entramado normativo descrito precedentemente, que da como resultado una legislación nacional avanzada frente a una provincia como la de Buenos Aires, con legislación que data de hace más de 20 años en la materia y con municipios que no gozan de autonomía.

Esa complejidad, sumado a la falta de adecuados incentivos para avanzar hacia mayores niveles de transparencia y apertura a la participación ciudadana, arroja como resultado un mapa con realidades muy diversas.

En la mayoría de los casos, las innovaciones que se han implementado a nivel municipal resultan ser productos “bajados” de los niveles de gobierno provincial o nacional que buscan ofrecer soluciones a los gobiernos locales. Así, programas o sitios específicos, diseñados por gestores de políticas públicas de otros ámbitos, son implementados en los distintos municipios según la voluntad de los gobiernos locales de turno. Se trata, en la mayoría de los casos de una

selección dentro de un “menú” de posibilidades con poca o nula intervención local en la generación de esos instrumentos.

Entre esas herramientas, cabe destacar el **Sistema de Boletines Oficiales Municipales (SIBOM)**, una plataforma puesta en funcionamiento por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que facilita el cumplimiento de la obligación de los municipios bonaerenses de publicar Boletines Oficiales.

El 86,81% de los municipios en estudio cumplen con la obligatoriedad de publicar sus normas y actos administrativos en el Boletín Oficial. De ese total de gobiernos municipales (79), el 65,82% lo hace mediante la plataforma del SIBOM, lo cual denota que es una herramienta con amplia aceptación y que ha venido a resolver una necesidad de los municipios.

Gestión Legislativa es otra de las plataformas que se encuentran operativas en los municipios analizados, aunque en menor cantidad de gobiernos en relación al SIBOM. Esta herramienta digital permite conocer las ordenanzas vigentes en los municipios, los proyectos presentados y el perfil y datos de contacto de los y las concejales.

Otro de los Programas vigentes es el “**Programa Nacional de Concejos Deliberantes Estudiantiles**” (Resolución 4/2009), que se aplica en los municipios mediante la celebración de convenios entre la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros con los concejos deliberantes, consejos escolares u organismos municipales competentes en la materia que adhieran al programa.

Los programas y plataformas mencionados se referencian a modo de ejemplo, sin pretender exhaustividad a la hora de detallar la totalidad de los mismos, ya que ese no es el propósito de la presente investigación, sumado a las limitaciones operativas del rastreo de convenios y normativa vigente en la materia en cada uno de los distritos.

Al inicio del apartado se hizo referencia a la falta de incentivos a los municipios para profundizar las políticas de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. Terminan primando en los municipios aquellas políticas de alta visibilidad y mayor impacto político en lugar de reforzar la gobernabilidad y las relaciones entre Estado y Sociedad Civil. Esa falta de adecuados incentivos es consecuencia también de la falta de un organismo de contralor en la materia a nivel provincial, que pueda velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, la transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales.

A pesar de ello, en los municipios analizados cabe destacar una experiencia que parece motivar a los municipios a la publicación proactiva de información fiscal y presupuestaria. Se trata del **Índice de Transparencia Fiscal Municipal** de la Provincia de Buenos Aires (PBA), elaborado por la Dirección de Estudios Municipales de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Este informe de publicación semestral abrevia en la visibilidad y disponibilidad de los presupuestos, y de la ejecución de los mismos, en las respectivas páginas web oficiales de cada municipalidad, entendiéndose que el fácil acceso web del ciudadano a dicha información presupuestaria, económica financiera y de desempeño fiscal municipal, constituye no sólo una política de transparencia que deben darse los Estados locales, sino un insumo fundamental para la toma de decisiones de sus habitantes en el marco de la democracia representativa (ASAP, 2022, p. 3).

De manera análoga al **Índice de Transparencia Activa** que elabora y publica la Agencia de Acceso a la Información Pública a nivel nacional, el Índice de Transparencia Fiscal Municipal parece motivar a los municipios a publicar de manera proactiva los ítems de información evaluados en la herramienta. Esa motivación, a la vez, parece derivar de la posibilidad de publicitar los mejores posicionamientos en el ranking mediante noticias en portales locales y regionales.

En conclusión, respecto a la institucionalización de la participación ciudadana y el acceso a la información pública en los municipios analizados es posible afirmar que la mayoría de las iniciativas o programas visibles en las páginas webs oficiales, son productos elaborados por los niveles provincial o nacional con poca o nula participación de los gobiernos locales. La implementación y continuidad de los mismos depende de la voluntad política de los gobiernos de turno, dando como resultado un mapa dispar en lo que respecta a la garantía de los derechos de acceso a la información pública y participación ciudadana a nivel local.

4. Consideraciones metodológicas

4.1 Universo y recorte del objeto de investigación

Según datos preliminares del Censo Nacional de Población del año 2022, se estima que en la PBA viven 17.569.063 bonaerenses distribuidos en 135 partidos¹⁴. Hasta la fecha de inicio del

¹⁴ Partidos es el nombre que reciben las unidades territoriales y administrativas en la PBA. La Constitución de la citada provincia aborda el régimen municipal en los artículos 190 a 197, refiriéndose a los municipios como partidos.

presente trabajo no se habían dado a conocer los datos finales del censo de población, motivo por el cual, en una primera instancia, se utilizó como base el censo 2010 para la selección de los municipios objetos de la investigación.

A finales del mes de enero el Instituto de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), publicó en su página oficial datos provisorios de las poblaciones de provincias y municipios. Frente a esta nueva circunstancia se sometió a revisión la cantidad de municipios objeto de análisis del presente trabajo de investigación, observándose que sólo el municipio de La Costa superó la cantidad de 80.000 habitantes según los datos provisorios del Censo Nacional de Población del año 2022.

El criterio utilizado para seleccionar los partidos o municipios a analizar es el poblacional, se estableció un corte en aquellos municipios que cuentan con menos de 80.000 habitantes.

De este modo, del universo de 135 distritos bonaerenses el presente trabajo enfoca su mirada en 92 municipios a saber:

Cuadro 2: Municipios objetos de la investigación

| Distrito | | Total población | Distrito | | Total población |
|-----------------|---------------------|------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|
| 1 | Tordillo | 2.672 | 47 | Gral. Madariaga | 23.019 |
| 2 | General Guido | 3.226 | 48 | Carlos Casares | 23.204 |
| 3 | Pila | 4.609 | 49 | Coronel Pringles | 24.249 |
| 4 | General Lavalle | 4.949 | 50 | Monte | 24.481 |
| 5 | Lezama | 6.231 | 51 | Rojas | 25.290 |
| 6 | Pellegrini | 6.948 | 52 | San Andrés de Giles | 26.474 |
| 7 | Monte Hermoso | 8.821 | 53 | Las Flores | 26.651 |
| 8 | Tres Lomas | 8.825 | 54 | San Antonio de Areco | 26.671 |
| 9 | San Cayetano | 9.611 | 55 | Magdalena | 26.734 |
| 10 | Florentino Ameghino | 9.785 | 56 | Colón | 27.356 |
| 11 | Salliqueló | 9.941 | 57 | Dolores | 31.606 |
| 12 | Castelli | 10.517 | 58 | Arrecifes | 32.405 |
| 13 | Hipólito Yrigoyen | 10.539 | 59 | Brandsen | 33.026 |
| 14 | Tapalqué | 10.901 | 60 | Villarino | 33.170 |
| 15 | Maipú | 11.517 | 61 | Mar Chiquita | 33.284 |
| 16 | General La Madrid | 11.666 | 62 | General Villegas | 33.679 |
| 17 | Laprida | 11.726 | 63 | Saladillo | 35.669 |
| 18 | Suipacha | 11.867 | 64 | 25 de Mayo | 36.676 |
| 19 | Guaminí | 12.005 | 65 | Patagones | 37.811 |
| 20 | General Pinto | 12.223 | 66 | Bolívar | 38.119 |

| | | | | | |
|----|------------------------|--------|----|-----------------------|--------|
| 21 | Punta Indio | 12.419 | 67 | Baradero | 38.526 |
| 22 | Alberti | 12.726 | 68 | Villa Gesell | 38.614 |
| 23 | General Alvear | 12.941 | 69 | Ramallo | 39.116 |
| 24 | Adolfo Gonzales Chaves | 12.954 | 70 | Exaltación de la Cruz | 39.347 |
| 25 | Carlos Tejedor | 13.148 | 71 | Salto | 40.157 |
| 26 | Roque Pérez | 14.032 | 72 | Pinamar | 40.259 |
| 27 | General Paz | 14.230 | 73 | Lobos | 41.717 |
| 28 | Tornquist | 14.669 | 74 | Pehuajó | 42.561 |
| 29 | Capitán Sarmiento | 15.906 | 75 | Coronel Suárez | 42.676 |
| 30 | General Arenales | 16.050 | 76 | Chascomús | 42.914 |
| 31 | Coronel Dorrego | 16.227 | 77 | Bragado | 44.972 |
| 32 | Puán | 16.427 | 78 | Lincoln | 44.974 |
| 33 | Rauch | 17.234 | 79 | General Alvarado | 45.597 |
| 34 | Carmen de Areco | 17.386 | 80 | Trenque Lauquen | 48.423 |
| 35 | General Las Heras | 17.572 | 81 | Balcarce | 51.736 |
| 36 | Leandro N. Alem | 17.587 | 82 | 9 de Julio | 52.941 |
| 37 | Adolfo Alsina | 17.666 | 83 | Chacabuco | 53.157 |
| 38 | Lobería | 18.234 | 84 | Tres Arroyos | 62.835 |
| 39 | Daireaux | 19.149 | 85 | Ensenada | 64.406 |
| 40 | Rivadavia | 19.844 | 86 | Marcos Paz | 67.154 |
| 41 | General Viamonte | 20.068 | 87 | San Pedro | 69.616 |
| 42 | Navarro | 20.383 | 88 | Coronel Rosales | 70.407 |
| 43 | General Belgrano | 21.251 | 89 | Chivilcoy | 70.765 |
| 44 | Ayacucho | 22.136 | 90 | Cañuelas | 71.149 |
| 45 | Benito Juárez | 22.558 | 91 | Mercedes | 73.477 |
| 46 | Saavedra | 22.846 | 92 | Azul | 75.396 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (CENSO 2022) – Provincia de Buenos Aires. Población en viviendas particulares, por partido. Año 2022

El corte poblacional se efectuó considerando las categorías que menciona el Decreto Ley N° 6769/195 - LOM - en su artículo 2° al definir la cantidad de concejales que tendrá cada Concejo Deliberante de la provincia de Buenos Aires en función de la cantidad de habitantes de cada distrito.

Las primeras seis categorías reúnen a los municipios de hasta 80.000 habitantes, los cuales resultan objeto de estudio de esta investigación. Intentaremos comprobar, para el caso bonaerense, si las conclusiones del estudio de Grandinetti, Rita, & Miller, Ezequiel. (2020) resultan aplicables a este contexto.

Las características descritas de los municipios estudiados nos interpelan acerca de la necesidad efectiva de implementar políticas de Gobierno Abierto, en ámbitos sociales y territoriales donde la proximidad con quienes gobiernan es tan real y accesible que cualquier ciudadano o ciudadana puede acceder a la información pública por el contacto permanente que mantiene con los y las intendentes o con los equipos de gestión del gobierno local.

¿Resultará de utilidad para el mejoramiento de la transparencia y de la democracia de estos municipios instrumentar políticas promovidas internacionalmente y de significancia para ámbitos públicos de mayor envergadura donde la relación directa entre gobernantes y gobernados resulta es casi nula o inexistente?

Quizá este trabajo no pueda concluir con una respuesta a este interrogante, pero sí resulta de interés el planteamiento de esta cuestión para futuras investigaciones que tomen como objeto de descripción y análisis a las estructuras de gobierno más pequeñas.

4.2. Análisis de sitios web oficiales como método de recolección de información

Para el trabajo de investigación se tomó como base de información los sitios web de los municipios (*front office*), comprendiendo que los instrumentos analizados -AIP Y PC- requieren de un alto grado de visibilidad y transparencia para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer sus derechos de información y participación.

Los resultados, aseveraciones y/o conclusiones a los que arriba el presente trabajo de investigación, surgen a partir de un exhaustivo análisis y descripción de los sitios web oficiales de los municipios seleccionados y la información que no se halló disponible de manera clara y accesible en tales páginas de internet no fue considerada. Esta metodología obedece a motivos ideológicos (por creer que determinada información y mecanismos de participación deben estar disponibles, ser accesibles y completos) y a cuestiones operativas (por la dificultad y falta de rigor metodológico que implicaría realizar búsquedas de información complementaria por sitios no oficiales).

El desarrollo de la tecnología a nivel global ha facilitado los procesos de integración, de participación social y han dado lugar un incipiente desarrollo de las democracias digitales. En este contexto, la no utilización de la tecnología para generar procesos de apertura, participación y transparencia de las gestiones municipales resulta un condicionante a la hora de analizar las prácticas del buen gobierno.

Cabe remarcar que el presente trabajo aborda el análisis desde una mirada ciudadana sobre las políticas públicas implementadas por los municipios. La observación y descripción de los *front office* se realiza desde el lugar del vecino o vecina que quiere informarse sobre asuntos municipales e ingresa a las páginas web oficiales para cumplir con su objetivo. El mismo no implica un análisis de la política de comunicación de los gobiernos locales, la cual podrá ser objeto de una futura investigación complementaria de este trabajo.

No escapa en consideración que dicho estudio podría complementarse con entrevistas a funcionarios responsables de las áreas de transparencia de los municipios seleccionados.

Durante la fase de investigación se intentó establecer comunicación con funcionarios o funcionarias municipales para solicitar entrevistas. Se enviaron correos electrónicos a tres (3) municipios (Rojas, General La Madrid y Adolfo Alsina) de los cuales sólo respondió General La Madrid. Se completaron formularios web de contacto solicitando entrevista en cinco (5) municipios (Coronel Pringles, Pila, San Cayetano y Punta Indio) sin haber obtenido respuesta alguna y, por último, se efectuaron llamados telefónicos a las municipalidades de Bragado, Baradero, Tres Arroyos, Cañuelas y Ensenada) sin poder ubicar o contactar a responsables de áreas o programas de transparencia.

Como se podrá advertir una única entrevista no resulta metodológicamente representativa, relevante, ni puede inferirse de ella conclusiones aplicables al universo estudiado; más bien se observa que aún en los municipios que cuentan con oficinas de acceso a la información (o apartados específicos en sus sitios web) existe una opacidad que contradice los objetivos institucionales de esas áreas.

Es por ello, que se ha optado por un diseño metodológico que buscó ampliar la cantidad de unidades a analizar antes que la profundidad en pocas unidades.

