

Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N° 2. Diciembre de 2022

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Eva Brosio¹

Temas: El presupuesto participativo. Participación Ciudadana. Transparencia. Análisis del caso de la República Argentina y la Ciudad de Buenos Aires. Jurisprudencia.

I. INTRODUCCIÓN

Contar con un presupuesto participativo resulta una herramienta fundamental en los Estados modernos y democráticos, a efectos de efectivizar y garantizar el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas a las cuestiones presupuestarias, sin ningún tipo de discriminación ni límites.

Para ello, será necesario contar con un Estado que respete la participación ciudadana en los actos de gobierno, la transparencia presupuestaria y el respectivo contralor de las cuestiones públicas.

Estos elementos mencionados, en un Estado democrático y republicano, deben (o deberían) ir en conjunto, en busca de un objetivo común, el acceso a la “cosa pública” y la participación activa de la ciudadanía, circunstancia que viene a romper la trama técnica, burocrática y de acuerdos a puertas cerradas, propios de la actividad política y especialmente, de los asuntos financieros².

¹

² Corti, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Abeledo Perrot, 2da. Edición, Buenos

Para comenzar a hablar sobre el tema en cuestión, debemos recordar que, el presupuesto es un instituto propio del derecho financiero o de las finanzas, el cual se plasmará en una norma que contendrá, para un determinado período de tiempo, la previsión de los ingresos y gastos que tendrá el Estado. Todo lo cual deberá contar con un grado de detalle, preciso, sobre sus aplicaciones por los diversos órganos gubernamentales, a efectos de satisfacer las diversas necesidades públicas de un Estado³.

Por otro lado, particularmente en el caso de la República Argentina, gozar de una forma de gobierno democrática, también implica la participación popular, lo cual queda plasmado en el art. 37 de la Constitución Nacional al garantizar “...*el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular*”. Asimismo, en esa línea se reconocen todos los derechos no enumerados, que nacen del mismo principio y de la forma republicana de gobierno (art. 33 de la Constitución Nacional)⁴.

En ese sentido, la Declaración de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen que, los mentados derechos no se limiten a la emisión del sufragio en las elecciones de representantes, sino que también implican el derecho a participar “directamente” en la dirección “de los asuntos públicos”⁵.

Asimismo, sobre la cuestión se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Yatama vs. Nicaragua”⁶, al resolver que la “... *participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos políticos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa*”.

Por otro lado, en el presente trabajo intentaremos desarrollar una herramienta que resulta indispensable a los efectos de garantizar la participación ciudadana en los actos de gobierno y, por ende, en el presupuesto participativo. Con ello nos referimos al deber de los Estados de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Aires, 2011, pp. 377 y ss.

³ Naveira de Casanova, Gustavo J., *Finanzas Públicas y Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2016, p. 123.

⁴ Cabe destacar que, en la Ciudad de Buenos Aires, la Constitución de la Ciudad ha avanzado en este instituto al incluir en su art. 52 que el legislador deberá “*fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación*”.

⁵ Cfr. instrumentos reconocidos en el art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional.

⁶ Sentencia del 23 de junio de 2005.

En el caso específico de Argentina, el derecho de acceso a la información pública quedó consagrado con el dictado de la 27.275, en el año 2016⁷, la cual tiene como objeto *“garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”* (art. 1°).

II. Presupuesto participativo. Derecho a la participación activa en los actos de gobierno – transparencia gubernamental.

Debemos interpretar a la transparencia gubernamental como aquella posibilidad de que cualquier ciudadano pueda tener conocimiento real y absoluto de los actos de la Administración, a los fines de poder tomar decisiones con la información adecuada.

La corrupción es una realidad que, aunque nos pese, está presente en todos los Estados alrededor del mundo. En palabras de Nino⁸, podemos definirla como aquella *“conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o para un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce o se beneficia con tal incumplimiento”*.

Sin embargo, contar con herramientas que permitan luchar contra esta práctica y, quizás utópicamente, intentar erradicarla resulta sumamente importante. Entre esas herramientas, sin lugar a dudas se encuentra la participación de la ciudadanía en los asuntos de Estado y para ello, es necesario un pueblo informado.

Está asociado, además, con la participación activa de la sociedad en los actos públicos, como eje central del funcionamiento de todo estado democrático de derecho. En esa inteligencia, los ciudadanos nunca podrán tener un real control de la actividad pública, si efectivamente no se garantiza el derecho de acceder libremente y sin condiciones, a los actos realizados por la Administración.

Entenderemos como “gobiernos abiertos” a aquellas administraciones en las cual sea conocida su gestión, sin lagunas, ni ocultamientos, que puedan dar lugar a los actos de corrupción o incumplimientos de deberes públicos. Al respecto, la

⁷ Disponible en la página web: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

⁸ Nino, Carlos S., *Un país al margen de la ley*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1992, p. 112.

política de gobierno abierto implicará un modo de gestión más dinámico, transparente y colaborativo entre la sociedad civil y el Estado, lo cual resulta impensado sin el avance tecnológico de por medio.

Hoy en día, es una realidad que los canales para comunicar con los que cuentan los gobiernos, son diversos y de alcance masivo y, en igual medida, las herramientas tecnológicas con las que cuenta la sociedad son variadas —y en la mayoría de los casos accesibles—.

Sin embargo, no alcanzara con estas condiciones para que se dé una gestión transparente, para ello, será necesario que el Estado tenga la voluntad de abrir todos sus portales, promoviendo que los ciudadanos se involucren y, por otro lado, será requisito que la sociedad civil y las organizaciones sociales, den como respuesta un interés real en participar activamente en la gestión de lo público.

De las afirmaciones antedichas, se soslaya que no podrá ser posible un efectivo control de la actividad gubernamental y de los actos de gobierno, si no se garantiza su acceso irrestricto.

III. Acceso a la Información Pública como mecanismo para asegurar la participación ciudadana

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en Argentina, como hemos señalado, se coronó, con la sanción de la ley 27.275, lo cual, asimismo importó el reconocimiento del principio de transparencia y el derecho de los ciudadanos a participar activamente en las decisiones de la Administración.

Del último informe realizado por la organización “Transparency International”, en el año 2019, la Argentina ocupa el puesto 66 de 180 del ranking mundial de transparencia internacional. Vale señalar que, en el año 2017, momento inmediato posterior a la sanción de la ley 27.275 nuestro país se encontraba en la posición 85, lo cual denota que los procesos institucionales llevados a cabo desde su dictado han dejado sus frutos positivos⁹.

La ley de acceso a la información, específicamente prevé en su Título II, que todos aquellos sujetos enumerados como obligados en el art. 7^o —con excepción de los mencionados en los incisos i y q—, deben facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública mediante sus páginas web internas (art. 32, de la ley 27.275).

⁹ Ver, <https://www.transparency.org/country/ARG>.

Asimismo, se estipula que todos los sujetos obligados, deberán publicar mediante medios digitales y en portales abiertos, los siguientes datos:

- Índice de la información pública en su poder, así como también, la metodología para acceder a ella —cómo y dónde, presentar el pedido de información—.

