

Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas.

El caso de la provincia de Buenos Aires

Índice

| | |
|---|-----------|
| Índice..... | 1 |
| Resumen ejecutivo..... | 3 |
| 1. Introducción..... | 4 |
| 1.1. ¿Por qué medir la calidad institucional en el nivel subnacional? | 4 |
| 1.1.1. Indicadores accionables para las provincias argentinas: un enfoque centrado en las capacidades operativas del Estado | 5 |
| 1.1.2. El equipo de investigación y los desafíos del trabajo de campo: una fuerza de investigación de alcance nacional | 6 |
| 1.1.3. Algunas reflexiones preliminares sobre la herramienta de medición | 8 |
| 2. La Provincia en contexto..... | 9 |
| 3. Resultados por dimensión..... | 12 |
| 3.1. El acceso a la información pública en la legislación provincial..... | 12 |
| 3.2. Elecciones | 13 |
| 3.2.1. Los derechos políticos en la legislación provincial | 13 |
| 3.2.2. Elecciones provinciales..... | 14 |
| 3.2.3. El financiamiento político en la legislación provincial | 16 |
| 3.3. Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno..... | 16 |
| 3.3.1. El conflicto de intereses en la legislación provincial | 19 |
| 3.3.2. El poder judicial de la provincia | 19 |
| 3.3.3. Institución Provincial de Auditoría Externa | 21 |
| 3.3.4. Defensor del Pueblo..... | 22 |
| 3.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales..... | 23 |
| 3.4.1. El proceso presupuestario en la legislación provincial..... | 23 |
| 3.4.2. Las transferencias fiscales | 25 |
| 3.5. Administración pública provincial..... | 25 |
| 3.5.1. El régimen del personal de la administración pública provincial..... | 25 |
| 3.5.2. El sistema provincial de compras y contrataciones públicas..... | 27 |
| 4. Brechas en la implementación y principales debilidades..... | 29 |
| 4.1. Acceso a la información pública | 29 |
| 4.2. Elecciones | 30 |
| 4.3. Rendición de cuentas..... | 31 |
| 4.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales..... | 33 |
| 4.5. Administración Pública provincial..... | 34 |

| | |
|---|-----------|
| 5. Fortalezas y buenas prácticas..... | 36 |
| 5.1. Acceso a la información pública | 36 |
| 5.2. Elecciones | 37 |
| 5.3. Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno..... | 38 |
| 5.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales..... | 40 |
| 5.5. Administración Pública provincial..... | 41 |
| 6. Espacios prioritarios de reforma | 45 |
| 6.1. Acceso a la información | 45 |
| 6.2. Elecciones | 45 |
| 6.3. Rendición de cuentas..... | 46 |
| 6.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales..... | 47 |
| 6.5. Administración Pública provincial..... | 47 |
| 7. Agenda de reformas sugeridas por la evidencia | 49 |
| 7.1. Reformas legales..... | 49 |
| 7.2. Implementación..... | 50 |
| 7.3. Construcción de capacidades | 51 |
| 7.4. Fortalecimiento de la sociedad civil | 52 |
| 8. Oportunidades y desafíos | 53 |
| Bibliografía | 55 |
| Acerca de los autores | 57 |
| Equipo de trabajo | 57 |
| Acerca de CIPPEC | 58 |
| Notas..... | 59 |

Resumen ejecutivo

Este estudio presenta un “mapa de la calidad institucional” de la provincia de Buenos Aires, que fue construido a partir de la información relevada a través de un conjunto de 183 indicadores especialmente diseñados para analizar algunos elementos clave de la institucionalidad de las provincias argentinas. Estos indicadores examinan la existencia y el efectivo funcionamiento de ciertas normas y mecanismos institucionales que limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y promueven la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad, la integridad y el profesionalismo en la gestión de los asuntos públicos.

Este “mapa” incluye el análisis de cinco dimensiones de la calidad institucional: acceso a la información pública, elecciones provinciales, rendición de cuentas de los poderes de gobierno, proceso presupuestario y transferencias fiscales, y administración pública provincial. El análisis de la información generada a través de los indicadores de calidad institucional elegidos permite brindar un panorama general de la institucionalidad provincial así como exponer las ventajas, desafíos y posibilidades de introducir cambios y mejoras en el distrito.

Este estudio de caso fue desarrollado en el marco del proyecto “Evaluaciones Sub-Nacionales de Buen Gobierno” que se desarrolló simultáneamente en la Argentina, Perú y Ecuador. El objetivo del proyecto fue generar y poner a prueba un conjunto de indicadores que permitieran evaluar algunos de los aspectos fundamentales de la institucionalidad en el nivel sub-nacional, con el fin de generar información relevante para la promoción, el diseño y la implementación de medidas de reforma para avanzar en una agenda del buen gobierno.

La selección del caso de la provincia de Buenos Aires se debió al significativo lugar que el distrito ocupa en el escenario federal. Esto es así, en la medida que aporta 34% del Producto Bruto Interno, cuenta con una población de alrededor de quince millones de habitantes, y similar proporción de electores a nivel nacional.

1. Introducción

1.1. ¿Por qué medir la calidad institucional en el nivel subnacional?

Durante los últimos 15 años tanto entre los teóricos como entre los técnicos del desarrollo se ha ido aceptando progresivamente la noción de que la existencia de un marco institucional tendiente a garantizar la legitimidad democrática del gobierno, el imperio de la ley y la efectividad del Estado para la provisión de bienes y servicios públicos condiciona sustancialmente las posibilidades que un país tiene para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

Este convencimiento provocó el surgimiento de una variedad de instrumentos que buscan medir las distintas dimensiones en las que puede desagregarse la abarcadora y difusa noción de calidad institucional.¹ Los indicadores de calidad institucional son habitualmente utilizados por inversores privados y organismos de crédito internacional para tomar decisiones sobre la colocación de inversiones y préstamos. La academia también ha recurrido a esta información estandarizada para investigar los posibles vínculos entre la calidad institucional y el crecimiento económico o el desarrollo sustentable.

Además, estas herramientas tienen un enorme potencial para la promoción de la agenda de buen gobierno y, en este sentido, pueden ser un valioso recurso para los hacedores de política y las organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover cambios concretos. En este sentido, los indicadores agregados han contribuido sustancialmente a instalar la cuestión de la calidad institucional entre las prioridades de la comunidad del desarrollo y en la agenda pública de muchos países. Por su parte, los indicadores llamados “accionables”, es decir, los que están diseñados para evaluar dispositivos institucionales específicos resultan más útiles para diagnosticar problemas concretos, identificar espacios de reforma y diseñar e implementar procesos de cambio.

Hasta ahora, los indicadores de calidad institucional se han concentrado en el nivel nacional, mientras que no ha habido todavía avances significativos en el desarrollo de este tipo de instrumentos para los niveles sub-nacionales de gobierno. Este vacío persiste aún cuando las unidades sub-nacionales (provincias, regiones o estados, y municipalidades) ejecutan una parte sustancial del gasto público², son responsables de la provisión de los principales servicios y bienes públicos tienen un rol central en la gestión de la cosa pública y la promoción del desarrollo.

Habiendo reconocido este vacío, desde CIPPEC y en conjunto con Global Integrity³, decidimos encarar el desafío de comenzar a avanzar hacia el desarrollo de una herramienta que permitiera evaluar la calidad institucional en el nivel provincial de gobierno y, al mismo tiempo, generar información relevante para la promoción, el diseño y la implementación de medidas destinadas a producir cambios concretos.

¹ Existen una multiplicidad de herramientas que buscan medir distintos aspectos de la calidad institucional (los resultados y desempeño institucional, los productos de las instituciones, el funcionamiento en la práctica de las mismas, etc.) y a través de distintas metodologías (indicadores basados en percepciones, indicadores objetivos basados en la recolección de información cuantificable y/o contrastable). Para más información ver “M. Page y F. Straface: *Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional*, Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 43, febrero de 2009”.

² De acuerdo a la información provista por la Dirección de análisis del gasto público y programas sociales del Ministerio de Economía de la Nación, pudimos observar que en 2006 las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires ejecutaron el 42,5% del total del gasto público de la Argentina.

³ Global Integrity es una organización norteamericana sin fines de lucro que tiene como objetivo generar, sistematizar y difundir información creíble y comprensible sobre gobernabilidad y patrones de corrupción en los distintos países del mundo. Para más información, consultar: www.globalintegrity.org.

Los resultados presentados en este estudio de caso fueron relevados durante este primer ejercicio exploratorio, mediante el que nos propusimos desarrollar un conjunto de indicadores de calidad institucional en el nivel sub nacional, ponerlos a prueba en el campo, y esbozar una suerte de “mapa de la calidad institucional” en el nivel subnacional de cada uno de los países participantes. El fin que perseguíamos no era calificar ni denunciar a los Estados sub nacionales, sino construir una herramienta que permitiera recoger información lo suficientemente específica como para identificar problemas concretos y contribuir a encontrar soluciones. Este proyecto se desarrolló en Argentina, Perú y Ecuador entre el 2008 y 2009.

1.1.1. Indicadores accionables para las provincias argentinas: un enfoque centrado en las capacidades operativas del Estado

Para desarrollar la herramienta de evaluación y adaptarla a cada caso trabajamos a partir de los indicadores diseñados por Global Integrity para su informe del nivel nacional que cada año evalúa la calidad institucional de más de 50 países.

La particularidad de los indicadores utilizados por Global Integrity consiste en que adoptan una perspectiva novedosa: en lugar de intentar capturar percepciones sobre el desempeño general del sistema como, por ejemplo, “la seguridad jurídica” o “los niveles de corrupción”, están diseñados para determinar si existen leyes y mecanismos institucionales que promuevan la integridad en el manejo del Estado. Más específicamente, fueron pensados para establecer en qué medida los ciudadanos (organizados o no) y las empresas tienen acceso al gobierno, capacidad de monitorear su conducta, y posibilidad de reclamar y obtener respuesta en el caso de que se dieran situaciones de abuso de poder. Estos indicadores examinan básicamente tres cosas: a) la existencia provincia de determinadas leyes, instituciones y mecanismos que permiten y promueven la rendición de cuentas del gobierno (vertical y horizontal); b) la efectividad de esos mecanismos; y c) el acceso que los ciudadanos tienen a esos mecanismos.

Con este fin se utilizan dos tipos de indicadores. Los indicadores “en la ley” apuntan a capturar la existencia de determinadas normas, instituciones y mecanismos destinados a promover la integridad. Los indicadores “en la práctica” potencian el instrumento de evaluación por estar diseñados para determinar cómo es el funcionamiento efectivo de esas normas, instituciones y mecanismos en realidad.⁴

Estos indicadores se caracterizan además por ser “accionables”, es decir, contienen información precisa que tiene relevancia práctica para promover y generar cambios concretos. Esta característica resulta fundamental para alcanzar dos objetivos centrales del proyecto: a) esbozar un mapa de los principales desafíos en términos de calidad institucional que enfrentan las provincias argentinas y b) generar información que permita entablar un diálogo constructivo con los gobiernos provinciales que se muestren interesados en avanzar la agenda de la calidad institucional.

Para el caso argentino, a la hora de determinar qué aspectos de la institucionalidad de las provincias se tendrían en cuenta en esta primera experiencia, decidimos poner el foco en las normas y mecanismos de control que limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y promueven la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad y el profesionalismos en la gestión de la cosa

⁴ Las fuentes utilizadas para los indicadores que analizan el funcionamiento en la práctica de los mecanismos existentes según la ley son: artículos de prensa, estudios académicos, informes gubernamentales, estudios de organismos internacionales, entrevistas con funcionarios públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil o periodistas.

pública. Los indicadores especialmente adaptados para las provincias argentinas se orientan a capturar tanto la existencia de determinadas normas, instituciones y mecanismos que crean una estructura de incentivos que promueve el buen gobierno, como el efectivo funcionamiento de ese marco institucional en la práctica. De la matriz de indicadores de GI se mantuvieron aquellas dimensiones que refieren a la organización y funcionamiento del Estado, adaptando los indicadores a las especificidades del nivel provincial.⁵ Además, se reordenaron los indicadores definitivos con el objetivo de mantener el enfoque de capacidades operativas del Estado de manera transversal a todas las dimensiones.

La matriz especialmente ajustada para las provincias argentinas contiene 5 dimensiones: a) acceso a la información pública; b) elecciones provinciales; c) rendición de cuentas de los poderes de gobierno (incluyendo un apartado especial para las instituciones de auditoría y control); d) proceso presupuestario y transferencias fiscales; y e) administración pública provincial (que hace foco en el sistema de servicio civil provincial y el sistema de compras y contrataciones públicas). En total la matriz incluye 183 indicadores⁶ de los cuales 76 se refieren a la existencia de leyes e instituciones y 107 buscan explicar cómo las mismas funcionan en la práctica. Los indicadores conforman una tarjeta de puntajes que contiene toda la información recolectada para evaluar a cada distrito. Estas tarjetas de puntaje podrán consultarse en una página web especialmente diseñada para presentar los resultados del estudio.

El proceso de adaptar los indicadores al caso argentino requirió además un arduo y pormenorizado proceso de traducción al español, no sólo de las preguntas mediante los cuales se operacionaliza cada indicador, sino también de los criterios para la asignación de los puntajes para cada uno de ellos.

1.1.2. El equipo de investigación y los desafíos del trabajo de campo: una fuerza de investigación de alcance nacional

El equipo de investigación que llevó a cabo el trabajo de campo estuvo compuesto por 17 investigadores principales que lideraron equipos en cada una de las provincias relevadas. El trabajo de los investigadores fue coordinado por el equipo de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC que los asistió permanentemente durante la etapa de recolección de datos y realizó los controles de calidad de la información. Además, contamos con la constante asistencia técnica del equipo de GI durante todo el trabajo de campo. Este equipo pudo llevar adelante el estudio en 22 de los 24 distritos⁷ del país, revisando y evaluando el cuerpo básico de normas que regulan el funcionamiento de cada uno de los Estados provinciales y la CABA y realizando más de 300 entrevistas a actores clave de las provincias analizadas.

La información incluida en las tarjetas de puntaje atravesó un detallado proceso de control de calidad. Cada tarjeta fue revisada por el equipo que coordinó el trabajo de campo en dos oportunidades, para constatar la calidad de la información y las fuentes, la consistencia de los puntajes y la homogeneidad de los criterios utilizados para asignarlos. Las tarjetas también fueron revisadas por GI en dos oportunidades para controlar el respeto de los criterios metodológicos

⁵ Para más detalles sobre la construcción de la herramienta de medición consultar Straface et al, 2009.

⁶ De esos 183 indicadores 8 corresponden a la dimensión de acceso a la información pública, 43 a elecciones, 69 a rendición de cuentas de los poderes de gobierno, 24 a proceso presupuestario y transferencias fiscales y 39 a administración pública provincial.

⁷ No pudimos concretar este estudio en las provincias de Misiones y San Juan ya que no conseguimos un equipo de investigación local ni contábamos con los contactos suficientes para realizarlo con los investigadores de CIPPEC.

establecidos, y la coherencia y consistencia de las respuestas presentadas. La tercera etapa de corrección estuvo a cargo de un par revisor y buscó refrendar la información recolectada.

Entre los desafíos que debimos enfrentar durante el proceso de recolección de datos, se destacó la necesidad de establecer parámetros de evaluación comunes a todas las provincias. En este aspecto, tuvimos que trabajar de manera inductiva, identificando las necesidades específicas de cada indicador. Aún cuando la matriz incluía criterios claros para operacionalizar los conceptos principales de cada indicador, en la primera revisión interna realizada por CIPPEC advertimos que para algunos indicadores era necesario refinar aún más los parámetros de evaluación para que los investigadores pudieran aplicar un criterio unificado.⁸

También enfrentamos ciertas dificultades vinculadas con la interpretación de los indicadores por parte de los investigadores e informantes clave. En la Argentina en general, no hay una cultura de la rendición de cuentas muy consolidada, y esto se agrava en algunas provincias. En consecuencia, en los indicadores que se referían a este tema, los parámetros de los actores locales que actuaban como fuentes (ONGs, políticos y periodistas) en algunos eran muy poco exigentes. La evaluación del efectivo funcionamiento en la práctica de estos mecanismos debió ser revisada y tuvimos que insistir en respetar las expectativas de la investigación para mejorar la calidad de las respuestas.⁹

Este tipo de problemas conceptuales tuvieron una consecuencia práctica significativa: advertimos que en las provincias con baja calidad institucional las expectativas de los investigadores y los referentes consultados tendían a ser menos exigentes que en las provincias con mayor calidad institucional, creando cierta heterogeneidad de criterios que debimos subsanar en las etapas de revisión.

Dar con la diversidad de fuentes que requiere la herramienta también resultó un desafío. En primer lugar, en muchas de las provincias relevadas encontramos que no existían estudios académicos reconocidos sobre los temas alcanzados por la investigación. Asimismo, en las provincias donde el Estado es el principal empleador constatamos que resulta difícil encontrar medios de comunicación que no dependan de la publicidad oficial, profesionales que no tengan vínculos laborales con la administración pública provincial y funcionarios dispuestos a brindar información sobre la forma en que funcionan las instituciones de la provincia. Ambas situaciones acotaron considerablemente la posibilidad de encontrar fuentes para asignar puntajes a los indicadores referidos al funcionamiento de las normas en la práctica. En cuanto a los indicadores en la ley, debimos sortear el obstáculo generado por la falta de ordenamiento e informatización de las normas provinciales en varios distritos.

⁸ Por ejemplo, uno de los indicadores buscaba identificar si, de acuerdo a la ley, la administración pública provincial debe ser imparcial, independiente y ser conducida con ecuanimidad. Dado que estos conceptos no fueron operacionalizados identificando un mecanismo específico que garantizara dicho requerimiento, las respuestas de los investigadores en la primera instancia se referían a cuestiones diversas. Luego de revisar las leyes provinciales definimos que se aceptaba responder “sí” cuando la ley establecía un ingreso por concurso, los ascensos por mérito y cuando el sistema de calificaciones y el régimen disciplinario estuvieran claramente definidos.

⁹ Por ejemplo, en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa sobre conflicto de intereses y obsequios a los funcionarios del Estado provincial, las fuentes consultadas decían que éstas se cumplían, pero cuando preguntamos a través de qué mecanismos se garantizaba el cumplimiento de la norma, veíamos que en muchos casos nada garantizaba que así sucediera y que los investigadores respondían afirmativamente frente a la ausencia de casos de transgresión conocidos.

1.1.3. Algunas reflexiones preliminares sobre la herramienta de medición

La herramienta aquí presentada es todavía una primera aproximación al desafío de medir la calidad institucional en el nivel subnacional de una manera que resulte útil para avanzar la agenda del buen gobierno con propuestas concretas. Sin embargo, con todas sus limitaciones, la matriz de indicadores nos ha permitido recoger la información necesaria para poder hacer un mapeo de la calidad institucional en las provincias argentinas, detectando vacíos legales y defectos en el diseño de las instituciones. La información capturada por los indicadores “en la ley” tiene en este sentido clara relevancia práctica: no sólo esboza una agenda legislativa para el buen gobierno, sino que identifica defectos puntuales en materia de legislación y reglamentación. La información recolectada a través de los indicadores “en la práctica” es más controvertible, pero brinda una aproximación al funcionamiento real de algunas instituciones clave, aportando indicios valiosos para saber hacia dónde mirar.

En general, la información recolectada es lo suficientemente específica como para servir de base para entablar un diálogo orientado a la acción con los actores del escenario provincial. Este estudio de caso es un intento por aprovechar la evidencia obtenida y la capacidad construida durante el trabajo de campo para identificar las fortalezas y los principales desafíos que enfrenta la provincia en las dimensiones relevadas por la investigación. En las páginas que siguen intentaremos mostrar cómo los indicadores accionables de calidad institucional pueden llegar a ser una valiosa herramienta para delimitar espacios de reforma y diseñar medidas específicas que permitan avanzar la agenda del buen gobierno en el nivel provincial mediante cambios concretos.

2. La Provincia en contexto

Dentro del esquema federal establecido por la Constitución Nacional, la Provincia de Buenos Aires es equivalente y tiene los mismos derechos y facultades que el resto de los distritos del país. Sin embargo, no se trata de un distrito más, ya que no es novedad que constituye un actor clave en el devenir de los asuntos públicos del país.

Con un producto que explica el 34% del PBI nacional, una población de alrededor de quince millones de habitantes,¹⁰ aproximadamente el 38% de la población total del país, y similar proporción de electores a nivel nacional, la Provincia ocupa un significativo lugar en la arena política del país, destacándose el papel que desempeñan, por tanto, sus instituciones como determinantes de la provisión de políticas públicas y, por consiguiente, de los resultados políticos, económicos y sociales esperados por la ciudadanía.

Algunos autores han preferido llamar “hipertrofia” (Malamud, 2005) a esta desproporción que se da, en términos relativos, entre la provincia de Buenos Aires y la Argentina en su conjunto. Los datos expuestos implican un desequilibrio a nivel local en términos de cantidad de habitantes, pero el caso resulta más llamativo aún si se efectúa una comparación con el peso relativo que tienen en otros países las principales unidades subnacionales: San Pablo en Brasil y Renania del Norte-Westfalia en Alemania representan el 22% del total de sus respectivas poblaciones nacionales, mientras que California cuenta con el 12% de la población norteamericana. Por otra parte, lo que distorsiona todavía más el lugar de la Provincia de Buenos Aires es que mantiene una gran distancia con las provincias que le siguen (Córdoba y Santa Fe), que tienen menos de un cuarto de la población bonaerense, mientras que en los casos internacionales mencionados ello no ocurre: Río de Janeiro y Minas Gerais en Brasil; Baviera y Baden-Württemberg en Alemania; y Nueva York y Texas en Estados Unidos (Malamud, 2005: 71).