4.3. Dimensiones y variables de análisis

A los fines de analizar los instrumentos de PC y AIP se seleccionaron veintitrés (23) variables, agrupadas en 3 dimensiones de estudio: 1) Acceso a la Información Pública, 2) Participación Ciudadana y 3) Publicación de normativa y actos de gobierno. Algunas de las variables utilizadas fueron extraídas de la Ley Nacional 27.275, la cual reglamenta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Argentina y otras resultan de elaboración propia.

Cuadro 3: Dimensiones y variables analizadas

| DIMENSION 1: Acceso a la Información Pública - AIP | |
|---|---|
| Sub-dimensión | Variables |
| 1.1 Institucionalización | 1.1.1. Área de gestión (AIP - Transparencia - PC) 1.1.2. Normativa que regula el AIP |
| 1.2. Transparencia Activa | 1.2.1. Estructura orgánica ejecutivo 1.2.2. Escalas salariales 1.2.3. Sueldo de autoridades / funcionarios 1.2.4. DDJJ Patrimoniales 1.2.5. Nómina de personal 1.2.6. Trámites y servicios 1.2.7. Autoridades y concejales integrantes del HCD 1.2.8. Presupuesto 1.2.9. Programas de gestión 1.2.10. Situación económica-financiera 1.2.11. Compras y Licitaciones 1.2.12. Proveedores/contratistas |
| 1.3. Transparencia Pasiva | 1.3.1. SIP |

| DIMENSIÓN 2: Participación Ciudadana - PC | |
|--|---|
| Sub-dimensión | Variables |
| 2.1. Institucionalización | 2.1.1. Área de gestión (AIP - Transparencia - PC) 2.1.2. Normativa que regule la PC |
| 2.2. Instrumentos de Participación Ciudadana | 2.2.1. Banca ciudadana 2.2.2. Parlamento juvenil 2.2.3. Presupuesto participativo 2.2.4. Canal de participación en la página web 2.2.5. Consultas y Audiencias Públicas |

| DIMENSIÓN 3: Publicación de normativa y actos de gobierno | |
|--|--------------------------------------|
| Sub-dimensión | Variables |
| | 3.1. Digesto 3.2. Boletín Oficial |

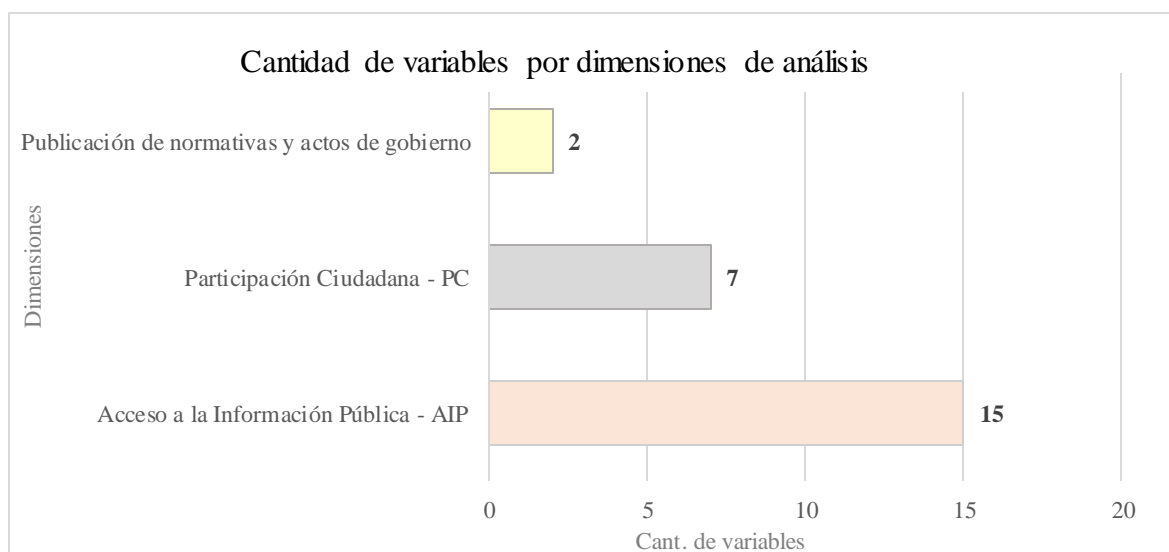
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Nacional N°27.275, Título II, Artículo 32¹⁵ y el Índice de Transparencia Activa de la Agencia de Acceso a la Información Pública¹⁶.

En el siguiente cuadro se puede observar la agregación de las variables. El resultante de veinticuatro (24) obedece a que la variable **Área de Gestión** (AIP – Transparencia – PC) es la misma que se repite dentro de la dimensión de PC y de AIP.

¹⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

¹⁶ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_indice_de_transparencia_activa_2022.pdf

Grafico 1: Cantidad de variables por dimensiones de análisis



Fuente: Elaboración propia

La dimensión “**Acceso a la información pública**” comprende la evaluación de la institucionalización del derecho (mediante la evidencia de normativa en la materia y/o un área de gestión específica) así como los mecanismos de “transparencia activa” y de “transparencia pasiva” que muestra implementar el municipio en su página web.

En el primer caso (transparencia activa), la información es proporcionada por el Estado Municipal en forma proactiva, sin que exista demanda ciudadana alguna, mientras que el caso de la transparencia pasiva es el ciudadano o la ciudadana quien demanda mediante solicitud determinada información. Así, la transparencia pasiva se asocia al ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los y las ciudadanas, mientras que la transparencia activa supone “un paso más”, disponibilizando determinada información de manera permanente sin que sea solicitada (habitualmente a través de sitios webs oficiales), por considerarla relevante y de publicidad necesaria para la transparencia y control ciudadano.

La **participación ciudadana** comprende la normativa municipal vigente y las herramientas de gestión que facilitan los procesos de participación, colaboración y de incidencia en las políticas públicas por parte de la ciudadanía. En este caso podemos identificar, además del marco normativo y de la existencia de un área específica con competencias en la materia, instrumentos específicos que funcionan como facilitadores de la participación social.

Finalmente, la dimensión “**publicación de normativa y actos de gobierno**” recoge la existencia pública de un digesto municipal y un boletín oficial, como herramientas que ponen a disposición tanto la normativa municipal como los actos de gobierno locales.

Como se mencionara anteriormente se construyeron veintitrés (23) variables para las tres (3) dimensiones de análisis. Las mismas fueron seleccionadas en base a lo establecido en la normativa nacional e internacional vigente de referencia, así como en la bibliografía utilizada como fuente de consulta.

A continuación, se describen las variables utilizadas y el alcance de cada una de ellas.

Cuadro 4: Descripción de variables

| Variables | Descripción y alcance |
|---|--|
| Área de Gestión | Existencia de un área formalmente constituida dentro del organigrama municipal vinculada a las temáticas AIP, PC o Transparencia. |
| Normativa que regule el acceso a la información pública | Existencia de ordenanza, resolución o decreto que consagre el derecho a nivel local y regule su ejercicio. |
| Normativa que regula la participación ciudadana | Existencia de ordenanza, resolución o decreto que establezca los procedimientos mediante los cuales la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos municipales. |
| Estructura orgánica del Departamento Ejecutivo | Descripción del organigrama, autoridades ejecutivas y funciones. |
| Escalas salariales | Componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados; |
| Sueldos de funcionarios | Publicación del recibo de sueldo, donde se detallen todos los componentes y subcomponentes del importe final. |
| DDJJ Patrimoniales | Declaraciones juradas de bienes de las funcionarias y funcionarios municipales. |
| Nómina de personal | Detalle del personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación. |
| Trámites y Servicios | Descripción detallada de los servicios que brinda al público, incluyendo información sobre sus normas y protocolos de atención. Guía de trámites que se realizan en la municipalidad, así como los requisitos para acceder a las prestaciones. |
| Estructura orgánica del HCD | Descripción de la composición del Concejo Deliberante, autoridades, bloques, comisiones y contacto. |

| | |
|--|--|
| Banca ciudadana | Existencia de ordenanza (o Reglamento Interno de Funcionamiento) que regule el funcionamiento de la banca ciudadana. |
| Parlamento juvenil | Existencia de ordenanza (o Reglamento Interno de Funcionamiento) que regule el funcionamiento del Parlamento Juvenil. |
| Digesto Municipal | Acceso al digesto municipal, con buscador por tema, tipo de norma, fecha, entre otros. |
| Boletín Oficial | Existencia de Boletín Oficial Municipal publicado en el sitio web. |
| Programas de gestión | Presentación de los principales programas/planes, así como los resultados, productos e impactos obtenidos con el desarrollo de los mismos. |
| Presupuesto | El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y su estado de ejecución actualizado. |
| Presupuesto participativo | Existencia de mecanismos de participación de la ciudadanía en la asignación de recursos presupuestarios. |
| Situación económica-financiera | Publicación de balances trimestrales de tesorería y de comprobación y saldos, reseña de la situación económica-financiera de la Municipalidad y de sus programas de servicios según lo establecido en el Artículo 165 de la LOM. |
| Compras y Licitaciones | Publicación de llamados a licitaciones (públicas o privadas), concursos de precios, contrataciones directas, etc. con el correspondiente detalle de fechas, objeto del llamado, presupuesto, requisitos y adjudicatarios. |
| Proveedores/contratistas | Existencia de registro de proveedores/contratistas, desagregado por montos de contratación. |
| Solicitudes de Acceso a la Información Pública - SIP | Descripción sencilla y completa del procedimiento para formular solicitudes de información pública, así como reclamos con relación a acciones u omisiones del sujeto obligado. |
| Canal de participación en la página web | Existencia de un canal interactivo mediante el cual la ciudadanía pueda participar sobre temas específicos sometidos a la participación o presentar inquietudes. |
| Consultas y Audiencias Públicas | Existencia de procedimiento municipal para la realización de consultas y/o audiencias públicas. |

Fuente: Elaboración propia

5. Resultados de la investigación

5.1. Sitios web oficiales: consideraciones generales

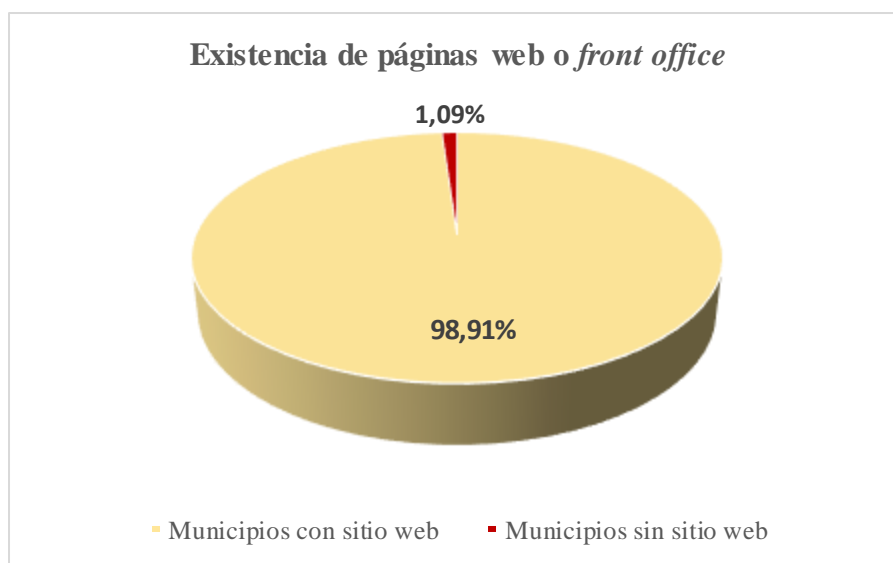
El relevamiento de los sitios web de los municipios con menos de 80.000 habitantes se desarrolló durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del 2022. Para ello, se relevó una primera condición que fue la “existencia de sitio web oficial”, arrojando como resultado que de los noventa y dos (92) municipios analizados noventa y uno (91) cuentan con sitios oficiales y sólo uno (1) no posee página web o se encontraba fuera de servicio durante el período en el cual se desarrolló el relevamiento.

Cuadro 5: Sitio web oficial – Existencia

| Municipios | Cantidad | Distrito |
|-------------------------|----------|---|
| Analizados / estudiados | 92 | Ver cuadro 2: Municipios objeto de la investigación |
| Con sitio web | 91 | |
| Sin sitio web | 1 | Municipio de General Alvear |

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

Gráfico 2: Existencia de páginas web o *front office*



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

Esta primera mirada da cuenta de la importancia que adquieren los sitios web o *front office* para las municipalidades y para los responsables de su gestión. El 98,91% de los casos analizados cuentan con páginas web oficiales, en funcionamiento, relativamente actualizadas y con diferentes grados de desarrollo según el apartado de información pública que se observe.

El trabajo realizado por Diego Rossi y Rodolfo Morrone (2002) en oportunidad de analizar el Programa Provincial de Cooperación para el Desarrollo Web de Municipios, aprobado por Decreto Provincial 958/02, aporta datos de interés al afirmar que la crisis de legitimidad de principios del siglo XXI en Argentina tornó imprescindible priorizar los procesos de acercamiento del gobierno al ciudadano. Al respecto, han dicho:

En este marco, y en paralelo con las reformas institucionales y de gestión necesarias, el desarrollo de nuevas formas de relacionamiento con la comunidad a través de un sitio web oficial municipal resulta un componente relativamente sencillo de incorporar, como primera manera de atender las expectativas de información e interactividad depositadas en los gobiernos locales por quienes tiene capacidades técnicas y conocimientos mínimos para interactuar a través de Internet. (Rossi y Monroe, 2002, p.2)

El citado trabajo da cuenta que en el año 2002, de los ciento treinta y cuatro (134)¹⁷ Municipios de la Provincia de Buenos Aires sólo 47 (el 35% del total) contaba un sitio web oficial municipal. Dos décadas después observamos que las municipalidades han incorporado la herramienta del *front office* como un recurso más de la gestión de los asuntos públicos, de la comunicación de los mismos y como una forma de relacionarse con las poblaciones a las que gobiernan.

Los sitios web analizados presentan características comunes que dan cuenta no sólo del atraso en el uso de las tecnologías disponibles sino también de la falta de decisión política de avanzar hacia modelos de Gobierno Abierto con base en la participación, la transparencia y la colaboración.

El grado de actualización de la información brindada a través de este medio de comunicación varía entre municipios y, al interior de los mismos, entre los diferentes apartados temáticos.

¹⁷ Aún no se había creado el municipio de Lezama, el cual alcanzó su autonomía en el año 2009 mediante la Ley Provincial N° 14.087.

Se observa que los sitios oficiales de los municipios analizados son espacios estancos, con poca información pública y una casi nula publicación de datos abiertos¹⁸ (páginas web de primera generación, conf, Piana. S., 2007). Las páginas web analizadas replican modelos, diseños y contenidos.