- Estructura de la organización y las funciones de cada sector.
- Listado de las autoridades y del personal, ya sea de planta permanente, transitoria o cualquier otra modalidad de contratación. Detallando, las funciones y posición en el escalafón.

- Escalas salariales de todas las categorías de empleados, detallando los componentes y subcomponentes del salario total.

- Los presupuestos asignados para cada sector del organismo, las modificaciones de cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado trimestralmente.

- Las transferencias de fondos provenientes o destinados a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios.

- Las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas, adquisiciones de bienes y servicios, al igual que los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras.

- Todo acto o resolución, de carácter general o particular, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos a tales fines.

- Informes de auditorías internas o externas, realizadas (previamente, durante o posteriormente) al propio organismo.

- Permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares.

- Todos aquellos servicios que brinda el organismo al público en general.

- Todo mecanismo disponible al público para que presente solicitudes de información o aquellos procedimientos para participar en la formulación de la política o el ejercicio del sujeto obligado.

- Información sobre la autoridad competente para recibir los pedidos de información y los procedimientos establecidos para interponer los reclamos correspondientes, ante una denegatoria. Esto se da en el marco de las disposiciones establecidas por la propia norma.

- Índice de los trámites realizados ante el organismo, así como también, los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones.
- Mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público, respecto de acciones u omisiones del sujeto obligado.
- Guía que contenga información sobre los sistemas que se utilizan para el mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y la categoría de información que pública.
- Acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar, de acuerdo con la ley 26.856 — Corte Suprema de Justicia y Tribunales de Segunda Instancia—.
- La información que responda a las solicitudes de información, hechas con más frecuencia.
- Las declaraciones juradas de los sujetos obligados a presentarlas en los ámbitos de acción.
- Cualquier otra información que resulte de utilidad o relevante para el ejercicio del DAIP. Asimismo, finalmente dispone que el acceso al Boletín Oficial —todas las secciones— será libre y gratuito, mediante su acceso *on line*.

Como hemos observado, de los puntos enumerados por la norma, se soslaya que la intención del legislador fue teniendo en miras el principio de “máxima divulgación”.

De los términos del art. 43 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, surge que, los Estados Parte tienen la obligación de generar y suministrar información relativa a la forma en que se asegura el efectivo goce en el derecho interno, en el caso que nos ocupa, del derecho de acceso a la información pública.

En efecto, de ese compromiso internacional, también viene impuesta las obligaciones asumidas de “adoptar medidas”, “hasta el máximo de los recursos disponibles”, “para lograr progresivamente”, “por todos los medios apropiados”, “la plena efectividad de los derechos (...) reconocidos”¹⁰.

Como señala Marcela Basterra, de todos estos compromisos asumidos internacionalmente relativos al derecho de acceso a la información pública, se manifiesta la necesidad de que el Estado adopte medidas necesarias para su plena vigencia y ejercicio.

Del principio de *máxima divulgación*, entonces, se impone la carga de

¹⁰ Basterra, Marcela. *El derecho de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A propósito del caso “Pérez Esquivel”*. Editorial Jusbaire, CABA, 2015, p.5.

recopilar, procesar y publicar toda aquella información que sea pública —y que no esté dentro de las excepciones establecidas por la ley 27.275— y como consecuencia de ello, nace el deber de transparencia y publicidad que debe tener la Administración.

III.a. Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción, fue firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Caracas el 4 de diciembre de 1996. En nuestro ordenamiento fue aprobada mediante la sanción de la ley 24.759¹¹.

Este instrumento, fue el primero en la materia y su firma mostró la intención internacional para contrarrestar la corrupción, mediante la publicidad y transparencia de los actos gubernamentales.

De sus enunciados surge que el objetivo principal es dejar a salvo de la corrupción la legitimidad de las instituciones públicas considerando, además, que la democracia representativa es *conditio sine qua non* para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Por su parte, entre los principales propósitos de la Convención, emanan los siguientes:

- Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Es prudente destacar que el tratado, instruye a los Estados parte a que asuman compromisos a nivel interno y enfatiza la importancia de tomar medidas preventivas (art. III de la Convención) a los fines de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las conductas corruptas.

Desde el año 1997, mediante la ley 27.759, nuestro país ha asumido los compromisos establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Sin embargo, como afirma Gordillo, este instrumento con carácter supranacional, no solo conlleva efectos propios en el área específica de responsabilidad penal y

¹¹ Promulgada el 13 de enero de 1997.

penal internacional, sino que también, generó cambios en todas las instituciones de derecho administrativo¹².

III.b. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Con el mismo énfasis que el instrumento internacional descrito, en el año 2003 se adoptó en Nueva York, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual fue posteriormente aprobada por el Congreso Nacional el 10 de mayo de 2006.

De sus términos se desprende que su finalidad principal será: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos (art. 1º).

El art. 10 de esta Convención, prevé respecto del acceso a la información, que cada Estado deberá adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública —de conformidad con los principios de su derecho interno—. En ese sentido, estipula que dichas medidas pueden incluir “a) *La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública*”.

En ese sentido, plantea la importancia de la participación ciudadana como mecanismo para promover la transparencia institucional, y en el art. 13 estipula que para fomentar la participación activa de personas y organizaciones que no pertenezcan al sector público a efectos de prevenir y luchar contra la corrupción, será prudente que cada Estado parte, determine una serie de medidas, entre ellas

¹² Gordillo Agustín, *Un corte transversal al derecho administrativo: La convención interamericana contra la corrupción*, publicado en LL, 1997-E, 1091. Reproducido, con modificaciones, en la conferencia “La contratación administrativa en la Convención Interamericana contra la Corrupción,” en V Encuentro de Asesores Letrados Bonaerenses, La Plata, Asesoría General de Gobierno, 1998, pp. 101 a 119.

se sugieren las siguientes: “a) *Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;* b) *Garantizar el acceso eficaz del público a la información;* c) *Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;* d) *Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:* i) *Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;* ii) *Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas”.*

Como corolario de los instrumentos internacionales mencionados, es posible destacar que el acceso a la información pública y la transparencia en los actos de gobierno, será un pilar fundamental a efectos de prevenir y luchar contra la corrupción.

Al respecto, es oportuno recordar que el derecho de acceso a la información pública se encuentra íntimamente relacionado con la transparencia gubernamental, ya que su ejercicio en forma plena, fomenta y garantiza la participación ciudadana.

En esa línea, el dictado de la ley de acceso a la información pública — 27.275— ha venido a colaborar con esta causa, profundizando el compromiso asumido internacionalmente como Estado, a tomar medidas preventivas destinadas a fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

IV. Transparencia en el derecho comparado

Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados tienen “la obligación de *promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público*, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores”¹³ (el destacado es añadido).

¹³ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4 “Obligación de las autoridades”; Declaración de SOCIOS Perú 2003, “Estudio Especial” citado, párr. 96. Corresponde mencionar que esta cuestión también ha sido recogida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “CIPPEC”, cfr. Fallos: 337:256, considerando 7º.

