



# Participación pública en la provincia de Buenos Aires

Aprendizajes de una experiencia  
práctica y 10 recomendaciones  
para la participación genuina

ABRIL 2022



**Participación pública  
en la provincia de  
Buenos Aires**

## PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### **Aprendizajes de una experiencia práctica y 10 recomendaciones para la participación genuina<sup>1</sup>**

En agosto de 2021 el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires dio a conocer un anteproyecto de ley para reformar el Código Procesal de Familias, Civil y Comercial provincial (puede accederse a más información sobre la importancia de discutir adecuadamente esa reforma en [este documento](#)).

Junto con la presentación del anteproyecto, el Poder Ejecutivo organizó una serie de espacios para la discusión pública, consistentes en:

- La realización de mesas de trabajo temáticas virtuales, bi-semanales, facilitadas por el Poder Ejecutivo a las que se invitó a participar a distintas organizaciones y personas, totalizando casi 100 reuniones de trabajo.
- La puesta a disposición de un [foro público](#), para realizar comentarios escritos sin invitación previa.
- La realización y difusión de actividades de tipo académico.

Estos mecanismos derivaron en numerosos cambios al anteproyecto en cuestión<sup>2</sup>. Contar con estas y otras instancias de deliberación es de suma importancia, en especial respecto de leyes que se discuten solo cada varias décadas como es el caso de los códigos procesales, y que en la práctica tienen un impacto significativo en la vida de muchas personas (en este caso, las que acuden de manera cotidiana a los tribunales de justicia de la Provincia para encontrar solución a conflictos legales, y las que trabajan en torno a los procesos judiciales).

Por esta razón, y conscientes de los desafíos de llevar a la práctica espacios de deliberación significativos -en especial en un territorio tan extenso y diverso como la Provincia-, en este documento nos proponemos construir una hoja de ruta con recomendaciones para lograr una participación genuina, en línea con los estándares internacionales que se aplican en la materia. Estas propuestas constituyen guías con un foco puesto en el largo plazo, que pueden servir de horizonte para reformas más o menos incrementales de conformidad con los recursos de los que se dispongan, los aprendizajes graduales que se acumulen en diferentes instancias de participación, y otras consideraciones prácticas que surjan del particular contexto de la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>1</sup> Este documento se elaboró en el marco del proyecto “Nuevos Aires: por una Justicia para los Derechos”, sobre el que puede conocerse más en <https://cidc.org.ar/nuevos-aires/>. Agradecemos las contribuciones y comentarios del Instituto de Derecho Procesal de la Universidad Nacional de La Plata, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y de representantes del Poder Ejecutivo que han liderado el proceso participativo en análisis, además de las ideas intercambiadas en conversaciones informales con distintas personas que participaron en los espacios de trabajo.

<sup>2</sup> Según ha informado el Poder Ejecutivo, se han totalizado más de 300 cambios entre el documento original y el actualizado.

En este ejercicio, a partir de la participación en varias de las mesas referidas, la consulta a distintas personas y organizaciones, y la revisión de literatura<sup>3</sup> y normativa relevante, se elaboraron **las siguientes 10 recomendaciones que se invita a utilizar a poderes públicos de la Provincia de Buenos Aires** en instancias de participación que lleven adelante en el futuro:

1. La participación debería estar prevista en una norma pública que guíe el proceso y defina sus aspectos básicos.
2. La información que se espera discutir debería estar disponible de manera pública con suficiente antelación.
3. La información que se espera discutir debería facilitarse de manera accesible, tanto en lo que refiere al uso de lenguaje claro para público general como de personas con discapacidad.
4. Las instancias de participación deberían difundirse ampliamente, por varios canales, con procedimientos de invitación o convocatoria públicos y abiertos.
5. La participación debería apuntar a involucrar a un grupo diverso de personas, y en todos los casos a las personas destinatarias o afectadas por la iniciativa en discusión, quienes deben ser identificadas y convocadas activamente y recibir acompañamiento para ejercer su rol participativo.
6. Debería asegurarse suficiente flexibilidad a la hora de fijar temas de discusión, de modo de que no queden cuestiones de interés por fuera del debate; y, en especial, realizar consultas durante la fase de elaboración del insumo a discutir, y no solo una vez que aquél se encuentra consolidado.
7. Debería existir más de un canal de participación activo, y facilitarse la expresión de ideas y opiniones en diversos formatos.
8. Los aportes recibidos y las discusiones sostenidas deberían ponerse a disposición del público proactivamente, y debería rendirse cuentas acerca de cómo se consideraron las aportaciones recibidas. Idealmente, debería evaluarse el funcionamiento de los espacios con las personas que participaron de ellos.
9. Los espacios de participación deberían ser facilitados por, o al menos contar con la participación de, personas con poder decisorio sobre el proceso y conocimiento profundo del material en discusión.
10. La participación debería tener una perspectiva de derechos, y de género y diversidad.

---

<sup>3</sup> Se han utilizado especialmente las recomendaciones emitidas por la Alianza para el Gobierno abiertos, disponibles en <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/>

## 1. La participación debería estar prevista en una norma pública que guíe el proceso y defina sus aspectos básicos.

### ¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?

El proceso cuenta con un reglamento de participación. El reglamento existente se ha facilitado a las personas inscriptas en las mesas de trabajo, y revisado brevemente al comienzo de cada reunión.

Sin embargo, aquél no está contenido en una norma de carácter público (o al menos no fue posible encontrarlo publicado como parte de un acto administrativo de la autoridad competente), y no establece elementos básicos como la duración del proceso, qué tratamiento tendrán los aportes que se hagan, o con qué criterio se tomarán o descartarán propuestas.

### ¿Qué aprendimos?

Aunque el reglamento ha sido de utilidad, la ausencia de normas claras que regulen la participación puede generar confusiones y expectativas erradas sobre aspectos como su duración, alcance y el procesamiento de las observaciones.

### ¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?

Para facilitar la claridad del proceso y la rendición de cuentas en torno a él, podría:

Dictarse normativa que se publique proactivamente y regule los aspectos básicos de la participación.

1. Dictarse protocolos ad hoc que se publiquen proactivamente, sobre la base de la normativa provincial vigente sobre participación, que detallen las pautas de participación de cada iniciativa concreta.
2. Revisarse al comienzo de cada reunión los aspectos básicos de la participación (dónde encontrar documentos, calendario, criterios de procesamiento de observaciones, etc.)
3. Las reglas de participación deberían definir, al menos y con flexibilidad, la duración del proceso, y el tratamiento que se dará a los aportes.

## 2. La información que se espera discutir debería estar disponible de manera pública con suficiente antelación.

**¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?**

Se dio a conocer al público un documento de una extensión significativa el 5 de agosto. Una semana después se realizó una reunión de explicación del funcionamiento de las comisiones de participación, que iniciaron dos semanas más tarde. Además, al comienzo de cada comisión de participación se facilitaba un resumen de lo discutido en la sesión previa.

**¿Qué aprendimos?**

Dada la complejidad del documento en debate, para muchas personas (en especial, las que no son especialistas en el tema) los tiempos resultaron reducidos para revisar el material de manera acabada. Esto puede perjudicar: i) la calidad de las deliberaciones; ii) la inclusión de personas en los espacios de participación, pues la limita a quienes cuentan con recursos materiales e inmateriales suficientes para dedicar tiempo de manera intensiva para intervenir en los espacios de participación.

**¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?**

1. Idealmente, los insumos para la participación deberían publicarse con una anticipación suficiente que permita su lectura y comprensión al momento del comienzo de los espacios participativos, considerando la complejidad y extensión del insumo.
2. Dado que los tiempos de preparación de proyectos complejo son naturalmente largos, algunas medidas alternativas que pueden tomarse incluyen anticipar públicamente el trabajo que se está realizando y las fechas previstas de publicación; y compartir tablas de contenidos, borradores preliminares u otros insumos “intermedios”, que permitan ganar familiaridad de antemano con los temas que se discutirán.