A modo de síntesis se detallan los principales apartados utilizados:

- Autoridades del Departamento Ejecutivo
- Autoridades y composición del HCD
- Información sobre las localidades del interior del distrito
- Información histórica, turística y cultural
- Áreas de Gobierno
- Noticias sobre obras y actividades de los intendentes o de las intendentas
- Servicios prestados
- Guías de Servicios
- Consulta de deuda de tasas
- Impresión de las facturas para abonar servicios públicos
- Información económica financiera
- Teléfonos útiles y datos de contacto

La situación actual de los *front office* municipales aún conservan muchos de los rasgos descritos por Rossi y Morrone (2002) cuando sostenían que la gran mayoría de los sitios web contaban, a principio del 2000, con un perfil meramente institucional donde se informaba sobre las autoridades municipales electas, fotografías de los espacios urbanos del Municipio, correo electrónico para contactarse con un webmaster, información referente a actos de gobierno (con dificultades de actualización), listados de direcciones y números de teléfonos.

Sólo algunos incorporan datos abiertos, datos estadísticos, información sobre los programas o políticas públicas, declaraciones juradas patrimoniales, currículum de los funcionarios y de las

¹⁸ Los datos públicos para ser considerados datos abiertos deben garantizar la accesibilidad a los mismos, su reutilización y la participación universal de las personas sin restricciones ni discriminación alguna.

funcionarias, así como información sobre compras y licitaciones, información sobre proveedores municipales e información sobre sueldos municipales, entre otros.

La sectorización por áreas de gobierno reproduce el sistema de gestión municipal que históricamente ha caracterizado a los gobiernos locales. Estructuras orgánicas tradicionales a las que se le adicionaron nuevas áreas de gestión como quien suma un “raviol” más a un organigrama carente de análisis funcional, descontextualizado socialmente y con bajas capacidades de impulsar gestiones eficaces y eficientes. El parcelamiento de las gestiones municipales suele ser una de las trabas más importantes a la hora de intentar modernizar y eficientizar los procesos de gestión para alcanzar mayores niveles de economía procesal, eficacia y transparencia.

Es justamente ese modelo de gestión por áreas y no por programas el que se visualiza en los sitios web. Por ejemplo, podemos encontrar dentro de cada una de las áreas las competencias y funciones formales, pero no existe una descripción de los programas instrumentados, con objetivos, destinatarios, plazos, presupuestos, evaluaciones, etc.

En definitiva, lo que se advierte es que las páginas web son un mero reflejo de la organización gubernamental y no sitios web destinados a cubrir eventos de la vida cotidiana de sus ciudadanos y ciudadanas (Kaufman, E., 2017).

La gestión por programas conlleva la idea de interdisciplinariedad y trabajo horizontal entre las distintas áreas de un gobierno, mientras que la gestión por áreas denota un sistema estanco, individual, poco colaborativo y que atenta contra la posibilidad de efectuar abordajes integrales de las problemáticas vigentes.

En consonancia con las conclusiones alcanzadas por Grandinetti y Miller (2020), los municipios más grandes, con mayor cantidad de habitantes han logrado dar un salto de calidad en materia de adecuación de los procesos de gestión municipal que se ve reflejado en sus sitios web, sin embargo, aún resulta una deuda pendiente de los gobiernos locales pequeños y medianos en términos poblacionales.

5.2. Resultados de la Institucionalización de la Participación Ciudadana y del Acceso a la Información Pública

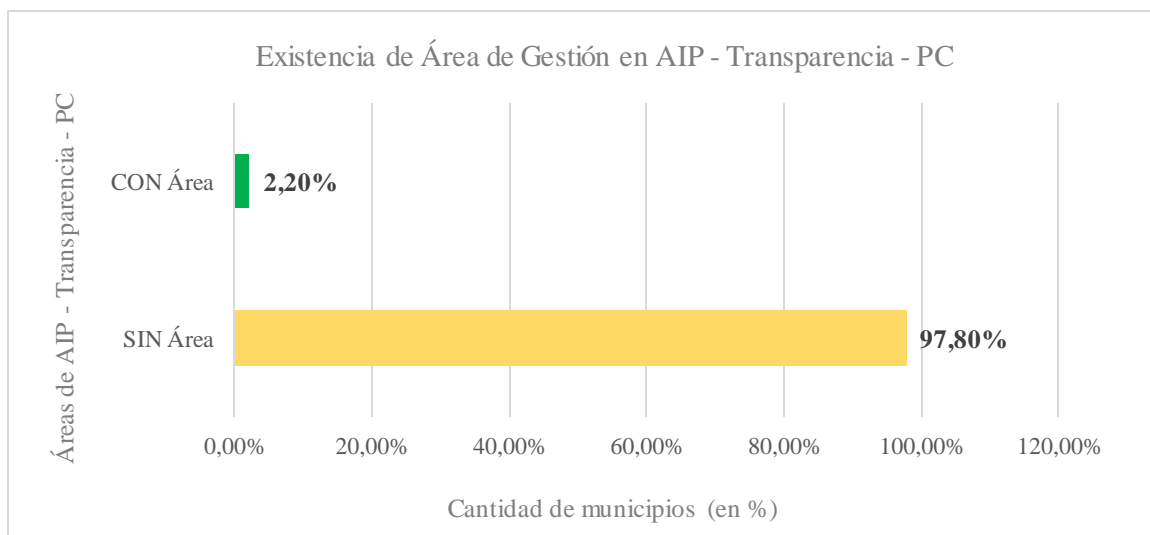
Dentro de esta dimensión, se analizó el grado de institucionalización del Acceso a la Información Pública y de la Participación Ciudadana en los gobiernos locales en estudio.

Esta variable se utiliza en forma indistinta tanto para la dimensión de PC como de AIP. Mediante la misma se buscó identificar las gestiones de gobierno municipal que hayan formalizado las políticas de Transparencia como forma genérica o de AIP y PC en particular creando áreas específicas dentro de sus estructuras orgánicas.

Es muy significativo y demostrativo el resultado del análisis de esta variable. Sólo dos (2) municipios tienen áreas de Transparencia creadas, a saber:

- la **Municipalidad de Coronel Pringles** cuenta con la Dirección de Modernización, Estadísticas y Transparencia y
- la **Municipalidad de Rojas** cuenta con la Dirección de Transparencia.

Gráfico 3: Existencia de Área de Gestión en Acceso a la Información Pública – Transparencia – Participación Ciudadana



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

El **Municipio de Villa Gesell** requiere una consideración particular dado que por Ordenanza N° 2065/2006 se crea la Dirección de Participación Ciudadana, sin embargo, como se visualiza en la siguiente imagen extraída del *front office* municipal, la misma no fue incorporada a la estructura orgánica del gobierno local.

Imagen 1: Estructura orgánica de la Municipalidad de Villa Gesell



Fuente: <https://www.gesell.gob.ar/institucional/estructura-organica.html>

Otro dato interesante a considerar es que el 56,04% de los *front office* analizados cuentan con alguna referencia a Transparencia o Gobierno Abierto, pero sólo el 2,20% de los municipios bajo estudio formalizaron estas temáticas mediante la creación de un área específica dentro de sus estructuras orgánicas. Se observa una baja institucionalización, no sólo organizacional, sino también de carácter normativo ya que sólo el 2,20% de los municipios posee reglamentación sobre participación ciudadana y el 20,88% cuenta con legislación en materia de acceso a la información pública.

Cuadro 6: *Front Office* Municipales con apartados de Transparencia o de Gobierno Abierto

| Denominación del apartado en el <i>front office</i> | Cant. de Municipios | % |
|---|---------------------|-------|
| Datos Abiertos | 3 | 5,88% |
| Estado transparente | 1 | 1,97% |

| | | |
|----------------------------|-----------|----------------|
| Gobierno Abierto | 18 | 35,29% |
| Información Pública | 2 | 3,92% |
| Portal de transparencia | 2 | 3,92% |
| Transparencia | 22 | 43,14% |
| Transparencia fiscal | 3 | 5,88% |
| Total de municipios | 51 | 100,00% |

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con el tipo de información que los municipios publican al interior de estos apartados. En su gran mayoría exhiben información financiera lo cual da cuenta que la transparencia en este tipo de gobiernos está asociada con la ejecución de los recursos y no con la necesidad de rendir cuentas sobre cada uno de los aspectos que hacen a la gestión municipal.

Esta situación se ve retroalimentada y reforzada por el Informe de Transparencia Fiscal elaborado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (AASAP), filial provincia de Buenos Aires, en base a la aplicación del Índice de Transparencia y Visibilidad (ITV) que se publica periódicamente. El índice se ocupa únicamente de variables económica financieras, a saber: Presupuesto del año en curso y anteriores inmediatos; situación económica financiera trimestral; ejecución presupuestaria (recursos y gastos) trimestral; ejecución del gasto según finalidad y función; stock de deuda pública trimestral y facilidad de acceso al sitio web. A partir de la puntuación obtenida por cada municipio se elabora un *ránking*, el cual suele ser replicado en redes sociales y sitios oficiales como garantía de transparencia, considerando que la misma se agota en la publicación de información económica financiera (fácilmente publicable por tratarse de listados de generación automática que emite el sistema de Reforma de la Administración Financiera Municipal - RAFAM).

Tal como afirman Grandinetti y Miller (2020), el nivel de institucionalización de las prácticas de Gobierno Abierto se condice con el tamaño de los municipios y el presente trabajo de investigación parece dar cuenta de ello: en los municipios bonaerenses con menos de 80.000 habitantes la institucionalización de las políticas de GA, PC y AIP resulta baja o inexistentes.

Retomando lo que fue mencionado en otros apartados, los municipios conservan áreas tradicionales de gestión como, por ejemplo, Gobierno, Hacienda, Obras y Servicios Públicos, Salud, Producción, Desarrollo Social, Cultura y Deportes al tiempo que incorporan otras áreas que reflejan las nuevas incumbencias adquiridas en las últimas décadas tales como Discapacidad, Seguridad, Medio Ambiente, Género y Diversidad, Modernización, entre otras.

El relevamiento de las estructuras orgánicas, publicadas en los sitios web oficiales de los municipios, demuestra que algunos temas de gestión han logrado alcanzar una institucionalización mayor que las políticas de transparencia y en un tiempo menor desde su instalación como problemáticas sociales. Tal es el caso de Género y Diversidad, una de las temáticas que los gobiernos han puesto en agenda en los últimos años a partir de las demandas del colectivo feminista y LGBT y que con relativa rapidez comenzó a formar parte de las estructuras de los gobiernos nacional, provincial y municipal. Sin embargo, las políticas de participación ciudadana, de acceso a la información pública, de gobierno abierto o de transparencia en términos generales, vienen gestándose con anterioridad a las políticas de género, pero no logran ser formalizadas.

Ello demuestra que el tiempo transcurrido desde que comenzaron a cobrar relevancia e institucionalizarse los derechos de AIP y PC a nivel nacional y provincial, no garantizó la replicabilidad de esas experiencias en los municipios bonaerenses (sobre todo en los más pequeños). Posiblemente en estos gobiernos no existan los incentivos suficientes para promover las políticas de AIP y PC como sí existen para el desarrollo de otro tipo de políticas.

Dichos incentivos se encuentran íntimamente ligados a las demandas (o reclamos) sociales, su capacidad de incidir en las agendas gubernamentales y la importancia que la opinión pública le asigna dentro de las distintas cuestiones.

Los temas de corrupción / transparencia no suelen ser reclamados socialmente, ni considerados dentro de los temas prioritarios de las comunidades de municipios pequeños o medianos en donde tampoco existen (o no surgen a la luz) hechos de corrupción de envergadura como suele suceder en los ámbitos nacional, provincial o en municipios de mayores dimensiones.

Dicha situación puede ser observada a partir de los relevamientos de opinión pública realizados entre los años 2016 y 2021, de elaboración propia, los cuales arrojan los siguientes resultados:

Cuadro 7: Percepción social sobre la corrupción – Relevamiento de opinión pública

| Fecha del relevamiento | Distrito / Partido | Resultado de la variable “Corrupción” |
|------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Julio 2016 | General Arenales | 0,85% |
| Agosto 2016 | General Villegas | 1,67% |
| Septiembre 2016 | Alberti | 0,00% |
| Septiembre 2016 | Lincoln | 1,54% |
| Octubre 2016 | Ameghino | 1,00% |
| Octubre 2016 | Carlos Tejedor | 0,87% |
| Noviembre 2016 | Pehuajó | 1,85% |
| Diciembre 2016 | Carlos Casares | 0,80% |
| Junio 2017 | Baradero | 3,40% |
| Abril 2018 | Chacabuco | 1,57% |
| Julio 2018 | Lincoln | 17,23 |
| Agosto 2018 | Hipólito Yrigoyen | 3,5% |
| Septiembre 2018 | Chacabuco | 0,95% |
| Octubre 2018 | 9 de Julio | 3,71% |
| Febrero 2019 | Trenque Lauquen | 4,00% |
| Junio 2021 | Bolívar | 3,30% |
| Julio 2021 | Rivadavia | 2,26 |
| Julio 2021 | General Arenales | 1,55% |

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos de opinión pública (2016 a 2021).

El desvío observado en el caso de Lincoln (julio, 2018) se condice con una denuncia por corrupción contra un ex intendente municipal, por asociación ilícita y fraude contra la administración pública, que culminó con detención y procesamiento del mismo.

5.3. Resultados de las variables de Participación Ciudadana

La complejidad de las sociedades actuales impone un enorme desafío a gobernantes y ciudadanos, obligándolos a diseñar e instrumentar estrategias de intervención ciudadana con mayores niveles de amplitud y profundidad. En tal sentido, la participación ciudadana como

método de abordaje de las problemáticas emergentes, se presenta como un importante avance en la comprensión de los fenómenos sociales.

La participación de la ciudadanía se ha convertido en un elemento clave de las políticas públicas aportando una mirada social y comunitaria sobre fenómenos sociales que hasta ahora parecían competencia exclusiva de los gobiernos.

En primer término, debemos mencionar que la participación ciudadana como componente intrínseco de las políticas públicas contribuye al fortalecimiento de las relaciones sociales, genera sentido de pertenencia en las comunidades, promueve la cooperación y solidaridad entre sus habitantes, garantiza mayor efectividad de las estrategias instrumentadas y un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.

Este es uno de los principales resultados que podemos observar a la hora de analizar la eficacia y/o efectividad de la participación. El simple hecho de contar con una red de contención y control social contribuye a mejorar la democracia y mejora la calidad de vida de las personas. En el trabajo colectivo y colaborativo las personas se identifican como ciudadanos y ciudadanas, se reconocen parte de un ámbito social más amplio, ejercen sus derechos y asumen obligaciones.