La Provincia representa porcentajes similares de participación en el desarrollo económico del país, aportando el 35% del PBI nacional, y concentrando una fracción similar de la producción primaria, secundaria y de servicios del país¹¹, lo cual tiene un correlato en el presupuesto y la organización que administra, y que suele deslumbrar a los actores más variados por su estructura de oportunidades y el nivel de exposición que genera como caja de resonancia a nivel nacional.

El desequilibrio mencionado no sólo se manifiesta en términos poblacionales o económicos, sino que ello tiene un obvio correlato en términos político-institucionales, ya que Buenos Aires carece de un contrapeso suficiente en relación a otras provincias en cuanto al sistema de representación política. Si bien es cierto que el marco normativo disminuye la desproporción al darle menos cantidad de diputados que la que le corresponderían en cuanto a su población¹², la provincia cuenta en la Cámara de Diputados con 70 representantes, mientras que ningún otro distrito supera los 25 diputados.

Por otra parte, en cuanto a su organización interna, la Provincia tiene también grandes asimetrías. Los 134 distritos en que se divide, y a los cuales no se les reconoce la autonomía

¹⁰ Proyección de población publicada por el Ministerio del Interior. Población según Censo 2001: 13.827.203 habitantes.

¹¹ Datos provistos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; INTA - informes regionales; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Censo Nacional Agropecuario 2002.

¹² Se han escrito numerosos trabajos en torno a esta problemática. Sólo a efectos de citar los de mayor relevancia pueden mencionarse: Cabrera (1991 y 2001); Samuels, David y Snyder, Richard (2001); Calvo y Abal Medina (2001); Gibson y Calvo (2001); Reynoso (2004); Malamud (2005).

municipal, pueden agregarse en dos espacios: metropolitano e interior. El primero de ellos está compuesto por 40 municipios, comprendidos por los del Gran Buenos Aires y un grupo de partidos lindantes, y con una población de 10.398.032 habitantes (el 75,20% del total provincial), ocupando una superficie que no llega al 5% del total de la Provincia. Por el otro lado, el área correspondiente al interior comprende a los restantes 94 municipios, con 3.429.171 habitantes (el 24,80% del total provincial), asentados en el 95% de la superficie de la Provincia.

A nivel electoral, los distritos se agrupan en 8 secciones para las elecciones legislativas provinciales, resultando las secciones tercera y primera las de mayor peso en cantidad de electores (70% aproximadamente), prácticamente agrupando a los distritos del conurbano. Llamativamente, las distorsiones en la representación mencionadas a nivel nacional, tienen su correlato a nivel seccional: las dos secciones que tienen el 70% de los electores sólo reciben el 35% de la representación legislativa en ambas Cámaras, lo que constituye un claro ejemplo subrepresentación política.

En cuanto al poder desplegado por los intendentes, es habitual que se considere a las intendencias como espacios de fuerte concentración de poder (Suárez Cao et al 2009), y la denominación “barones del conurbano” a algunos caudillos del gran Buenos Aires intenta describir una situación demográfica y social que ya había explotado con el retorno de la democracia. Además, el desborde coincidió con un momento político extraño y que no ha vuelto a repetirse: el PJ fuera del ejecutivo nacional y provincial. Luego, a partir de 1987, Cafiero inició un proceso de empoderamiento de los intendentes de los distritos más populosos que estaban en manos del PJ (Mussi en Berazategui; Camaño en Quilmes; Villaverde en Almirante Brown; Quindimil en Lanús), y de esta forma la figura del ejecutivo comunal fue creciendo a pasos agigantados. Durante la posterior gobernación del Duhalde, el proceso continuó e incluso se afianzó, con nuevos intendentes (Curto en Tres de Febrero; Baldomero Álvarez de Olivera en Avellaneda; Othacehé en Merlo; Pereyra en Florencio Varela; Carigliano en Malvinas Argentinas; Mario Ishii en José C. Paz).

Por último, cabe mencionar que desde 1987 a la fecha, el Poder Ejecutivo ha sido siempre desempeñado por un representante del Partido Justicialista, y que la hegemonía de esta fuerza política y sus variantes, ha sido prácticamente permanente en la Legislatura, salvo entre 1997 y 2001, consecuencia del buen desempeño electoral de la Alianza en el distrito. A partir del año 2003, los apoyos del Ejecutivo en la Legislatura le han permitido contar con mayorías propias, aunque durante un lapso, y producto de una interna en el seno del PJ bonaerense, el gobernador Felipe Solá tuvo complicaciones para aprobar algunas leyes clave, como la de presupuesto para el año 2005, lo que derivó en un veto total a la norma y la aplicación del régimen previsto para el año anterior.¹³

El escenario a partir del 10 de diciembre de 2009 es una incógnita, ya que el Gobernador, habiendo perdido el quórum propio en las dos Cámaras, deberá plantear nuevas estrategias en sus relaciones con una Legislatura en la cual la oposición se verá fortalecida. La Cámara de Diputados tendrá una nueva composición, posiblemente en torno a tres grandes agrupamientos, en la cual el bloque oficialista Frente Justicialista para la Victoria (FJpV) tendría alrededor de 38 diputados (aunque hay un par que podrían alejarse); el Acuerdo Cívico y Social (ACyS) unos 35 (aunque con posibilidades ciertas de sufrir divisiones), y Unión Pro 19 representantes (macrismo, felipismo y

¹³ La pelea del gobernador con el duhaldismo se disputó principalmente en la Legislatura, provocando la rebeldía de una parte importante de los legisladores del PJ alineados al ex presidente Eduardo Duhalde (ver como ejemplo www.cronista.com/notas/32676-con-el-veto-al-presupuesto-sola-se-despega-mas-del-duhaldismo). Las diferencias finalmente se zanjaron en las elecciones de octubre de 2005, donde el Frente para la Victoria derrotó claramente al duhaldismo.

denarvaísmo incluidos). En cuanto al Senado, el FJpV tendría 19 bancas, mientras que el ACyS quedará a uno de igualarlo, con 18. Unión Pro tendría 7, quedando 2 legisladores que aún no han definido su pertenencia.

Así se trate de una cuestión de población, electores, recursos o liderazgo político, la provincia de Buenos Aires tiene un espacio de privilegio a nivel de la política nacional. Por ello, se torna útil realizar este tipo de ejercicios que, dando un panorama de la calidad institucional de la Provincia, incorporando recomendaciones de reformas y destacando aquellos cambios positivos, intentan realizar un aporte que permita generar nuevos incentivos al desarrollo económico y social. Pero estos hechos deben conjugar dos elementos vitales para poder arribar a resultados factibles y legítimos: por un lado, una decidida voluntad política, y por el otro un resuelto acompañamiento por parte de la sociedad civil. Es por ello que su defensa y fortalecimiento se tornan objetivos primordiales a la hora de pensar y ejecutar acciones tendientes a la mejora de la calidad del sistema político e institucional como tal, y por ende de la vida de los ciudadanos en general.

3. Resultados por dimensión¹⁴

3.1.El acceso a la información pública en la legislación provincial

La Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó en el año 2000 la Ley 12.475, por la cual se regula el acceso a documentos administrativos. El proyecto que dio origen a la norma, surgido al calor de los reclamos de la ciudadanía en torno a una reforma política, establecía en sus fundamentos que se apuntaba a la “reforma y modernización de las estructuras estatales y la exigencia de la transparencia de los actos públicos”. De esta manera, con la sanción de la ley se consagra el derecho al libre acceso a la información pública, que al igual que en la Constitución nacional, está instituido explícitamente en la Constitución provincial.¹⁵

En comparación con la situación previa, que en caso de pretender acceder a información en manos del Estado obligaba a atenerse a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia¹⁶, esta nueva norma constituyó un avance importante. Sin embargo, los legisladores adoptaron un criterio sumamente restrictivo al definir la necesidad de acreditar interés legítimo por parte de quien solicita información en poder del Estado, debiendo fundar su pedido de acceso a los documentos. A su vez, el plazo autorizado para la respuesta al pedido es demasiado extenso, de 30 días hábiles, cumplido el cual el peticionante puede dar por denegada su solicitud y efectuar en consecuencia un reclamo por la vía judicial, mediante acciones de amparo o hábeas data.

Cuatro años después de la sanción de la norma, el Poder Ejecutivo provincial reglamentó la ley mediante el decreto N° 2549/04, adoptando medidas tendientes a mejorar los canales e instrumentos existentes. Aprobó para ello el Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos¹⁷ que orienta los procedimientos y trámites de aplicación a los organismos, entes y dependencias en el ámbito del Poder Ejecutivo. El decreto modifica significativamente algunos aspectos de la ley, relativos al concepto de información pública; requisitos para solicitar la información; y los casos en los cuales no es posible dar a conocer determinada información.

Particularmente, el reglamento amplía el criterio de la ley habilitando a cualquier persona física o jurídica para acceder a documentos administrativos en poder de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo, así como a entes privados beneficiarios de aportes o subsidios provenientes de aquéllos y quienes cuenten con permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual cuyo objeto sea la prestación de un servicio público o involucre el uso y goce de bienes del dominio público. Como requisitos, se estipula que la solicitud de acceso a los documentos administrativos se debe presentar por escrito firmado en el que consten los datos identificatorios personales del solicitante y ante la dependencia oficial que ha conformado el documento o lo retiene en su poder. Para el acceso a documentos administrativos no es necesario alegar fundamento o causa, ni acreditar derecho o interés alguno; en este sentido, entonces, el decreto amplía lo establecido en la ley.

Otra mejora radica en el límite definido para el derecho de acceso a los documentos, ya que el decreto es mucho más específico: se encuentra vigente para el examen de actos preparatorios, en los casos explícitamente establecidos por Leyes especiales, y cuando la divulgación pudiera

¹⁴Todos los resultados de la provincia de Buenos Aires pueden consultarse en: <http://local.ar2009.globalintegrity.org/Provincia%20de%20Buenos%20Aires/2009>.

¹⁵ Artículos 12; 20 inc. 3; 28; 38; y 59 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

¹⁶ Decreto Ley N° 7647/70 “Normas de Procedimiento Administrativo. Procedimiento para obtener una decisión o una prestación de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”.

¹⁷ Como Anexo I del Decreto N° 2549/04.

perjudicar el derecho de privacidad de terceros o afectar su honor. No obstante ello, si los documentos contienen información parcialmente pública y reservada, de resultar posible se debe permitir el acceso a esos datos. En cuanto a los plazos, se acortan sustancialmente los establecidos en la ley, pasando de 30 días hábiles a 8, sólo prorrogables a 10 días por causas excepcionales. El plazo de 30 días se mantiene a efectos de considerar el silencio durante dicho lapso de tiempo como una denegatoria al pedido. Si bien se mantiene la instancia judicial para los reclamos, el Decreto dispone que la Secretaría General de la Gobernación y el Ministerio de Gobierno deben recibir, procesar e informar las denuncias que se formulen en relación con incumplimientos al régimen de acceso, y crear para ello un registro que incluya la información de acciones de amparo o habeas data que se registren con motivo de denegatorias expresas o tácitas. A su vez, el Decreto dispone garantizar la gratuidad del acceso y examen de documentos administrativos.¹⁸

Para los casos en que se niegue el acceso, la decisión debe ser resuelta, por acto fundado, por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a director provincial, determinándose además sanciones para quien arbitraria e injustificadamente obstruyera el acceso, considerándolo falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a las que queda sujeto.

3.2.Elecciones

3.2.1. Los derechos políticos en la legislación provincial

La Constitución de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 59 inciso 1 garantiza los derechos políticos, definiendo al sufragio como derecho inherente a la condición de ciudadano argentino, ampliándolo incluso a los extranjeros. La ley 5109 (Ley Electoral de la Provincia) especifica en su artículo 2 que el cuerpo electoral está integrado por los ciudadanos nativos y los naturalizados desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, y los ciudadanos extranjeros, según los requisitos de la Ley 11.700. Esta norma, sancionada en octubre de 1995, habilita a los extranjeros mayores de edad, que sepan leer y escribir en idioma nacional, y que tengan dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia, a ser electores en todos los comicios que se realicen para elegir cargos provinciales y municipales, como así también en las consultas populares y plebiscitos.

Si bien es cierto que existen restricciones al sufragio, precisadas en el artículo 3 de la Ley 5.109, las prohibiciones no son sustanciales, ya que no existen excepciones vinculadas con la raza, el género, o la afiliación política, permitiéndose incluso, como se ha mencionado, el voto de los ciudadanos extranjeros.

Las elecciones no son, por otra parte, un favor o concesión del poder de turno, sino que deben realizarse periódicamente siguiendo preceptos constitucionales y legales. La ley electoral establece que las elecciones a Gobernador, Vicegobernador, Senadores y Diputados Nacionales y Provinciales, Intendentes, Concejales y Consejeros Escolares “se llevarán a cabo en una fecha comprendida entre los treinta (30) y ciento veinte (120) días anteriores a la culminación de los mandatos respectivos”.¹⁹ Queda claro entonces que debe convocarse a elecciones periódicas para permitir el reemplazo o confirmación por un nuevo período de los cargos electivos.²⁰

¹⁸ Artículo 4 inc. b del Decreto N° 2549/04.

¹⁹ Artículo 116 de la Ley 5.109.

²⁰ Artículos 70, 78, 83, 122, 123, 190 y 203 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a las posibilidades legales para crear partidos políticos, la Provincia no tiene restricciones que impidan el ejercicio de este derecho a algún grupo de ciudadanos en particular, y en la práctica no se evidencian presiones para evitar que se formen nuevas agrupaciones. Si bien desde el punto de vista administrativo existen ciertos requisitos establecidos en la ley electoral, no difieren sustancialmente de los existentes para otras jurisdicciones²¹, e incluso se crea un Fondo Partidario Permanente que garantiza ciertos fondos al partido para su funcionamiento.²² De manera similar, el esquema normativo habilita a todos los ciudadanos a presentarse como candidatos en elecciones, siempre y cuando se cumplan los requisitos definidos en cuanto a la edad y la residencia para los cargos correspondientes. Las resoluciones de la Junta Electoral se ajustan a esos requisitos para habilitar las candidaturas.²³

Desde el retorno de la democracia en 1983, siempre ha habido representación parlamentaria de más de un partido político, asegurando la presencia de la oposición en ambas cámaras legislativas. Debe recordarse, no obstante, que desde 1987, cuando finalizó el mandato como gobernador de Alejandro Armendáriz (U.C.R.), se han sucedido ininterrumpidamente gobiernos justicialistas (Antonio Cafiero, 1987-1991; Eduardo Duhalde, 1991-1995 y 1995-1999; Carlos Ruckauf, 1999-2002; Felipe Solá, 2002-2003 y 2003-2007; Daniel Scioli, 2007).

3.2.2. Elecciones provinciales

En cuanto al secreto del voto, en la Provincia, salvo por algunos episodios aislados, no resulta sencillo vincular al elector con el sufragio emitido, a pesar de haberse vinculado en muchas oportunidades la cuestión del clientelismo, la “maquinaria electoral” o el “aparato del PJ bonaerense” con el fraude electoral o la vulneración del secreto del voto.²⁴ Aun cuando se han efectuado denuncias en torno a esta práctica, y sin ánimo de negar su existencia o la gravedad del hecho, la experiencia indica que en una elección en la que están habilitados para votar más de diez millones de electores, esta práctica debería tener una amplitud enorme para lograr un impacto considerable en el resultado final. Si bien podría suponerse que en una elección reñida su potencial para modificar el resultado es mayor, en las elecciones llevadas a cabo el 28 de junio de 2009, que han resultado ser sumamente competitivas, no se han evidenciado reclamos en torno al despliegue de una logística semejante por parte de las fuerzas que no resultaron ganadoras.²⁵ Un informe publicado en un medio del sur de la Provincia revela que a el 95,5% de los consultados dijo que votó normalmente, mientras que los que manifestaron haber sufrido inconvenientes, el 38,9% atribuyó el problema a la falta de boletas; el 15,4%, al tiempo de espera para sufragar; el 9,7%, a la falta de autoridades de mesa, y el 7,1%, a dificultades con la documentación. Por último, sólo el 9,6% de los consultados considera que pudo haber habido algún tipo de fraude en las elecciones.²⁶

²¹ Artículo 30 de la Ley 5.109.

²² Artículo 53 de la Ley 5.109.

²³ Las Resoluciones de la Junta Electoral pueden verse en www.juntaelectoral.gba.gov.ar/html/resoluciones_hje.html.

²⁴ Un caso que puede definirse como de clara violación del secreto del voto es el “voto cadena”, una práctica que consiste en que el “puntero” se quede con el sobre que se le entrega firmado por las autoridades de mesa, lo reemplace por otro dentro del cuarto oscuro y lo introduzca en la urna, con el riesgo de que ese voto sea impugnado en el recuento. A cambio de esa pérdida, se lleva el sobre original, donde coloca la boleta del “jefe político”, lo cierra y entrega al primer eslabón de la cadena, que a su vez lo introduce en la urna y se retira de la mesa con el sobre firmado por las autoridades, que luego se pasa a otro eslabón, y así sucesivamente.

²⁵ Acerca de la desmitificación del aparato bonaerense y la puesta en práctica del fraude electoral, puede verse <http://www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=25896>.

²⁶ http://www.lanueva.com/edicion_impresa/nota/2/08/2009/982090.prt.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Constitución establece en su artículo 62 la existencia de una Junta Electoral permanente a la que corresponde la aplicación de las leyes electorales en todo el territorio, el cual no se trata de un órgano específicamente electoral, sino que está formada por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas, y de tres Cámaras de Apelación del departamento de la Capital provincial. Históricamente los tribunales de segunda instancia de La Plata eran tres (uno Penal y dos del fuero Civil y Comercial), pero a ellos se agregó, con la reforma constitucional de 1994, el fuero Contencioso Administrativo, lo que dejó abierta la posibilidad de una modificación en la estructura de la Junta Electoral. En el año 2006, la Suprema Corte dio lugar a una propuesta de cambio en la integración de este órgano solicitada por la Cámara en lo Contencioso Administrativo.

Su composición, al menos desde el punto de vista normativo, asegura que la posibilidad de sufrir presiones políticas sea muy reducida, ya que se trata de un órgano colegiado formado por miembros del Poder Judicial. Sin embargo, esto implica que deban atender en forma paralela otras cuestiones, limitando las posibilidades de dedicar exclusividad a la atención de la materia electoral. De todas maneras, la Junta cuenta con un plantel en su gran mayoría profesional, y con varios años de permanencia, pero que no queda exento de los procesos generales de definición del vínculo laboral que se dan en la Administración Pública Provincial, que serán abordados oportunamente.

La Junta respalda los procesos electorales que se desarrollen en la provincia y todo aquello que corresponde a la constitución, organización y funcionamiento de los partidos políticos. Tiene a su cargo cuestiones verdaderamente importantes, conferidas tanto por la Constitución provincial como por la Ley 5.109, entre las cuales se pueden destacar el mantener el registro de electores; realizar los escrutinios; juzgar la validez de las elecciones; diplomar a los electos; y aprobar el registro especial de electores extranjeros. Respecto de los partidos, la Junta Electoral tiene la misión de ser órgano de aplicación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y Agrupaciones Municipales (Nº 9.889). También, la Ley 5.109 establece (artículos 15 a 20) el lugar de funcionamiento, las mayorías necesarias para tomar decisiones, la asistencia financiera y sus funciones.

La Junta Electoral tiene un rol sumamente activo en las cuestiones administrativas y legales que le corresponden. De hecho suspendió partidos por no llegar al piso de votos exigido por la ley²⁷; prohibió la suma de votos de las listas espejo²⁸ y se pronunció habilitando las listas colectoras²⁹ y candidaturas testimoniales.³⁰ En cuanto a la información que genera y da a conocer este órgano, se publican en su página Web los resultados electorales históricos desde 1983 hasta el 2007, por sección y por distrito, detallando cada categoría. Además, puede accederse a sus resoluciones, listado de partidos y agrupaciones reconocidas, y la información referida al padrón de extranjeros y las pruebas de voto electrónico que se desarrollaron en el territorio provincial. Acerca de estas experiencias, cabe mencionar que aunque la ley provincial no prevé la presencia de veedores en los comicios, para estas pruebas se permitió e incluso alentó su participación.³¹

²⁷ <http://www.infobae.com/contenidos/398919-100799-0-Decretaron-la-caducidad-nueve-partidos-bonaerenses>.

²⁸ <http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=33574>.

²⁹ <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0369/articulo.php?art=14787&ed=0369>.

³⁰ http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/docs/resoluciones/impugnacion/acuerdo_civico_impugna.pdf.

³¹ http://www.fidentia.org.ar/seccs/prog/primer_informe.pdf.

Con la aplicación de la Ley de Simultaneidad³² de elecciones, la Provincia dispone la realización de sus comicios para categorías provinciales y municipales de manera conjunta con las elecciones nacionales, bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio. Poo lo tanto, el registro de electores y el recuento final de los votos los realiza la Junta Nacional Electoral, recibiendo los reclamos por el conteo, y pudiéndose en consecuencia apelar a su tribunal de alzada, la Cámara Nacional Electoral. Se delegan así funciones clave del proceso en manos de la jurisdicción nacional: desde aprobar las boletas de votación, y realizar el escrutinio, hasta decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas, y resolver respecto de las causas que fundan la validez o nulidad de la elección. La Junta Provincial queda limitada entonces a habilitar las candidaturas (y su comunicación al fuero federal para la confección de las boletas); diplomar a los legisladores provinciales, municipales y consejeros escolares, pero de acuerdo a los resultados que le remita la Junta Nacional; y administrar el registro de electores extranjeros. Al tratarse de una adhesión, la Provincia podría prescindir de la aplicación de la simultaneidad, pero sería ingenuo suponer que no existen cuestiones ligadas a la ingeniería electoral que llevarían a tomar la decisión, más allá del gasto y la logística que implica el desarrollo de una jornada electoral. La adhesión permitiría aprovechar el efecto “arrastré” para las candidaturas nacionales que puede significar un candidato a gobernador con buena imagen y aceptación, o viceversa, separar los comicios para evitar que el “voto castigo” a candidatos nacionales impacte en el resultado de las categorías provinciales.