Consecuentemente con esta idea, contamos actualmente con diversas normativas que regulan la transparencia gubernamental, a nivel internacional. En esa tesitura, los Estados no solo prevén en sus normas el derecho de acceso a la información pública, como un pilar de la democracia, sino que también, la transparencia gubernamental y la participación ciudadana, como bases para el funcionamiento pleno de las instituciones públicas.

En ese marco, corresponde señalar algunos ejemplos:

- Estados Unidos: como hemos mencionado, nivel federal rige la *Freedom of Information Act* (FOIA), allí se establece que toda la información que se encuentre en posesión de la Administración es, por naturaleza, propiedad del pueblo. Consecuentemente con ello, el pueblo tendrá el derecho de acceder a toda aquella información que detente el Estado.

Asimismo, la norma establece el uso de medios electrónicos para requerir que las instituciones públicas pongan a disposición de los ciudadanos importantes volúmenes de información en las llamadas “salas de lectura electrónicas”.

En esta línea, la FOIA establece la obligación de divulgar información relativa al propio ejercicio del derecho de acceso a la información, por ello toda dependencia que sea sujeto obligado al FOIA deberá elaborar un informe en el que se rindan cuentas de la implementación de la norma, las actividades realizadas en consecuencia y hacer esta información pública de manera activa.

Por su parte, la FOIA establece que cada organismo deberá publicar por separado y de modo actualizado en el Registro Federal para guía del público: “(A) la descripción de su oficina central y las filiales, y de los lugares de atención, los empleados y los métodos a través de los cuales el público puede obtener información, entregar documentos o peticiones, u obtener decisiones; (B) información sobre el curso regular del trámite y el método por medio del cual sus funciones se canalizan y determinan, incluyendo la naturaleza y los requisitos de todos los procedimientos formales e informales disponibles; (C) la reglamentación de los procedimientos, la descripción de los formularios disponibles o los lugares en lo que éstos pueden ser obtenidos y las instrucciones sobre el alcance y el contenido de todos los documentos, informes o investigaciones; (D) las regulaciones sustantivas de aplicación general adoptadas con sujeción a la ley y las formulaciones de política general o interpretaciones de aplicación general elaboradas y adoptadas por la dependencia; y (E) toda modificación, revisión o

revocatoria de lo anterior”¹⁴.

- Brasil: mediante la sanción de la ley 12.527¹⁵, del año 2011, se dispuso la creación del órgano denominado “Controladoria-Geral da União”, como garante de la aplicación de los términos de dicha norma.

Al respecto, el Gobierno brasileiro ordenó que todos los órganos y entes vinculados al poder ejecutivo federal, publicaran la mayor cantidad posible de información de interés público en sus páginas web.

A tales efectos, se dictó un manual orientativo¹⁶, instruyendo como organizar la sección de acceso a la información, en sus sitios electrónicos. Bajo este manual, se pretende dar uniformidad a las publicaciones, respecto de su estructura, nomenclatura y el contenido de la información que, según la ley 12.527 de dicho país, debe ser de publicación obligatoria por parte de los órganos gubernamentales obligados.

Por su parte, el órgano de contralor mencionado — Controladoria-Geral da União— tiene la potestad de verificar el cumplimiento efectivo de los lineamientos brindados por el manual.

- Uruguay: dictó la ley 18.381¹⁷, por medio de la cual se dispuso el funcionamiento de la Unidad de Acceso a la Información Pública, como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

En consecuencia, la Unidad de acceso a la información pública, realizó una auditoría externa, a los fines de detectar periódicamente el grado de avance que tenían los sujetos obligados, por la norma citada, en el cumplimiento de sus disposiciones¹⁸.

Asimismo, su decreto reglamentario 484/2009, determinó que los sujetos obligados por la norma, deben realizar autoevaluaciones que informen sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

¹⁴ OEA, *El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 30 de diciembre de 2011, p. 98.

¹⁵ Ley 12.527, sancionada el 18 de noviembre de 2011, reglamentada por decreto 7724, del 16 de mayo de 2012.

¹⁶ Brasil. Acesso à informação/Governo Federal. *Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Federais*. 2ª versão. Disponible para su lectura en: <https://www.gov.br/acessoainformacao>

¹⁷ Ley 18.381, publicada en el Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay el 7 de noviembre de 2008.

¹⁸ OEA, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2016, p. 42.

- México: con la sanción de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁹, se establece que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, será la responsable de garantizar el normal ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, creó el portal web de transparencia²⁰, mediante el cual todos los ciudadanos tienen acceso a la información pública relacionada con las obligaciones establecidas en su ley general.

- Chile: Mediante la ley 20.285 de Acceso a la Información Pública²¹, creó al Consejo para la Transparencia, como un órgano autónomo de derecho público.

A su vez, se estableció como su objetivo principal, la promoción de la transparencia de la función pública, la fiscalización de las normas relativas a la transparencia y publicidad de los órganos de la Administración y garantizar el derecho de acceso a la información (art. 32).

Por su parte, estableció que todos los sujetos obligados de la Administración, cuenten en sus portales web con una sección de “Gobierno Transparente”, la cual debe gestionarse periódicamente para que los ciudadanos interesados tengan a disposición la información actualizada.

- Paraguay: La ley 5282, establece principios generales que precisan cuál es la información a divulgar por cada uno de los poderes del Estado, la cual debe mantenerse actualizada y a disposición de los interesados.

En este sentido, dispone que *“la información pública estará sometida a la publicidad, y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados”* (art. 3º)²².

¹⁹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

²⁰ Ver, <http://portaltransparencia.gob.mx/>.

²¹ Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la República de Chile el 20 de agosto de 2008.

²² Paraguay, Ley 5282, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, publicada el 18 de septiembre de 2014.

V. Transparencia presupuestaria

Como se ha advertido, existe una relación directa entre el acceso a la información pública y la transparencia, consecuentemente con ello, una de sus derivaciones más importantes es la transparencia presupuestaria.

En este entendimiento, la transparencia presupuestaria funcionara como sistema en el cual todas las partes interesadas —gobierno, instituciones de control y ciudadanos—, deberán tener conocimiento de la verdadera situación de las finanzas públicas de una nación y de esta forma, verificar que se cumplan los objetivos presupuestarios fijados oportunamente.

En esa línea, como señala Ubiratán de Souza, el presupuesto participativo es *“un instrumento privilegiado de distribución de los ingresos públicos, de la transparencia de la gestión del Estado y apto para la construcción de ciudadanía”*²³.

Cuando una sociedad tiene acceso a la información gubernamental y, específicamente, a las decisiones que toma el Gobierno de turno y como administra el presupuesto de su país, mejores y, más consientes, serán las decisiones que tome a la hora de elegir a sus representantes.

En nuestro ordenamiento, a nivel federal existe la ley 25.152 de Administración de los Recursos Públicos²⁴, en la cual se establece que *“La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla”* (art. 8º).

En esencia, un ciudadano que tiene un amplio acceso a las cuestiones presupuestarias cuenta con un mayor poder de información, lo cual se traduce en un sujeto con capacidad amplia para ejercer sus derechos y conocer las políticas administrativas llevadas a cabo por los gobernantes que estén en la Administración.