Asimismo, el involucramiento de la comunidad en el diseño y gestión de las políticas públicas garantiza que los resultados alcanzados sean sostenidos en el tiempo, transformándose en patrones de conductas valoradas, adquiridas y apropiadas por la comunidad que ejerce su derecho a participar. Los cambios que se producen con la participación comunitaria son de mayor envergadura y perdurabilidad que aquellos que provienen únicamente de la esfera gubernamental o de alguna instancia comunitaria de escasa representatividad.

La participación otorga valor agregado a las políticas públicas, afianza el lazo con los y las gobernantes, recompone la confianza en las instituciones, contribuye a un uso más racional de los recursos (materiales, financieros, simbólicos, entre otros) y brinda transparencia al ejercicio de la función pública.

Las miradas críticas de los procesos de PC en las políticas públicas sostienen que los mismos dificultan la posibilidad de alcanzar los consensos necesarios y que demoran la instrumentación de las acciones. Ambas cuestiones son atendibles, pero también resulta claro que quienes gobiernan deben tomar las decisiones y que sería inviable un sistema en el cual se sometieran todas las cuestiones a consideración de la población. El paradigma de la PC no pretende

alcanzar una democracia de tipo directa, sólo busca promover niveles óptimos de involucramiento social en los asuntos que resultan de interés social o colectivo.

Para analizar el instrumento de la Participación Ciudadana en los municipios se seleccionaron las siguientes variables:

- a. Normativa que regula la participación ciudadana
- b. Banca ciudadana
- c. Parlamento juvenil
- d. Presupuesto participativo
- e. Canal de participación en la página web
- f. Consultas y Audiencias Públicas

a. Normativa que regula la participación ciudadana

De los municipios analizados sólo el 2,20% (2 partidos) cuentan con normativa que facilita o promueve la participación ciudadana resguardando el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a incidir en el curso de las políticas públicas.

El gobierno municipal de **Saavedra** cuenta con la ordenanza N° 6536/2016 para la implementación del sistema de Gobierno Abierto resaltando en los fundamentos de la citada norma la importancia de los procesos participativos y de las políticas de apertura en la gestión local, de la siguiente manera:

“Que la adopción e implementación de una política proactiva en materia de acceso a la información constituye un avance fundamental hacia un gobierno abierto, cercano al ciudadano, contribuyendo a realizar los ideales de transparencia, participación y colaboración en el marco de procesos decisorios, la implementación de políticas, el monitoreo de la gestión y la evaluación de resultados”.

“Que la democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente que rinda cuentas, y una sociedad en la que las asociaciones y organizaciones sean igualmente democráticas, donde la propia administración pública abra las vías de participación y deliberación a los involucrados por sus decisiones” (Ordenanza municipal N° 6536/2016 – Municipalidad de Saavedra).

En su artículo 1° la ordenanza municipal fija la obligatoriedad de facilitar la participación de la ciudadanía como uno de los objetivos a alcanzar dentro de las políticas de Gobierno Abierto, las cuales revierten carácter de obligatorias para el municipio a partir de la sanción de la norma. También referencia la participación ciudadana en su artículo 3°, promoviendo distintas formas de cooperación con la sociedad civil para alcanzar esquemas de trabajo colaborativos entre distintos niveles de gobierno y la comunidad.

La norma municipal promueve la participación en el proceso de creación de leyes locales (elaboración participadas de normas) política implementada a nivel nacional¹⁹ en nuestro país, pero con escaso desarrollo en los municipios.

Por último, la ordenanza alude a la necesidad de institucionalizar dichas prácticas para que perduren en el tiempo y logren arraigo comunitario.

El municipio de **Villa Gesell** es el otro municipio de los analizados que promueven la participación ciudadana y que ha institucionalizado (mediante normativa) los procedimientos que regulan la misma.

La Ordenanza Municipal N° 2065/2006 crea la Dirección de Participación Ciudadana en la órbita de la Secretaría de Gobierno, Salud Pública, Desarrollo Social y Deportes. En su artículo 3° determina los programas que llevará adelante, como por ejemplo “el Gobierno en tu casa”; “Consejo de los abuelos y las abuelas”; “el Gobierno de los niños y niñas”; “el Presupuesto Participativo” y la “Mesa de concertación juvenil” entre otros.

Estos programas ponen de manifiesto la voluntad política de involucrar a distintos sectores de la comunidad (abuelos/as, niños/as y adolescentes) en las políticas locales que afectan sus intereses y generan el marco normativo necesario para alcanzar previsibilidad y brindar continuidad a las políticas públicas.

Del análisis de la variable “Normativa que regula la participación ciudadana” se desprende que los gobiernos locales no consideran que los procesos de participación requieran de regulación y de institucionalización para garantizar su permanencia y previsibilidad a la hora de participar. En tal sentido, queda librada a la voluntad de los y las gobernantes la aplicación de políticas de cooperación y colaboración con la comunidad, generando un contexto de imprevisibilidad para la participación de la ciudadanía y falta de normas claras para su ejercicio.

¹⁹ Para más información sobre el proceso de elaboración participada de leyes a nivel nacional se puede consultar el link de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/>

b. Banca ciudadana

La denominación de esta variable es de carácter genérico y sirve para identificar las experiencias de PC que se efectivizan a través del uso por parte de la ciudadanía de una banca en los Concejos Deliberantes para manifestar una inquietud o un problema a resolver en el ámbito local. Este instrumento de participación se implementa mediante la sanción de una ordenanza municipal o mediante su incorporación en los Reglamentos Internos de Funcionamiento de los HCD.

La presente variable alcanza un grado de instrumentación del 49,45%. Casi la mitad de los municipios bajo estudio cuentan con ordenanza o normativa que faculta a la ciudadanía a presentar ante el órgano deliberativo municipal una inquietud y ser tratada con el pleno de los concejales y concejalas.

Las ordenanzas de creación de las bancas ciudadanas, bancas del pueblo o bancas abiertas, en términos generales regulan:

1. **Quienes pueden participar de las mismas.** Las ordenanzas establecen edades mínimas y cantidad de años de residencia en el distrito como requisito para hacer uso de la banca. También prevén la participación de personas en representación de Organizaciones de la Sociedad Civil.
2. **La forma de solicitud de uso de la banca.** En su mayoría se deben solicitar en forma escrita presencial o digitalmente ante las Mesas de Entradas o Secretarías de los Honorables Concejos Deliberantes.
3. **Los temas a tratar.** Éstos deben enmarcarse dentro de las competencias de los HCD.
4. **Plazo de funcionamiento del mecanismo de participación.** Algunas ordenanzas, como por ejemplo la del distrito de Salto, prevé que la “banca ciudadana” no podrá ser utilizada noventa (90) días antes de la fecha fijada para las elecciones gubernamentales.
5. **La cantidad de participantes.** Las ordenanzas prevén que podrá exponer un vecino o vecina por sesión y, en algunos casos, limitan la cantidad de participaciones de una misma persona durante el período ordinario de sesiones.
6. **Momento de la participación ciudadana.** Las ordenanzas establecen que las bancas ciudadanas funcionaran antes o después de las sesiones ordinarias, no pudiendo ser parte

de las mismas y en su mayoría, limitan el uso de la palabra del ciudadano o ciudadana a diez (10) minutos y sin debate con los concejales presentes.

Un vacío normativo frecuente en esta materia tiene que ver con el tratamiento que se le brinda al tema o cuestión presentada a través de la banca abierta o de la banca ciudadana. Algunas ordenanzas esbozan un posterior tratamiento en las comisiones internas de los HCD pero otras no establecen el procedimiento mediante el cual dicho asunto puede convertirse en un Pedido de Informes, en una Comunicación, en una Resolución o en una Ordenanza.

Del análisis de esta variable se desprende que se trata de un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado por gran parte de los municipios, aunque esa formalización normativa no siempre resulta efectiva para garantizar el derecho pleno de participación ciudadana. La observancia del funcionamiento de este tipo de herramienta, nos permite sostener que los mismos suelen convertirse en meros espacios de “exposición” con escasa capacidad de incidir en los temas públicos abordados.

c. Parlamento juvenil

El Parlamento Juvenil, las Sesiones Estudiantiles o el Concejo Deliberante de la Juventud suelen ser formas de expresión de un mecanismo participativo que tiene como destinatarios a los y las jóvenes, preferentemente a quienes que se encuentran escolarizados o escolarizadas, ya que se instrumentan a través de la participación de escuelas secundarias.

Ejerciendo el rol de concejales y concejalas por un día los y las estudiantes presentan proyectos legislativos que luego son debatidos en el ámbito del Concejo Deliberante Estudiantil utilizando la dinámica propia de las sesiones legislativas con aplicación del Reglamento de Funcionamiento Interno de cada HCD.

En sus orígenes estas experiencias tuvieron un carácter de formación cívica, trabajadas muchas veces en las áreas de aprendizajes vinculadas a las ciencias sociales y/o construcción de la ciudadanía. En la actualidad los y las jóvenes suelen utilizar estos espacios participativos para canalizar inquietudes propias de la etapa en la que viven y de los ámbitos locales en los cuales viven.

La provincia de Buenos Aires por su organización territorial cuenta con un tipo de municipio con una ciudad cabecera de partido, la cual posee la mayor concentración de población y es

sede del gobierno municipal, y un conjunto de localidades del interior del distrito administradas desde las Delegaciones Municipales dependientes del Departamento Ejecutivo Municipal.

Los y las jóvenes de estas localidades más pequeñas suelen tener una activa participación en los Parlamentos Juveniles o Sesiones Estudiantiles, abordando las innumerables problemáticas que presentan los poblados más pequeños del interior de la Provincia.

El procedimiento de sanción de los proyectos se ajusta a cada marco normativo municipal. Un modelo que se reitera en los municipios bajo estudio es que los proyectos aprobados en las sesiones estudiantiles pasan luego a las comisiones permanentes de los Concejos Deliberantes de mayores quienes tienen la obligación darle debido tratamiento, pero no así de aprobarlos y convertirlos en ordenanzas, resoluciones, pedidos de informes o comunicaciones.

A los fines del presente trabajo de investigación no se contempló la experiencia de Parlamento Juvenil del Mercosur como espacio de participación municipal porque es un espacio creado y fomentado por el Mercosur y no por los gobiernos locales, no obstante, muchos de los y las jóvenes bonaerenses participan periódicamente de esta experiencia.

El presente estudio arrojó que el 35,16% de los municipios objeto de la investigación promueven la participación de las y los jóvenes mediante el uso de la herramienta de Parlamento Juvenil.

d. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo (PP) es un fenómeno que cobró vigencia en Argentina a partir de la crisis del año 2001, como una herramienta para canalizar el descontento social y el hastío de la gente contra la clase política de nuestro país.

Según la apreciación de Carlos R. Martínez (2018) respecto a las definiciones del PP, dirá que las mismas “hacen énfasis en diversas características del presupuesto participativo, como la combinación de elementos de democracia representativa y participativa, el quiebre con el modelo paternalista de conducción política o el protagonismo popular democrático en la emancipación para decidir sobre asuntos públicos” (p. 35).

El presupuesto participativo presupone la decisión política de un gobierno (en este caso de nivel local) que pone a deliberación de los vecinos y vecinas una porción del presupuesto municipal para que, en forma participativa, se decida el destino de tales recursos. Los recursos participados suelen ser destinados a obras menores o programas sociales de barrios o pequeñas localidades.

El trabajo de investigación arrojó como resultado que, a pesar de los más de veinte años que lleva la implementación del PP en nuestro país, sólo el 27,47% de los municipios de menos de 80.000 habitantes de la Provincia de Buenos Aires, cuentan con alguna experiencia de este tipo. Del análisis de los sitios web se desprende que el PP no se sostiene a lo largo de los años. Se pueden observar experiencias muy interesantes que se corresponden con la gestión en particular de un intendente o intendenta y que luego han sido discontinuadas con el correr de los años, tal es el caso de la municipalidad de Rivadavia.

En la página oficial del Municipio de Rivadavia²⁰ se observa que desde el año 2011 y hasta el 2016 se puso en práctica el PP con excelentes resultados. Para citar un ejemplo de la ejecución del PP en este municipio observamos el ejercicio fiscal 2016, último del cual se encontró información pública.

La primera asignación de recursos se da entre las localidades del partido según cantidad de población. Los recursos participados del presupuesto se distribuyeron entre cinco (5) pueblos o ciudades: América, Fortín Olavarría, Gonzáles Moreno, Roosevelt y Sasina.

La segunda asignación de recursos se da al interior de cada territorio mencionado entre “proyectos de instituciones y “proyectos de la comunidad”.

En el año 2016 se presentaron 49 proyectos. Luego del proceso de análisis y votación fueron aprobados y ejecutados quince (15) proyectos.

Esta experiencia, indica que mediante la participación de la ciudadanía se pueden poner en evidencia y en agenda los asuntos de mayor relevancia social (sobre todo para el caso de los “proyectos de la comunidad”). Los Ejecutivos Municipales cuentan, luego de la ejecución de los proyectos del PP con una cartera de iniciativas que puede ir ejecutando con el tiempo.

Otro dato característico de los PP es la baja cantidad de recursos que los municipios suelen poner a disposición de la comunidad para la formulación e implementación de obras o programas sociales. Esta situación se asocia al escaso margen que tienen los gobiernos locales para generar obras con recursos genuinos. La mayor parte de los ingresos de los municipios provienen del nivel nacional y provincial (por coparticipación, ATN, ATP o fondos afectados para obras), siendo los recursos municipales los de menor incidencia en el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos.

²⁰ Para más información sobre el Presupuesto Participativo en el Municipio de Rivadavia se puede consultar el link de la citada municipalidad <https://www.munirivadavia.gob.ar/?q=presupuesto-participativo>

Otro dato no menor es que los municipios afectan aproximadamente el 70% de sus ingresos a gastos de personal y el 15% a gastos de funcionamiento quedando poco margen para la ejecución de obras (sean estas por decisión del intendente o por elección de la comunidad).

El trabajo de investigación demostró que sólo el 27,47% de los municipios de la provincia de Buenos Aires, con menos de 80.000 habitantes cuentan con ordenanza de PP, no obstante, según la información disponible en los sitios oficiales son menos aún los distritos que ejecutan efectivamente el PP.

e. Canal de participación en la página web

Esta variable pretende identificar la existencia de un canal interactivo mediante el cual la ciudadanía pueda participar sobre temas específicos sometidos a la participación o presentar inquietudes.

En este apartado la investigación se orientó a identificar espacios en los sitios web oficiales en donde la participación de la comunidad quedara plasmada en un mecanismo superador del clásico medio para presentar reclamos por servicios deficientes. Se indagó sobre aquellos canales que garantizaran algún tipo de participación ciudadana, por ejemplo, sometiendo a consideración un tema o asunto público para involucrar la mirada ciudadana en su resolución.