3.2.3. El financiamiento político en la legislación provincial

Un tema de particular interés para la calidad institucional de la Provincia es el del financiamiento de los partidos políticos. Para abordar este tema en su justa dimensión, es necesario tener en cuenta la mencionada confusión que deriva de la superposición de legislación y jurisdicciones. En el caso del financiamiento público, se encuentra regulado tanto por la legislación nacional (para los partidos de distrito y nacionales), como por la provincial. En este último caso, la ley provincial 9889 no define un mecanismo de distribución del Fondo Partidario Permanente, que de todas maneras en la práctica se administra sin mayores demoras o inconvenientes a aquellos partidos que superaron el 3% de los votos positivos válidamente emitidos. Los aportes privados están regulados tanto para los partidos nacionales y de distrito (en la legislación nacional), como para los provinciales y agrupaciones municipales (en la normativa de la Provincia), aunque en este caso la ley no establece límites para las donaciones y aportes de personas físicas o jurídicas.

3.3. Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno

En los últimos años, al abordar cuestiones ligadas a cómo mejorar el funcionamiento de las democracias, o considerar cuáles son los parámetros que se deben alcanzar para lograr una democracia de calidad, aparece presente el tema de la rendición de cuentas (*accountability*), destacándose como sus aspectos centrales la información; la justificación; y la sanción o recompensa (Schedler, 1999:17). Se diferencian tres tipos de *accountability*: vertical electoral, producto de la realización de elecciones limpias regulares, y que permitan la alternancia (cuyo tratamiento ha sido abordado en la sección anterior); horizontal, que supone que ciertas

³² La Ley 15.262 dispone en su artículo 1º que “las provincias que hayan adoptado o adopten en el futuro el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales, bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio”. Deja en manos de la autoridad local la confección de las listas de candidatos, y la proclamación de los electos (artículos 3º y 5º respectivamente).

instituciones estatales autorizadas actúen para controlar o sancionar actitudes y acciones fuera de la ley de otras instituciones del estado (O'Donnell, 2004); y vertical no electoral, o social (Smulovitz, 2001: 2), basado en acciones de asociaciones, movimientos ciudadanos y acciones mediáticas para controlar y monitorear a los funcionarios.

Al abordar el segundo de los tipos de *accountability* mencionados, el horizontal, se puede comenzar mencionando que los ciudadanos bonaerenses tienen protegidos sus derechos y libertades por la Constitución provincial³³, pudiendo recurrir a la justicia en caso de violaciones o restricciones a los mismos por parte de acciones u omisiones de los poderes constituidos, consagrando así el principio efectivo de la división de poderes y controles recíprocos, los “*checks and balances*”.

En segundo lugar, y como ocurre a nivel nacional y en otras provincias, la Suprema Corte de Justicia provincial³⁴, es la encargada de conocer y resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, a pedido de parte interesada. Entre algunas cuestiones revisadas en los últimos tiempos aparecen las vinculadas al cesanteo de agentes de la administración; falta de insumos para la atención de la salud; acciones del Estado que afectan el medio ambiente. Generalmente estas provienen de acciones presentadas a través de un amparo y tienen respuesta inmediata. Sin embargo en cuestiones políticamente sensibles es posible que la acción sea más lenta o no prospere.

Un tema que no ha quedado resuelto, y sobre el cual se ha generado un interesante debate entre poderes, es el de la potestad del Gobernador para el dictar Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires se ha manifestado al respecto en sus Resoluciones N° 1355 (del 1 de Octubre de 1991), y N° 1925 (del 18 de Julio de 2001) en las que declara la invalidez de dos DNU (3073/91 y 1960/01). En su fallo del 18 de Julio de 2001 declaró “la invalidez del Decreto 1960/01 por resultar incompatible con la legislación de la Provincia”. Por el mencionado Decreto “de necesidad y urgencia”, que fuera remitido a consideración de la Legislatura el 12 de Julio de ese año, se disponía la adhesión de la Provincia a los términos de la Ley N° 25.344, declarándose en estado de emergencia “la situación económica financiera del Estado Provincial” (la que finalmente fuera declarada por Ley N° 12.727). En ocasión de tal pronunciamiento, el Alto Tribunal consideró:

“...las materias propias de la legislación conciernen al Poder Legislativo de la Provincia (art° 103 de la Constitución Provincial). Que los poderes públicos no pueden delegar las facultades que le han sido conferidas ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas (art°45 Constitución Provincial), ni éste último arrogárselas. Que el Decreto 1960/01 desconoce manifiestamente los principios indicados excediendo las facultades que para el Poder Ejecutivo reconoce el art.° 144 de la Constitución Provincial. Dada esta situación, corresponde que esta Suprema Corte de Justicia, como guardián último de la Constitución de la Provincia, declare su total y absoluta invalidez. Que ya el 1 de Octubre de 1991 por Resolución N° 1355 el Tribunal adoptó decisión de carácter institucional similar a la presente”.

Al respecto, en el año 2003 la Legislatura formuló un pedido de informes basándose en los fallos de la Suprema Corte anteriormente citados, y con motivo de la inclusión, dentro de las funciones definidas para la Secretaría General, de “preparar los reglamentos de necesidad y urgencia”.³⁵ Como opinión académica, cabe mencionar que la Asociación Bonaerense de Derecho

³³ Sección I, Constitución de la Provincia de Buenos Aires

³⁴ Artículo 161 inciso 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

³⁵ Ver el pedido de informes en <http://www.marceloelias.com/proyectos53.html>.

Administrativo (ABDA) ha emitido opinión respecto de la inconstitucionalidad de estas herramientas, como así también del peligro que encierra su reglamentación legislativa, sosteniendo que en el ámbito de la Provincia es jurídicamente inviable el dictado de actos por parte el órgano ejecutivo, que impliquen la regulación de materia legislativa, tanto a través de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia, y mucho menos por medio de los reglamentos delegados.³⁶

A pesar de lo mencionado, el Poder Ejecutivo ha recurrido a la firma de estos reglamentos, siempre citando entre los Considerandos:

"Que la doctrina ha venido sosteniendo desde hace largo tiempo la legitimidad del dictado de reglamentos de necesidad y urgencia -con cargo de dar oportunamente cuenta de ellos a la Honorable Legislatura-, cuando medien circunstancias de hecho que, enmarcadas en lo que ha dado en llamarse "El Derecho de la Emergencia", hagan procedentes remedios excepcionales; Que dichas atribuciones han sido objeto de reiterado ejercicio en la práctica institucional argentina, invocándose, en referencia a ello, que "... el ejercicio de funciones legislativas por el Poder Ejecutivo cuando la necesidad se hace presente y la urgencia lo justifica, cuenta con el respaldo de la mejor doctrina constitucional" (conforme Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Tomo I página 309; Villegas Basabilvaso, Benjamín "Derecho Administrativo" Tomo I página 285 y sucesivos), así como también jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido el dictado de actos de tal naturaleza (Fallos 11: 405; 23: 257); Que la Provincia de Buenos Aires no ha resultado ajena a la utilización de este remedio excepcional, toda vez que el Poder Ejecutivo entendió que concurrían los presupuestos de hecho que tornaban admisible su implementación (Decretos 434/95 y 1669/97, entre otros); Que al respecto calificada doctrina constitucional -Jorge Vanossi, entre otros- admite este tipo de medidas como forma de fortalecer la democracia, ya que se hace eficiente y atiende a las necesidades de la sociedad (conforme "Jurisprudencia Argentina", número 5539, 28/10/87), como asimismo a fin de consolidar la idea del bien común ("salus pópulo suprema lex est") (conforme Sagués, Néstor P. "Derecho Constitucional y Estado de Emergencia, La Ley, LIV-178); "

Debe reconocerse, no obstante, que su uso no es abusivo, ya que si se realiza una búsqueda en la base de datos de Legislación Provincial³⁷, se puede constatar que han sido muy pocas las oportunidades en que el Gobernador ha utilizado estos reglamentos, a saber: Decretos 3073/91; 3640/91; 4212/92; 434/95; 1669/97; 1960/01; 1111/03; 1112/03; 1113/03; 1115/03; 1382/03; 40/07; 84/09.

Desde el punto de vista de las acciones que favorecen el ejercicio del *accountability* vertical no electoral, y en cuanto la justificación es uno de los aspectos principales del *accountability*, podría hacerse referencia a la necesidad de fundamentar las decisiones de política por parte de los gobernantes. Aunque la actual gestión tiene una relación muy fluida con los medios de comunicación, y que se han sucedido conferencias de prensa y presentaciones públicas en la Gobernación cada vez que se han tomado medidas de envergadura, no existe en la Provincia un mecanismo preestablecido por el cual el Gobernador, sus Ministros y funcionarios principales deban fundamentar y dar explicaciones acerca de sus decisiones. De esta manera, queda a criterio del gobierno de turno ser más o menos receptivo para con los medios de comunicación, sin necesidad de dar mayores explicaciones que las definidas en los considerandos de un decreto, resolución o disposición, que suelen tener escaso nivel de precisión, y no permiten un intercambio en pos de ahondar en sobre los motivos, expectativas y evaluaciones que se hacen en torno a una

³⁶Ver el pronunciamiento de la ABDA en <http://www.abda.org.ar/pdfs/La%20reglamentaci%C3%B3n%20de%20los%20Decretos%20de%20Necesidad%20y%20Urgencia%20en%20el%20C3%A1mbito%20provincial%20una%20iniciativa%20tan%20peligrosa%20como%20inconstitucional.pdf>.

³⁷ <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/buscador.php?id=02>.

decisión. No obstante, y desde el punto de vista formal, está prevista la interpelación de los Ministros del Ejecutivo por la Legislatura, pudiendo ellos mismos participar de las discusiones en los proyectos que hayan presentado, y los pedidos de informes de los legisladores, aunque no se trata de prácticas sencillas y de uso frecuente, ya que queda muy sujeta a la composición de las Cámaras y las mayorías que se requieran para hacer prosperar los pedidos.

3.3.1. El conflicto de intereses en la legislación provincial

Se ha mencionado que otro de los elementos del *accountability* es la información, resultando vital además para poder pedir explicaciones, aplicar sanciones o recompensas a quienes ocupan cargos en la estructura del Estado. Como una herramienta que favorece este ejercicio, en la provincia de Buenos Aires la norma³⁸ determina la obligación de presentar sus declaraciones juradas ante la Escribanía General de Gobierno o escribano público registrado, para el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipalidades. La Dirección de Personal de cada organismo es la encargada de fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto por la ley y sus decretos reglamentarios y modificatorios.

Para el caso del Poder Ejecutivo,³⁹ esta obligación alcanza a todos los funcionarios a partir de la categoría de director, y para todo agente que maneje fondos o custodie bienes del Estado. El Poder Legislativo, a pesar de estar incluido en la obligación definida por la ley, tampoco publica las declaraciones juradas de sus miembros, quedando sujeto su acceso a los mismos mecanismos definidos para el Ejecutivo, con resultados similares. Sí es cierto que, a pesar de no existir una obligación formal referida específicamente a publicar los documentos y procesos legislativos, las páginas Web de la Honorable Cámara de Diputados y de Senadores publican los diarios de sesiones; proyectos de ley; órdenes del día; leyes aprobadas; hojas de vida de los legisladores; y otra información referida al cuerpo y las gestiones que lleva adelante. Otros documentos como versiones taquigráficas de las sesiones o votaciones nominales pueden solicitarse en las oficinas respectivas y, aunque con alguna demora, se recibe la respuesta esperada sin costo alguno.

El corolario del *accountability*, y relacionado íntimamente a las posibilidades de información y justificación, es la sanción o recompensa. En la Provincia de Buenos Aires, la Constitución⁴⁰ prevé la posibilidad de que cualquier habitante de la Provincia pueda denunciar ante la Cámara de Diputados al gobernador de la Provincia y sus ministros, al vicegobernador, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, al procurador y subprocurador general, y al fiscal de Estado por delitos en el desempeño de sus funciones o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo. La Cámara de Diputados por mayoría especial, declara la formación de causa y acusa ante el Senado, siguiendo el procedimiento de juicio político definido por la ley.⁴¹ Para poder actuar penalmente contra el o los funcionarios denunciados, previamente se debe haber realizado el proceso de juicio político en su contra.

3.3.2. El poder judicial de la provincia

Como se ha manifestado hasta aquí, el Poder Judicial cumple un rol fundamental en los mecanismos que posibilitan el *accountability* horizontal, por lo cual resulta de vital interés ocuparse de los procesos que deberían permitir un trabajo eficiente y transparente de este poder. Por el lado

³⁸ Decreto Ley 9624/80.

³⁹ Decretos 711/81, 25/87 y 3233/90.

⁴⁰ Artículos 60 inciso 2º, 61, 66, 67, 68, 111 y 142.

⁴¹ Ley 4434.

de su selección, los miembros de la Suprema Corte,⁴² procurador y subprocurador son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado,⁴³ mientras que en la designación del resto de los jueces interviene el Consejo de la Magistratura provincial,⁴⁴ proponiendo al Ejecutivo ternas vinculantes que deben ser producto de un proceso de selección competitivo, y cuya designación final también debe contar con acuerdo del Senado. La convocatoria para cubrir cargos debe publicarse en el Boletín Judicial y en los medios que garanticen la debida publicidad.⁴⁵

El Consejo de la Magistratura está compuesto por dieciocho miembros, que duran cuatro años (salvo el representante de la Suprema Corte), y se renueva parcialmente cada dos.⁴⁶ Sus miembros son un Ministro de la Suprema Corte de Justicia; un Juez de Cámara; un Juez de Primera o Única Instancia; un miembro del Ministerio Público; seis representantes del Poder Legislativo; cuatro del Poder Ejecutivo y cuatro representantes del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.⁴⁷ Los miembros pueden ser reelectos por un período consecutivo, y luego nuevamente con intervalo de un período.⁴⁸

En cuanto a la forma de selección de los miembros, el Ministro de la Suprema Corte, es designado por Acuerdo del alto tribunal, y dura dos años, con posibilidad de reelección por un período, pudiendo luego volver con intervalo de otro período. En el caso de los Jueces, los representantes surgen de un Colegio Electoral, elegido previamente por los magistrados de cada departamento judicial. El Colegio selecciona de entre sus miembros, y por el voto de las dos terceras partes, a un Juez de Cámara, y a uno de Primera o Única Instancia, que serán los representantes ante el Consejo de la Magistratura. El representante del Ministerio Público surge de un proceso similar, por el cual los Magistrados del Ministerio Público de cada Departamento eligen un miembro para reunirse en Colegio Electoral, del cual surge, por el voto de las dos terceras partes, el miembro del Ministerio Público que irá al Consejo.⁴⁹

Los representantes del Poder Legislativo son designados por las Cámaras de Diputados y Senadores, en sesiones convocadas al efecto, debiéndose dar participación a la minoría. El Gobernador designa a los consejeros que lo representan, y los representantes de los abogados, son elegidos por el Consejo Superior del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, sobre la base de un padrón especial compuesto por los Presidentes de los Colegios de Abogados Departamentales, dos en representación del interior de la provincia y dos en representación del Conurbano.⁵⁰ Además, de manera anual, el Consejo elige por mayoría absoluta hasta diez consejeros consultivos del ámbito académico.⁵¹

Los aspirantes a ocupar cargos de jueces o miembros del ministerio Público, deben cumplir los requisitos constitucionales e inscribirse en el registro público de aspirantes del Consejo, del cual se convoca a los postulantes admitidos a las pruebas de selección (una prueba escrita de oposición,

⁴² Su número de miembros fue reducido de 9 a 7 en el año 2007. Ver al respecto <http://www.eldia.com.ar/edis/20070419/laprovincia6.htm>.

⁴³ Artículo 175 de la Constitución Provincial, primer párrafo.

⁴⁴ Artículo 175 de la Constitución Provincial Leyes 11.868; 12.892; 13.553, y reglamento interno del Consejo de la Magistratura.

⁴⁵ Artículo 14 del Reglamento del Consejo de la Magistratura.

⁴⁶ Artículo 1 de la Ley 11.868.

⁴⁷ Artículo 3 de la Ley 11.868.

⁴⁸ Artículo 6 de la Ley 11.868.

⁴⁹ Artículo 11 de la Ley 11.868.

⁵⁰ Artículos 13 a 15 de la Ley 11.868.

⁵¹ Artículo 16 de la Ley 11.868.

el concurso de méritos y antecedentes, las consultas, las entrevistas y las pruebas y/o exámenes que el Consejo de la Magistratura estime necesarios en cada convocatoria).⁵² Cuando se llama a un concurso para cubrir una vacante, se publicita la lista de candidatos a fin de dar lugar a impugnaciones.⁵³ Luego del proceso examinador, y para la conformación de la terna vinculante que se elevará al Poder Ejecutivo, es necesario el voto de los dos tercios de los Consejeros Titulares presentes.

La creación del Consejo de la Magistratura ha sido considerada un avance en cuanto permite asegurar la idoneidad de los postulantes y otorga mayor transparencia al proceso de designación. Sin embargo, no existe total acuerdo en torno al desempeño de este órgano. Por un lado, se han efectuado reclamos en cuanto a su funcionamiento y criterios de evaluación,⁵⁴ sosteniéndose que se permitió que funcionarios sin la suficiente idoneidad fueran ascendidos, que la reforma a la Ley del Consejo del 2006 no mejoró las deficiencias que tiene ese órgano ni logró que el Poder Judicial aumente su transparencia y fomente la participación, e incluso que el Consejo parece otro ámbito más de negociación política sin espacio para la participación y el control ciudadano (CELS 2007:161). De hecho, se mantuvo el secreto en torno a las audiencias, y el Poder Ejecutivo, al tener que enviar el proyecto de modificación a la ley, propuso una apertura compleja a la sociedad civil: sólo podrían opinar sobre las condiciones de los postulantes a jueces las asociaciones civiles sin fines de lucro, inscriptas en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas, con objeto social exclusivo vinculado a las mejoras en el servicio de justicia, siendo que no existe ninguna organización que cumpla esos requisitos (CELS, 2007:171). A pesar de estas críticas, hay quienes sin embargo sostienen que la provincia de Buenos Aires, junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Luis y Chubut, son distritos con procedimientos de alta transparencia para la selección de jueces.⁵⁵

De todas formas, la Provincia cuenta con la institución del Jurado de Enjuiciamiento,⁵⁶ con once miembros: presidente de la Suprema Corte, cinco abogados matriculados que cumplan los requisitos para miembro de ese tribunal, y cinco legisladores abogados. Se asegura para los abogados y los legisladores su nombramiento por sorteo, en acto público, minimizando así las interferencias políticas. Los ciudadanos pueden denunciar ante este órgano a los jueces de las Cámaras de Apelación y de primera instancia, y miembros del Ministerio Público. En líneas generales, la evidencia muestra⁵⁷ que se inician investigaciones y se aplican sanciones, aunque también se menciona (CELS, 2007) que existen vínculos poco transparentes entre el funcionamiento del Poder Judicial y el poder político bonaerense.

3.3.3. Institución Provincial de Auditoría Externa

La Provincia de Buenos Aires cuenta con un Tribunal de Cuentas, definido en la propia Constitución, teniendo bajo su control el examen de las cuentas públicas provinciales y municipales, y la inspección de las oficinas que administren fondos públicos.⁵⁸ La sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado

⁵² Artículo 17 del Reglamento del Consejo de la Magistratura.

⁵³ Artículo 23 de la Ley 11.868 y 16 del Reglamento del Consejo de la Magistratura.

⁵⁴ Ver al respecto CELS (2007) y http://www.168horas.com.ar/070817/070817_15.htm.

⁵⁵ http://www.andhes.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=26%3Aprimera-la-oscuridad-en-los-sistemas-de-seleccion-de-jueces-provinciales&catid=2%3Anoticias&Itemid=2&lang=es.

⁵⁶ Artículo 182 de la Constitución Provincial; Leyes 5827, 13661 y 13819.

⁵⁷ <http://www.eldia.com.ar/edis/20080804/20080804082828.htm>; <http://www.camercedes.org.ar/podrian-destituir-a-19-jueces-y-fiscales-bonaerenses/06/08/2008/>; <http://ahorainfo.com.ar/?p=30146>.

⁵⁸ Artículo 159 de la Constitución Provincial; Ley 10.869 y modificatorias.

Provincial (13.767) define un esquema de control tripartito, en el que junto al Tribunal actúan la Contaduría General de la Provincia (control interno de la gestión económico financiera) y el Fiscal de Estado (control de legalidad). Se aseguran varias cuestiones que fortalecen su conformación y funcionamiento: inamovilidad de sus miembros (un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos); nombramiento por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado; salario equivalente al del Procurador General; designación de los empleados por el Poder Ejecutivo a propuesta del propio Tribunal; presupuesto definido a propuesta del organismo. En cuanto a su remoción, se reduce la arbitrariedad al tener que seguirse los pasos establecidos para el Jurado de Enjuiciamiento.