### 3. La información que se espera discutir debe facilitarse de manera accesible, tanto en lo que refiere al uso de lenguaje claro para público general como de personas con discapacidad.

¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?

Se puso a disposición del público un documento único, que por su naturaleza era lógicamente extenso. El texto publicado cubría no sólo la norma propuesta sino también las explicaciones “contextuales” del caso, como objetivos y principios generales de la reforma, etc. No existieron documentos complementarios, ni recursos en otros formatos que acompañaran a ese documento para explicarlo de manera alternativa. En las mesas de trabajo, se circuló una selección de artículos relevantes para la temática de cada mesa.

¿Qué aprendimos?

Dada la complejidad del documento en debate, para muchas personas (en especial, las que no son especialistas en el tema) los tiempos resultaron reducidos para revisar el material de manera acabada. Esto puede perjudicar: i) la calidad de las deliberaciones; ii) la inclusión de personas en los espacios de participación, pues la limita a quienes cuentan con recursos materiales e inmateriales suficientes para dedicar tiempo de manera intensiva para intervenir en los espacios de participación.

¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?

Para evitar que el modo de participación sea excluyente, se podrían generar recursos accesibles que acompañen al documento principal, como versiones resumidas, material audiovisual, documentos explicativos para el público en general y para periodistas, versiones accesibles para personas con discapacidad, con explicaciones en lenguaje claro, etc. En particular, sería importante contar con materiales adecuados para personas con discapacidad y para la niñez, dadas las garantías de participación específicas que tienen esos grupos (en particular respecto de acciones que pueden afectarles directamente, como la reforma procesal propuesta en esta oportunidad).

#### 4. Las instancias de participación deben difundirse ampliamente, por varios canales, con procedimientos de invitación o convocatoria públicas y abiertas.

**¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?**

Para el caso de las mesas de trabajo se enviaron, centralmente por correo electrónico, invitaciones a entidades específicas (por ejemplo, colegios de abogados, facultades, jueces/zas). Las invitaciones fueron principalmente institucionales y cerradas, en el sentido de que para participar se recibía una invitación específica, en lugar de realizarse una convocatoria abierta. En el caso de los “foros”, la información sí se publicó proactivamente, y de manera abierta a cualquier persona.

**¿Qué aprendimos?**

En el caso de las mesas de trabajo, las invitaciones a instituciones no necesariamente se tradujeron en invitaciones masivas a las personas que las integran o a otras personas. Además, dado el tipo de instituciones invitadas, la “llegada” fue limitada lo que hizo que, en general, no hubiera diversidad de participantes. Por ejemplo, se observó una baja participación de organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones de base que representen intereses de sectores vulnerables, y profesionales de la abogacía en ejercicio. En el caso de los foros, no se ha podido ver actividad registrada públicamente.

**¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?**

Las invitaciones a las mesas de trabajo deberían ser abiertas, y difundidas públicamente por canales diversos (redes sociales, listas de correo, etc.), sin perjuicio de que se suplementen con invitaciones específicas a organizaciones o instituciones. Cuando se hagan invitaciones “institucionales”, debería instarse a esas instituciones a circular ampliamente la convocatoria entre sus integrantes. Por ejemplo, promover que los colegios de abogados/as hagan extensiva la invitación a los matriculados/as, o hacer explícito a las organizaciones de la sociedad civil que pueden remitir la invitación a otros espacios, personas, o grupos. Además, debería asegurarse que las instituciones alcanzadas sean de naturaleza diversa.

**5. La participación debe apuntar a involucrar a un grupo diverso de personas, y en todos los casos a las personas destinatarias o afectadas por la iniciativa en discusión, quienes deben ser identificadas y convocadas activamente y recibir acompañamiento para ejercer su rol participativo.**

**¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?**

En algunas mesas se advirtió una participación reiterada de actores del mismo sector: jueces/zas, y academia del derecho procesal.