Como resultado, sólo el 15,38% de los municipios bajo estudio presentó algún tipo de canal de participación en sus sitios oficiales. No obstante, los mismos resultan de carácter estáticos, poco interactivos, sin propuesta de participación por parte de las autoridades y orientados más a reclamos y sugerencias que a opiniones sobre políticas públicas.

En este punto, quizá podamos traer a reflexión un interrogante que se planteara en este trabajo. Nos interpelábamos sobre la necesidad de instrumentación de las políticas de Gobierno Abierto en gobiernos locales de dimensiones territoriales y poblaciones chicas, en donde la relación de proximidad entre la sociedad y quienes gobierna permiten un trato directo para la presentación de inquietudes o de problemáticas de resolver.

Una de las características que presenta este tipo de poblaciones es que con sólo acercarse al palacio municipal uno o una puede dialogar con los funcionarios y las funcionarias de turno y o con la máxima autoridad municipal. De la misma forma, las comunidades pequeñas implican lazos sociales de mayor proximidad y frecuencia de encuentro de quienes gobiernan en cualquier ámbito social.

Justamente, este tipo de relación que se da entre el Estado y la Sociedad Civil es la que nos lleva a repensar la necesidad de instrumentación de políticas como, por ejemplo, un canal digital de participación y vinculación entre gobernantes y gobernados cuando esa relación se da naturalmente en el ámbito comunitario.

f. Consultas y Audiencias Públicas

El Decreto 1172/2003 en su Anexo I, aprueba el reglamento general de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional. La citada norma tiene como objeto regular el mecanismo de participación ciudadana en Audiencias Públicas.

Según el citado Decreto, la Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.

En consonancia con lo establecido a nivel nacional, la provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley N° 13.569 la cual establece la audiencia pública como mecanismo para conocer la opinión de los y las bonaerenses y de las organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas sobre temas de interés colectivo.

Dicho marco normativo no alcanza a los ámbitos municipales, motivo por el cual son los gobiernos locales quienes quedan facultados a dictar su propio marco normativo para garantizar las consultas y audiencias públicas en asuntos locales.

El relevamiento efectuado arrojó como resultado que sobre un total de 91 municipios sólo 16 (17,58%) cuentan con normativa o procedimiento para la realización de consultas o audiencias públicas. No obstante, se halló poca evidencia en los portales de que las mismas se realicen con relativa frecuencia.

Debemos tener presente que muchas de las audiencias públicas que se dan en el ámbito nacional y/o provincial surgen a partir de regulaciones en los contratos de privatización y/o concesión de los servicios públicos y en materia ambiental. En tal sentido, los incrementos de las tarifas de servicios públicos deben ser sometidos a consideración de la población mediante el uso de las herramientas de audiencias públicas.

En el caso de los municipios de la PBA, ese mecanismo se encuentra regulado por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), la cual establece que para en caso de creación de

nuevos tributos municipales, el aumento de sus tarifas y/o la necesidad de endeudamiento municipal, se debe convocar a una Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes.

Este mecanismo de Asamblea resulta ser uno de los primeros espacios de participación regulados por normativa provincial y de aplicación obligatoria para los municipios, sin embargo, en la práctica, su ejercicio se ha vuelto más un mecanismo formal que un verdadero ámbito de expresión de la ciudadanía, en este caso de los y las contribuyentes.

5.4. Resultados de las variables de Acceso a la Información Pública

A los efectos de analizar el grado de desarrollo de la dimensión Acceso a la Información Pública en los municipios estudiados se construyeron un conjunto de variables que pretenden dar cuenta de las políticas de transparencia activa y pasiva.

El trabajo de investigación para esta dimensión de estudio (AIP) se basó en el relevamiento y análisis de catorce (14) variables propias y una (1) variable compartida con la dimensión de Participación Ciudadana.

A su vez las variables fueron clasificadas en tres conjuntos que dan cuenta de los diversos aspectos de la dimensión bajo estudio.

Cuadro 8: Variables de AIP

| Acceso a la Información Pública – AIP |
|---|
| a. Institucionalización |
| 1. Área de gestión (Variable compartida con PC) |
| 2. Normativa que regula el AIP |
| b. Transparencia Activa |
| 3. Estructura orgánica ejecutivo |
| 4. Escalas salariales |
| 5. Sueldo de autoridades / funcionarios |
| 6. DDJJ Patrimoniales |
| 7. Nómina de personal |
| 8. Trámites y servicios |
| 9. Autoridades y concejales integrantes del HCD |
| 10. Presupuesto |

11. Programas de gestión
12. Situación económica-financiera
13. Compras y Licitaciones
14. Proveedores / contratistas

c. Transparencia Pasiva

15. SIP
-

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Nacional N°27.275, Título II, Artículo 32^o²¹ y el Índice de Transparencia Activa de la Agencia de Acceso a la Información Pública²².

a. Institucionalización del Acceso a la Información Pública

Para analizar el grado de institucionalización del AIP se consideró la existencia de áreas de gestión formales vinculadas a la temática y la existencia de normativa municipal que regule y garantice el derecho de acceso de la información pública.

Ambas variables arrojaron resultados muy bajos. Sólo dos (2) municipios cuentan con áreas organizacionales específicas y especializadas y diecinueve (19) municipios cuentan con normativa en la materia.

Más allá de los avances alcanzados en los últimos años las políticas de Gobierno Abierto, Transparencia, AIP y PC aún no logran formalizarse como áreas de gestión de los gobiernos locales con poblaciones inferiores a los 80.000 habitantes.

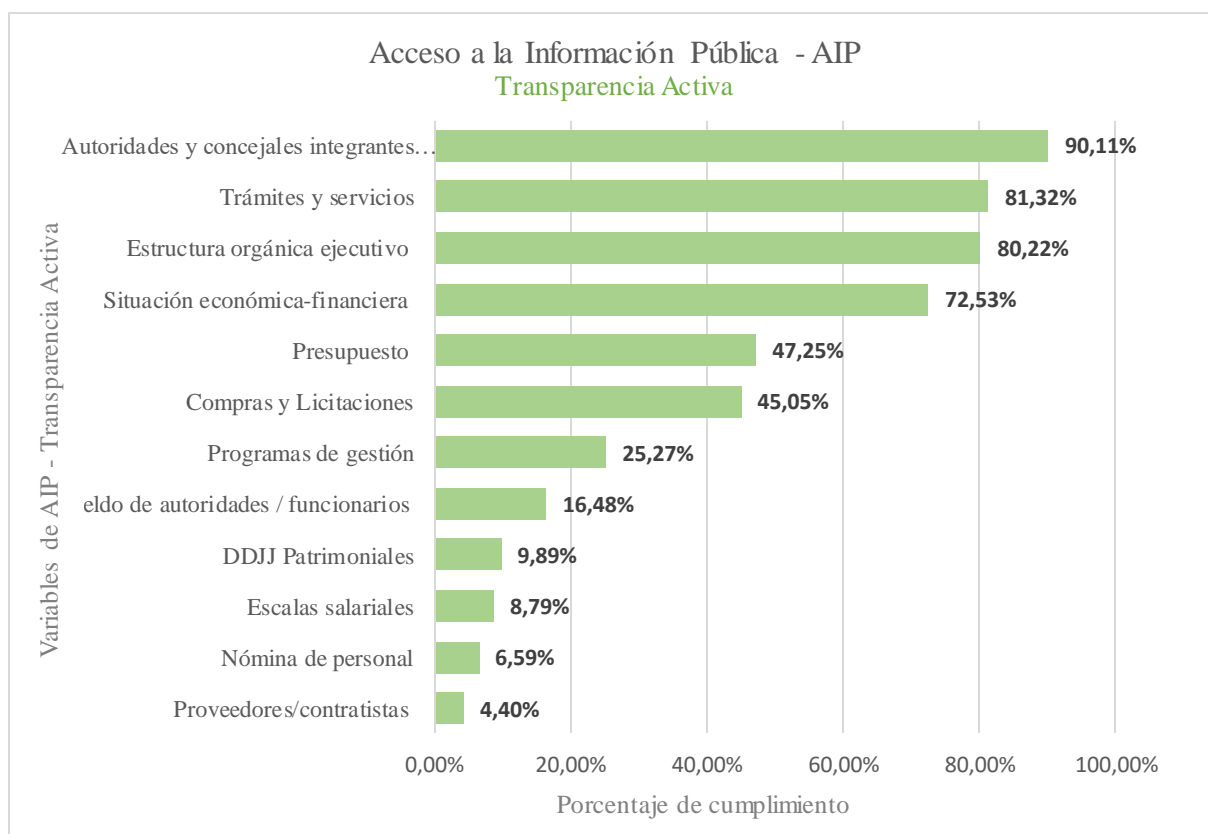
b. Transparencia Activa

El siguiente gráfico pone de manifiesto el grado de cumplimiento de cada una de las variables creadas para analizar las políticas municipales de Transparencia Activa.

²¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

²² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_indice_de_transparencia_activa_2022.pdf

Gráfico 4: Acceso a la Información Pública –Transparencia Activa



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Nacional N°27.275, Título II, Artículo 32²³, el Índice de Transparencia Activa de la Agencia de Acceso a la Información Pública²⁴ y el relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

Las variables que presentan mayor nivel de cumplimiento, superando el 50%, son:

- Autoridades y concejales integrantes del HCD (90,11%)
- Trámites y servicios (81,32%)
- Estructura orgánica del Ejecutivo (80,22%)
- Situación económica - financiera (72,53%)

En segundo orden, podemos encontrar dos variables de tipo económicas, como Presupuesto (47,25%) y Compras y Licitaciones (45,05%).

Es decir, las variables que alcanzan mayores niveles de cumplimiento en los municipios bajo estudio son aquellas que hacen a la cuestión institucional (autoridades, organigrama, composición del Honorable Concejo Deliberante, historia, localidades, datos de contacto, etc.)

²³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

²⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_indice_de_transparencia_activa_2022.pdf

y al área económica-financiera. Al analizar la obligatoriedad -o no- que tiene para los gobiernos locales la publicidad de esos ítems de información, arribamos a los siguientes resultados:

Cuadro 9: Variables de Transparencia Activa: carácter y grado de cumplimiento

| | Obligatoria | No obligatoria |
|--|---|--|
| Institucional <i>¿Quiénes gobiernan?</i> <i>¿Qué hacen?</i> | | Estructura Orgánica del Ejecutivo (80,22%) |
| | | Trámites y servicios (81,32%) |
| | | Autoridades y concejales del HCD (90,11%) |
| Económica financiera <i>¿Cómo recaudan y cómo gastan?</i> | Presupuesto (47,25%) | |
| | Situación Económica Financiera (72,53%) | |
| | | Compras y Licitaciones (45,05%) |

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

La obligatoriedad de la variable en análisis no resulta ser un factor decisivo a la hora de publicar información por parte de los municipios, dado que podemos observar que las variables que alcanzan mayores niveles de cumplimiento no son de carácter obligatorias y se vinculan con una concepción tradicional de las gestiones municipales. Esta concepción referencia al tipo de municipios basados sobre unidades organizativas políticas, administrativas y territoriales prestadoras de servicios públicos, que se desarrolló en apartados anteriores.

En un nivel más bajo de cumplimiento aparecen variables que hacen a la apertura y a la transparencia de la gestión de gobierno. Este conjunto de variables responde a la pregunta de *¿cómo lo hacen?* En orden decreciente, estas variables son:

- Programas de gestión (25,27%)
- Sueldos de funcionarios (18,48%)
- DDJJ Patrimoniales (9,89%)
- Escalas salariales (8,79%)

- Nómina de Personal (6,59%)
- Proveedores / Contratistas (4,49%)

La descripción efectuada de los *front office* municipales nos permite observar que los gobiernos locales de medianas y pequeñas dimensiones (hasta 80.000 habitantes) otorgan baja importancia a la publicación de información pública que contribuye a transparentar el ejercicio de gobierno y brindar a la ciudadanía herramientas de valor para ejercer el control social.

c. Transparencia Pasiva

La dimensión transparencia pasiva da cuenta del grado de cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Antes de avanzar en el desarrollo de esta dimensión de estudio resulta pertinente analizar una de las prerrogativas que tienen los Honorables Concejos Deliberantes en esta materia.

Dentro de las formas en las que se pueden manifestar los concejales y las concejalas municipales en la Provincia de Buenos Aires, podemos encontrar las Ordenanzas, las Resoluciones, los Decretos y las Comunicaciones, tal como surge del Artículo 77 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM).

Si bien la normativa citada no hace referencia a los **Pedidos de Informes**, es de usos y costumbres que los concejales y las concejalas utilicen esta herramienta legislativa para solicitar información al Departamento Ejecutivo sobre temas de competencia municipal.

Estos instrumentos de solicitud de informes pueden considerarse un antecedente válido en materia de acceso a la información pública, pero de carácter restrictivo dado que resulta facultad exclusiva de quienes desempeñan la función legislativa municipal y no es una herramienta que pueda ser utilizada por el conjunto de la sociedad.