Como señala Sabsay, en una democracia participativa, poseer la información apropiada será un requisito indispensable para injerir en la marcha del gobierno, desde el plano de la sociedad civil²⁵.

²³ De Souza, Ubiratán, *El significado de la victoria de Lula en Brasil y la oportunidad de implementar el presupuesto participativo a nivel nacional*, 2003- Disponible en la página web <http://www.cta.org.ar/docs/documentosa1.html>

²⁴ Ley 25.512, sancionada el 25 de agosto de 1999

²⁵ Sabsay Daniel, *Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable*, capítulo actualizado en junio de 2003 del libro *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. Walsh, J. R.; Di Paola, M. E.; González Acosta, G.; López, H.; Rovere, M. B.; Ryan, D. E.; Sabsay, D. A., *La Ley*, septiembre 2000, p. 67- 82.

En esta tesitura, no alcanzará con el contralor que ejercen los distintos poderes del Estado entre sí, plasmado en el diseño de nuestra Constitución, al prever que el Poder Ejecutivo tenga su fiscalización por parte de los representantes del pueblo — Poder Legislativo—, en tanto, ese único mecanismo de control es insuficiente.

A lo largo de la historia se ha visto que este sistema de control no resulta del todo eficaz, por ello es que la participación ciudadana en los asuntos de Estado, ha venido a tomar un papel preponderante.

Que la sociedad civil tenga conocimiento del manejo financiero de la Administración y, por consiguiente, de la rendición de cuentas del erario público, resulta esencial a la hora de fortalecer la idea de democracia participativa y republicana.

En ese orden, la participación crítica ciudadana en la actividad gubernamental, implica una serie de presupuestos²⁶ o condiciones con las cuales se deberá contar:

- Un ciudadano con la capacidad de emitir un juicio crítico sobre la Administración;
- Contar con los elementos necesarios para llevarlo a cabo de forma razonada; y
- Tener la posibilidad de que su opinión sea divulgada y contrastada con la de otros individuos.

Consecuentemente con esta idea, no solo debemos contar con una sociedad civil que quiera participar activamente de la actividad llevada a cabo por la Administración, sino que deberá tener la capacidad y los medios suficientes para realizarlo. Entre las herramientas indispensables, se encuentra el acceso a la información cierta y veraz como una piedra fundamental, para lograr ese objetivo.

Asimismo, esto supone que el ciudadano interesado, podrá contar con el acceso ilimitado a la información recopilada y elaborada por el Estado respecto de su gestión y, por otro lado, un sujeto pasivo que colabore con esa entrega, necesaria, para forjar su opinión.

En los términos de Bobbio, la transparencia de la “*res pública*” es un elemento fundamental de la democracia y, por lo tanto, de los estados democráticos modernos. Todo lo cual viene a erradicar la antigua creencia de que

²⁶ López Ayllon Sergio, *Acceso a la Información Pública*, en Derechos Fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional; Coordinador; Miguel CARBONELL, UNAM, México, 2002, p. 470 y ss.

los asuntos del Estado debían ser secretos y que las decisiones importantes fueran tomadas en silencio, alejadas a las miradas del pueblo²⁷.

Como venimos advirtiendo, la participación activa de la sociedad será importante a la hora de intentar controlar el manejo de las cuentas públicas. En ese orden, será trascendental contar con toda la información relacionada a la materia, la cual, además sería aconsejable que esté organizada y sistematizada para el entendimiento común.

Es una realidad que la publicación de cuestiones presupuestarias, tendrá tecnicismos que solo serán entendidos por unos pocos expertos, entendemos que un gobierno de puertas abiertas debe procurar aumentar el nivel de acceso de información de su gestión financiera, no solo desde la publicación en sus portales, sino que complementando esto con información que resulte simple de comprender para la sociedad en su conjunto.

Esta tarea debe ser llevada a cabo utilizando todos los recursos tecnológicos con los que cuenta un Estado, a los fines de favorecer a la comprensión colectiva y acercar a los ciudadanos a la rendición de cuentas de su gobierno, de esta manera contaremos con una sociedad más capacitada, informada, instruida y motivada para involucrarse razonablemente en el control de la actividad estatal. Todo ello, fortalecerá el sistema de rendición de cuentas, logrando una comunicación fluida y eficiente entre la sociedad civil y los organismos estatales.

V.a. Medición de los niveles de transparencia presupuestaria

Desde el año 2006 desde la organización internacional International Budget Partnership²⁸ realiza la Encuesta de Presupuesto Abierto en la cual simultáneamente se analiza en 117 países, diversos indicadores que permiten ponderar el acceso a la información fiscal de los Estados y la participación en el proceso presupuestario.

Asimismo, corresponde resaltar que el objetivo de la encuesta es lograr que todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables o alejados de los

²⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 65.

²⁸ La International Budget Partnership, es una alianza entre diferentes organizaciones civiles e instituciones académicas de todo el mundo, con la finalidad de establecer áreas de investigación respecto de las prácticas de transparencia presupuestaria en todos los países. Para ello, evalúan que los individuos de un Estado posean acceso a la información referida a la recaudación y los gastos públicos, el proceso de toma de decisiones políticas y el trabajo llevado a cabo por los órganos auditores. Desde 2006, cada dos años se realiza la Encuesta de Presupuesto Abierto. Para ampliar, visitar la página web: <https://www.internationalbudget.org/>.

recursos necesarios para acceder a dicha información, puedan participar del debate sobre la manera en que se recaudan los fondos públicos y como se gastan.

Vale mencionar que esta encuesta internacional es el resultado de un proceso investigativo basado en evidencias, con participación estatal y revisión por organizaciones de la sociedad civil y académica. En el caso de nuestro país, la organización encargada de encabezar el análisis y participar de esta mesa de discusión internacional en la International Budget Partnership, es la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)²⁹, quien cumple una función social importante y un rol activo en la defensa de derechos. La encuesta mencionada, se divide en tres ejes centrales, los cuales evaluaremos a continuación:

Transparencia y acceso a la información presupuestaria: Esta temática evaluará si los gobiernos ponen a disponibilidad de la sociedad civil la información presupuestaria en forma integral.

Esta encuesta utilizará 8 documentos presupuestarios y evaluará 109 indicadores, a los fines de puntuar a los países con una escala del 0 al 100, lo cual también se llamará, Índice de Presupuesto Abierto.

De la Encuesta de Presupuesto Abierto del año 2021, surge que la Argentina obtuvo un puntaje de 50, con un promedio mundial fijado en 45, lo cual lo colocó en el lugar 52 de la clasificación realizada sobre la base de 120 países (cfr. gráfico en ANEXO I).

Si bien se ha establecido un “promedio mínimo” de 61 puntos del índice, para fomentar un debate público informado, la Argentina ha tenido un leve progreso con relación a la última evaluación del año 2019, en la cual obtuvo un promedio de 54 puntos.

Como hemos dicho, actualmente tiene 50 puntos, sobre una escala de 0 a 100, considerando que 61 sería un presupuesto mínimo, no nos encontramos tan lejos de alcanzar ese primer objetivo.