En la práctica, la independencia ha estado asegurada en cuanto, como es de público conocimiento, el presidente del Tribunal de Cuentas, Dr. Eduardo Grimberg, pertenece a la Unión Cívica Radical, y el Poder Ejecutivo se encuentra desde 1987 en manos del PJ. Sin embargo, esto ha sido producto de un acuerdo informal durante la gestión de Eduardo Duhalde, por el cual el radicalismo puso hombres propios en varios lugares de la Administración, algunos de ellos organismos de control (como la Fiscalía de Estado, la Tesorería General y el Tribunal de Cuentas).⁵⁹

EL Tribunal puede imponer sanciones a los funcionarios alcanzados por alguno de sus fallos,⁶⁰ aunque en ocasión del examen de las cuentas del ejercicio, ya que su función radica en ejercer el control de legalidad del gasto, aprobar o rechazar la cuenta y, en su caso, promover el juicio de responsabilidad personal correspondiente, sin analizar cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia. A título preventivo, puede iniciar investigaciones, pero su decisión siempre quedará a las resultas del examen de la cuenta del ejercicio y, eventualmente, del juicio de responsabilidad, ya que realiza un control ex - post.

Desde el punto de vista de la producción de informes y su publicidad, el Tribunal debe editar un Boletín Trimestral que contenga aquella doctrina administrativa, (resoluciones, fallos, circulares y dictámenes)⁶¹ que genere un cambio en la jurisprudencia vigente, debiendo publicarlo en el Boletín Oficial dentro de los sesenta días de finalizado el trimestre.⁶² Todos los cambios que se registran en su doctrina y procedimientos tienen aplicación a partir de su publicación.⁶³ El Tribunal de Cuentas pone a disposición en la Web⁶⁴ artículos de doctrina, jurisprudencia, fallos y recursos de revisión, estos no tienen una completa actualización (la Memoria publicada es de 2007), si bien es cierto que la normativa sólo obliga a publicar en su sitio oficial la doctrina, las resoluciones y fallos que generan un cambio en la jurisprudencia hasta ese momento sustentada por el Organismo.⁶⁵

3.3.4. Defensor del Pueblo

Con la reforma constitucional de 1994 se incluyó la figura del Defensor del Pueblo⁶⁶ (cuya reglamentación entró en vigencia con muchísimo atraso el 18 de julio de 2008),⁶⁷ para la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes, frente a los hechos u omisiones de la

⁵⁹ Como dato adicional, cabe mencionar que a fines del gobierno de Felipe Solá algunos legisladores del FPV intentaron enjuiciar al Fiscal de Estado. Hubo quienes en ese momento creyeron ver intenciones de colocar allí a alguien afín políticamente. Ver al respecto <http://parlamentario.com/noticia-8152.html>.

⁶⁰ En referencia al último examen, ver http://www.latecla.info/v8/latecla/archivos/revistas/17692_Multas.pdf.

⁶¹ Artículo 45 de la 10.869.

⁶² Resolución Interna del H.T.C. de fecha 01/09/93.

⁶³ Decreto N° 2503/90.

⁶⁴ <http://www.tribctas.gba.gov.ar/index.phtml>.

⁶⁵ Resolución Interna del H.T.C. de fecha 16/10/03.

⁶⁶ Artículo 55 de la Constitución Provincial.

⁶⁷ Ley 13.834.

Administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa también la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias. Sus informes deben ser publicados en el Boletín Oficial y en los diarios de sesiones de las Cámaras.⁶⁸

La norma le otorga a esta figura plena autonomía funcional y política, autarquía financiera, un período fijo de cinco años con posibilidad de renovarlo por otro de igual duración, y ser nombrado y removido por la Legislatura con mayoría calificada de cada Cámara. Se define a su vez un complejo proceso de designación que intenta asegurar independencia y transparencia, en el cual interviene una Comisión Bicameral creada a tal efecto, con siete senadores y siete diputados, que elaborará una nómina de candidatos que se hará pública por un día en dos medios masivos y el Boletín Oficial. Se habilita luego un período de para formular observaciones respecto de los candidatos, por escrito, que son contestadas por los observados. Finalmente, la Comisión Bicameral propone a las Cámaras entre uno y tres candidatos a fin de que realicen la elección. Para asegurar idoneidad y evitar interferencias políticas, también se dispone que el personal administrativo y jerárquico será designado por el Defensor mediante concurso público y abierto de antecedentes y se les confirma la estabilidad en sus puestos.

De todas formas, todo lo expuesto no se ha puesto a prueba ya que al día de hoy no se ha designado Defensor del Pueblo de la Provincia, si bien debe reconocerse que, a partir de la invitación que la Ley propone a los Municipios, se ha creado la figura a nivel local en algunos distritos como La Plata, Pilar o Avellaneda.

3.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales

3.4.1. El proceso presupuestario en la legislación provincial

La Provincia de Buenos Aires posee, tal como la Nación y el resto de las provincias, un proceso presupuestario que involucra diferentes etapas: formulación; aprobación; ejecución y control.⁶⁹ Desde el punto de vista legal, le corresponde al Poder Legislativo (que cuenta con una Comisión de Presupuesto e Impuestos en cada una de sus Cámaras) fijar el cálculo de recursos y presupuesto de gastos, pero es el Poder Ejecutivo el que debe enviar a la Legislatura, antes del 31 de agosto, el Proyecto de Ley correspondiente, y quien tiene la posibilidad de proponer nuevos gastos, aunque la Legislatura puede suprimirlos o disminuirlos.⁷⁰ De hecho, se han efectuado modificaciones al proyecto presentado por el Ejecutivo,⁷¹ y en un caso cercano en el tiempo ello ha provocado el veto total de la Ley.⁷² En la práctica, la gran mayoría de los gastos que efectivamente realiza el gobierno están basados en la ley de presupuesto.

La ley de Administración Financiera y Sistema de Control define como el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, a los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles

⁶⁸ Artículo 30 de la ley 13.834.

⁶⁹ El proceso presupuestario queda definido legalmente por lo establecido en la Constitución Provincial; la ley de Administración Financiera y Sistema de Control (13.767); la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (10.189 y modificatorias), y la Ley de presupuesto para el ejercicio del que se trate.

⁷⁰ Artículo 103 inc. 2, y 144 inc. 16 de la Constitución Provincial.

⁷¹ <http://parlamentario.com/noticia-6437.html>.

⁷² http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=672074.

de desagregación aprobados por la Legislatura,⁷³ y que es el Poder Legislativo quien decide sobre todo aquello que afecte el monto total del presupuesto y el endeudamiento previsto, aunque faculta al Ejecutivo para realizar reestructuraciones, incluidos gastos corrientes, de capital y distribución de las finalidades, dentro de los respectivos rubros presupuestarios.⁷⁴ De manera similar, el Poder Ejecutivo queda facultado para incorporar al presupuesto autorizaciones para gastos no previstos o insuficientes, para atender hechos de fuerza mayor o excepcionales que requieran la inmediata atención del Estado Provincial, debiendo informar a la Legislatura.⁷⁵ No obstante ello, la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto permite al Ejecutivo aumentar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos de las Cuentas Especiales cuando se justifique que la recaudación efectiva del año ha de ser mayor que la calculada, pudiendo para ello efectuar las creaciones de Partidas que fueren menester.⁷⁶

Si bien una vez promulgada la Ley, sólo el Poder Legislativo puede disponer sobre decisiones que afecten el total del presupuesto, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte se encuentran facultados para hacer reestructuraciones presupuestarias dentro de los totales aprobados en la etapa de ejecución,⁷⁷ e incluso el Poder Ejecutivo puede introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios, en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos estimados respecto a los montos presupuestados para recursos y para endeudamiento público, teniendo que dar cuenta a la Honorable Legislatura de la utilización de las autorizaciones conferidas.⁷⁸ También se lo autoriza a adecuar las remuneraciones del personal dependiente de la Administración General de acuerdo con los objetivos de la política salarial⁷⁹; modificar la distribución de horas cátedra y cargos; adecuar agrupamientos y créditos de la planta de personal y modificar la cuenta “obtención de préstamos”.⁸⁰ Incluso se lo autoriza a ampliar esas facultades a los Ministros, Asesor General de Gobierno, Fiscal de Estado, Contador General de la Provincia, Tesorero General de la Provincia, Presidente del H. Tribunal de Cuentas, Presidente de la Junta Electoral, Titulares de los Organismos Descentralizados, de Instituciones de Previsión Social y del Consejo de la Magistratura, Secretario General de la Gobernación, Secretario de Derechos Humanos, Secretario de Deportes, Secretario de Turismo y Coordinador General de la Unidad Gobernador.⁸¹

Como se ha mencionado, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen comisiones de presupuesto e impuestos, cuyas funciones contemplan participar en el proceso de aprobación del presupuesto. Una vez que el proyecto inicia su curso, ambas comisiones están facultadas a citar a cada uno de los ministerios y requerir todos los informes y datos que sean necesarios para el estudio de los asuntos sometidos a su consideración. Generalmente, sólo se ha citado a las cuatro carteras fundamentales (Ministerio de Economía, la Dirección General de cultura y Educación, Ministerio de Salud y, el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos). En los últimos años, sin embargo, el proceso ha dejado de revestir esta forma al interior de la Legislatura debido el acortamiento de los plazos reales para el tratamiento del proyecto. Desde el

⁷³ Artículo 29 de la Ley 13767.

⁷⁴ Artículo 37 de la Ley 13.767.

⁷⁵ Artículo 39 de la Ley 13.767.

⁷⁶ Artículo 6 de la ley 1.189.

⁷⁷ Artículo 17 de la Ley 13.929, y las disposiciones de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (10.189 y modificatorias).

⁷⁸ Artículo 16 de la Ley 13.929.

⁷⁹ Artículo 22 de la Ley 13.929.

⁸⁰ Artículo 18 de la Ley 13.929.

⁸¹ Artículo 19 de la Ley 13.929.

año 2000, y a pesar de la disposición constitucional mencionada, los proyectos han ingresado a la Legislatura a mediados de diciembre (salvo excepción del año 2002). Por esta razón el proceso ha adquirido una nueva dinámica por medio de la realización de reuniones conjuntas entre las comisiones de presupuesto e impuestos de ambas cámaras, e incluso no se ha dado el tratamiento en comisión, tratándose y aprobándose sobre tablas. Desde el año 1999 los proyectos han sido aprobados por ambas cámaras, en la misma fecha o con diferencia de pocos días.

Por otra parte, las comisiones de presupuesto e impuestos de ambas Cámaras no tienen dentro de sus competencias explícitamente el control ex - post de la ejecución presupuestaria, y tampoco hay alguna otra comisión que realice esta tarea, tanto desde lo formal como en la práctica, quedando entonces en los hechos exclusivamente en manos del Honorable Tribunal de Cuentas. Tampoco cuentan con un equipo propio de asesores especializados en asuntos presupuestarios, y trabajan con los asistentes personales de los legisladores, que no siempre tienen las cualidades técnicas necesarias para poder dar un tratamiento específico a la cuestión.

3.4.2. Las transferencias fiscales

En cuanto a la información que se brinda a la ciudadanía, todos los datos referidos al presupuesto están publicados en el apartado correspondiente a la Dirección Provincial de Presupuesto en la Web del Ministerio de Economía de la Provincia.⁸² Allí se publican el texto de la Ley; el Decreto de Distribución Analítica; las Planillas Consolidadas; y el Decreto Marco de Programación Presupuestaria. Por otro lado, la ley nacional de responsabilidad fiscal⁸³ obliga a las provincias a difundir información trimestral de la ejecución presupuestaria, para lo cual deben publicar los ingresos que van percibiendo discriminando los provinciales de los de origen nacional. A su vez, las leyes que regulan las transferencias fiscales de la Nación a la Provincia están disponibles en la Web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias del Ministerio de Economía de la Nación,⁸⁴ y los datos correspondientes se actualizan diariamente después de las 15 hs. Algo similar sucede con la ley provincial de coparticipación (10.559), y los datos referidos a las transferencias desde la Provincia a los Municipios,⁸⁵ aunque con algún atraso. Los parámetros definidos en la norma para la asignación de los fondos coparticipables son claros, aunque pueda darse cierta discrecionalidad con el manejo de otros fondos destinados a los municipios, como los pertenecientes al Fondo Permanente de Desarrollo Municipal, en manos de la Jefatura de Gabinete de Ministros.⁸⁶

3.5. Administración pública provincial

3.5.1. El régimen del personal de la administración pública provincial

La complejidad que reviste la Provincia de Buenos Aires, dadas sus dimensiones y heterogeneidad, hace que la Administración Pública tenga que adaptarse a muchas situaciones cuya resolución no es para nada sencilla. Para tener una dimensión de ello, la provincia administra 10.443 establecimientos educativos oficiales; 84 hospitales; astilleros; puertos; ferrocarriles; empresas de servicios de saneamiento; seguridad; y la administración central. El tamaño

⁸² <http://www.ec.gba.gov.ar/Presupuesto/Presupuestos/2009/htm/Ejercicio2009.htm>.

⁸³ Ley 25.917, a la cual ha adherido la Provincia por medio de la ley provincial 13.295.

⁸⁴ http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/distribucion_rec/distribucion_rec.htm.

⁸⁵ <http://www.ec.gba.gov.ar/SubCoordEconomica/CoordMunicipal/TransfMunicipios/TransfMunicipios.htm>.

⁸⁶ Artículo 44 de la Ley 13.929. En cuanto al posible manejo discrecional de esos fondos, ver http://www.perfil.com/contenidos/2009/08/29/noticia_0010.html.

aproximado del universo del empleo público alcanza los 420.000 agentes, con distintas formas de prestar servicios (planta permanente con o sin estabilidad; planta temporaria; horas cátedra; contrato de locación de obra; contrato de locación de servicios; becas; prácticas rentadas, entre otras), de acuerdo a los datos que da la propia administración (Mouriño y Gowland, 2008).

La Constitución provincial establece la facultad de la Legislatura para organizar la carrera administrativa en base al acceso por idoneidad; escalafón; estabilidad; uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades.⁸⁷ El Poder Ejecutivo⁸⁸, como jefe de la administración tiene la función de organizarla y nombrar funcionarios y empleados, delegándose esta función a los intendentes para el caso de los municipios de la Provincia.

La Ley N° 10.430 es la que regula el régimen básico del personal de la Administración Pública Provincial, junto con otros 18 regímenes especiales. De este ordenamiento se desprenden principios rectores para el empleo público, entre los cuales se puede mencionar el ingreso por mérito⁸⁹; la estabilidad basada en el buen comportamiento⁹⁰; la designación por acto administrativo⁹¹; la carrera⁹² y el ascenso por concursos.⁹³ Prohíbe además el ingreso a los que hayan sido condenados por algún delito que requiera para su configuración la condición de agente de la Administración⁹⁴, con la obligación en de presentar certificado de antecedentes penales para la conformación del legajo (aunque en la práctica, depende de la voluntad del empleado de presentarla en la oficina de personal, ya que muy pocas veces se reclama). El plexo normativo establece el principio de igualdad de oportunidades y criterios, evitando así, desde lo formal, el clientelismo y el nepotismo⁹⁵, aunque como se menciona luego, ello dista de ser lo usual en la práctica. La instancia de apelación para el servicio civil definida por la ley⁹⁶ corresponde a los Tribunales Contencioso Administrativos, que además, en líneas generales, no sufre interferencias políticas y funciona correctamente.

En cuanto a los posibles conflictos de intereses que puedan surgir en el desempeño de la función pública, las normas⁹⁷ definen que los miembros del servicio civil deben excusarse de tomar decisiones cuando sus intereses personales puedan estar afectados, o se pueda originar interpretación de parcialidad. La percepción de dádivas, regalos, estipendios o recompensas por el cumplimiento de las funciones está prohibida.⁹⁸ Los funcionarios (desde la categoría de Director), están además alcanzados por la norma⁹⁹ que dispone la presentación de declaraciones juradas patrimoniales, y su acceso por parte de terceros con interés legítimo o compromiso de interés público.

⁸⁷ Artículo 103 de la Constitución de la Provincia.

⁸⁸ Artículo 144 de la Constitución Provincial.

⁸⁹ Artículo 4 de la Ley 10.430.

⁹⁰ Artículo 20 de la Ley 10.430.

⁹¹ Artículo 5 de la Ley 10.430.

⁹² Artículos 31 a 34 de la Ley 10.430.

⁹³ Artículos 155 a 157 de la Ley 10.430.

⁹⁴ Artículo 3 de la Ley 10.430.

⁹⁵ Artículo 4 de la Ley 10.430.

⁹⁶ Ley 12.008.

⁹⁷ Artículo 78, Ley 10.430; artículo 6 del Decreto Ley 7647/70.

⁹⁸ Artículo 79 de la Ley 10.430.

⁹⁹ Decreto Ley 9624-80.

Aunque se regula la incompatibilidad¹⁰⁰ para mantener dos empleos simultáneos en la administración provincial, nacional o municipal, no se hace referencia al desempeño de cargos en el sector privado una vez abandonada la función pública.

Para el caso de los agentes que están encargados de las compras y contrataciones, les alcanzan las disposiciones establecidas por la ley 10.430¹⁰¹, que prohíben directa e indirectamente ser proveedor del estado a cualquier miembro de la Administración, no pudiendo en consecuencia inscribirse en el Registro de Proveedores.¹⁰² No hay disposiciones respecto a algún mecanismo de monitoreo de bienes, ingresos y hábitos específicamente de estos agentes, y aunque sus funciones quizá requieren cierta especificidad, no se dispone por ley su capacitación en las tareas relativas a las compras del Estado, si bien quedan comprendidos en el derecho que tienen los empleados a nivel general para recibir capacitaciones.

Para todas las disposiciones contenidas en la Ley 10.430, incluidos los sumarios y los reconocimientos médicos, se define como organismo de aplicación a la Dirección Provincial de Personal, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación.¹⁰³ En cada Organismo existen, además, las respectivas delegaciones de esta Dirección, de quien dependen normativamente, con la que deben estar articuladas técnicamente.¹⁰⁴

Por el lado de las remuneraciones, vale decir que al menos en el último año se ha cumplido con las fechas de pago, aunque se han producido algunos pequeños atrasos en los conceptos no remunerativos que, además del salario, los agentes pueden percibir como los distintos tipos de bonificaciones. Existen distintos tipos, entre las que se destacan las Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE)¹⁰⁵, que se manejan de forma discrecional, sin realizar aportes de ninguna naturaleza, al igual que las horas extras o los viáticos. Existen otras bonificaciones que dependen de cada repartición, pero que una vez otorgadas en alguna de ellas, suelen ser reclamadas por las demás. En la práctica, y a pesar que han sido útiles en muchos casos para mejorar los básicos dispuestos para las distintas categorías salariales, representan alrededor de un veinte por ciento del sueldo percibido en las categorías más bajas, aumentando a medida que se sube de categoría, y en el caso de las discrecionales, cuando hay mayores vinculaciones políticas.

3.5.2. El sistema provincial de compras y contrataciones públicas

En referencia a los procesos de compras y contrataciones de la Provincia, están claramente estipulados por las normas.¹⁰⁶ Las contrataciones superiores a \$610.000 deben hacerse por el mecanismo de licitación pública; entre dicho monto y los \$61.000, por licitación privada; debajo de los \$ 61.000 se pueden realizar contrataciones directas.¹⁰⁷ Estas últimas están limitadas además de por el monto, según lo determina el Poder Ejecutivo, para ciertos casos particulares especificados en la norma¹⁰⁸, obligando al funcionario competente a asegurarse que la contratación recaiga sobre la propuesta que ofrece mejores condiciones de precio y calidad. Todos los llamados a licitaciones

¹⁰⁰ Ley 8.078.

¹⁰¹ Artículo 79 de la Ley 10.430.

¹⁰² Artículo 95 del Reglamento de Contrataciones (Decreto N° 3300/72 T.O. 2004).

¹⁰³ Artículos 122 a 124 de la Ley 10.430.

¹⁰⁴ Artículo 125 de la Ley 10.430.

¹⁰⁵ Establecidas el 28 de enero de 2002, por Decreto 159/02.

¹⁰⁶ Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, Decreto Ley N° 7.764/71 y Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004.

¹⁰⁷ Artículo 1 del Reglamento de Contrataciones (Decreto N° 3300/72 T.O. 2004), modificado por Decreto 728-06 y Resolución N° 2054/08.

¹⁰⁸ Artículo 26 inc. 3 de la Ley de Contabilidad, Decreto Ley N° 7.764/71, y sus modificatorias.

se publican ¹⁰⁹en el Boletín Oficial¹¹⁰, y en la Web¹¹¹, y son controladas por la Contaduría General de la Provincia.

El Registro de Proveedores y Licitadores¹¹², dependiente de la Contaduría General, lleva el registro de las inscripciones de quienes tengan interés en contratar con el Estado. Debe comunicar mensualmente a las Direcciones de Administración Contable u oficinas que hagan sus veces, las inclusiones en el Registro, y las exclusiones en forma inmediata, y publicar mensualmente en el Boletín Oficial los movimientos de altas, bajas y sanciones, pudiendo dar la información a la prensa.¹¹³

Una vez producidos los actos correspondientes a una licitación, y de acuerdo a las normas provinciales, los oferentes que resultaron perdedores tienen la posibilidad de presentar impugnaciones en el momento de la preadjudicación, con un plazo de tres días hábiles para formular las observaciones que estimen corresponder.¹¹⁴ No obstante, pueden recurrir al fuero contencioso administrativo para impugnar o apelar las decisiones de la Administración.