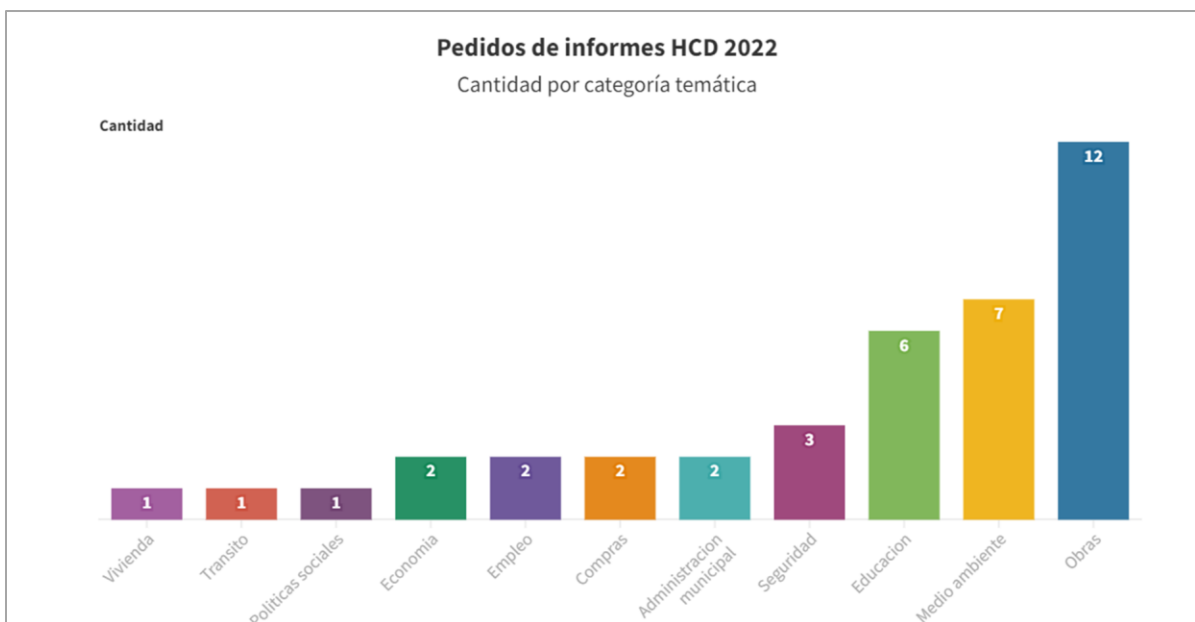
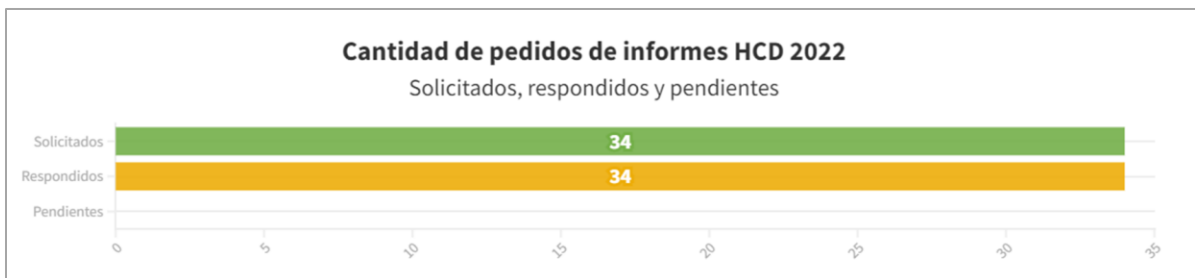
Asimismo, su carácter restrictivo está dado por la falta de procedimientos y sanciones previstas frente a incumplimientos por parte de los Departamentos Ejecutivos.

La experiencia indica que los Ejecutivos Municipales no responden en su gran mayoría a los pedidos de informes presentados por los legisladores locales, limitando el ejercicio de sus funciones de contralor y violando el derecho de acceso a la información pública.

El municipio de **Adolfo Alsina** es el único municipio dentro del conjunto estudiado que publica en su sitio web oficial la respuesta que brinda a los pedidos de informes requeridos por los y

las ediles del distrito. Una práctica que debería ser habitual para aprovechar que la información brindada a concejales y concejalas llegue a un universo mayor de personas, es la excepción a la regla en el contexto actual.

Imagen 2: Publicación de Pedidos de Informes Municipalidad de Adolfo Alsina



Fuente: <https://gobabierto.ar/adolfoalsina/pedidoshcd/>

Este repaso de las facultades de los Concejos Deliberantes es sólo a modo de ejemplo para poner en evidencia la escasa cultura de rendición de cuentas que poseen los Departamentos Ejecutivos Municipales y las dificultades para garantizar el derecho de acceso a la información pública con autoridades municipales que ni siquiera responden frente a requerimientos de otro poder de del Estado.

Retomando el análisis de las variables relevadas cabe mencionar que sólo diecinueve (19) municipios (sobre un total de 91) cuentan con una ordenanza que regula el procedimiento por el cual los ciudadanos y las ciudadanas pueden solicitar información al Estado Municipal y se obliga a éste a responder en los tiempos y formas previstas por dicha regulación.

Sólo cuatro (4) poseen un canal de solicitud de información pública disponible en sus páginas de internet (Mercedes, Coronel Suárez, Coronel Pringles y Coronel Rosales), mientras que el resto de los distritos con menos 80.000 habitantes de la provincia de Buenos Aires no tienen disponible un canal de solicitud de información.

5.5. Resultados de las variables publicación de normativa y actos de gobierno

Por último, la dimensión “publicación de normativa y actos de gobierno” se encuentra conformada por dos (2) variables de análisis: Digesto y Boletín Oficial.

a. Digesto

El digesto administrativo es una compilación ordenada de las normas emanadas de una organización estatal que permite buscar y acceder a todo lo actuado y legislado por dicha administración en un período de tiempo. Dicho ordenamiento constituye el cuerpo de leyes o reglamentaciones por el cual se debe regir la actuación y las decisiones de esa administración pública.

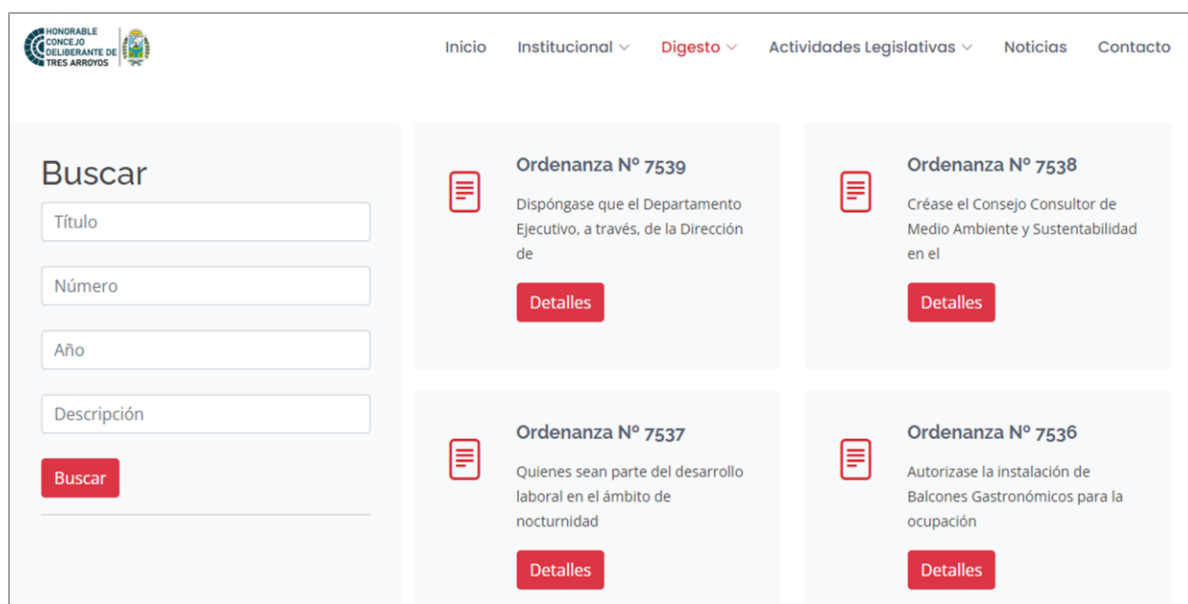
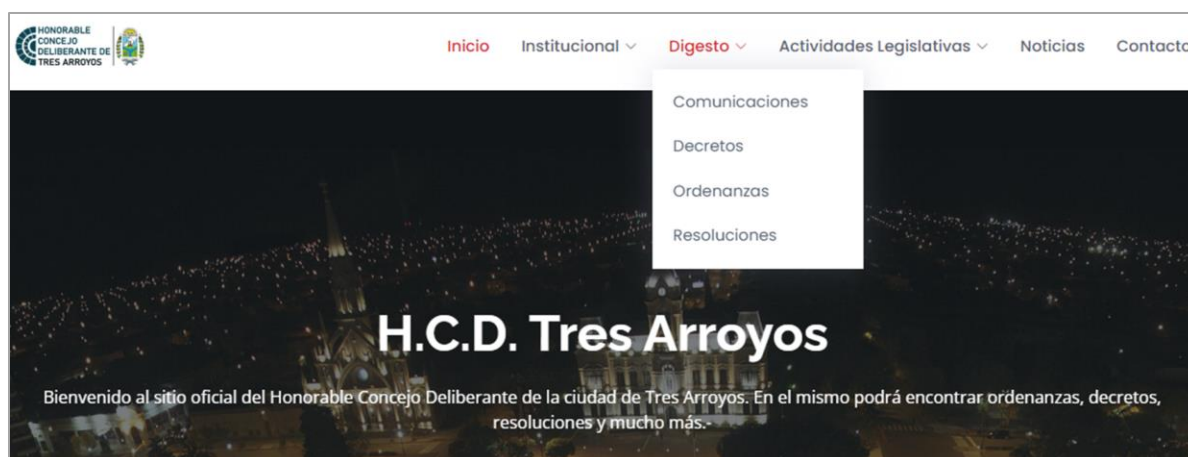
Si bien dicha definición engloba todas las características y categorías de normas que debería contener un digesto administrativo, lo que se encuentra publicado y disponible en las páginas web de la mayoría de los municipios se limita sólo a la publicación de ordenanzas municipales.

Actualmente no existe una norma que indique la obligatoriedad para los municipios de disponer de esta herramienta, no obstante, hacerlo facilita el acceso de la población a las normas que son de cumplimiento obligatorio.

Los resultados del relevamiento arrojaron que el 56,04% de los municipios de la Provincia de Buenos Aires de menos de 80.000 habitantes cuentan con un digesto publicado en sus sitios oficiales. Existen diversas formas de publicar las ordenanzas, algunos municipios permiten buscar las normas mediante la utilización de buscadores y filtros que facilitan la localización de las mismas. Otros, solo cargan archivos de textos en un continuo que dificulta considerablemente la búsqueda de la norma que se pretende encontrar.

A modo de ejemplo, el municipio de Tres Arroyos cuenta con un digesto en el que publica no sólo las ordenanzas sino también resoluciones, comunicaciones y decretos. También, y cuenta con filtros por títulos, años, número de norma y descripción.

Imagen 3: Digesto Municipalidad de Tres Arroyos



Fuente: <http://hcd.tresarroyos.gov.ar/#>

b. Boletín Oficial

La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N°6769/1958) establece dentro de las competencias, atribuciones y deberes de los Departamentos Ejecutivos, la obligatoriedad de dar publicidad a las normas municipales a través de su publicación en el Boletín Oficial Municipal en el Art. 108, inc. 2 y 18.

Ambos incisos fueron incorporados a la LOM mediante la sanción de la Ley Provincial N°14.491 aprobada en el mes de diciembre de 2012. Hasta ese momento, más allá de entenderse por derecho general que la publicidad de las normas es una característica intrínseca a las mismas, los municipios bonaerenses no tenían la obligación de publicarlas.

Frente a esta situación, previo al año 2012, los municipios sancionaban sus propias ordenanzas de creación de los Boletines Oficiales Municipales, mayoritariamente como proyectos impulsados por la oposición al gobierno de turno, lo cual dificulta muchas veces la puesta en marcha de dicha política.

Este avance normativo producido por la sanción de la Ley Provincial N° 14.491 fue acompañado, desde el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por el desarrollo de una plataforma informática denominada SIBOM (Sistema de Boletines Oficiales Municipales), para facilitar la publicación de las normas y actos administrativos de los municipios²⁵.

Las políticas mencionadas con anterioridad han generado un impacto positivo en el cumplimiento de la publicación de las normas municipales a través del Boletín Oficial, alcanzando un nivel de cumplimiento del 86,81% dentro de los municipios de menor población de la PBA.

5.6. Categorización y *ránking* de los municipios

Para la construcción de las categorías y *ránking* de municipios se elaboró un índice en donde diez (10) resulta el cumplimiento total de las veintitrés (23) variables bajo análisis y cero (0) significa el no cumplimiento de las mismas.

Se efectuó una ponderación de las variables considerando su carácter “obligatorio” o “no obligatorio”, a saber:

²⁵ Ver Punto 3.3. Institucionalidad de PC y AIP en la PBA, Pág. 36

Cuadro 10: Ponderación de variables

| Variables | Carácter | Puntaje |
|---------------------------------------|--------------------|----------------|
| Situación económica-financiera | Obligatorio | 0,50 |
| Boletín Oficial | Obligatorio | 0,50 |
| Resto de las variables (21) | No obligatorio | 0,40 |

Fuente: Elaboración y ponderación de variables propias.

Se crearon tres (3) categorías para reflejar el grado de apertura alcanzados por los municipios objetos de la investigación:

- Municipios abiertos
- Municipios medianamente abiertos
- Municipios sin apertura

El concepto de “apertura” refiere a la definición de Gobierno Abierto (OCDE, 2016), la cual incluye o contiene los instrumentos de Participación Ciudadana y de Acceso a la Información Pública analizados en el presente trabajo.

“(…) la evidencia sugiere que un gobierno es abierto cuando sigue los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación. De ahí, que la OCDE define gobierno abierto como una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”. (OCDE, 2016, pág.1)

Las escalas asignadas para la categorización de los gobiernos locales bonaerenses de menos de 80.000 habitantes son:

Cuadro 11: Municipios por categorías

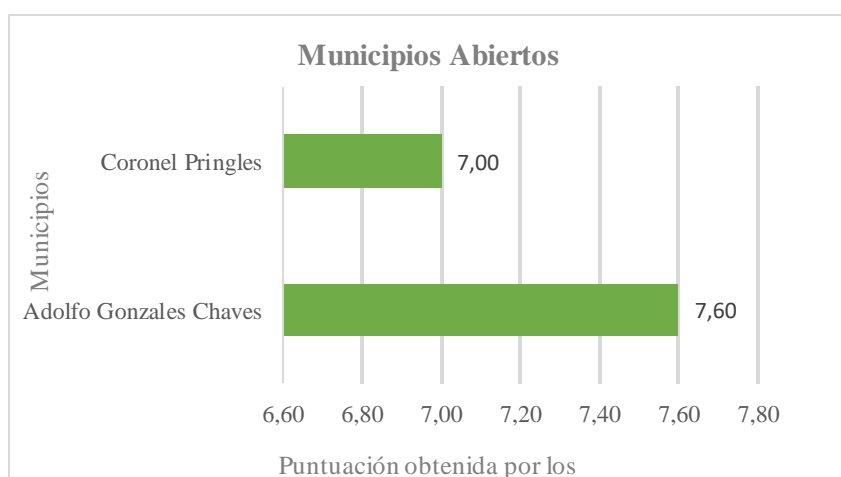
| Categoría | Cumplimiento de variables | Escala de puntuación | Cantidad de Municipios ²⁶ | |
|----------------------------------|---------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------|
| Municipios abiertos | 17 o + | 7,00 a 10,00 | 2 | (2,20%) |
| Municipios medianamente abiertos | entre 10 y 16 | 4,00 a 6,99 | 25 | (27,47%) |
| Municipios sin apertura | entre 0 y 9 | 0,00 a 3,99 | 64 | (70,33%) |

Fuente: Elaboración propia en base a categorización propia y datos del relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

El resultado del análisis conjunto de las variables confirma una de las hipótesis de trabajo que indica que las políticas de gobierno abierto alcanzan un bajo grado de desarrollo en municipios considerados pequeños o medianos en términos poblacionales.