Participación en el proceso presupuestario

Este eje tendrá como objetivo establecer las oportunidades reales con las que cuenta la sociedad para participar activamente y que sean ofrecidas por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Auditoría General de la Nación, en las etapas del proceso de elaboración del presupuesto.

En este eje temático, Argentina cuenta con un desempeño bajo, de hecho

²⁹ Para más información sobre los trabajos de investigación, las acciones judiciales y los reclamos administrativos llevados a cabo por la ACIJ, ver su página web: <https://acij.org.ar/>.

nos encontramos con un puntaje de 15 sobre una escala de 0 a 100 (siendo 100 lo más óptimo). Sin embargo, esta poca participación por parte de la sociedad civil es una problemática a nivel mundial, ya que de los datos comparativos realizados en la encuesta de presupuesto abierto 2021, surge que el promedio mundial es de 14/100.

Como ejemplo, podemos observar que entre los países con más acceso a la participación pública en la toma de medidas presupuestarias se encuentran Corea del Sur (59 puntos), Reino Unido (54 puntos), Nueva Zelanda (48 puntos), Australia (37 puntos), Canadá (26 puntos), Estados Unidos (22), entre otros³⁰.

El rol de los órganos de control

Aquí lo que se evaluará será el rol y la función que cumplen los poderes legislativos y las entidades de fiscalización en el proceso presupuestario, en el caso de nuestro país, el Congreso y la Auditoría General de la Nación.

Por su parte, debemos aclarar que de la ponderación unilateral de cada organismo de control se obtuvo que el desempeño de la Auditoría General de la Nación es de del 78/100, mientras que el del Poder Legislativo se limita a un 42/100³¹.

En ese sentido, respecto del Congreso de la Nación, se sugiere como recomendación *“Formalizar las reuniones públicas existentes de la “Comisión de Presupuesto y Tesorería” para garantizar la participación pública durante los debates legislativos sobre el presupuesto. Siempre que sea producido y publicado, la Legislatura debe permitir que miembros del público u organizaciones de la sociedad civil testifiquen durante sus audiencias sobre el Informe de Auditoría”*.

Asimismo, en cuanto a la Auditoría General de la Nación de Argentina se entiende que debe priorizar las siguientes acciones para mejorar la participación pública en el proceso presupuestario: *“Establecer mecanismos formales para que el público contribuya a las investigaciones de auditoría pertinentes”*.

Análisis de la Encuesta de Presupuesto Abierto

Como consecuencia de los términos esbozados, podemos concluir que tener una herramienta de investigación y de recopilación de datos, como lo es la Encuesta de Presupuesto Abierto, la cual es realizada por diversas organizaciones

³⁰ Encuesta de Presupuesto Abierto 2021, todos los datos disponibles en: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021>

³¹ Datos citados en <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/argentina>, ya citada.

no gubernamentales en una extensión de 120 países alrededor del mundo, es realmente un aporte valioso a los fines de seguir consolidando la transparencia gubernamental.

Con un estudio detallado, abordando los tres ejes señalados, no solo obtenemos un panorama general de nuestro país y de cómo es el estado de la transparencia, el acceso a la información presupuestaria y la participación de la ciudadanía, sino que también, sirve como contralor y como instrumento a tomar en cuenta por los Estados.

Por otro lado, del análisis progresivo que se viene realizando desde el año 2006 —en el cual comenzó a efectuarse la encuesta mencionada— permite ver los avances y conquistas que se han hecho en distintos países y poder tomar como ejemplo en nuestro país, los diseños utilizados en aquellos Estados donde la participación en cuestiones presupuestarias y gubernamentales ha ido aumentando su efectividad.

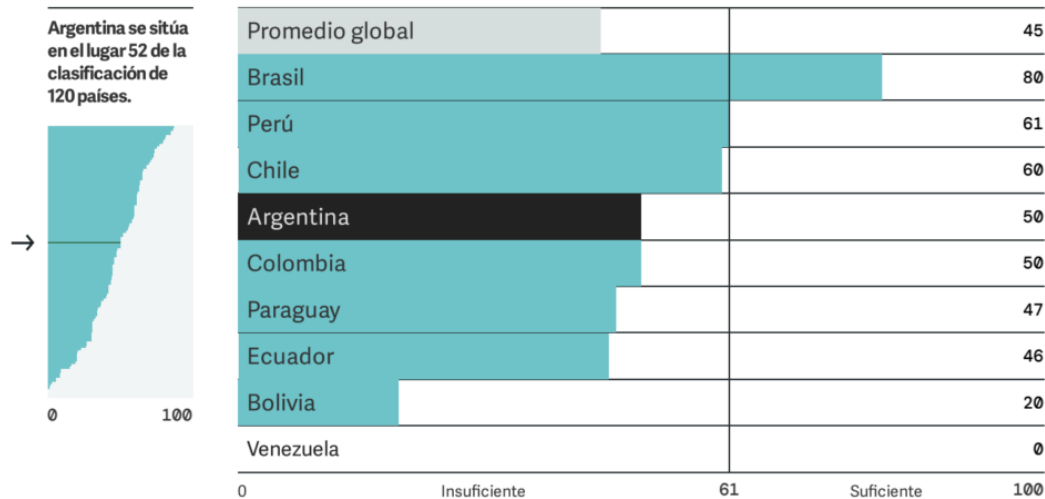
Finalmente, los resultados arrojados en esta última encuesta del año 2021, permiten evaluar en qué situación nos encontramos, cuáles son las barreras que aún no logramos superar para alcanzar una transparencia, al menos, optima, y de esta forma tomar conciencia que desde el Estado se deberán profundizar los esfuerzos para que la intervención de la ciudadanía en esta materia y en el conocimiento de la información presupuestaria vaya mejorando progresivamente.

En conclusión, una actividad presupuestaria transparente, necesariamente deberá incluir mecanismos institucionales que permitirán a la ciudadanía acceder de forma pública, gratuita, veraz y sencilla a toda aquella información que verse sobre cuestiones presupuestarias, participar no solo desde su creación, sino también en la ejecución y control estatal³².

Anexo I³³

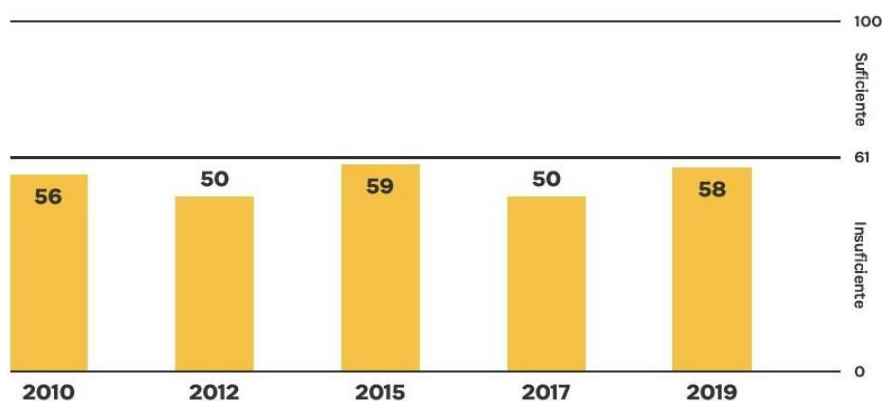
³² Corti, Horacio. *Obra op. cit.*, pp. 378 y ss.