Aquellas empresas que han cometido infracciones graves a la normativa sobre compras y contrataciones, incluyendo hechos dolosos, deben ser eliminadas del Registro de Proveedores y Licitadores, no pudiendo volver a inscribirse por el período de 5 años. Las empresas no inscriptas también quedan incluidas en las sanciones, y ambas quedan excluidas para futuras contrataciones en toda la Administración Provincial. La Contaduría General de la Provincia debe comunicar a la Administración Provincial y publicar mensualmente en el Boletín Oficial la nómina de las firmas sancionadas.¹¹⁵ En la práctica, si existiera un incumplimiento o violación de la norma por parte de una empresa, la Administración lo comunica a la Contaduría General para que se tomen las sanciones previstas y se actualice el Registro de Proveedores.

¹⁰⁹ Artículos 9 y 10 del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004.

¹¹⁰ Artículo 30 de la Ley de Contabilidad, Decreto Ley N° 7.764/71.

¹¹¹ Artículo 34 de la Ley de Contabilidad, Decreto Ley N° 7.764/71; artículos 81 y 112 del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004. Las publicaciones pueden verse en <http://sistemas.gba.gov.ar/consulta/contrataciones/>.

¹¹² Capítulo VI del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004.

¹¹³ Artículo 97 del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004.

¹¹⁴ Artículo 51 del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004.

¹¹⁵ Artículos 102, 105 y 106 del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004.

4. Brechas en la implementación y principales debilidades

4.1. Acceso a la información pública

Si bien, como se ha mencionado, la Ley 12.175 regula el derecho de acceso a la información pública, ya reconocido en la Constitución Provincial de 1994, algunos defectos de origen intentaron corregirse, para el ámbito del Poder Ejecutivo, con la firma del Decreto N° 2549/04. Por un lado, cabe mencionar que la ley no cumple con los convenios internacionales por requerir un interés legítimo para solicitar la información, dejando así de ser un derecho universal, y permitiendo que los funcionarios no fundamenten la denegatoria de la información solicitada, promoviendo las decisiones discrecionales. Por otro lado, el Decreto corrige estos defectos, abriendo la posibilidad a todo ciudadano para acceder sin obstáculos a la información que produce el Poder Ejecutivo provincial. Sin embargo, es innegable la falta de una adecuada implementación de estas herramientas normativas. De acuerdo con informes elaborados en años anteriores, existe un notorio desconocimiento, tanto de la Ley como del Decreto, por parte de los empleados de la Administración, un número importante de funcionarios políticos e incluso en quienes pueden tener especial interés en utilizar este mecanismo, como los medios de comunicación (Föhrig et al, 2006). Al respecto, cabe mencionar también que ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial han adoptado las disposiciones pertinentes para reglamentar la Ley en sus respectivos ámbitos, tal como lo ha hecho el Poder Ejecutivo.

Si se observa con detenimiento el acceso de terceros a las Declaraciones Juradas, resguardado tanto por la normativa que obliga a su presentación como por la ley y el decreto de acceso a la información, los mecanismos no son sencillos, y existen impedimentos para poder tener vista de las mismas. Como ejemplo concreto, cabe mencionar el caso de un periodista del diario La Nación que quiso acceder a la declaración jurada del diputado provincial Raúl Pérez:

"Lo mismo ocurrió cuando" (...) "consultó en la Escribanía General de Gobierno si podía acceder a sus declaraciones juradas patrimoniales. La cordialidad trucó en nerviosismo cuando se precisó el nombre del diputado. "¡Ah, bueno!", dijo Alicia Valenzuela, encargada de tomar las declaraciones. Dijo que el acceso estaba vedado tras consultar a un jefe. "Sólo por nota de un juez", explicó."¹¹⁶

De la investigación realizada se desprende que, si bien la Provincia de Buenos Aires cuenta con una normativa que promueve el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, y que el Poder Ejecutivo ha regulado la misma, no está garantizado el cumplimiento efectivo de este derecho. Como se verá en otra sección, el gobierno provincial ha iniciado acciones tendientes a la difusión y capacitación de esta herramienta entre los funcionarios y agentes, y la implementación de un Plan Piloto de Acceso a la Información, aunque en la actualidad muchas de las consultas siguen siendo intervenidas de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Procedimiento Administrativo¹¹⁷, sobre todo aquellas que se inician a través de las mesas de entrada de los organismos. Por tanto, la distancia entre el reconocimiento del derecho, que afortunadamente ya ha tenido lugar, y ejercicio efectivo del mismo, aún es muy grande, por lo que no está garantizado de forma plena el derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires.

¹¹⁶ Ver al respecto http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1155093.

¹¹⁷ Decreto Ley N° 7647/70 "Normas de Procedimiento Administrativo. Procedimiento para obtener una decisión o una prestación de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires".

4.2. Elecciones

En referencia a las variables institucionales, existe una cuestión que complica la administración electoral en la Provincia, y tiene que ver con la superposición de funciones que se da entre la Justicia Nacional con competencia electoral en el distrito, y la Junta Electoral de la Provincia. Por un lado, el Juzgado Federal, que no es un juzgado especializado en la materia¹¹⁸, aplica la ley nacional de partidos políticos, que está circunscripta a los partidos nacionales y a los partidos de distrito, teniendo a la Cámara Nacional Electoral como tribunal de alzada. Por otro lado, la provincia de Buenos Aires tiene, como se ha mencionado, su Honorable Junta Electoral, ya que las provincias no delegaron a la Nación la cuestión electoral. A partir de la década de 1960, el reconocimiento de los partidos de distrito provocó gran confusión, ya que están habilitados a postular candidatos a diputados nacionales, y los partidos provinciales son los habilitados para postular candidatos a cargos provinciales, resultando entonces que a la misma estructura de partidos políticos se le aplican dos legislaciones distintas y con jurisdicciones diferentes. Además, un partido político, al obtener reconocimiento por el órgano federal, puede obtener, simultáneamente, su reconocimiento como partido provincial, obligando a la Junta Electoral provincial a reconocer a los partidos políticos aceptados por el juez federal con competencia electoral.

Así, la aplicación de la simultaneidad no sólo otorga mayor complejidad a las elecciones, dado que conviven diferentes órdenes regidos por sus propias normas, sino que en algunas cuestiones podría vulnerar la autonomía en materia electoral al recortar las misiones de la Junta provincial. Incluso la adhesión a la simultaneidad puede resultar un elemento más de discrecionalidad, en tanto permite aprovechar (o evitar) posibles “arrastres” de votos en ambos sentidos.

A su vez, si bien la ley electoral estipula el período para llamar a elecciones, quizá resulte criticable el hecho de dejar en manos del Poder Ejecutivo tal decisión, con la consecuencia indirecta de poder manejar así los tiempos para definir candidaturas y estrategias de acción. Cierta incertidumbre alrededor del calendario electoral no contribuye a generar condiciones equitativas de competencia política, dado que la estrategia de los partidos políticos de la oposición queda de alguna forma sujeta a las decisiones que adopte el Ejecutivo de turno.

Desde el punto de vista práctico, y dados los indicadores socioeconómicos mencionados y la cantidad de electores involucrados, indudablemente aparecen problemas para organizar demandas a largo plazo (Auyero, 2000; Barozet, 2004; Levitsky, 2003), no pudiendo obviarse la existencia de redes clientelares en la Provincia. Si bien estas no se asientan fundamentalmente en la violación del secreto del voto, constituyen una forma de control político. El clientelismo es un fenómeno constante, que no tiene lugar únicamente durante el período electoral, sino que se trata de relaciones permanentes y cotidianas que además generan una serie de creencias y hábitos a su alrededor (Auyero, 1997; 2004).

Aunque el clientelismo no garantiza resultados electorales¹¹⁹, no puede negarse que una forma que tienen los ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas de cubrir sus carencias es por medio del partido que tiene acceso a los recursos del Estado, ya sea a nivel provincial o municipal (Levitsky, 1997). Por tanto no es de extrañar que el clientelismo se haya asociado de

¹¹⁸ Como ejemplo, cabe mencionar que al momento de tener que decidir sobre las candidaturas testimoniales, el Juez Manuel Humberto Blanco tenía bajo la órbita de su juzgado la causa por la desaparición de Jorge Julio López.

¹¹⁹ Ver la opinión de Javier Auyero en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-95214-2007-11-25.html>.

forma recurrente al justicialismo en el conurbano bonaerense (Auyero 1997, 1999, 2001; Torres, 2000; Levitsky, 2003; Bachiller, 2006), aunque otros autores han tratado el fenómeno en relación con los partidos principales (P.J. y U.C.R.), tanto en Buenos Aires, como en el interior del país (Stokes, Brusco y Nazareno, 2000, 2002; Calvo y Murillo, 2006; Trotta, 2003).

En el caso del acceso a los datos sobre los gastos de campaña y el financiamiento de los partidos, nuevamente se debe recurrir a dividir las aguas entre las jurisdicciones. Por un lado, debe reconocerse que la justicia nacional electoral permite acceder, a través de su página Web, a los informes de financiamiento (previos a los comicios, y finales) de las agrupaciones de distrito y de las nacionales con sede central en el distrito. En el caso de los partidos provinciales y agrupaciones municipales el régimen de control patrimonial es más laxo. Como se mencionara, por el lado del financiamiento público, no existe un mecanismo establecido para el reparto del Fondo Partidario Permanente, y esos datos no están publicados, lo cual es un déficit importante. En cuanto a los aportes o donaciones privadas, la Junta Electoral no está obligada por la norma a auditarlas, careciéndose entonces de un procedimiento formal, y derivando en que esos datos tampoco estén publicados. Aunque la norma defina que los partidos provinciales y agrupaciones municipales no pueden recibir donaciones o aportes anónimos, y deban publicar en el Boletín Oficial detalle de sus egresos e ingresos, generalmente ello tiene lugar ante una requisitoria, pero la práctica no está consolidada.

Como resultado, el panorama es bastante desalentador. Por una parte, la ley nacional de financiamiento de los partidos políticos no ha disuadido el ejercicio de malas prácticas por medio del esquema de multas y suspensiones. Aún habiendo sancionado a varios partidos de distrito y nacionales,¹²⁰ vale mencionar que, con motivo de las elecciones del 28 de junio, de 67 informes preliminares (art. 54 de la ley 26.215) que debían presentarse ante el Juzgado Electoral con asiento en la Provincia, 15 de ellos (22%) no fueron recibidos a tiempo. Por otro lado, han quedado en evidencia las falencias y vacíos respecto del control del financiamiento de los partidos provinciales y agrupaciones municipales, la efectividad de la normativa provincial y la publicidad de la información.

4.3.Rendición de cuentas

En primer lugar, y en tanto el rol fundamental que juega el Poder Judicial en los mecanismos de rendición de cuentas, no puede obviarse la existencia de trabajos de investigación (CELS, 2007) que han detectado relaciones no del todo transparentes entre el funcionamiento de este Poder y los poderes políticos de la Provincia. En este sentido, se da cuenta de denuncias respecto de posibles dificultades para “investigar casos de corrupción que involucran a intendentes bonaerenses. Según denuncian los fiscales, cuando han intentado avanzar en este tipo de investigaciones, por un lado se ha interferido en su actividad –incluso mediante sanciones disciplinarias–, y por otro se ha promovido a funcionarios cercanos a los políticos investigados” (CELS, 2007:171). A ello quizá deba sumarse que algunas decisiones de los jueces no son suficientemente fundadas, ya que en muchos casos simplemente “no se hace lugar” a los pedidos.

En cuanto a los mecanismos de selección de los jueces, como se ha mencionado, la creación del Consejo de la Magistratura supone un avance en la transparencia del proceso. De todas maneras, la reforma de la Ley del Consejo de la Magistratura del año 2006, “no mejoró las deficiencias ni facilitó la democratización del Poder Judicial para hacerlo más participativo y transparente” (CELS, 2007:162). Para la redacción del anteproyecto de ley, se contó con la

¹²⁰ http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1122269.

colaboración del Consejo Consultivo para el Estudio y la Elaboración de Reformas al Sistema de Justicia, compuesto por un miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, de la Procuración General, del Colegio de Magistrados, del Colegio de Abogados provincial, de la Asociación Judicial Bonaerense, y de las dos cámaras legislativas.¹²¹ A pesar de incluirse en el proyecto que el gobernador enviara al Senado que las sesiones y actos del Consejo de la Magistratura debían ser públicas, los senadores lo modificaron, conservando el carácter secreto de las audiencias. La propuesta de la Asociación Judicial Bonaerense incluía además el acceso de los ciudadanos a los documentos del Consejo, pero en este caso fue el propio Ejecutivo el que cambió esta propuesta, con apoyo del Colegio de Magistrados.

Otra debilidad, emanada de la modificación de la ley, reside en la casi imposible participación ciudadana en el proceso de selección, ya que el Ejecutivo reservó la posibilidad de enviar opinión al Consejo sobre las condiciones de los postulantes sólo a “las Asociaciones Civiles sin fines de lucro con inscripción en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires y cuyo objeto social exclusivo tenga vinculación con el mejoramiento del servicio de Justicia, la Asociación Judicial Bonaerense y los Colegios de Magistrados y Funcionarios”¹²², cuando prácticamente ninguna asociación cumple esos requisitos.

En cuanto a la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) por parte del Poder Ejecutivo, cabe mencionar que, aunque se trata de una práctica muy poco frecuente, y que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia se ha expedido sobre el tema, existe el riesgo de terminar legitimando esta práctica por medio de su regulación legislativa. Por ello la Asociación Bonaerense de Derecho Administrativo (ABDA) alertó sobre este tipo de medidas, refiriéndose en particular a un proyecto presentado en la legislatura, considerando que el proyecto es “a todas luces inconstitucional, toda vez que desconoce expresas disposiciones locales que terminantemente prohíben otorgar al Ejecutivo facultades privativas de los otros órganos del poder, como a éste último arrogarse las mismas”.¹²³ Quizá pueda también especularse con que el uso no demasiado extendido de los DNU por parte del Ejecutivo provincial se deba a una presencia de mayorías parlamentarias afines en la Legislatura, lo que podría hacer al proceso legislativo menos tortuoso.

Se ha mencionado como algo valioso la protección con la que cuenta el Honorable Tribunal de Cuentas, en cuanto a la inamovilidad de sus miembros, su nombramiento por el Ejecutivo con acuerdo del Senado, y la identificación de su presidente con un partido de la oposición (producto de un acuerdo informal). Sin embargo, cabe destacar que esto último puede resultar perjudicial si hubiera un cambio en el partido político en ejercicio del Ejecutivo, ya que podría darse la situación de tener un gobernador de la UCR con un organismo de control externo presidido por alguien cuyo cargo es inamovible, y con reconocida afinidad radical.

Las declaraciones juradas que, como se ha mencionado, los funcionarios del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipalidades están obligados a presentar, no están sometidas a un proceso de auditoría independiente, deben renovarse cada cinco años, y los mecanismos de control establecidos, así como los requisitos y las sanciones, quedan en manos de cada Poder, lo

¹²¹ Ver antecedentes en <http://www.ajudicial.org.ar/reforma/proycajb.html>.

¹²² Artículo 28 de la ley 11.868.

¹²³ Ver al respecto la opinión del Dr. Miguel Oroz, Secretario General de la ABDA, en <http://www.abda.org.ar/pdfs/La%20reglamentaci%C3%B3n%20de%20los%20Decretos%20de%20Necesidad%20y%20Urgencia%20en%20el%20C3%A1mbito%20provincial%20una%20iniciativa%20tan%20peligrosa%20como%20inconstitucional.pdf>.

que hace a revisiones y observaciones muy poco frecuentes y efectivas. Las declaraciones no están publicadas, y aunque la norma autoriza el acceso a las mismas por parte de terceros que cuenten con interés legítimo, o en pos de la defensa del interés público comprometido, en la práctica ello queda sujeto a un pedido de acceso a la información, que como se ha mencionado, aún no funciona de la mejor forma.

Si bien al inicio de su gestión el gobernador Daniel Scioli¹²⁴ planteó la necesidad de reglamentar la institución del Defensor del Pueblo, creada por la reforma constitucional de 1994, actualmente el cargo sigue sin ser ocupado.¹²⁵ Se han generado numerosas especulaciones políticas en torno a su designación, lo que le quita legitimidad de cara a la ciudadanía.¹²⁶ A su vez, tampoco se ha creado por ley el Tribunal Social de Responsabilidad Política, de acuerdo a lo establecido en la Constitución provincial¹²⁷, a los fines de examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales.

Otro inconveniente que aparece para un pleno desarrollo de la rendición de cuentas es la inexistencia en la Provincia de una Ley de Ética Pública, o normas similares, a fin de regular los conflictos de intereses, los regalos, la hospitalidad o el empleo en el sector privado una vez abandonada la gestión pública, para los tres poderes constituidos. La única restricción vigente hace referencia a las incompatibilidades durante el ejercicio del cargo para los Ministros Secretarios de estado.¹²⁸

Finalmente, sumado a las falencias que se han mencionado en cuanto al control del financiamiento político, y dado que la Provincia es gobernada por el mismo partido desde 1987, el Gobernador es el vicepresidente del PJ a nivel nacional y su vicegobernador el presidente del partido en el nivel provincial. Esta situación hace muy delgada la línea que divide en tiempos de campaña la publicidad oficial del mero proselitismo.

4.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales

Desde el punto de vista legal, ni la Constitución ni los reglamentos de las cámaras establecen taxativamente que el proyecto de presupuesto de cada año, enviado por el Poder Ejecutivo, deba pasar por las comisiones de presupuesto e impuestos. De hecho, como se ha mencionado, el presupuesto se aprueba sin un debate amplio y, de acuerdo con la opinión de algunos legisladores provinciales, “el control de la ejecución presupuestaria es prácticamente inexistente y en todo caso, puramente formal”.¹²⁹ En la práctica, el presupuesto se define previamente a su entrada a la Legislatura. El proyecto ha venido ingresando con demora para su tratamiento y, de esta manera, la Legislatura ha visto obstaculizada su labor, ya que se reduce la posibilidad real de introducir modificaciones al proyecto. A esto se suma que el debate parlamentario tiene una impronta puramente financiera que no da lugar al análisis de las metas y a la asignación de recursos en función de la importancia de los programas.

¹²⁴ El tema fue incluso incluido en su discurso de asunción. Para más detalles de los puntos salientes de su discurso, ver <http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=37264>.

¹²⁵ Al respecto <http://www.eldia.com.ar/edis/20090119/laprovincia0.htm>.

¹²⁶ Ver al respecto <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/54589/interna-bonaerense-la-figura-del-defensor-del-pueblo-desnuda-pujas-electorales.html>.

¹²⁷ Artículo 3º de la Constitución Provincial.

¹²⁸ Artículo 10 de la Ley 13175.

¹²⁹ Ver al respecto la opinión del Diputado Buil en <http://www.eldia.com.ar/edis/20090817/laprovincia3.htm>.

La nueva ley de Administración Financiera y Sistema de Control deja en manos del Poder Ejecutivo la facultad de realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por cada ley de Presupuesto (incluidos gastos corrientes, de capital y distribución de las finalidades, dentro de los respectivos rubros).¹³⁰ Al respecto, existe ya en la Cámara de Diputados un proyecto de Ley para modificar esta situación, y delegar en la Legislatura las decisiones vinculadas a cambios en las partidas presupuestarias y endeudamientos¹³¹.

4.5. Administración Pública provincial

En los últimos años, la complejidad de la Administración Pública provincial ha ido en aumento. Las restricciones presupuestarias, junto a algunas decisiones adoptadas en torno a la regulación del servicio civil, han redundado en una muy poco efectiva aplicación de normas y reglamentos, con consecuencias negativas en cuanto a organización, funcionamiento y control del Estado.

Tal como sucede en otras provincias, la norma asegura el ingreso por concurso, la estabilidad, el desarrollo de una carrera¹³², y demás derechos contemplados en el régimen de empleo público. Sin embargo, desde hace prácticamente una década, estos principios han perdido vigencia.

En cuanto al ingreso, a partir de los ajustes que se fueron sucediendo en la década de 1990, los ingresos en la planta permanente se fueron limitando y restringiendo cada vez más, mientras que aumentaron las altas en plantas temporarias, contratos de locación de servicios y de obra, todos sin estabilidad.

En el caso de la carrera, no está funcionando tal como lo estipula la ley, encontrándose situaciones ambiguas y que permiten cierta discrecionalidad, como ser las designaciones interinas sin concurso en cargos jerárquicos (como jefe de departamento y subdirector); el congelamiento de vacantes y la ausencia de calificaciones por desempeño. Por otra parte, se ha reconocido desde la propia Administración que tanto el escalafón como la movilidad ascendente están desactualizados, y se duda que puedan cumplir con los desafíos que se plantean al Estado en el contexto actual (IPAP, 2005:61). Además, la confusión derivada de la existencia de varios regímenes en un mismo organismo o dependencia, genera algunas diferencias en cuanto a los salarios, aún con asignación de tareas similares, e incluso sucede lo mismo con el personal comprendido dentro de la Ley 10.430 (Gowland et al, 2008).

El cuadro no es para nada alentador, ya que con las vacantes suspendidas, y los ingresos y ascensos por concurso muy limitados¹³³, se deteriora el servicio civil y se facilitan prácticas espurias como el nepotismo o el clientelismo¹³⁴. Toda esta situación genera cierto estado de conflictividad

¹³⁰ Artículo 37 de la Ley 13767.

¹³¹ Ver al respecto

http://www.diariohoy.net/accion-verNota-id-39459-titulo-Quieren_quitarle_los_superpoderes_a_Scioli.

¹³² Artículos 4, 19, 31 y 32.

¹³³ Según el artículo 2 de la ley 13.714 las vacantes que se produzcan, cualquiera fuere su causa, en cargos de los diversos Agrupamientos de Personal de la Ley 10.430, con excepción del Jerárquico, podrán cubrirse con carácter de titular, mediante un procedimiento de selección al podrán postularse los agentes que reúnan los requisitos exigidos para la cobertura del cargo, con independencia del Agrupamiento, Clase y Categoría en que revisten.