Dentro del universo analizado sólo dos (2) municipios (Adolfo González Chávez y Coronel Pringles) pueden ser categorizados como “municipios abiertos”, mientras que el 27,47% alcanzan un nivel intermedio de apertura y el 73,33% resultan ser municipios que por el estado de desarrollo de los institutos de AIP y de PC se encuadran en la categoría “Municipios sin apertura”.

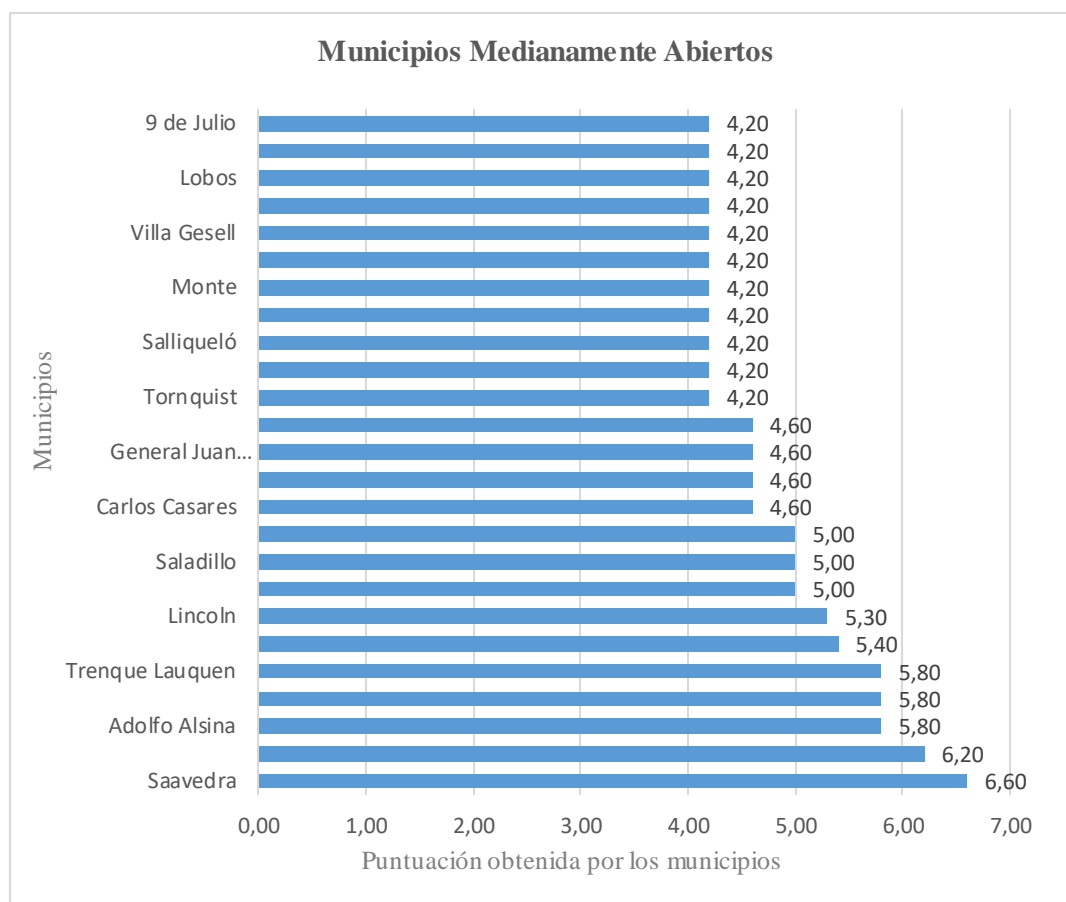
Gráfico 5: Municipios Abiertos



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

²⁶ Si bien la cantidad de municipios con menos de 80.000 habitantes de la PBA son noventa y dos (92) se trabaja sobre un total de noventa y un (91) gobiernos locales) porque uno (1) de ellos no tenía su página web activa al momento de la realización del relevamiento.

Gráfico 6: Municipios Medianamente Abiertos



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

Cuadro 12: Municipios sin apertura

| Municipio | Puntaje | Municipio | Puntaje | Municipio | Puntaje |
|----------------|---------|-----------------|---------|-----------------|---------|
| Ayacucho | 3,8 | San Pedro | 3,3 | Gral. Las Heras | 2,2 |
| Salto | 3,8 | F. Ameghino | 3 | Daireaux | 2,2 |
| Chascomús | 3,8 | Gral. Belgrano | 3 | Dolores | 2,2 |
| Chivilcoy | 3,8 | Tres Lomas | 3 | C. de Areco | 2,1 |
| Laprida | 3,8 | Rojas | 3 | Ensenada | 2,1 |
| Cap. Sarmiento | 3,8 | Gral. Villegas | 2,9 | Tapalqué | 2,1 |
| S. A. de Giles | 3,8 | Pila | 2,9 | Magdalena | 2,1 |
| Villarino | 3,8 | Marcos Paz | 2,9 | Mar Chiquita | 2,1 |
| Tres Arroyos | 3,8 | San Vicente | 2,9 | Brandsen | 2,1 |
| Cnel. Rosales | 3,8 | L. N. Alem | 2,6 | Gral. Guido | 1,8 |
| Lobería | 3,7 | Gral. La Madrid | 2,6 | Pellegrini | 1,8 |
| Alberti | 3,5 | Arrecifes | 2,6 | Maipú | 1,8 |
| H. Yrigoyen | 3,4 | Guaminí | 2,6 | Pehuajó | 1,8 |
| C. Tejedor | 3,4 | Patagones | 2,6 | Gral. Arenales | 1,6 |

| | | | | | |
|---------------|-----|----------------|-----|---------------|-----|
| Puán | 3,4 | M. Hermoso | 2,5 | S.A. de Areco | 1,6 |
| Cnel. Dorrego | 3,4 | Gral. Alvarado | 2,5 | Gral. Paz | 1,6 |
| E. de la Cruz | 3,4 | Gral. Pinto | 2,5 | Gral. Lavalle | 1,4 |
| Baradero | 3,4 | Castelli | 2,5 | Punta Indio | 1,3 |
| Ramallo | 3,4 | Roque Pérez | 2,5 | Suipacha | 1,3 |
| Azul | 3,4 | Rauch | 2,5 | Tordillo | 0,9 |
| Cnel. Suárez | 3,3 | Cañuelas | 2,4 | Navarro | 0,4 |
| Chacabuco | 3,3 | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado de las páginas web oficiales de los municipios estudiados, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022.

6. Conclusiones

El trabajo de investigación realizado brindó una descripción general sobre el estado de los institutos de AIP y PC en los pequeños y medianos municipios de la Provincia de Buenos Aires. Mediante la descripción y el análisis de las veintitrés (23) variables seleccionadas, fue posible indagar acerca del desarrollo de la institucionalización de dichos institutos, la transparencia activa y pasiva, los mecanismos de participación previstos y la publicidad de normas y actos de gobierno.

Como generalidad, se comprobó la premisa de que, a menor escala poblacional de municipios, menor es el desarrollo de los institutos de AIP y PC. En ese sentido, si bien resulta positivo que casi la totalidad de los distritos analizados cuentan con una página web operativa, las características comunes de las mismas (donde prima la información institucional y propaganda de los actos de gobierno impulsados por sus intendentes e intendentas) reflejan la predominancia de una concepción tradicional en la gestión de los gobiernos locales. Ello se condice con el poco respaldo institucional del AIP y la PC, dado por la casi inexistencia de áreas específicas que aborden esos temas (sólo 2 de los 91 municipios cuentan con área de gestión específica) y el escaso desarrollo normativo local (2/91 en el caso de PC y 19/91 en el caso de AIP).

El grado de desarrollo de cada una de las variables analizadas también refuerza esa concepción:

Dimensión Acceso a la Información Pública

Transparencia Activa: las tres variables con mayor publicación son las vinculadas a la información institucional (autoridades y concejales integrantes del HCD, trámites y servicios,

estructura orgánica del ejecutivo), seguidas por información económica-financiera²⁷ (situación económica financiera, presupuesto, compras y licitaciones).

Transparencia Pasiva: es escasa la normativa local que regule el derecho de acceso a la información y menor aún los canales digitales de presentación de una solicitud de información pública. En la mayoría de los casos, se regula la presentación en formato papel, lo cual da cuenta también de una mirada tradicional -y anacrónica- en la materia.

Dimensión Participación Ciudadana

Las variables de análisis vinculadas a los HCD son las que mayores porcentajes de cumplimiento alcanzan en los municipios analizados (banca ciudadana y parlamento juvenil). El resto de los instrumentos en estudio presenta bajos niveles de implementación. La regla general en todos ellos es la dificultad para operativizar las decisiones y/o resoluciones a las que se arriba mediante la participación ciudadana (por vacío normativo a causa de falta de regulación o por el carácter no obligatorio de los mismos). Ello denota una falta de compromiso por parte de las autoridades políticas en el fomento de verdaderas instancias de participación, que involucren decisiones relevantes y el compromiso político de considerar los resultados de las mismas.

Dimensión publicación de normativa y actos de gobierno

La opacidad prima en el caso de la publicación de los Digestos, ya que, si bien más de la mitad de los municipios en estudio publica en su página web un digesto, la mayoría suelen contener sólo ordenanzas y los buscadores previstos en muchos casos resultan poco efectivos para hallar la información buscada. Distinto es el caso de la publicación de los Boletines Oficiales, en donde el 86,81% de los municipios los publica.

Otra de las conclusiones es que se trata de políticas que, a pesar de que hace un tiempo considerable que están en las agendas nacional y provincial, no han logrado permear en los distritos. Una posible explicación de esta situación puede estar dada por la falta de respaldo normativo; sin embargo, no se acaba allí, ya que la investigación ha demostrado que aún existen elevados niveles de incumplimiento en la publicación de información que reviste carácter

²⁷ Dos de las tres variables con mayor porcentaje de publicación en los municipios analizados (situación económica financiera y presupuesto) tienen carácter de publicidad obligatorio.

obligatorio para los gobiernos locales. De modo que la existencia de un marco normativo resulta condición necesaria, pero debe estar acompañada de los incentivos apropiados para que los gobiernos municipales den cumplimiento a sus obligaciones y sean más transparentes.

En ese sentido, el caso de lo ocurrido con el Boletín Oficial es interesante para tomar como antecedente. A la obligatoriedad de publicación prevista en la LOM se le sumó el diseño, creación y puesta en funcionamiento de una herramienta que facilitó a los municipios el cumplimiento de la norma (SIBOM). Brindar un respaldo desde el desarrollo de las TICs parece ser una condición fundamental para que aquellos distritos más pequeños puedan acceder a las mismas, considerando que en la mayoría de los casos no abundan los recursos para su desarrollo.

Es necesario entonces que se complemente un adecuado marco normativo que garantice la continuidad en el desarrollo de esos instrumentos con las capacidades y herramientas que permitan a los gobiernos locales implementar estas políticas.

Finalmente, cabe destacar que, debido al método de investigación empleado, es posible que además del bajo desarrollo general de los institutos de PC y AIP en los municipios, exista también un problema de comunicación de esas políticas y que haya variables con mayor desarrollo que el que se evidencia en las páginas web oficiales. Este último aspecto podrá ser objeto de futuras investigaciones, en donde se analicen los diversos canales por los cuáles comunican los gobiernos municipales, en las cuales habrá que realizar un estudio integral complementando el análisis de páginas web con el de las redes sociales y medios de comunicación en general.

6.1. Guía de prácticas deseables para municipios

Se ha dicho que “las iniciativas de gobierno abierto no deberían existir aisladas. De hecho, gobierno abierto es un área fundamental para lograr una serie de resultados distintos de política pública en varias áreas. Las reformas de gobierno abierto deberían, por lo tanto, diseñarse como un enfoque de gobierno plenamente integrado para garantizar el mayor impacto posible y se debe reconocer su naturaleza multidimensional y transversal” (OCDE, 2016, p.2).

Esta definición de Gobierno Abierto desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) refleja el carácter que debe tener un proceso de reforma estatal que pretenda alcanzar estándares de gobierno abierto y/o de buen gobierno.

No puede haber acciones o políticas dispersas. Tampoco sirven áreas estancas de gestión de Transparencia o de Gobierno Abierto. El Estado (en cualquiera de sus niveles) debe impulsar **procesos de transformación con perspectiva de transparencia y de apertura.**

La totalidad de la gestión de un gobierno debe estar atravesada por esa mirada que pone el centro de atención en el otro, en el afuera, en la sociedad, que se anima a salir de la faz administrativa y de gestión para pensarse como un agente facilitador de acuerdos y consensos sociales necesarios para solucionar los problemas más urgentes.

En tal sentido uno de los objetivos propuestos para este trabajo de investigación se centra en la necesidad de generar una guía de prácticas deseables para municipios que busquen ser cada vez más democráticos.

Esta guía no pretende agotarse en sí misma, solamente busca expresar algunos ejes para gestiones municipales más abiertas y democráticas.

1. **Decisión política.** No hay proceso de transformación que no emane de una férrea y profunda decisión política. Sin ella, los procesos no son sostenibles en el mediano ni en el largo plazo.
2. **Alcanzar acuerdos sociales.** Esos acuerdos no deben ser impuestos, deben surgir de un trabajo compartido que restablezca la confianza en los gobiernos de turno y garanticen su continuidad más allá del tiempo legal de cada gestión.
3. **Formar a funcionarios y funcionarias, empleadas y empleados** de los gobiernos locales en herramientas de gobierno abierto. Sólo la internalización de los conceptos de participación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas permitirán que la democratización atraviese cada una de las áreas y de las políticas públicas.
4. **Pensar las gestiones de los gobiernos locales por programas y políticas** saliendo de la mirada estanca que produce gestionar por áreas. La gestión por programas tiende a la interdisciplinariedad, a la transversalidad de las políticas sociales, de transparencia, de género, de discapacidad, entre otras, y genera un mejor aprovechamiento de los recursos económicos existentes.
5. **Sancionar ordenanzas que garanticen el derecho de acceso a la información pública y a la participación ciudadana.** De este modo, se institucionalizan las prácticas y adquieren previsibilidad.