**¿Qué aprendimos?**

La baja diversidad de voces posee el riesgo de generar el efecto de “caja de resonancia”; y de perder las perspectivas y voces de diferentes grupos y personas. Estas personas o grupos pueden tener interés en participar en tanto se discute el modo en que se accede a la justicia y lo que puede esperarse de un proceso judicial. El proceso participativo debería también ser accesible a estos grupos.

**¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?**

1. Identificar sectores o grupos con especial interés en o derecho a participar (por ejemplo, en el caso de estudio, abogados/as que formen parte de programas de acceso a la justicia y/o de servicios de patrocinio jurídico gratuito, personas pertenecientes a grupos vulnerables que interactúan con el sistema de justicia de modo relevante, como las personas con discapacidad o las autoridades de instituciones de salud mental).
2. Asegurar que las personas o grupos objetivo de la política pública en discusión tengan conocimiento de esa posición, que sus necesidades sean identificadas, y reciban el apoyo necesario para participar de manera genuina.
3. Realizar convocatorias abiertas, destacando la importancia de la participación y detallando cómo se tendrán en cuenta los aportes que se realicen.
4. Prever márgenes razonables de flexibilidad para modificar los horarios y la modalidad de los encuentros según las necesidades de cada grupo.

**6. Debe asegurarse suficiente flexibilidad a la hora de fijar temas de discusión, de modo de que no queden cuestiones de interés por fuera del debate; y, en especial, realizar consultas durante la fase de elaboración del insumo a discutir, y no solo una vez que aquél se encuentra consolidado.**

**¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?**

Las mesas de trabajo se organizaron de acuerdo con un número fijo de ejes temáticos puntuales, pre-definidos. Para facilitar el trabajo, en cada mesa se “recortaron” artículos relevantes para el foco temático de cada una de ellas, que se circularon con las personas inscriptas en cada espacio.

**¿Qué aprendimos?**

Las mesas con ejes pre-fijados pueden obstaculizar las discusiones de ciertos temas no previstos en dichos ejes, como así también debates más integrales. Por otra parte, muchas veces ha sido difícil encontrar espacios donde discutir temas no específicamente previstos en el catálogo temático acotado. Esto, sumado al “recorte” de artículos a discutir en cada mesa, puede centrar el debate en el plano de la técnica legislativa, con énfasis procedimentalista, dejando poco espacio para discusiones sobre las decisiones políticas o de principios que subyacen al articulado.

**¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?**

1. La definición de ejes debería ser participativa, y/o flexible.
2. Se debería prever un espacio de discusión general o de temática abierta.
3. Se deberían incluir espacios de participación a la hora de comenzar a elaborar el proyecto, para sondear prioridades, fuentes, etc., que permitan discusiones conceptuales o políticas, y no solo de redacción.
4. Es probable que el tiempo que insuma este proceso inicial luego descuenta del tiempo que “se ahorra” a la hora de intercalar a las discusiones sobre técnica legislativa, aquellas vinculadas con posiciones políticas.
5. Adecuar el formato del debate para permitir discusiones en distintos “planos”, por ejemplo: desdoblarse el debate en dos etapas, de modo que permita discusiones de política o de principios, para luego pasar a las discusiones de técnica legislativa.

## 7. Debería existir más de un canal de participación activo, y facilitarse la expresión de ideas y opiniones en diversos formatos.

### ¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?

Formalmente, como parte de la participación se previeron públicamente “foros”, ciertas actividades de difusión de tinte académico, y las mesas de trabajo temáticas, virtuales, ya discutidas.

En los hechos, el canal activo para la participación fueron las mesas virtuales. Los foros en línea no cuentan con actividad, y no se han identificado otras formas de gestionar dudas, realizar aportes, etc.

Las actividades académicas, si bien son muy útiles para la divulgación y la generación de debates, no son instancias de participación en sentido estricto o, en los casos en que lo son, generalmente se restringen a un público acotado. Por otra parte, en las mesas se trataban, centralmente, observaciones hechas previamente por escrito en formularios preestablecidos, y con prioridad para las propuestas formales de redacciones alternativas.