³³ Fuente del gráfico disponible en la página web de la ACIJ: <https://acij.org.ar/argentina-ocupa-el-lugar-52-de-un-ranking-de-120-paises-en-transparencia-presupuestaria/>



Anexo II³⁴

¿Cómo ha cambiado la puntuación de transparencia a lo largo del tiempo?



VI. Presupuesto participativo

Como es de público conocimiento, en las democracias tradicionales, el análisis y debate del presupuesto público solo se encontraba disponible para ser tratado en el poder legislativo, es decir, si bien existía una cierta participación ciudadana mediante la representatividad de este órgano, era el único acercamiento de la sociedad con esta temática.

Sistema que contemplaba una elaboración a cargo de un sector especializado en el área económica y de finanzas de la Administración, para que luego de su creación, sea girado al Poder Legislativo a los fines de ser tratado en

³⁴ Fuente del gráfico, página web de la ACIJ, antes citada, y el informe total en el sitio web de la International Budget Partnership https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf.

sus Cámaras.

Como se ha señalado, la importancia de que un Estado cuente con un “presupuesto participativo”, recae en la trascendencia que se le da al ciudadano, ya que, de esta manera no solo se otorga información pública que antes solo estaba reservada, sino que, además, se le permite participar en su creación y, a *posteriori*, control de su ejecución.

Para comenzar a hablar del origen de este instituto, debemos remontarnos al año 1989 en Porto Alegre, Brasil. Luego de una victoria del Partido de los Trabajadores (PT) en esa ciudad, dicho gobierno se encontró con una sociedad con profundas desigualdades económicas y sociales, pero que tenía ansias de participar activamente para intentar modificar su situación³⁵.

Ese contexto, se generó un sistema de asambleas ciudadanas, mediante el cual se le dio voz al pueblo. En otras palabras, se creó un sistema que permitió a la sociedad a incidir en la toma de decisiones sobre los gastos de ese municipio.

A efectos de implementar este instituto, Porto Alegre dividió a su territorio en 16 sectores y en cada uno de ellos organizó la participación ciudadana. Asimismo, cada asamblea local, tenía la potestad de definir sus prioridades.

Con esta experiencia y sus resultados, distintas ciudades de América Latina fueron implementado este sistema de participación. Posteriormente, se trasladó a Europa, adoptando esta herramienta como otra forma de participación ciudadana y de gestión, adecuando el modelo a sus propias realidades y tradiciones democráticas.

VI.a. Análisis de la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires

Si bien en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires esta forma de participación estaba prevista en su texto desde el año 1996, con la crisis política y de representatividad de las instituciones democráticas lamentablemente transitadas en Argentina durante el año 2001 —y subsiguientes—, se creó un momento propicio para reflotar este recurso y tratar de impulsar, aquello que solo estaba “escrito” en el texto constitucional porteño³⁶.

La profunda crisis política, vino para replantear muchas cuestiones relacionadas con la gestión de lo público y su control. El ciudadano tomó un rol

³⁵ GENRO, Tarso y DE SOUZA, Ubiratán; *Presupuesto Participativo*. La experiencia en Porto Alegre; EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

³⁶Si bien en el presente trabajo, nos centraremos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, este nuevo análisis respecto de la participación ciudadana, consecuencia de los eventos institucionales que tuvieron lugar en el año 2001, se dieron en todo el país, a nivel provincial y municipal.

preponderante y ese suceso hizo eco en diversos estamentos de la Administración.

Volviendo a los orígenes del presupuesto participativo, la Convención Constituyente (de la Constitución local) dejó entrever una crítica al sistema representativo tradicional. En ese entonces, el Convencional Argüello expresó, *“Por otra parte, desde el punto de vista ideológico, creemos que la creación de nuevos actores políticos y sociales a partir de estos mecanismos es muy importante porque a través de ellos se va a discutir concretamente el ingreso de proyectos y propuestas de la sociedad a los mecanismos más opacos y sofisticados que presenta la administración pública, como la elaboración del presupuesto”*³⁷.

Por su parte, el convencional Jozami sostuvo que *“sabemos que en la medida en que el presupuesto es secreto y que no existe control sobre él, no hay posibilidad alguna de influir, de debatir ni de controlar ninguna de las políticas de gobierno”*.

De esas expresiones, se deja ver un mensaje sincero y crítico, sobre la escasa información presupuestaria con la cual contaba la sociedad y la falta de mecanismos para ejercer la participación ciudadana.

En ese orden, la igualdad en la democracia lleva a que se persista en una constante búsqueda de la mayor participación de los miembros de la comunidad en las decisiones políticas, no limitándose a aceptar el voto como la única expresión de esta participación.

En consecuencia, se han incorporado en la Constitución de la CABA nuevos elementos para promover una mayor participación política a través de la audiencia pública, el presupuesto participativo y la división de la Ciudad en unidades territoriales descentralizadas con funciones de planificación, ejecución y control en forma exclusiva y concurrente con el Gobierno de la Ciudad.

Se han definido, además, mecanismos de democracia semidirecta como el referéndum, la consulta popular, la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley y la revocatoria del mandato.

Art. 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Como hemos señalado, el art. 52 de la Constitución porteña, ha previsto la participación ciudadana en la elaboración y contralor del presupuesto.

³⁷ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2016.

En esa línea, establece “*el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos*”.

En cuanto al mecanismo para ejecutar esta potestad de la ciudadanía, se establece mediante el sistema de “Comunas”.

Profundizando esta cuestión, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, prevé la división de su población en “unidades territoriales” descentralizadas — Comunas— y con funciones de planificación y control, sobre las cuestiones de gobierno, en forma concurrente con el Poder Ejecutivo local.

Asimismo, las Comunas, cumplirán un rol preponderante al momento de que efectivizar la participación ciudadana, ya que, mediante su intervención, se deberán realizar las audiencias públicas previstas en la ley fundamental.

Entre las temáticas posibles que trataran las audiencias públicas, se encuentra el procedimiento de consulta popular del presupuesto participativo³⁸.

Cabe destacar que este sistema de comunas, es uno de los tantos elementos con los que cuentan las democracias participativas. Entre otras herramientas, de democracia semidirecta, se encuentra el referéndum, la consulta popular no vinculante y la iniciativa popular de leyes.

Por su parte, podemos decir que el presupuesto participativo, vigente en la Ciudad de Buenos Aires, particularmente se distingue del sistema nacional previsto en la ley 24.156³⁹, en tanto, prevé un sistema de participación ciudadana vinculada específicamente al destino de los recursos que satisfacen los gastos públicos.