¹³⁴ Si bien se trata de un ejemplo a nivel municipal, puede verse la incidencia de este tipo de prácticas en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1117651.

interna entre quienes ingresaron por el sistema de concursos y carrera, y quienes son designados políticamente.

En cuanto a la información que se brinda, generalmente se publican los cargos superiores, y falta información completa respecto a la cantidad total de empleados públicos y su situación de revista. La cantidad de puestos autorizados a crearse se incluye todos los años en la Ley de presupuesto¹³⁵, pero es prácticamente imposible conocer la información real de la cantidad de empleados de la Administración y su modalidad de vinculación con la Provincia.

Las sanciones, correctivas o expulsivas, y la instrumentación de los sumarios implican gestiones burocráticas complejas, por lo cual muy pocas veces se llega a condenar efectivamente a los agentes por hechos de corrupción o similares en la Justicia ordinaria. La nueva ley de Administración Financiera y Sistema de Control (13.767) y el Decreto N° 3260/08 establecen la figura del sumario administrativo de responsabilidad patrimonial, con el objeto de establecer la atribución de responsabilidad por todo daño causado a los intereses patrimoniales del Estado, cuando exista presunción o se haya detectado la comisión de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales o transgresiones de disposiciones legales vigentes susceptibles de producir perjuicio fiscal. La Provincia está obligada a llevar un registro de quienes fueron sancionados tanto por irregularidades administrativas como por haber cometido delitos¹³⁶, pero no es de carácter público ni de fácil acceso.

En cuanto a las contrataciones que efectúa el Estado provincial, puede haber cierta discrecionalidad en el manejo de las contrataciones directas, ya que las disposiciones establecidas en los artículos 26, 26 bis y 26 ter. dejan un espacio importante para el uso de este mecanismo, aunque definen la exclusiva responsabilidad de los funcionarios autorizantes. En el caso de las sanciones, y dado que hay casos para los cuales no es necesaria la inscripción en el Registro de Proveedores¹³⁷, podría existir un resquicio para que alguna firma que no haya cumplido las normas pueda proveer bienes o servicios al Estado Provincial.

¹³⁵ Para el caso del presupuesto 2009, ello se especifica en los artículos 7 al 9 de la ley 13.767.

¹³⁶ Ver Artículo 29 del Apéndice del Decreto N° 3260/08.

¹³⁷ El artículo 101 del Reglamento de Contrataciones, Decreto N° 3300/72 T.O. 2004, permite la contratación de firmas no inscriptas en el Registro de Proveedores y Licitadores cuando se trate de artistas, técnicos o profesionales; firmas extranjeras, sin agente o representante en el país; locación, arrendamiento o compra de inmuebles; ventas de bienes, arrendamientos y locación de inmuebles del Estado que efectúe la Administración Provincial; cuando entre los proveedores inscriptos no se pueda obtener oferta válida; cuando se trate de contrataciones directas a que se refiere el artículo 26°, incisos 2° y 3°, apartados a); f); j); k); y n); de la Ley de Contabilidad, mientras que si resultaren encuadrables en su apartado d), siempre que no fueren proveedores habituales; y cuando lo autorice expresamente el Poder Ejecutivo.

5. Fortalezas y buenas prácticas

Entre los aspectos de la calidad institucional relevados por el estudio la Provincia exhibe sus principales fortalezas en cuanto a la garantía de los derechos políticos, el desarrollo del proceso electoral y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas. A continuación se presentan las fortalezas y buenas prácticas por dimensión.

5.1. Acceso a la información pública

Como se ha mencionado, la Provincia cuenta, a diferencia de otros casos, con una Ley de Acceso a la Información Pública, que aún teniendo defectos, no deja de ser un instrumento efectivo para hacer valer este derecho. A su vez, muchas de sus falencias han tratado de ser corregidas por un Decreto del Poder Ejecutivo, al menos para su ámbito de aplicación.

En función de las obligaciones emanadas del Decreto N° 2549/04, la Secretaría General de la Gobernación y el Ministerio de Gobierno avanzaron durante el año 2007 en la puesta en marcha de un Plan Piloto de Acceso a la Información Pública, que fuera aprobado por la Resolución Conjunta 249 del 6 de diciembre de 2007.¹³⁸ El Plan se integra con una serie de componentes: a) Unidad Funcional de Coordinación y Enlace; b) Servicio de Acceso a la Información, para dar curso a las solicitudes de acceso a la información formuladas por personas físicas o jurídicas, realizar su seguimiento, y dar las respuestas correspondientes; c) Medios Informáticos, constituidos por una página Web desde la cual se accede a información publicada por los Organismos y dependencias de la Administración Pública Provincial, y un esquema de correo interno para las comunicaciones entre el Servicio de Acceso a la Información, los Responsables de Acceso de cada Organismo y las dependencias y/o funcionarios requeridos; d) un Programa de Capacitación y Sensibilización dirigido al personal del Servicio de Acceso a la Información y a los funcionarios y actores involucrados; e) y Actividades de difusión masiva.

En este Plan Piloto quedan incluidas las reparticiones o dependencias integrantes del Ministerio de Gobierno, la Secretaría General de la Gobernación, la Secretaría de Prensa y Comunicación Social y la Jefatura de Gabinete, creándose para su implementación la Unidad Funcional de Coordinación y Enlace para Acceso a la Información Pública, conformada por una red de Responsables de Acceso a la Información (funcionarios designados a tal fin por los titulares de los organismos que integran el Plan).

El portal al que hace referencia el Plan Piloto se denomina *La Provincia en Línea*¹³⁹, y allí mismo puede completarse un formulario electrónico para realizar la solicitud de información. A su vez, puede accederse directamente tanto a la normativa que rige el derecho de acceso a la información en la Provincia, como a información referida a Recursos Humanos; Compras y Contrataciones; Registro de Proveedores; Guía de Trámites; Planes Sociales; Actos de Gobierno.

Por otra parte, existe dentro de la estructura definida para la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia, de la cual depende la Dirección de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública. Desde aquí se

¹³⁸ El texto de dicha resolución puede encontrarse en <http://www.laprovinciaenlinea.gba.gov.ar/html/resolucion.htm>.

¹³⁹ www.laprovinciaenlinea.gba.gov.ar.

han desarrollado, desde el inicio de la nueva gestión, diversas actividades de intercambio y capacitación en relación al derecho de acceso a la información pública.¹⁴⁰

Finalmente, es necesario reconocer que en los últimos años se ha dado un avance importante en la cantidad de información disponible en los sitios Web de los organismos del Gobierno. Asimismo, a partir de una iniciativa de la gestión actual, el acceso al Boletín Oficial¹⁴¹ es irrestricto, y el ejemplar disponible se corresponde con el vigente (anteriormente se trataba de la edición del día anterior para quienes accedían vía Web). Lo mismo ocurre con el seguimiento de expedientes en línea, que permite obtener la información acerca de la dependencia en la que se encuentra el expediente consultado, el día y hora de recepción, y la salida hacia el destino siguiente¹⁴². Con el mismo criterio, se publican las leyes, decretos, resoluciones y disposiciones de carácter general¹⁴³.

5.2. Elecciones

Aún con cuestiones para modificar, el derecho del voto en la provincia es muy amplio (permitiendo incluso la emisión del sufragio por parte de los extranjeros), y se encuentra debidamente protegido por las normas y la puesta en práctica de elecciones limpias a intervalos regulares, sin intervención del poder militar en los resultados, y permitiéndose la constitución de partidos y agrupaciones municipales. Se cumple de esta manera con varias de las premisas definidas por Dahl (1992) al momento de describir las instituciones que deben estar presentes en una poliarquía: cargos electivos para el control de las decisiones políticas; elecciones libres, periódicas e imparciales; sufragio inclusivo; derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno; derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Las últimas elecciones han demostrado que se trata de un ámbito donde las elecciones son altamente competitivas, y se cuenta con un organismo creado por la Constitución, encargado de las cuestiones administrativas relacionadas con las elecciones, y cuya conformación con miembros del Poder Judicial asegura cierta independencia, y que dispone de una buena cantidad de información disponible y de fácil acceso desde su página Web.¹⁴⁴ Debe reconocerse, a su vez, que la Justicia Nacional Electoral permite acceder, a través de su página Web, a los informes de financiamiento (previos a los comicios, y finales) de las agrupaciones de distrito y de las nacionales con sede central en el distrito, como así también de las sanciones impuestas a quienes no han cumplido con la normativa.¹⁴⁵

En cuanto a la modernización e implementación de nuevas tecnologías aplicadas al desarrollo de los comicios, desde el año 2003 se han desarrollado numerosas pruebas en torno a la puesta en

¹⁴⁰Ejemplos de dichas actividades pueden verse en

http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/proyecto/folletos/articulaciones/jefatura/derecho_informacion_ba.pdf

http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/proyecto/folletos/articulaciones/jefatura/derecho_de_acceso.pdf.

http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/proyecto/folletos/articulaciones/jefatura/derecho_informacion_lp.pdf.

<http://www.gob.gba.gov.ar/portal/prensa/noticia.php?idnoticia=975>.

<http://www.gob.gba.gov.ar/portal/prensa/noticia.php?idnoticia=2099>.

<http://www.gob.gba.gov.ar/portal/prensa/noticia.php?idnoticia=2863>.

¹⁴¹ http://www.gob.gba.gov.ar/html/gobierno/diebo/boletin/index_boletinold.php.

¹⁴² <http://www.gba.gov.ar/expedientes/index.php>.

¹⁴³ <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/index.php>.

¹⁴⁴ Ver al respecto www.juntaelectoral.gba.gov.ar.

¹⁴⁵ Ver al respecto www.pjn.gov.ar/cne.

práctica del Voto Electrónico, siguiendo una pauta definida en torno a la Modernización del Estado y la Reforma Política. En la gestión anterior se presentó un proyecto para modificar la Ley 5.109, a fin de permitir la implementación del voto electrónico en la Provincia. El proyecto fue sancionado¹⁴⁶, modificando los artículos 149, 150 y 151 de la Ley Electoral, para permitir la implementación total o parcial del sistema de voto electrónico, en aquellos distritos que el Poder Ejecutivo provincial considere pertinentes; dejando en poder del Ejecutivo la determinación del sistema más adecuado para cada elección; definiendo los parámetros a tenerse en cuenta en la elección del sistema (operación simple; no debe contener elementos que puedan inducir al voto; confiable; capaz de garantizar la privacidad del votante; seguridad; bajo costo; eficiencia); y se le otorgó al Poder Ejecutivo la posibilidad de reglamentar la Ley para su implementación. Por medio del Decreto N° 1443/03, el Gobernador instauró el voto electrónico por el sistema de urna electrónica. Al haber adherido a la ley de simultaneidad previamente, la Junta Nacional Electoral con competencia en la Provincia sólo permitió la implementación de esta tecnología para el voto de los extranjeros, ya que ello corresponde de manera exclusiva a la Honorable Junta Electoral de la Provincia. De esta forma se han desarrollado pruebas para las elecciones de 2003, 2005, 2007 y 2009, con distintas modalidades y en diferentes distritos, siempre para las mesas de votantes extranjeros.

5.3.Rendición de cuentas de los poderes de Gobierno

Un avance importante desde el punto de vista normativo ha sido el mecanismo establecido por el Decreto N° 735/04 por el que, emulando en parte una práctica inaugurada por el gobierno nacional, el Poder Ejecutivo provincial autolimitó su atribución constitucional para designar, con acuerdo del Senado, a los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador y del Subprocurador General. Se estableció así un procedimiento que alienta la participación ciudadana para expresar observaciones, opiniones e interrogantes respecto de las ideas y las conductas de los nominados para los cargos en cuestión que deban ocuparse por vacante.

A tal fin, debe publicarse por tres días en el Boletín Oficial, en tres diarios de circulación nacional, otros tres de circulación provincial, y en la página oficial del Ministerio de Justicia, el nombre y los antecedentes de quienes estén siendo considerados para el cargo. A su vez, estas personas están obligadas a presentar: declaración jurada que incluya sus bienes, los de su cónyuge y/o conviviente, sociedad conyugal e hijos menores; las asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado en los últimos cinco años; estudios jurídicos a los que pertenezcan o hayan pertenecido; nómina de clientes o contratistas; y cualquier otra información que contribuya a la evaluación de incompatibilidades o conflictos de intereses.

El procedimiento está abierto a la participación civil en cuanto los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, colegios y asociaciones profesionales, y entidades académicas y de derechos humanos, pueden durante quince días presentar al Ministerio de Justicia, por escrito fundado y documentado, observaciones o impugnaciones que deberían ser consideradas para efectuar la selección. En un plazo máximo de 15 días a partir del cierre del período de impugnaciones, el Poder Ejecutivo elevará o no la propuesta, debiendo fundamentar su decisión. Recién una vez cumplido este paso, en caso afirmativo, se enviará la propuesta al Senado, para

¹⁴⁶ Ley 13.082 de "Voto Electrónico".

obtener el acuerdo necesario. Este esquema ha sido puesto en práctica en el mismo año 2004 para cubrir el cargo de Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia.¹⁴⁷

Otra mejora, que representa además la cancelación de una deuda pendiente desde la sanción de la Constitución de 1994, es la reglamentación del Defensor del Pueblo. Si bien con bastante retraso, la legislatura aprobó el proyecto enviado por el gobernador Daniel Scioli y lo transformó en la Ley 13.834. Es destacable que para su designación se haya previsto un proceso que intenta asegurar independencia y transparencia, en el cual interviene una Comisión Bicameral creada a tal efecto, que elabora una nómina de candidatos que se publica a fin de brindar la posibilidad de formular observaciones respecto de los candidatos. A su vez, como han reflejado algunos medios¹⁴⁸, no es un dato menor que el Gobernador converse con todos los bloques de la Legislatura para lograr un consenso en torno a la elección del defensor, e incluso que tenga la intención de incluir un representante de la oposición en la estructura de la Defensoría.

Por otra parte, la convocatoria que formuló el Gobernador para constituir el Consejo Provincial de Seguridad, como resultado de una ronda de diálogo con la oposición¹⁴⁹, constituye un adelanto. Este organismo, creado por la ley 12.987¹⁵⁰ (publicada en enero de 2003), nunca se había puesto en práctica, y tiene la misión de colaborar con el Ministerio de Seguridad en la elaboración de planes, proyectos y propuestas e implementación de las políticas de seguridad pública. El Consejo está integrado por los ministros de Seguridad (que lo preside), de Justicia, de Gobierno, el Secretario General de la Gobernación, y ocho legisladores provinciales (cuatro diputados y cuatro senadores)¹⁵¹, con participación de la oposición.

En referencia a las declaraciones juradas, la Escribanía General de Gobierno ha dispuesto en su sitio Web¹⁵² un apartado con la posibilidad de carga on-line de las declaraciones de los funcionarios, a fin de hacer menos engorroso el trámite y dar mayores herramientas en pos de lograr un efectivo cumplimiento de la ley. Allí mismo, consigna que “...las Declaraciones Juradas Patrimoniales desde el momento de su recepción quedarán resguardadas por un sistema informático de seguridad, pudiendo ser solicitada su vista ante este Organismo por terceros, siempre que acrediten interés legítimo para ello o la existencia de un interés público comprometido.” Se han incorporado, además, datos estadísticos acerca de la toma de Declaración Jurada de Bienes de los distintos funcionarios provinciales del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y de las Municipalidades.¹⁵³

A su vez, una incorporación destacable es la formulada en la Ley 13.766 de creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), ya que define en su artículo 7

¹⁴⁷Finalmente fue designada la Dra. María del Carmen Falbo como Procuradora General (<http://www.clarin.com/diario/2004/08/04/um/m-807427.htm>). Cabe mencionar que la propuesta fue vinculada a varios intendentes duhaldistas como la mejor candidata, entre otros nombres. Ver al respecto <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-35924-2004-05-28.html>.

¹⁴⁸ Ver al respecto <http://www.eldia.com.ar/edis/20090806/laprovincia15.htm>.

¹⁴⁹Ver <http://www.eldia.com.ar/edis/20090815/laprovincia6.htm>; <http://www.eldia.com.ar/edis/20090817/laprovincia6.htm>.

¹⁵⁰ Modificatoria de la Ley 12.154 de Seguridad Pública de la Provincia.

¹⁵¹ Ver <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=4473&i=true>.

¹⁵² Ver www.egg.gba.gov.ar.

¹⁵³ Se informa que han ingresado la siguiente cantidad de Declaraciones Juradas (por mes): 14 en julio/09; 81 en junio/09; 131 en mayo/09; 71 en abril/09; y 91 en marzo/09.

que “Todos los agentes pertenecientes a la AGENCIA DE RECAUDACIÓN deberán presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles a partir de la asunción de sus cargos. A los efectos de la presente se consideran agentes a todo funcionario, empleado, personal contratado o que por cualquier razón preste servicios para la AGENCIA DE RECAUDACIÓN, con funciones remuneradas o “ad-honorem”, cualquiera sea su nivel jerárquico.” La Agencia aprobó además un Código de Ética, y el Sistema Informático para recibir las declaraciones juradas patrimoniales de todos sus agentes¹⁵⁴.

5.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales

A inicios de la gestión del Gobernador Scioli se publicó¹⁵⁵, el 17 de diciembre de 2007, la Ley de Administración Financiera y Sistema de Control para la Provincia, a fin de dar mayor racionalidad a la administración financiera, más transparencia a la obtención, aplicación y control del uso de los recursos públicos en función de los objetivos y políticas definidas, según lo expresado en los fundamentos del proyecto de Ley. La situación de partida mostraba muy poca vinculación entre los subsistemas de administración de recursos, generando como consecuencia que la información que se produce acerca de la gestión financiera no resultaba oportuna o adecuada.

El nuevo esquema prevé la interrelación de los subsistemas de gestión, con una descentralización operativa, basado en la informatización integrada de las tareas, y con la participación de todos los sectores relacionados con la administración de recursos. En este sentido, la Administración Financiera está comprendida por todos los subsistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos involucrados en la obtención de recursos públicos y su aplicación para cumplir con los objetivos definidos para el Estado provincial. El Ministro de Economía es quien coordina y supervisa todos los subsistemas que forman parte de la Administración Financiera (Presupuestario; Crédito Público; Tesorería y Contabilidad), e interactúa con los órganos de cada uno de ellos.¹⁵⁶ Para el Subsistema Presupuestario, el órgano rector definido es la Dirección Provincial de Presupuesto¹⁵⁷; mientras que el de Crédito Público será determinado por el Ministro de Economía.¹⁵⁸ En el caso del subsistema de Tesorería, se define que la Tesorería General de la Provincia será su órgano rector¹⁵⁹ y, finalmente, el subsistema de Contabilidad estará bajo la responsabilidad de la Contaduría General de la Provincia.¹⁶⁰

El Sistema de Control definido por la Ley mantiene para la Fiscalía de Estado el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución y su ley orgánica, sin interferir en el Tribunal de Cuentas de la Provincia, que se mantiene sin modificaciones. La Contaduría General de la Provincia ejerce el control interno de la gestión económico financiera del Sector Público, y de los Poderes Legislativo y Judicial.¹⁶¹

¹⁵⁴ Ver la Resolución Interna 175/08 del ARBA en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/ri-arba-08-175.html>.

¹⁵⁵ Boletín Oficial N° 25802. La ley entró en vigencia desde el 1° de enero de 2009, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto N° 3264/09.

¹⁵⁶ Artículo 7 de la Ley 13.767.

¹⁵⁷ Artículo 16 de la Ley 13.767.

¹⁵⁸ Artículo 60 de la Ley 13.767.

¹⁵⁹ Artículo 68 de la Ley 13.767.

¹⁶⁰ Artículo 87 de la Ley 13.767.

¹⁶¹ Artículos 102 y 103 de la Ley 13.767.

Por otro lado, y si bien al momento es sólo un proyecto de ley¹⁶², se debe mencionar el proyecto de creación de una Oficina de Presupuesto de la Legislatura, con el fin de dotar a los legisladores de las herramientas técnicas necesarias para el análisis y aprobación del proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo, y el control de la ejecución del mismo. La propuesta incluye, para la conformación de la Oficina, la integración de un equipo de especialistas seleccionados mediante concurso público abierto de oposición y antecedentes.¹⁶³

En cuanto a la necesaria interacción de los legisladores con miembros del Ejecutivo en el proceso presupuestario, también es destacable la visita del Ministro de Economía, Alejandro Arlía, para abordar cuestiones vinculadas al presupuesto 2010.¹⁶⁴ En el encuentro participaron el Presidente de la Cámara de Diputados, Horacio González, y todos los jefes de los bloques. Además, se citó a una reunión con intendentes del conurbano, con la idea de elaborar un presupuesto consensuado con todos los sectores.

Finalmente, una medida que se considera apropiada, ya que es una mejora en cuanto a la transparencia y previsibilidad, es la publicación del cronograma de sueldos en la página de la Tesorería General¹⁶⁵.