6. **Contar con Boletín Oficial y Digesto Municipal.** De este modo se garantiza la publicidad de los actos de gobierno.
7. **Crear áreas de Transparencia / Participación / Gobierno Abierto.** La mera creación de un área con funciones específicas no garantiza mayores niveles de apertura ni de transparencia, pero le asigna un grado más alto de importancia a la temática y contribuye a visibilizarla. Estas áreas deben instrumentar políticas transversales al resto de las oficinas y cumplir con una fuerte función de sensibilización y promoción.
8. **Utilizar la tecnología para acortar distancias.** Hoy el uso de internet, de teléfonos móviles, de apps, entre otras herramientas, facilitan el contacto con los ciudadanos y las ciudadanas en tanto y en cuanto las mismas se utilicen con un sentido democratizador. La tecnología debe estar orientada a facilitar la participación social, ser inclusiva y universal.
9. **Mejorar las “puertas de entradas virtuales a los municipios”.** Tradicionalmente las personas se movilizaban al palacio municipal para realizar trámites o encontrar solución a sus problemas. De ahí que contar con una buena mesa de informes y oficinas de atención al público bien predispuestas resultaba suficiente para brindar atención a los vecinos y vecinas. Hoy la mayoría de las personas consultan las páginas web de los municipios (*front office*) para informarse de horarios de atención, requisitos para trámites, pagar tasas municipales o informarse de alguna medida tomada por el municipio. Allí radica la importancia de contar con sitios amigables, con información completa y actualizada y de fácil acceso.
10. **Creación de portales de Transparencia Activa (TA).** Estos portales deben ser parte constitutivas de los sitios web oficiales de los municipios y requieren contar con información de fácil acceso, actualizada, completa y en formatos interoperables. De este modo, se facilitará el control y la participación ciudadana.
11. **Información sugerida para los portales de transparencia activa (TA):**
 - **Autoridades y estructura orgánica.** La nómina de funcionarios, funcionarias, concejales y concejalas acompañada por una breve reseña curricular y datos de contactos actualizados, facilita la comunicación. Asimismo, un organigrama de la gestión de gobierno facilita la comprensión de las áreas y sus competencias.
 - **Nómina de empleados y empleadas por áreas de gestión.** La misma permite llevar un control de la dimensión alcanzada por la planta de personal municipal.

- **Sueldos de autoridades y escalas salariales de empleados y empleadas.** Es importante que los sueldos estén expresados en moneda oficial y no mediante fórmulas de cálculos que dificultan su comprensión. Esta información transparenta el ejercicio de la función pública y permite observar las brechas existentes entre funcionarios y empleados.
- **Declaraciones juradas patrimoniales de funcionarias y funcionarios municipales.** Contribuyen a mejorar los niveles de transparencia.
- **Nómina de proveedores y contratistas.** Ninguno de los municipios analizados tiene disponible dicha información. La importancia de la misma radica en ver quiénes son proveedores y/o contratistas frecuentes y controlar que no existan conflictos de intereses manifiestos o potenciales.
- **Compras y licitaciones.** La mayoría de los municipios cumplen con dar a publicidad los llamados a licitaciones, pero no informan luego quiénes resultaron adjudicatarios, como así tampoco montos de contratación y plazos previstos de obras. Tampoco informan los proveedores que ganan compulsas o concursos de precios.
- **Información económica financiera.** Publicación del presupuesto anual, su ejecución trimestral y balances de tesorería. Asimismo, información sobre deuda flotante y consolidada.
- **Información sobre políticas y programas específicos.** La determinación de objetivos, destinatarios y destinatarias, plazos de ejecución, recursos asignados, entre otros, facilita el seguimiento y control social.
- **Informes de gestión (anuales).** En ocasión de las aperturas del período de sesiones ordinarias, los y las intendentes suelen elaborar con asistencia de todas las áreas de gestión, informes sobre lo actuado el año anterior y lo previsto para el año en curso. Esa misma información de manera clara y accesible podría hacerse pública a través de los sitios de internet.
- **Copia de los Pedidos de Informes respondidos a concejales y concejalas.** Es una información que ya fue generada y organizada para brindar respuesta a los ediles. Esa misma información puede ser democratizada si se publica.
- **Información sobre los espacios de participación ciudadana disponibles.**

12. Impulsar acciones de promoción y sensibilización. Participar con miras a incidir en las políticas públicas requiere de contar con información sobre la temática sometida a participación y conocer los derechos y obligaciones de quienes participan. A participar también se aprende y es función de los hacedores de políticas generar acciones de formación y aprendizaje social.

6.2. Consideraciones finales: Hacia un nuevo pacto social

A casi cuarenta años de la recuperación de la democracia como forma de gobierno en nuestro país, se impone el desafío de avanzar en la democratización del ejercicio de la función pública. Las gestiones de gobierno deben impulsar un cambio cultural profundo donde el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas se conviertan en ejes transversales e inherentes a las mismas.

Alcanzar cuatro décadas ininterrumpidas de democracia en nuestro país debe interpelar profundamente a los hacedores de las políticas públicas para encontrar nuevos desafíos superadores de una etapa que consolidó instituciones democráticas pero que aún adeuda la solución a problemas estructurales que afectan el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Esa interpelación puede generar un contexto de oportunidades de cambio y transformación sobre todo para los gobiernos locales pequeños o medianos, en términos poblacionales, en donde la relación de cercanía entre gobernantes y gobernados facilitan la instrumentación de políticas capaces de recobrar la confianza en la política.

La recuperación de la democracia en 1989 se cimentó sobre una sociedad ilusionada con vivir en libertad, con hombres y mujeres que veían en la política y en la democracia una salida a tantos años de miedo y opresión. Claramente estamos en un contexto absolutamente distinto al del comienzo de los 80 pero esta democracia necesita ser reformulada reconstruyendo los lazos de confianza y de legitimidad social para madurar y continuar consolidándose.

Los contextos de alta incertidumbre como el reinante conllevan la necesidad de impulsar transformaciones en los sistemas políticos que conocemos en la actualidad, dando lugar al surgimiento de una nueva civilidad basada en un férreo compromiso ciudadano de defender los derechos adquiridos y de gobiernos democráticos que comprendan que la delegación de poder,

a través del voto, no implica una concesión irrestricta y sin control alguno de la voluntad popular.

Será el tiempo de gobiernos que estén dispuestos a promover la inteligencia colectiva como insumo esencial de sus políticas públicas, que reconozcan la integridad y la transparencia como pilares fundamentales de este nuevo orden y que promuevan esquemas de cooperación con sus sociedades.

Las nuevas formas de democracia digital podrán complementar las formas tradicionales ya conocidas. El desarrollo tecnológico, el alcance masivo de internet, el uso de las nuevas tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) y las nuevas plataformas digitales, permiten llevar adelante un cambio sustantivo en las formas de participación política. Este proceso iniciado hace ya unos años, contribuye a mejorar los canales de interacción entre el gobierno y la sociedad, favorece la transparencia de las administraciones públicas, garantiza el acceso a la información, genera formas colaborativas en el proceso de las políticas públicas, mejora los niveles de inclusión e igualdad y contribuye a consolidar la democracia.

El objetivo final de esta transformación social debe ser la reconstrucción de la confianza en las instituciones públicas, la transparencia en los actos de gobierno y la participación ciudadana como fuente de saberes y de poder que deben ser movilizados por quienes gobiernan, dando lugar así a un nuevo pacto social, a una nueva forma de relación entre las sociedades y sus gobiernos.

El presente trabajo pretende hacer un modesto aporte en pos alcanzar mayores niveles de democratización en el ciclo de las políticas públicas, revalorizando el rol de los gobiernos locales, la importancia de las sociedades civiles comprometidas y de la investigación para observar y analizar los procesos emergentes.

Al inicio del proceso de investigación se plantearon algunos interrogantes orientados por la experiencia en la gestión pública y por una mirada observadora de lo que sucede en los ámbitos locales de gobierno:

¿Hasta dónde los municipios garantizan el derecho de acceso a la información pública como eslabón fundamental para el ejercicio de la participación ciudadana? ¿Cuáles son los niveles máximos de participación comunitaria alcanzada por cada municipio? ¿Cuáles son los principales factores que inciden en la baja institucionalidad alcanzada por los institutos de participación y de acceso a la información en los gobiernos locales? ¿Los gobiernos locales

garantizan el derecho de acceso a la información pública y fomentan la participación en sus gestiones o es sólo una ilusión democrática?

Llegando al final del artículo podemos sostener que, a pesar de los avances existentes en materia de AIP, PC, GA y Transparencia, aún queda un largo camino por recorrer. Los niveles de gobiernos desarrollan estos institutos de manera desigual, siendo los municipios los más rezagados y sobre los cuales debemos poner nuestra mirada.

Como factor principal de la baja institucionalización alcanzada por el AIP y PC podemos ubicar a la falta de decisión política de los intendentes e intendentas de avanzar en ese sentido y el escaso compromiso de los ciudadanos y ciudadanas de exigir que nuestros gobernantes rindan cuenta de sus actos. La falta de una cultura basada en el control social, en la ética y la transparencia deja librado el camino para que las políticas públicas de GA no resulten prioritarias en las agendas de quienes nos gobiernan.

No debe importar el tamaño de los gobiernos, ni el nivel en cual se encuadren. El desafío de ser transparentes y de rendir cuentas a la sociedad debe ser un imperativo de cada gestión de gobierno y la ciudadanía debe exigir que las prácticas de los gobernantes se enmarquen dentro de esas prácticas.

El derecho de acceso a la información pública y de participación ciudadana sigue siendo una ilusión democrática en los municipios pequeños y medianos de la PBA, dependerá de ese nuevo pacto social que debe gestarse convertirlos en realidad.

7. Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El acceso a la información como derecho*. En F. González y F. Viveros (Ed.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*. (pp. 197-218). Escuela de Derecho Universidad Diego Portales. 10 Serie Publicaciones Especiales.
- Alarcón, P., Mota F. y Galais C. (2013). *Políticas públicas con o sin participación ciudadana, ¿hay diferencias?* XI Congreso de la AECPA GT 5.2. Los límites de la participación: *¿Por qué se hace, cómo se desarrolla y qué impacto tiene sobre el sistema político?* Sevilla, España. Recuperado de: <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/989/>
- Ameriso, C., Goitya M. y Maceratesi, G.; (2005); *Gobierno Local: alcance de sus competencias*. Décimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística – UNR; (Nov. 2005). Recuperado de: <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/7814>
- Anunziata, R. (2022). *Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación?* Revista Iberoamericana De Estudios Municipales, (25), 1–21. <https://doi.org/10.32457/riem25.1891>
- Arroyo, D. (1997) *Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina*. En García Delgado, D. (compilador), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (pp. 315-328) FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). p.5.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* – CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). Art. 2º. 25 y 26 de junio de 2009.
- Ciucci, F., Díaz, L., Alderete, M. V., y Linares, S. (2019). *Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de provincia de Argentina*. Revista Iberoamericana De Estudios Municipales, (20), 59–84. <https://doi.org/10.32457/riem.vi20.31>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos*. - ONU. Art. 19º. 10 de diciembre de 1948.

Decreto 6769 de 1958 [con fuerza de ley]. *Ley Orgánica de las Municipalidades*. 29 de abril de 1958. B.O N° 13676.

Decreto 1172 de 2003 [con fuerza de Ley] *Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional*. 4 de diciembre de 2003. B.O N° 30291.

Decreto 2549 de 2004 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires] *Garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno. Acceso a la información pública. Aprueba reglamento de acceso a documentos administrativos- Habeas Data*. 18 de octubre de 2004. B.O N° 25127.

Díaz Cafferata, S. (2009). *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley*. En Lecciones y Ensayos, Revista de la Fac. de Derecho de la U.B.A., N° 86 (pp. 151-185). Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/santiago-diaz-cafferata-derecho-acceso-informacion-publica-situacion-actual-propuestas-para-una-ley-dacfl10106-2009/123456789-0abc-defg6010-11fcanirtcod>

Fidyka, L. (2004). *Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino*. Universidad de Morón. VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales. Córdoba, 9 y 10 de septiembre de 2004. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/fidyka.pdf>

Grandinetti, R. y Miller, E. (2020). *Tendencias y Prácticas: Políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina*. RIEM, N°21, año XI, ISSN 0719-1790, pp. 89-112 (ene-jul 2020). Recuperado de: <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/0719-1790-riem-21-89.pdf>

Kaufman Ester (2017) “Service Canada: modelo de ventanilla única con multicanalidad integrada”. XX Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile, Chile (07-11/11/2016).

Ley 27.275 de 2016. *Derecho de Acceso a la Información Pública*. 29 de septiembre de 2016. B.O: Decreto 1044/2016.

Ley 12.475 de 2000. *Se reconoce a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a todos los documentos administrativos - Habeas Data*. 15 de agosto de 2000. B.O N° 24120.

- Ley 15.000 de 2017. *Regula el sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público de la Provincia*. 09 de enero de 2018. B.O N° 28196.
- Ley 14.087 de 2009. *Creación del Partido de Lezama*. 23 de diciembre de 2009. B.O N° 26281.
- Ley 13.569 de 2006. *Establece el procedimiento que deberá observarse en la realización de las Audiencias Públicas convocadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo de la Provincia*. 27 de octubre de 2006. B.O N° 25535.
- Ley 14.491 de 2013. *Modifica el Dec-Ley 6769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades*. 21 de enero de 2013. B.O N° 27016.
- Martínez, C. R. *La evolución del presupuesto participativo en la Argentina* (2018). En R.Carmona y A. López Accotto (compiladores), *El presupuesto participativo en la Argentina Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública* (pp. 33-46). Universidad Nacional de General Sarmiento: ediciones UNGS.
- O'Donnell, G.; (1994), *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, Vo. 5, n° 1, pp. 55-69. Versión en español recuperada de: https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- Ordenanza Municipal 6536 de 2016. *Gobierno Abierto*. Municipalidad de Saavedra, 30 de noviembre de 2016.
- Ordenanza Municipal 2065/2006. *Participación Ciudadana*. Villa Gesell, 20 de junio de 2006.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013). *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>
- OCDE; (2016), “*Gobierno Abierto. Contexto Mundial y el camino a seguir. Aspectos claves*”; Pág.1-2; Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Oyhanarte, M. y Kantor, M. (2015) *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*. Recuperado de: https://poderciudadano.org/wpcontent/uploads/2016/04/Libro_PoderCiudadano_CapV-II-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf

- Paul, M.V. y Piana R. S.; (2017). *Políticas de Gobierno Abierto en los deliberativos municipales*. En Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.) *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. (pp. 233-254). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas; 1).
OI: <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>.
- Piana, R. S.; (2007). *Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas*. Argentina, Buenos Aires: EDULP.
- Rofman, A. (Ed.) (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integra*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ed. UNGS. Recuperado de: [Participacion.pdf \(clacso.edu.ar\)](#)
- Rossi, D. y Monroe, R. (2002). *La implementación de sitios web oficiales municipales como aporte hacia el gobierno electrónico en municipios bonaerenses*. IV Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/rossi-%20morone.pdf>
- Transparencia Fiscal Municipal Provincia de Buenos Aires*, Informe N° 20. Dirección de Estudios Municipales de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), disponible en <https://docs.asap.org.ar/public/doc/7-%20Informe%20de%20Transparencia%20Fiscal%20Municipal%20de%20la%20provincia%20de%20Buenos%20Aires.%20Noviembre%202022>