VI.b. Jurisprudencia

Un caso relevante en la Ciudad de Buenos Aires, es “García Elorrio”. Esta causa, un habitante de la Ciudad interpuso, en carácter de ciudadano con derecho a participar en la formulación de prioridades para la elaboración del presupuesto, una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y contra la Legislatura de la Ciudad, con el objeto de que se ordene sancionar, promulgar e implementar la ley que fije los procedimientos de consulta acerca de las prioridades de asignación de recursos del presupuesto, de conformidad con lo que determina

³⁸ Basterra Marcela (directora), *Constitución de la CABA. Edición comentada*, editado por Enzo L. Pagani; Alejandro G. Fernández; prólogo de Horacio D. Rosatti. – 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2016.pp. 33 y ss.

³⁹ Sancionada: 30 de septiembre de 1992. Promulgada Parcialmente: 26 de octubre de 1992.

el mencionado art. 52 de la Constitución local.

De esta situación, surgió el interrogante si debe ser el Poder Judicial quien debe entrometerse en una cuestión puramente de organización ejecutiva.

El accionante alegaba diversas omisiones por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las cuales, según su postura, afectaban el derecho concedido en el art. 52 de la Constitución local y en los arts. 9º y 29 de la ley 70, en cuanto garantizan la participación ciudadana *“en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad”*.

En la sentencia, luego de señalarse que las omisiones legislativas respecto de implementar diversas instituciones públicas de carácter participativo, afectan derechos de incidencia colectiva y habilitan el litigio de quien sienta vulnerado ese derecho⁴⁰, se dividió el tratamiento en dos ejes, dada la distinta situación jurídico institucional en que se encuentran los poderes Ejecutivo y Legislativo (respecto de las omisiones apuntadas por el accionante).

Por un lado, en cuanto a la responsabilidad que le cabe al Poder Legislativo, si bien se afirmó que le corresponde el deber de dictar la ley a la que se refiere el art. 52, también se llegó a la conclusión de que en ese caso concreto no se presenta un incumplimiento de tal obligación.

Para fundar esa decisión el magistrado destacó que, en virtud de la garantía de efectividad que contiene el art. 10 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto establece que *“los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”*, el Poder Ejecutivo ya ha adoptado desde hace tiempo las medidas suficientes para tornar operativa la cláusula del art. 52 antes citado y, de esa forma, permitir que por dicho cauce se ejerzan los derechos que aquél otorga a los ciudadanos.

De esa forma, y más allá de que el mandato constitucional del dictado de una “ley” formal que reglamente el presupuesto participativo no se haya efectivizado, sostiene que lo concreto es que no media una directa “relación de causalidad” entre esa omisión y la afectación de derechos que causa la falta o defectuosa implementación del “procedimiento de presupuesto participativo”. Ello

⁴⁰ SALA II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, en la causa “García Elorrio, Javier María c/GCBA s/amparo”, expte. n° 3586/0, decisión del 19 de mayo de 2003; y Sala II de la Cámara del fuero, en los autos “Confederación General Económica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA s/amparo”, expte. n° 17813/0, sentencia del 11 de septiembre de 2007.

en virtud de la existencia de actos administrativos generales que regulan la materia y revelan que no faltan las medidas necesarias para tornar exigibles y operativas las normas. En ese sentido, el magistrado, sostuvo que correspondía rechazar la demanda dirigida contra el Poder Legislativo.

Por otra parte, respecto de la omisión del Poder Ejecutivo, la sentencia fue condenatoria. Se entendió que, si bien no existe una obligación constitucional expresa de enviar un proyecto de ley a la Legislatura porteña, los actos administrativos tendientes a facilitar el ejercicio del presupuesto participativo, no se adecuaron a lo previsto en el texto de la norma.

Se hizo hincapié en la falta o escasa publicidad que se contemplaba para la difusión de las audiencias públicas. En ese sentido, se afirmó que el Poder Ejecutivo no tuvo en cuenta que la idea primordial de las mentadas audiencias es la participación de todo habitante que así lo desee. Por el contrario, con una publicidad difusa de las convocatorias a las audiencias, el diseño plasmado en la norma constitucional, se ve alterado.

En el decisorio, el tribunal hizo lugar parcialmente a la demanda y ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a que instrumente debidamente los procedimientos participativos de consulta, considerando además lo prescripto en la ley 70⁴¹.

En efecto, la condena ordenaba, hasta tanto se dicte una ley específica, a que: a) cumplir con los recaudos legales exigidos por el art. 11 de la Ley de Procedimientos Administrativos para que el reglamento que se utilice a tal fin pueda “producir efectos” y considerarse una norma vigente; b) aplicar los recaudos de publicidad previstos en el art. 45 de la ley 6 para la difusión de las principales instancias de participación que se prevean en el marco de las normas reglamentarias respectivas; y c) contemplar en la norma reglamentaria un mecanismo que asegure la participación en la etapa de “seguimiento” de la ejecución de las prioridades de asignación de recursos aprobadas, de conformidad con lo dispuesto por los art. 9° y 29 de la ley 70.

Posteriormente, la causa fue apelada y llegó a la Cámara de Apelaciones del fuero Contencioso, Administrativo y Tributario. Allí se confirma parcialmente la sentencia y, en lo que aquí interesa, se ordena al Gobierno de la Ciudad a que, a) cumpla con los recaudos legales exigidos por el artículo 11 de la Ley de Procedimientos Administrativos con relación a la resolución n° 25/08; y b) arbitre

⁴¹ Ley 70, Ciudad de Buenos Aires, sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad.

los medios conducentes para la real ampliación de la convocatoria en miras de posibilitar el cumplimiento de los arts. 9º, 10 y 29 de la ley 70, a través de los mecanismos que considere pertinentes a tales fines.

Cabe destacar que, contra dicho decisorio la demandada interpuso un recurso de inconstitucionalidad, el cual finalmente fue desestimado. Sin perjuicio de ello, lo relevante, es el hecho que sucedió con posterioridad. El actor, luego de que el Gobierno de la Ciudad interponga el recurso mencionado, intentó “desistir de la acción y del derecho”. Sin embargo, el magistrado a cargo lo desestimó, con fundamento en la inventariada jurisprudencia del fuero y de la Corte Suprema de la Nación. Al respecto, sostuvo respecto del ejercicio de los derechos colectivos que *“en la medida en que el actor ha accionado en defensa de un derecho que no es sólo suyo, sino que también compete al resto de los ciudadanos y ciudadanas de Buenos Aires, en modo alguno, puede desistir de un derecho que comparte con un colectivo, beneficiario de los efectos de las sentencias de fondo que se han dictado en autos”*.

Corresponde mencionar que, a la actualidad, no se cuenta con una ley específica que regule su funcionamiento.

VII. CONCLUSIONES

Como se ha intentado destacar, las sociedades modernas en las últimas décadas han intentado dar un giro y salir de aquellas democracias cerradas, robustas y arcaicas, para enfocarse en lograr alcanzar los estándares de democracias participativas.

Para recorrer este camino, se han implementado herramientas y procesos que mejoran y nos acercan a lograr este objetivo. Es dable destacar que, para poder efectivizar el acceso a la participación ciudadana, es necesario un Estado que respete y garantice ciertas pautas. Entre las diversas herramientas con las que se cuenta para ejercer este derecho a la participación, contamos —como hemos dicho—, en primer lugar, con el acceso amplio a la información pública. Este derecho, el cual hemos intentado demostrar que, no solo es importante en cualquier democracia, deja marcar una trazabilidad en distintas materias.