5.5. Administración Pública provincial

En estos últimos años, han sido varias las medidas que se tomaron para intentar corregir el desorden que, como ha sido expuesto, impera en la Administración Pública provincial en referencia al cumplimiento de las normas que estructuran y definen el servicio civil. En primera instancia, se debe reconocer como un logro la institucionalización de las negociaciones colectivas. A partir de la reanudación de las paritarias, se definió el texto que finalmente se aprobara como Ley N° 13.453 del año 2006. Con todas sus ventajas, las paritarias permitieron discutir varios temas, dentro de los cuales estuvo presente el de la carrera administrativa, con el objetivo de modificar el régimen de empleo público y poder reinstaurar la carrera profesional. Durante los años 2004 y 2007 la ex Subsecretaría de la Gestión Pública trabajó en un proyecto que incluía un esquema nuevo para la carrera de los agentes, dándole valor a los aspectos éticos y técnicos para el progreso dentro de la Administración, y para poder ocupar funciones ejecutivas. Además, para cubrir vacantes se planteaba modificar los mecanismos de selección, incorporando consultas a los gremios, los que participaron activamente en la redacción del proyecto. En noviembre de 2008 se firmó un acta-acuerdo sobre los Principios Generales que deberá contemplar el proyecto de Ley de Empleo Público, y sobre los cuales la Subsecretaría de Modernización del Estado elaboró el anteproyecto. El mismo debe ser puesto a consideración de los gremios, y se espera que pueda enviarse a la Legislatura a fines de 2009 (Gowland et al, 2008).

A su vez, cabe mencionar que la actual administración lleva adelante una política de blanqueo de las Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE), con resultados concretos en muchas dependencias. El proceso comenzó por el personal del Patronato de

¹⁶² Proyecto D- 1254/09-10- 0, del Diputado Abel Buil.

¹⁶³ Ver al respecto <http://www.eldia.com.ar/edis/20090817/laprovincia3.htm>.

¹⁶⁴ Ver http://www.infocielo.com/index.php?ver_nota=10749;http://www.latecla.info/v8/latecla/index.php?page=noticias.VerNoticia&id=17546&PHPSESSID=h9fns96ld3popquuq8d3pll2r0.

¹⁶⁵ www.tesoreria.gba.gov.ar.

Liberados, y va avanzando de organismo en organismo.¹⁶⁶ La intención oficial es llegar al 2011 sin URPEs en el Estado provincial.¹⁶⁷

Otra medida que va en el sentido de comenzar a ordenar las disposiciones referidas al ingreso y la carrera lo constituye la reubicación a partir del 1º de diciembre de 2008, excepcionalmente y por única vez, en la categoría 5 al personal que al 30 de noviembre de 2008 revistaba en las categorías 1, 2, 3 y 4 del Régimen de la Ley N° 10.430.¹⁶⁸ Y que el ingreso para los agrupamientos obrero, servicio y administrativo de la Ley N° 10.430 se efectuará por la misma categoría.¹⁶⁹ De esta manera se intenta corregir la situación de desigualdad y retraso salarial que padecían muchos agentes en las categorías inferiores del escalafón, agravado por el estado en que, tal como se ha mencionado, se encuentra la carrera administrativa.

En cuanto a la disponibilidad de información precisa sobre el personal, un avance hacia la consolidación consiste en la implementación, por parte de la Secretaría General, del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (Siape).¹⁷⁰ El Siape es presentado como un sistema de apoyo para la gestión del personal, usando nuevas tecnologías de información y las comunicaciones, integrando así a todos los órdenes estatutarios y del escalafón, y otras formas de vínculo laboral con la Administración. El sistema se compone de las distintas aplicaciones: “Mi Legajo” (sistema de personal para la autogestión de los agentes); “eRreH”, (sistema de soporte integral a las administraciones de personal de los organismos); “Sueldos” (soporte a la liquidación de haberes); “Consultas de Gestión” (permite hacer consultas de información a los niveles superiores). Con todo ello se persigue la intención de normalizar los trámites; ampliar el alcance de la autogestión; interconectar a los organismos; y acrecentar las bases de datos e información.

El sistema se implementa por medio de la Oficina Provincial Ejecutora del SIAPE, dependiente de la Subsecretaría de Modernización del Estado, fortalecer la gestión de los recursos humanos, en coordinación con la Dirección Provincial de Personal, la asistencia de la Dirección Provincial de Informática, y de la Dirección Provincial de Comunicaciones.

Por el lado de la gestión de las contrataciones, se evidencian algunas mejoras sustanciales. El Registro de Proveedores y Licitadores ha iniciado un proceso de modernización que aprovecha los avances de la tecnología y desburocratiza muchos procedimientos.¹⁷¹ La misma incluye la preinscripción de empresas vía Web; la impresión de credencial on-line; y la posibilidad de que cada proveedor pueda acceder a su Escritorio, realizar trámites ante el Registro, y consultar su Legajo. A su vez, y para uso interno, los empleados de la Administración pueden consultar el contenido del Registro.

En los últimos años, la Secretaría General de la Gobernación incorporó un mecanismo de gestión e información referido a las contrataciones que realiza la Administración, por medio del cual se permite la búsqueda de concursos de antecedentes, de precios, contrataciones directas,

¹⁶⁶

http://upcnba.org/index.php?option=com_content&task=view&id=244&Itemid=40; <http://www.notibonaerense.com/notasimp.aspx?idn=146029&ffo=20081026>; <http://www.oceba.gba.gov.ar/prensa/modules.php?name=News&file=article&sid=18044>; <http://diariopregon.blogspot.com/2009/06/acuerdan-blanqueo-de-urpes-en-el.html>; <http://www.eldia.com.ar/edis/20090808/laprovincia18.htm>; <http://www.upcndigital.org/2009/08/10/upcn-logro-el-%E2%80%9Cblanqueo%E2%80%9D-de-urpes-para-trabajadores-de-gobernacion/>.

¹⁶⁷ http://www.diariohoy.net/accion-verNota-id-12837-titulo-La_Provincia_inici_el_blanqueo_de_Urpes.

¹⁶⁸ Artículo 79 de la Ley 13.929.

¹⁶⁹ Artículo 80 de la Ley 13.929.

¹⁷⁰ <http://www.siape.gba.gov.ar/index.html>.

¹⁷¹ <http://www.cgp.gba.gov.ar/proveedoresba/Default.aspx>.

unificadas, licitaciones privadas y públicas, y remates públicos. La información detallada facilita la identificación del procedimiento por Organismo, número de expediente, procedimiento, objeto, e identificar el estado del llamado, fechas de apertura, y de publicación. Incluso se habilita el acceso para aquellas contrataciones efectuadas por los programas que cuentan con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito.¹⁷²

En el mismo sentido, se aprobaron algunos instrumentos que simplifican los procedimientos administrativos, optimizando el esfuerzo y el gasto que se producen como consecuencia de la generación de trámites. Se trata de pliegos, plantillas y otros documentos estandarizados que, al estar aprobados previamente, no integran los expedientes ni se deben aprobar por medio del acto administrativo que autoriza el llamado, limitándose a señalar que se rige por esos documentos. Se evita también así la necesidad de autorización de los documentos por parte de los Organismos de Asesoramiento y Control, ya que se expidieron al momento de propiciar su aprobación y modificación. Concretamente, se pone a disposición en la Web el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para la Contratación de Bienes y Servicios de la Provincia de Buenos Aires; el Pliego Tipo de Condiciones Particulares para la Adquisición de Bienes e Insumos de la Provincia de Buenos; el Pliego Tipo de Condiciones Particulares para la Adquisición Unificada de Bienes e Insumos de la Provincia de Buenos Aires; el Formulario de Convocatoria; y la Planilla de Cotización.¹⁷³

Aunque las normas que regulan las compras y contrataciones no prevén la publicidad de los resultados de los procedimientos, la Contaduría General de la Provincia publica los datos de los contratos ya perfeccionados, donde puede tenerse acceso a las empresas que han recibido las órdenes de compra correspondientes, con sus montos, facilitando la búsqueda por número de expediente, año y repartición.¹⁷⁴

A partir de la sanción de la Ley N° 13.981, la Provincia tiene un régimen nuevo referido a las compras y contrataciones, luego de un año de trabajo de una Comisión *ad hoc* formada por profesionales de los Organismos de Asesoramiento y Control, el Tribunal de Cuentas, y la Secretaría General de la Gobernación. Esta norma prevé la incorporación de un sistema electrónico que comprende todos los procedimientos relacionados con la compra de bienes, servicios e insumos, y tiene como principios rectores la transparencia y optimización de tiempos y recursos. Según lo establecido en la propia ley, el plazo para la entrada en vigencia no debe exceder el año desde su publicación, por lo que deberá reglamentarse antes del 27 de abril de 2010.

Finalmente, debe hacerse mención a la implementación de la “Tarjeta Plan Más Vida”, como un avance en la prestación de beneficios sociales que permite brindar a las familias receptoras la posibilidad de elección de alimentos, horarios y comercios donde realizar sus compras, a diferencia del modelo anterior que entregaba los bienes de manera directa. Adicionalmente, esa modalidad desarrollada junto con el Banco de la Provincia de Buenos Aires permite que los beneficiarios reciban una la devolución del 5% de IVA por cada compra, encontrándose limitadas además a la compra de alimentos, sin posibilidades de realizar extracciones de dinero en cajeros automáticos. Mensualmente se acreditan a cada tarjeta los montos correspondientes según la composición del hogar (entre \$80 y \$100).¹⁷⁵ La misma modalidad se utiliza para el programa “Derecho Garantizado para la Niñez”, que implica una transferencia de dinero con una tarjeta del Banco Provincia,

¹⁷² <http://sistemas.gba.gov.ar/consulta/contrataciones/>.

¹⁷³ http://www.gba.gov.ar/pliegos_tipo/.

¹⁷⁴ Datos disponibles en <http://www.cgp.gba.gov.ar/Contrataciones/>.

¹⁷⁵ Ver al respecto http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/01_mas_vida/tarjeta.htm.

recargada mensualmente, y por cada niño menor de 6 años de cada familiar que no disponga asignaciones familiares ni pensiones, y no forme parte del "Plan Familias".¹⁷⁶

¹⁷⁶ <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=2682>.

6. Espacios prioritarios de reforma

De acuerdo a la información relevada a través de los indicadores de calidad institucional, los principales desafíos que la provincia de Buenos Aires enfrenta se vinculan con la efectiva vigencia del derecho de acceso a la información pública, la regulación y el control del financiamiento político, la falta de regulación y control sobre algunos aspectos importantes del conflicto de intereses, la implementación de la figura del Defensor del Pueblo de la Provincia y la institucionalidad del proceso presupuestario.

6.1. Acceso a la información

A pesar de reconocer un avance en cuanto a la ampliación de los criterios definidos en la ley 12.475 por medio del Decreto N° 2549/04, la gran deuda del régimen de acceso a la información pasa por la efectiva implementación y puesta en práctica del mismo. El actual esquema de funcionamiento de muchos organismos de la Provincia hace que operen como compartimentos estancos, lo cual dificulta la interconexión de las fuentes de información, y la disposición de los documentos al momento de su archivo.

Para ello, la utilización de nuevas tecnologías puede resultar clave en cuanto se podrían agilizar procedimientos, la identificación de los firmantes, y autenticidad de la información, junto con un ahorro sustancial en cuanto a costos de reproducción, almacenamiento e impresión. Resulta vital además, para una correcta recepción de las demandas ciudadanas, y su debido procesamiento, un proceso de fortalecimiento de las mesas de entrada y puntos de acceso que tienen los organismos y dependencias, incluyendo actividades de capacitación, incentivos, dado que se trata del principal punto de contacto entre la Administración y la ciudadanía.

A su vez, resulta necesario avanzar con la reglamentación de la Ley de Acceso en el Poder Legislativo y el Poder Judicial, de manera similar a lo efectuado por el Poder Ejecutivo, para permitir la operativización de este derecho y facilitar su inmediata puesta en práctica.

6.2. Elecciones

Por lo general, existe cierto consenso en torno a definir cambios graduales en materia electoral, que tengan además un tiempo suficiente de estudio y prueba antes de su implementación en los comicios. La viabilidad y factibilidad de este tipo de modificaciones puntuales son mayores si se las compara con un cambio institucional que requiera, por ejemplo, de una reforma de la Constitución, como lo sería la creación de un "cuarto Poder" electoral, tal como ha sido propuesto en alguna oportunidad.

El efectivo desempeño de las funciones electorales no deja de ser un espacio a considerar ya que, si bien las provincias retuvieron dentro de los poderes no delegados toda cuestión referida a la materia electoral, la Ley de Simultaneidad (N° 15.262) las habilita a realizar sus comicios para categorías provinciales y municipales de manera conjunta con las elecciones nacionales, "bajo las mismas autoridades de comicios y de escrutinio". Así lo han hecho en las elecciones de los últimos años la mayoría de los veinticuatro distritos argentinos, incluida la provincia de Buenos Aires, dejando en manos de la jurisdicción nacional desde aprobar las boletas de votación, y realizar el escrutinio, hasta decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas y resolver respecto de las causas que fundan la validez o nulidad de la elección. La Junta provincial debe diplomar a

los legisladores provinciales, municipales y consejeros escolares, pero de acuerdo a los resultados que le remita la Junta Nacional. Así, la aplicación de la simultaneidad no sólo otorga mayor complejidad a las elecciones, dado que conviven diferentes órdenes regidos por sus propias normas, sino que en algunas cuestiones podría vulnerar las autonomías provinciales en materia electoral al recortar las misiones de la Junta provincial.

Por otra parte, si bien está estipulado por la ley el período para llamar a elecciones, genera un margen de discrecionalidad el hecho de dejar en manos del Poder Ejecutivo la decisión, con la consecuencia indirecta de poder manejar así los tiempos para definir candidaturas y estrategias de acción. Cierta incertidumbre alrededor del calendario electoral no contribuye a generar condiciones equitativas de competencia política, dado que la estrategia de los partidos políticos de la oposición queda de alguna forma sujeta a las decisiones que adopte el Ejecutivo de turno. Tampoco la decisión de adherir sistemáticamente a la ley de simultaneidad es positiva, ya que resta poder de decisión y control a la Provincia.

En cuanto al financiamiento de las campañas electorales, debería elaborarse un marco legislativo que regule todos sus aspectos, con especial referencia al establecimiento de límites respecto de la duración y los gastos. La implementación de un sistema de financiamiento mixto implica una efectiva regulación estatal en el control de la asignación de los fondos partidarios, garantizando la transparencia de todo el proceso. Actualmente, la legislación deja en poder del Ministerio de Gobierno, como órgano de aplicación, un amplio margen de discrecionalidad en el reparto, entorpeciendo el control ciudadano ya que la ley no requiere que se publiquen los fondos asignados a cada partido. La ley además establece muy pocas restricciones respecto de las contribuciones privadas que pueden recibir los partidos, y de manera poco específica, sin fijar montos máximos, ni regular los gastos.

El avance de las nuevas tecnologías también debe ser parte importante en el proceso electoral, abriéndose un abanico muy grande de posibilidades que no se reducen sólo al voto electrónico, sino que pueden permitir avances sustanciales en cuanto a la conformación y actualización de los padrones.

6.3.Rendición de cuentas

Un aspecto que debe reforzarse en cuanto a la rendición de cuentas es el de la apertura a la participación ciudadana. En 2006, cuando se formuló la reforma al Consejo de la Magistratura, la Asociación Judicial Bonaerense sugirió la puesta en marcha de una instancia de participación en el Consejo antes de que se realizara la votación entre la terna definida. En su anteproyecto se establecía un plazo de quince días para que cualquier ciudadano u organización de la sociedad civil presentara observaciones, apoyos o comentarios acerca de los candidatos, antes de que la terna fuera aprobada por el Consejo. Como se ha mencionado, esta apertura fue limitada a las asociaciones civiles sin fines de lucro, inscriptas en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas, con objeto social exclusivo vinculado a las mejoras en el servicio de justicia. Un esquema de controles cruzados podría minimizar algunas falencias ocurridas en la selección de magistrados, que aún hoy tienen lugar en un proceso que es clave para el funcionamiento del Poder Judicial.¹⁷⁷

¹⁷⁷Como ejemplo, puede verse el caso reciente de un nombramiento erróneo de una jueza en <http://www.eldia.com.ar/edis/20090921/laprovincia3.htm>.

Asimismo, el Consejo de la Magistratura podría transparentar más sus procedimientos, publicando sus documentos, los resultados de las entrevistas con los aspirantes, los fundamentos de los votos, y eliminando las reuniones secretas del cuerpo en las que se aprueben las ternas.

Otro ámbito que no debe perderse de vista es el de la ética pública. La sección 1º de la Constitución Provincial (Declaraciones, Derechos y Garantías, artículos 1 al 57), propicia en el artículo 3 la creación del Tribunal Social de Responsabilidad Política para examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales, lo cual aún no ha sido puesto en práctica, siendo una herramienta muy importante para el ejercicio del control administrativo ético y político de los poderes públicos, sin atribuirle funciones propias de la Justicia.

En este sentido, y sumado a ello, la demora en la designación del Defensor del Pueblo hace que no exista un órgano de control que cumpla con la función estipulada en la Constitución para que los ciudadanos puedan reclamar y ejercer un control eficiente de la función pública, ya como se ha mencionado, el Tribunal de Cuentas actúa ex-post, y sus funciones no son exactamente las mismas.

6.4. Proceso presupuestario y transferencias fiscales

En función de diferentes aspectos relevados por medio de los indicadores seleccionados, puede observarse que el proceso presupuestario bonaerense presenta una serie de inconvenientes que entorpecen las posibilidades de control de parte de la ciudadanía, e incluso el funcionamiento de los mecanismos de acción y revisión que posee la Legislatura.

En primer lugar, en cuanto al papel desempeñado por la Legislatura, resulta perentorio fortalecer de alguna manera las comisiones de presupuesto e impuestos de cada Cámara, permitiendo así que el trabajo de las mismas se transforme en un insumo de alta calidad al momento de discutir sobre tablas del proyecto enviado cada año por el Poder Ejecutivo. Íntimamente vinculado a ello, debería buscarse por todos los medios que el Poder Ejecutivo envíe el proyecto antes del 31 de agosto, para que el Poder Legislativo cuente con tiempo suficiente para realizar análisis y formular consultas frecuentemente a funcionarios del Ejecutivo, referidas a la materia presupuestaria.

Por otro lado, la Legislatura provincial debería participar activamente en el seguimiento de la ejecución presupuestaria, evitando así limitar su intervención en el proceso a la aprobación de la norma, y ejerciendo efectivamente el control de las numerosas autorizaciones que, como se ha mencionado, se otorgan al Ejecutivo (reestructuraciones; autorizaciones para gastos no previstos, entre otras).

Es de esperar que este tipo de cambios permitan mejorar ciertos desajustes fiscales que, en los últimos años, han derivado en escenarios de déficit que pueden complicar severamente la gestión de las políticas públicas.

6.5. Administración Pública provincial

La aplicación de los indicadores seleccionados en el presente estudio ha permitido observar que, si bien la normativa provincial protege en muchos casos principios fundamentales para el desarrollo del servicio civil o la regulación de las compras y contrataciones, existe una brecha importante entre sus disposiciones y lo que sucede en la práctica.

En cuanto al ingreso, debería reimplantarse la modalidad de concursos públicos de antecedentes, limitando a su vez las contrataciones sin estabilidad, que dificultan la puesta en práctica de otros principios rectores del servicio civil, como el desarrollo de una carrera administrativa. De ser así, también resultaría vital para un buen funcionamiento del sistema, un esquema de aplicación de premios y sanciones, que valoren la eficiencia y dedicación de los empleados, y que puedan emplearse fácilmente, sin necesidad de recurrir a gestiones burocráticas complejas. Hoy en día ello no es así, por lo cual muy pocas veces se llega a someter a los agentes a este tipo de procesos.

Asimismo, y para permitir un encuadre legal apropiado, existen dos normas que deberían modificarse en el corto plazo, con un amplio consenso dada su envergadura: el Decreto Ley N° 7647/70 "Normas de Procedimiento Administrativo"; y la Ley N° 10.430, que regula el régimen básico del personal de la Administración, junto con los 18 regímenes especiales. En ambos casos, a diferencia de lo que sucede actualmente, debería darse espacio a la participación de la sociedad civil, y ser absolutamente transparentes en cuanto a la información que se publica (cargos, expedientes, licitaciones, contrataciones directas, etc.) a fin de permitir un adecuado ejercicio del control por parte de la ciudadanía.

Se ha destacado oportunamente el avance en el diálogo en torno a un nuevo régimen de empleo público, la sanción de la ley de administración financiera y sistema de control, y la nueva norma de compras y contrataciones. No obstante, la Provincia debería realizar el máximo esfuerzo en cuanto al logro de la implementación efectiva de estos instrumentos, e incluso avanzar un poco más en la regulación de los conflictos de intereses y la ética pública.

El control de las compras y contrataciones del Estado no debería seguir siendo meramente legal y ex - post, sino que resulta necesario introducir el criterio de la eficiencia en el mismo, apuntando al monitoreo de la finalidad y función. A su vez, la aplicación de nuevas tecnologías a todos estos procesos resultará un elemento determinante en su exitosa puesta en marcha, ya que facilitará el acceso a la información en tiempo real, optimizando los mecanismos por los cuales, tanto los actores que posean intereses concretos, como los poderes constituidos y la ciudadanía en su conjunto, podrán fiscalizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública Provincial. La permanente reducción de la opacidad y los márgenes de discrecionalidad deberían ser objetivos a seguir, en cuanto contribuirán al desarrollo de una mejor relación entre la Administración y los ciudadanos.

7. Agenda de reformas sugeridas por la evidencia

Teniendo en cuenta los resultados emanados de la aplicación de los indicadores seleccionados para el presente estudio, se sugieren a continuación algunas reformas con las cuales podrían obtenerse mejoras en el corto plazo. Se hace especial hincapié en aquellas modificaciones legales, de implementación, construcción de capacidades y fortalecimiento de la sociedad civil que, ponderando criterios de necesidad, urgencia y factibilidad política, podrían ser sometidas a estudio, discusión y puesta en marcha, sin que ello implique necesariamente desencadenar largos y complejos procesos que usualmente terminan defraudando los objetivos originales.