### ¿Qué aprendimos?

Las mesas en horarios fijos semanales son muy útiles, pero pueden ser inaccesibles para personas con determinadas responsabilidades laborales/personales o de cuidado a cargo, por lo cual sería bueno “complementarlas” con otros espacios (por ejemplo, “asincrónicos”).

El formato virtual permitió la participación de personas de diferentes puntos de la Provincia en un mismo espacio.

Por otra parte, la necesidad de enviar observaciones en formatos preestablecidos para que sean consideradas, puede limitar el intercambio de ideas, o poner una carga demasiado alta para la intervención de algunas personas.

### ¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?

1. Mantener la participación virtual, o al menos híbrida.
2. Desarrollar canales variados a través de los cuales se puede participar, que permitan por ejemplo el envío de aportes de manera verbal y escrita; sincrónica y no sincrónica; en lenguaje técnico y en lenguaje sencillo, etc.
3. Asegurar que los espacios participativos permitan a todas las personas, de manera sistemática, realizar aportes sobre el insumo en discusión, que lleguen a quienes tienen capacidad decisoria al respecto, y habiliten obtener una devolución sobre la participación realizada.
4. Habilitar el análisis crítico de la propuesta en debate, sin requerir necesariamente la propuesta de redacciones alternativas para que un aporte tenga perspectivas concretas de ser tratado.

**8. Los aportes recibidos y las discusiones sostenidas deben ponerse a disposición del público proactivamente, y debería rendirse cuentas acerca de cómo se consideraron las aportaciones recibidas. Idealmente, debería evaluarse el funcionamiento de los espacios con las personas que participaron de ellos.**

**¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?**

En las mesas de trabajo se permitió el envío de aportes por escrito con una semana de anticipación, en formularios preestablecidos.

Los aportes que se reciben se ponen a disposición de quienes participan en cada mesa (pero no de quienes participan de otras), de manera escrita.

También se permitió hacer comentarios verbales adicionales, sujeto a la disponibilidad de tiempo.

A su vez, en cada mesa los representantes de la comisión de redacción del código dieron de manera verbal sus impresiones acerca de si un aporte puede “tomarse” o no.

Luego, los aportes aceptados se incorporan al texto actualizado del proyecto, dando crédito de manera explícita a quienes hicieron el comentario que derivó en una adaptación del texto.

Finalmente, al cierre del proceso se envió una encuesta para conocer las impresiones generales de las personas que participaron.

**¿Qué aprendimos?**

Es muy valioso que se circulen proactivamente entre las personas participantes los ajustes hechos al texto, y es relevante que eso se haga notando quién hizo los respectivos aportes.

Puede ser de valor conocer los insumos remitidos por quienes participan de mesas de trabajo diferentes de aquéllas en las que una persona está inscripta.

Las encuestas finales son una buena instancia para reflexionar sobre el proceso en sí, y construir aprendizajes.

**¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?**

1. Publicar con acceso al público en general los insumos recibidos.

2. Realizar una explicación, por escrito, de los insumos que se tomaron y los que no, con sus respectivas razones (al menos de los criterios generales usados para tomar o no un aporte, si el volumen de aportes recibidos fuera muy grande). Idealmente, esto debería incluir el registro de aportes hechos verbalmente que no deriven en cambios.

3. Publicar los debates de manera digital (por ejemplo, vía YouTube o a través de la página oficial de la Legislatura).

4. Mantener la práctica de identificar explícitamente quién realizó aportes que derivaron en modificaciones al insumo en discusión.

5. Mantener la realización de encuestas “de cierre” u otro tipo de evaluaciones, hacer públicos sus resultados y utilizarlos a la hora de diseñar procesos futuros.