Con acceso a la “cosa pública”, aquello que era impensado en los comienzos de las democracias, hoy es una realidad cada vez más vigente en las diversas formas de Estados modernos.

Las diferentes medidas adoptadas en los Estados modernos y,

particularmente, en el caso de Argentina —no solo a nivel nacional, sino también, provincial y municipal—, como hemos analizado en el presente trabajo, pone de manifiesto un gran avance en la materia de acceso a la información y, por otra parte, pone en eje de discusión la importancia de la participación pública en los actos de gobierno y la toma de decisiones gubernamentales⁴². Todo lo cual, colabora con el fortalecimiento de un Estado de derecho democrático y republicano.

Con esto, intentamos resaltar que la trascendencia que tiene una sociedad informada, el ejercicio de este derecho permite que los ciudadanos se interioricen en las cuestiones de gobierno, en la toma de decisiones y en el control de las políticas que se ejecuten. Asimismo, genera un ida y vuelta (Estado-Ciudadano) fructífero, donde cada uno de los extremos puede enriquecerse. No solo es importante el enfoque desde la sociedad, en cuanto a que logra participar en cuestiones políticas y en la toma de decisiones, sino que, al Estado, ese intercambio le permite conocer las prioridades de su pueblo.

Seguidamente y de la mano con el derecho de acceso a la información, viene la transparencia y el gobierno abierto.

Contar con una sociedad civil que participe activamente en los actos gubernamentales, así como también una herramienta necesaria para la lucha contra la corrupción y, por consiguiente, obtener instituciones más transparentes y favorecer a una democracia participativa.

En lo que respecta a la transparencia en materia presupuestaria y el desarrollado concepto de “presupuesto participativo”, es preciso abordar esta cuestión desde dos aristas. Por un lado, la cuestión presupuestaria como herramienta —económica— necesaria a la hora de garantizar el ejercicio de derechos, en este caso el derecho de acceso a la información pública y con ello, garantizar la transparencia gubernamental.

Mediante la asignación de partidas necesarias, se podrán destinar los recursos suficientes para el ejercicio pleno de este derecho. Ello, no solo implicará los bienes necesarios para el funcionamiento de los órganos garantes, sino también los medios para fomentar el acceso a este derecho (de información), mediante educación, capacitación y publicidad institucional. Otro requisito fundamental y, nos atreveríamos a decir que en los tiempos que corren, es la

⁴² BASTERRA Marcela, *La tensión entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales*, La Ley, Buenos Aires, 2021. Cita on line: TR LALEY AR/JUR/3789/2021.

inversión en el desarrollo tecnológico e informático. A través de los avances logrados en las últimas décadas, se ha acercado de una forma más ágil, segura y rápida, los datos recopilados por el Estado a la sociedad civil y a todos aquellos sujetos interesados en conocerla.

El auge de las gestiones abiertas y transparentes, solo puede ser sostenido con una Administración que decida invertir en el desarrollo óptimo e integral de este derecho y esto sin dudas, es mediante el avance en las nuevas tecnologías.

La transparencia presupuestaria entonces, implicará tener conocimiento real del manejo de las finanzas públicas de una nación, lo cual permitirá a la sociedad y a todos los sujetos interesados, verificar que se cumplan los objetivos presupuestarios fijados oportunamente.

En segundo lugar, es preciso recordar que la cuestión presupuestaria estará ligada a su transparencia y accesibilidad a la ciudadanía. Contar con un presupuesto participativo, en el cual la sociedad pueda tener conocimiento de cómo será la administración del erario público, a que derechos se intentará garantizar mediante la adjudicación de gastos y, como es pensado, diagramado y utilizado el erario público, implicará contar con una sociedad con el poder necesario para analizar las gestiones de gobierno y, en consecuencia, frente a ello adoptar las medidas que considere necesarias.

Para concluir, es relevante destacar el rol fundamental que cumple la sociedad en el “presupuesto participativo”, aún, cuando se cuente con leyes que permitan su ejercicio y un Estado que promueva institucionalmente el ejercicio de esta herramienta de democracia semidirecta, deja en las manos de la ciudadanía un protagonismo sustancial.

Podemos afirmar que, participar activamente en la toma de decisiones relativas a las cuestiones públicas, ejercer el control de las políticas llevadas a cabo y el posterior seguimiento de su ejecución implica, no solo debatir popularmente el destino de los fondos y sus prioridades, sino que también exige, como condición previa y necesaria, tener una sociedad informada e interiorizada, con acceso a la información pública, todo ello dota de transparencia —valor muchas veces olvidado— el proceso participativo.

En consecuencia, un Estado que contemple y respete la participación de la comunidad en el proceso presupuestario, otorgando para ello la debida información pública, conforma una instancia más de interacción y expresión de la voluntad popular.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BASTERRA, Marcela. *El derecho de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. A propósito del caso “Pérez Esquivel”. Editorial Jusbaire, CABA, 2015, p.5.

BASTERRA Marcela (directora), *Constitución de la CABA. Edición comentada*, editado por Enzo L. Pagani; Alejandro G. Fernández; prólogo de Horacio D. Rosatti. – 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2016.pp. 33 y ss.

BASTERRA Marcela, *La tensión entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales*, La Ley, Buenos Aires, 2021. Cita on line: TR LALEY AR/JUR/3789/2021.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 65.

CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Abeledo Perrot, 2da. Edición, Buenos Aires, 2011, pp. 377 y ss.

DE SOUZA Ubiratán, *El significado de la victoria de Lula en Brasil y la oportunidad de implementar el presupuesto participativo a nivel nacional*, 2003- Disponible en la página web <http://www.cta.org.ar/docs/documentosa1.html>

GENRO, Tarso y DE SOUZA, Ubiratán; *Presupuesto Participativo*. La experiencia en Porto Alegre; EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

GORDILLO Agustín, *Un corte transversal al derecho administrativo: La convención interamericana contra la corrupción*, publicado en LL, 1997-E, 1091. Reproducido, con modificaciones, en la conferencia “La contratación administrativa en la Convención Interamericana contra la Corrupción,” en V Encuentro de Asesores Letrados Bonaerenses, La Plata, Asesoría General de Gobierno, 1998, pp. 101 a 119.

LÓPEZ AYLLON Sergio, *Acceso a la Información Pública, en Derechos Fundamentales y Estado*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional; Coordinador; Miguel CARBONELL, UNAM, México, 2002, p. 470 y ss.

NAVEIRA de Casanova, Gustavo J., *Finanzas Públicas y Derecho Financiero*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2016, p. 123.

NINO Carlos S., *Un país al margen de la ley*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1992, p. 112.

SABSAY Daniel, *Constitución y ambiente en el marco del desarrollo*

sustentable, capítulo actualizado en junio de 2003 del libro Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. Walsh, J. R.; Di Paola, M. E.; González Acosta, G.; López, H.; Rovere, M. B.; Ryan, D. E.; Sabsay, D. A., La Ley, septiembre 2000, p. 67- 82.