7.1.Reformas legales

En cuanto al derecho de acceso a la información, aún reconociendo los avances que en materia normativa introdujo el Poder Ejecutivo por medio del Decreto N° 2549/04, una medida correcta sería la sanción, por parte de la Legislatura, de un nuevo régimen legal de acceso a la información, por medio de la introducción de modificaciones que mejoren la norma existente, en cuanto a los requisitos de acreditación de interés, plazos, alternativas de acción en caso de incumplimiento o inacción de parte del Estado, y un régimen de sanciones a los funcionarios que obstaculicen la aplicación de este derecho.

Otra necesidad urgente, como se ha mencionado, tiene que ver con el financiamiento político. Aún reconociendo la necesidad de acuerdos políticos amplios, resulta crítico encarar un proceso de modificación de la norma que regula el aspecto económico de los partidos y las campañas. Actualmente, si bien los aportes privados están regulados tanto para los partidos nacionales y de distrito (en la legislación nacional), en el caso de los partidos provinciales y agrupaciones municipales no se establecen límites para las donaciones y aportes de personas físicas o jurídicas, y el régimen de control patrimonial al que están sometidos los partidos no requiere que se realice una auditoría de la información presentada, sino que se transfiere la responsabilidad de detectar y denunciar eventuales irregularidades a los interesados. A su vez, en cuanto al financiamiento público, el fondo partidario permanente debería incluir reglas precisas de asignación, quizá sin dejar únicamente en manos del Poder Ejecutivo su implementación, como así también una difusión correcta de los datos que permita el ejercicio de un amplio control ciudadano, quizá mediante la creación de un mecanismo que garantice la transparencia en el origen y destino de la asignación de fondos partidarios. Es preciso también una limitación y reglamentación precisa de la utilización de la publicidad oficial, más aún durante las campañas electorales, puesto que la ausencia de regulación puede permitir el uso de la misma como una forma encubierta de financiamiento.

La creación de un Tribunal Electoral de carácter permanente, y el mantenimiento de la estructura actual de la Junta Electoral para que sirva de tribunal de alzada de última instancia, es otra recomendación que no puede obviarse, y que ha sido manifestada a su vez por la Suprema Corte provincial. No escapa a este análisis la necesidad de una modificación profunda del actual esquema, que incluso para algunos puede necesitar de una reforma constitucional, lo cual podría resultar engorroso y hasta complejo desde el punto de vista de su viabilidad política. De todas formas, se obtendrían dos ventajas importantes: por un lado, dar la especificidad necesaria a la cuestión electoral, y permitir la posibilidad de revisión de las decisiones de la Junta con un límite claro. Actualmente, en principio, y de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte, “las decisiones de la Junta Electoral provincial no resultan revisables judicialmente, ni por vía de los

recursos extraordinarios contemplados en el art. 161 de la Constitución provincial" (...) "ni a través de la acción contencioso administrativa" (...) "como tampoco por medio de la acción de amparo".

La carencia de una ley de ética pública o instrumento similar es un paso decisivo en pos de la transparencia y la lucha contra la corrupción en la Provincia. Se propicia entonces un régimen más estricto para la presentación de las declaraciones juradas, su auditoria y mecanismos de acceso por parte de los ciudadanos, e incluso completar el vacío que existe en cuanto a los obsequios, incompatibilidades, y restricciones al momento de abandonar la gestión pública, evitando los conflictos de intereses, y con mecanismos de control plurales y que brinden espacio suficiente a la participación de la sociedad civil.

El Consejo de la Magistratura, como se ha expuesto, debe necesariamente ver reformulados algunos aspectos que fueron propuestos en la última reforma, pero finalmente dejados de lado, posibilitando la apertura de espacios para la participación y el monitoreo de parte de la sociedad civil.

Finalmente, se impulsa una modificación que obligue al Estado provincial a publicar las decisiones sobre compras y contrataciones efectuadas, más allá de la existencia de organismos que lo hagan por propia voluntad.

7.2.Implementación

Si bien las herramientas normativas vigentes protegen el derecho de acceso a la información (con los inconvenientes mencionados), existen muchas falencias que en realidad están vinculadas con el procedimiento de acceso. Actualmente, no hay un conocimiento acabado de los agentes de mesa de entradas que permita el cumplimiento de la ley, en cuanto a sus modalidades y plazos, lo cual hace que se resuelvan casi exclusivamente los pedidos vía expediente, de acuerdo con lo definido en la ley de procedimiento administrativo. Ello debilita sobremanera el acceso a la información, y desincentiva su ejercicio por parte de la ciudadanía, por lo cual resulta imperioso definir un mecanismo rápido y eficiente que, puesto en conocimiento de los agentes indicados, permita formular correctamente los pedidos y obtener una respuesta de parte de la Administración, con la posibilidad de conocer en qué estado se encuentra el trámite y el funcionario responsable. A su vez, deben fundamentarse todos los rechazos, y prever un mecanismo sencillo y sumario de resolución de apelación a un pedido de acceso no resuelto satisfactoriamente.

Otra de las cuestiones que deberían tratarse en lo inmediato tiene que ver con la presentación de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos y legisladores. Debe preverse su presentación obligatoria al momento de la asunción, durante la gestión, y al final de la misma, previendo mecanismos explícitos de sanción en caso de incumplimiento, y de auditoria y control de los contenidos. El proceso de acceso y consulta a las declaraciones juradas de los funcionarios, aunque la norma especifica que pueden tener acceso los particulares con interés legítimo o ante compromiso de interés público, la forma de obtener una vista de las mismas no resulta sencilla. Debería complementarse la norma con una herramienta de gestión que facilite este proceso, ya sea de manera presencial o virtual, ante el organismo que las centraliza, e incluso su publicación en la Web con acceso irrestricto.

De igual manera, y a pesar de encontrarse desactualizado en muchos aspectos, el encuadre legal del empleo público establece algunos criterios cuya aplicación debería recuperarse, aún sin la sanción de una nueva norma. Las modalidades de acceso a la planta permanente deben recuperar

los procesos de selección transparentes, y retornar al sistema de concursos públicos para cubrir los puestos vacantes, junto con una limitación estricta en el uso de las formas de empleo sin estabilidad, lo cual dará menos espacios a posibles maniobras de clientelismo y nepotismo.

En cuanto al proceso presupuestario, cumplir con las fechas estipuladas en la Constitución para el envío del proyecto de ley resultará una mejora en sí misma, al dar tiempo suficiente a los legisladores para el estudio del mismo previo a su tratamiento. A su vez, la confección de un “presupuesto ciudadano” facilitaría la interpretación de la información presupuestaria, sin necesidad de tener conocimientos técnicos en la materia, para saber cómo y cuánto recauda y gasta el Estado provincial, y de qué manera opera la compleja normativa que rige el proceso. Se podría también establecer un cronograma de visitas periódicas de los funcionarios involucrados en las cuestiones presupuestarias a las comisiones legislativas encargadas del tema, con reglas precisas que eviten transformar el encuentro en una interpelación general sobre la marcha del gobierno, sino que sirvan para brindar información necesaria sobre el ejercicio vigente y la programación del año siguiente. Otra iniciativa que brinde mayor apertura al proceso puede ser la de habilitar un período de tiempo en el cual los ciudadanos y organizaciones puedan formular propuestas en torno al presupuesto, de manera consultiva.

Los indicadores han demostrado que el Tribunal de Cuentas de la Provincia tiene garantizada su independencia y funcionamiento sin interferencias. Ello podría entonces permitir que en la práctica se ampliaran sus posibilidades de acción, en cuanto a la recepción de denuncias o la celeridad en la aplicación de sanciones, y mejorar la disponibilidad de información referida a investigaciones iniciadas, e informes elaborados por el organismo.

Resulta necesario además, iniciar de inmediato el proceso de selección del Defensor del Pueblo, evitando dilaciones innecesarias que se acumulan desde la reforma constitucional de 1994. Dicho proceso debe ser lo más amplio, plural y transparente posible, informando constantemente los pasos a seguir, y permitiendo la participación y el control de la ciudadanía.

7.3.Construcción de capacidades

Resulta prioritario, como insumo crítico para que cualquier procedimiento de acceso a la información resulte exitoso, la aplicación de una política de capacitación de los agentes que operan como nexo entre la administración y la ciudadanía. Si bien se ha hecho mención de algunas actividades desarrolladas en este sentido, la jerarquización de las oficinas de Mesa de Entradas, o de atención ciudadana, de los diferentes organismos, resulta necesaria dado el elevado desconocimiento que se posee en la materia, sumado a la falta de compromiso político de diferentes gestiones con la puesta en marcha de mecanismos que favorezcan el acceso.

Para el caso de las elecciones, una correcta y amplia capacitación a autoridades y fiscales partidarios mejoraría el proceso, como así también la posibilidad incorporar observadores de las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la transparencia de los comicios, y permitiría un mayor acercamiento de las autoridades a la ciudadanía.

En cuanto al desarrollo de capacidades específicas, y de acuerdo a lo revelado por los indicadores vinculados al proceso presupuestario, las comisiones encargadas de la materia en ambas Cámaras no cuentan con personal idóneo para revisar o sugerir modificaciones al proyecto de ley de presupuesto. La creación de una oficina de presupuesto con personal concursado, y debidamente capacitado para brindar apoyo técnico a los legisladores, permitirá que la Legislatura pueda cumplir el rol que la Constitución le asigna en todo el proceso, permitiendo que

efectivamente pueda controlar los cambios significativos que pueda realizar el Ejecutivo, como así también incorporar un monitoreo ex post eficiente de la ejecución.

7.4.Fortalecimiento de la sociedad civil

El preocupante crecimiento del ausentismo en las elecciones de los últimos años hace que resulte oportuno retomar la sugerencia que ha formulado la Junta Electoral para combatir la caída en la participación de los electores habilitados en los comicios. Para ello, instó al Ejecutivo a crear el “Programa provincial de educación electoral”, por medio de la Dirección General de Cultura y Educación, y con el objetivo de contrarrestar la crisis de participación ciudadana, desarrollando espacios de capacitación y diálogo entre docentes y alumnos de todos los niveles.¹⁷⁸

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, la provincia de Buenos Aires no muestra un desarrollo auspicioso de las mismas. De acuerdo con un informe sobre la sociedad civil formulado por el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la organización GADIS en 2004, las organizaciones de la sociedad civil de la Provincia se caracterizan por tener: escasa heterogeneidad (gran cantidad de cooperadoras escolares); capacidad de movilización de recursos humanos moderada, con muchos voluntarios y bajo nivel de profesionalización; baja capacidad de movilización de recursos financieros, donde predominan los fondos propios; muy elevado nivel de formalización, pero baja vitalidad institucional; y predisposición a participar en redes (PNUD, BID y GADIS, 2004: 48).

Uno de los aspectos que resulta prioritario a la hora de encarar procesos de reforma, resulta en la escasa visibilidad en los medios de comunicación y muy poca presencia en espacios de interlocución con el poder político que presentan las organizaciones (PNUD, BID y GADIS, 2004: 48). En este sentido, el Estado provincial debe actuar intentando fortalecer la participación, brindando espacios para el desarrollo y la acción, en muchas de las áreas que se han mencionado en el presente estudio. Otra realidad citada por el estudio mencionado indica que la gran mayoría de las asociaciones tienen asiento en el interior de la Provincia, lo cual indica que la zona del conurbano, con mayores vulnerabilidades sociales, económicas, culturales y de infraestructura, carece del entramado social que permita canalizar algunas demandas y hacer frente a situaciones complejas. Por lo tanto, una política activa hacia el fortalecimiento del tercer sector no puede dejar de lado estos datos, privilegiando la construcción de capacidades en esta región.

¹⁷⁸ Acerca de esta propuesta ver http://www.infocielo.com/index.php?ver_notas=11404.

8. Oportunidades y desafíos

Al tratarse de un estudio general sobre la Provincia, no pueden ignorarse ciertos problemas que se pueden manifestar como desafíos o debilidades a la hora de implementar algunas reformas. Por un lado, la extensión geográfica, las distancias y las realidades profundamente disímiles entre el conurbano y el interior hacen que la implementación de muchas políticas pueda tener un impacto no deseado de acuerdo al ámbito de acción, y que muchas veces los objetivos planteados se vean superados por la escala de la Provincia. La enorme complejidad de una Administración que debe enfrentar estos desafíos puede resultar un agravante, ya que en muchos casos los mecanismos establecidos no resultan ágiles o eficientes.

En este sentido, es interesante destacar que el municipio más poblado de la Provincia tiene setecientas veces más habitantes que el menos habitado. El Conurbano bonaerense posee en sí mismo una complejidad extrema, con indicadores que no son auspiciosos en cuanto al desempeño de las políticas implementadas en las últimas décadas. En particular el área denominada como “segundo cordón” es la región con más cantidad y concentración de población en situación de pobreza e indigencia del país. Tal situación representa todo un desafío para la gestión, no sólo por la acuciante necesidad de revertir esos indicadores, sino porque la debilidad estructural del entramado social hace muy difícil implementar cualquier tipo de política pública.

Sin embargo, como se ha dejado expuesto en la introducción, la importancia política del distrito es un factor que puede jugar claramente a favor como espacio de reformas que pueden tener un impacto directo en la mejora de las capacidades institucionales, e incluso servir de “caso de éxito” para alentar procesos similares en otras provincias y en el ámbito nacional.

La lógica imperante en la Administración, y que trasciende las gestiones, alrededor de la cual los organismos funcionan como compartimentos estancos, sin demasiada conexión, constituye un desafío para lograr implementar de forma exitosa diferentes programas y políticas que necesariamente requieren de un criterio interdisciplinario. Como novedad, en los últimos años la Jefatura de Gabinete de la Provincia está intentando construir una red de enlaces que permiten circular información de gestión, y sentar en mesas de trabajo a representantes de diferentes sectores de la Administración, con resultados positivos, lo cual es en sí mismo un avance y una oportunidad para comenzar a reemplazar los resentimientos, las sospechas, los celos e incluso las operaciones que se suelen dar entre las dependencias y organismos, muchas veces por la pertenencia a distintas líneas políticas de los funcionarios a cargo, de los gremios, e incluso de parte de los mismos empleados.

El predominio casi ininterrumpido del Partido Justicialista en las elecciones, y que le permitió estar al frente del Ejecutivo desde 1987, y contar con bloques numerosos de legisladores, no fue un impedimento para que exista una rotación muy alta de funcionarios, que sin dudas dificulta la implementación de políticas públicas.

Por otra parte, y si bien se trata de otro nivel de gobierno, no puede perderse de vista la presencia de miembros de diferentes partidos al frente de los Ejecutivos comunales. Esta pluralidad, reconociendo comportamientos electorales disímiles entre el conurbano y el interior, habla de las posibilidades de convivencia entre partidos políticos diferentes en distintos niveles de gobierno. Un desafío a atender reside en la presencia de gestiones locales instaladas desde hace muchos períodos, electas en algunos casos por amplias mayorías de los vecinos, pero que sin embargo suelen ser blanco de críticas al momento de considerar la necesaria alternancia en el poder. Los casos más emblemáticos, aunque no los únicos, son los de Fernando Amieiro, en San

Fernando, desde 1995; Othacehé, en Merlo, desde 1991; Julio Pereyra, en Florencio Varela, con su quinto mandato consecutivo; Mario Ishii, de José C. Paz, donde gobierna desde 1999; Alberto Descalzo, Ituzaingó, desde 1995; y Jesús Cariglino, en Malvinas Argentinas, también desde 1995.

La viabilidad económica de la Provincia es, hoy por hoy, un desafío ineludible. Es ampliamente conocido por la opinión pública, e incluso confirmado por los mismos funcionarios provinciales, que la situación fiscal dista mucho de ser óptima en la Provincia de Buenos Aires. En promedio, y de acuerdo con las cifras que circulan en los medios, el déficit llega a \$5.500 millones para este año, lo que representa casi un tercio del presupuesto, y no debe perderse de vista que el último año con superávit fiscal fue 2004. Esta compleja situación hace que la Administración vea restringidos sus márgenes de acción, en cuanto a los gastos que son críticos en una Provincia con las dimensiones y los indicadores sociales ya mencionados. Ante este panorama, no puede obviarse que la Provincia es muy perjudicada por el régimen de coparticipación vigente, en el cual Buenos Aires recibió menos de un tercio de lo que recibe per capita el promedio de las otras provincias en transferencias automáticas (coparticipación y otros regímenes). Y, como mencionan algunos analistas, la Provincia recibe una porción cada vez menor: "en 2007 su participación era apenas superior a 20% (a pesar de albergar a 38% de la población), cuando en 1997 era levemente inferior a 24%".¹⁷⁹

Este escenario, aunque es realmente grave y preocupante, esconde una oportunidad, que tiene que ver con la posibilidad de alcanzar un presupuesto ampliamente consensuado para 2010. El ministro de Economía, Alejandro Arlía, dio un primer paso en este sentido, concurriendo a la Legislatura para abrir un espacio de diálogo con los legisladores.

La conformación política de la Legislatura cambiará sustancialmente el 10 de diciembre de 2009, lo cual representa un desafío para la actual gestión, pero a la vez es una oportunidad para que la oposición pueda sumarse en la búsqueda de políticas de Estado que deben apuntar a resolver muchas de las cuestiones que han sido mencionadas, y que deben abordarse con urgencia y pensando en el mediano y largo plazo.

¹⁷⁹ <http://www.apertura.com/notas/187020-quien-gana-y-quien-pierde-lasreglas-actuales-federalismo-fiscal>.

Bibliografía

Auyero, Javier (ed.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Losada, Buenos Aires, 1997.

Auyero, Javier: *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

Cabrera, Ernesto: "Proporcionalidad y Desproporcionalidad en la Elección de Diputados Nacionales", *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No. 122, 1991.

Cabrera, Ernesto: "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina", en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007, Siglo XXI*, Buenos Aires, 2007.

Dahl, Robert: *La Democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP): *Cartilla de Inducción para la Administración Pública. Panorama del Estado y la Provincia de Buenos Aires*, Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata, 2005.

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto: "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, Capítulo 7, p.185, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Gowland, Sergio y Mouriño, Miguel Ángel: *Modernización y Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires*, Subsecretaría de Modernización del Estado, La Plata, 2008.

Gowland, Sergio, Arrupe, María Gabriela y Semino, Isabel: *Empleo público y negociación colectiva en la Provincia de Buenos Aires*, Subsecretaría de Modernización del Estado, La Plata, 2008.

Hagopian, Frances: "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y gobierno*, 2005, XII, 41-90.

Levitsky, Steven: "Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995." Trabajo presentado en Conferencia de Latin American Studies Association, Guadalajara, México, abril 17-19, 1997.

Morlino, Leonardo: "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?", *Revista de Ciencia Política*, 27, 2: 3-22. 2007.

O'Donnell, Guillermo: "El debate conceptual sobre la democracia", en *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Argentina, 2004.

Reynoso, Diego: "Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada", *Revista SAAP*, Vol. 2, N°1, 69-94, 2004.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS): *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil (IDSC) Argentina*, Edilab, Buenos Aires, 2004.

Samuels, David y Snyder, Richard: "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial", en Calvo Ernesto y Abal Medina, Juan (h) (eds.): *El federalismo electoral argentino*, INAP - Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Schedler, Andreas: "Conceptualizing accountability", en Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc (comp.): *Power and accountability in new democracies*, Bouldner, Londres, 1999.

Smulovitz, Catalin: "Judicialización y Accountability Social en Argentina". Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association. Washington D.C., 2001. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>

Acerca de los autores

El **Programa de Política y Gestión de Gobierno** de CIPPEC aspira a promover reformas que mejoren la calidad de la gestión del Estado. Partiendo de una visión de la gestión pública como espacio de interacción entre el sistema político, la burocracia y la ciudadanía, el programa intenta vincular los temas de reforma administrativa estatal con ciertos aspectos de la gestión política del Estado y las relaciones de éste con la sociedad civil.

Equipo de trabajo

Fernando Straface: director del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Co-fundador de CIPPEC. MA en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Trabaja desde hace 12 años en proyectos de modernización del sector público en Latinoamérica. Entre 2003 y 2008 se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington D.C. Con anterioridad a su ingreso al BID, dirigió en la Argentina el Área de Reforma del Estado del Grupo Sophia, a través de la cual lideró diversas iniciativas en el ámbito nacional y subnacional para el fortalecimiento y la transparencia de la gestión del Estado. Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entre 2000 y 2001. Hizo diversas publicaciones referidas al fortalecimiento del Estado y la innovación en la gestión y trabajó como consultor para el BID, el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

María Marta Page: coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como analista en temas de conflictividad social. Realizó distintos trabajos de consultoría en temas de reforma política y modernización del Estado. Asesora en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (1999-2001). También se desempeñó como docente de la materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (1999-2006).

David Groisman: coordinador del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), Maestría en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Buenos Aires). Trabajó siete años en la Presidencia de la Nación coordinando el área de Gestión del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

Celeste Bustelo: analista del Programa de Política y Gestión de Gobierno. Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Maestría en curso en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Trabajó en temas presupuestarios en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y fue consultora en temas de seguridad social en Costa Rica.

Geraldine Oniszczyk: Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente trabaja en la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa de la Nación. Entre febrero y Septiembre de 2009 trabajó como analista del programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Entre 2007 y 2008 se desempeñó como asistente del programa de Instituciones Democráticas de CIPPEC.

Si desea citar este documento: CIPPEC, “Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Buenos Aires”, *Documento de Trabajo N°31*, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Buenos Aires, octubre de 2009.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por New Endowment for Democracy (NED), Partnership for Transparency Fund (PTF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