**9. Los espacios de participación deben ser facilitados por, o al menos contar con la participación de, personas con poder decisorio sobre el proceso y conocimiento profundo del material en discusión.**

**¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?**

En las mesas de trabajo participaron personas con amplio conocimiento del proceso de redacción y del contenido del anteproyecto

**¿Qué aprendimos?**

La participación en las mesas de personas con un profundo conocimiento del contenido y proceso del insumo en debate permite resolver dudas, y generar intercambios detallados. Sin embargo, también puede generar el riesgo de que se incurra en una “defensa” de lo que se está debatiendo si no existen otras personas que faciliten la discusión.

**¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?**

Debería mantenerse la moderación de los espacios de participación por personas con conocimiento sobre el insumo en debate, y con capacidad decisoria al respecto. Idealmente, esto debería complementarse con la facilitación de personas que conozcan la temática, pero que no hayan elaborado el insumo discutido, para evitar posibles riesgos de “parcialidad”. Además, de contarse con espacios dirigidos a grupos con necesidades específicas, como podría ser el caso de niños, niñas y adolescentes, la persona que facilite el espacio debería contar con la formación y herramientas adecuadas para el caso.

## 10. La participación debe tener una perspectiva de derechos, y de género y diversidad.

### ¿Qué sucedió en el caso del anteproyecto de Código procesal?

Se realizó un esfuerzo significativo por llevar adelante espacios de participación, aunque la participación no se fundó en un marco de derechos humanos, ni utilizó ese lenguaje (aludiendo, por ejemplo a la “participación significativa”, o a la importancia de la “inclusión” en los debates). Esto es así dado que, de acuerdo con el marco de derechos humanos, la participación pública debe cumplir con ciertos recaudos que la hacen más “exigente” (por ejemplo, que remueva efectivamente las barreras que ciertas personas pueden enfrentar a la hora de participar). Por otra parte, el contenido del proyecto en discusión hace un esfuerzo muy importante por incorporar una perspectiva de derechos y de género. Sin embargo, el proceso participativo no contó con una instancia de debate sobre el diálogo del proyecto con los compromisos internacionales de derechos humanos del Estado argentino.

### ¿Qué aprendimos?

La incorporación de una perspectiva de derechos humanos desde el comienzo del debate puede orientar y facilitar muy bien el debate e, incluso, ser uno de los criterios para habilitar o cercenar un proceso deliberativo. De hecho, los estándares internacionales sobre el derecho a la participación en los asuntos públicos dan pautas concretas para guiar los procesos participativos, y lograr el estándar de una participación genuina. Por otra parte, observamos que el proceso es liderado en su mayoría por varones, siendo en cambio mujeres quienes se encuentran mayormente a cargo de tareas de apoyo administrativo en el caso de las mesas de trabajo.

### ¿Qué podría mejorarse o debería mantenerse?

1. Habilitar discusiones sobre en qué medida la propuesta en debate respeta los estándares internacionales de derechos humanos, y permitir los ajustes y cambios necesarios para lograr ese respeto.
2. Consultar y seguir los estándares internacionales acerca de qué configura una participación “significativa”, y realizar las adecuaciones procedimentales necesarias para asegurar la participación de grupos con especial protección constitucional.
3. Incorporar una perspectiva de género y diversidad al procedimiento de participación, por ejemplo;
  - a) asegurando la inclusión de mujeres en los espacios de liderazgo y decisión del proceso.
  - b) contando con espacio de participación en horarios variados (incluidos aquéllos en los que es más factible contar con apoyo para la realización de tareas de cuidado), y en formatos múltiples.



## **SOBRE CIDC**

CIDC es una asociación civil sin fines de lucro con base en la ciudad de La Plata, dedicada a trabajar sobre los problemas institucionales más profundos de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).

Creemos que la provincia es un distrito determinante para lograr que Argentina tenga una democracia más fuerte y comprometida con la igualdad, y que sus instituciones necesitan especial apoyo para superar los grandes desafíos que enfrentan. CIDC tiene dos grandes objetivos: fortalecer y modernizar las instituciones públicas provinciales, y promover y defender el reconocimiento igualitario de derechos constitucionales a nivel local.

[twitter/cidc\\_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) · [instagram/cidc\\_org](https://www.instagram.com/cidc_org) · [facebook/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)