

¿Democracia participativa en la Ciudad de Buenos Aires? Un análisis sobre el desempeño de los mecanismos de participación ciudadana

Maria Laura Eberhardt²⁰

Resumen: El artículo presenta los resultados de la incorporación y funcionamiento de los mecanismos participativos en la ciudad de Buenos Aires desde 1996, como una respuesta de los gobernantes ante la crisis de representación política. Busca conocer la influencia que dichos mecanismos ejercieron en la democracia local como canales alternativos y/o complementarios a las tradicionales vías representativas para la presentación de las demandas civiles en las instancias de toma de decisiones políticas.

La metodología es mayormente cualitativa y combina diversas herramientas de investigación como ser: análisis bibliográfico, de documentos, periodístico y legislativo, así como entrevistas semiestructuradas, enfocadas en la creación y reglamentación de los mecanismos semidirectos desde la Constitución local, con el recuento de sus casos de aplicación y la selección de los más relevantes para su análisis en profundidad. Finalmente, realiza un estudio comparado de tales casos principales para observar su aplicación y resultados.

Las conclusiones, si bien comienzan destacando la cantidad, variedad y alta reglamentación de estos instrumentos en Buenos Aires, terminan resaltando los pobres resultados obtenidos para la participación cívica y el fortalecimiento democrático. La voluntad política de los representantes es un factor clave en tales desempeños.

Palabras claves: Crisis de representación – Participación ciudadana – Mecanismos semidirectos - Voluntad política

Resumo: O artigo apresenta os resultados da constituição e do funcionamento de mecanismos participativos na cidade de Buenos Aires desde 1996, como uma resposta dos governos à crise da representação política. Ele busca entender a influência exercida pelos mecanismos de democracia local como canais alternativos e/ou complementares para as vias tradicionais de representação para a apresentação de processos cívicos em casos de tomada de decisão política.

A metodologia é em grande parte qualitativa e combina várias ferramentas de pesquisa, tais como: revisão da literatura, documentos, jornalístico e legislativo, bem como entrevistas semi-estruturadas com foco na criação e regulamentação de mecanismos semidiretos da Constituição local, contando seus casos de candidatura e seleção dos mais relevantes para a análise em profundidade. Finalmente, fazer um estudo comparativo de casos principais para monitorar sua implementação e resultados.

²⁰ Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA), Posdoctoranda de la Facultad de Derecho (UBA), Profesora Titular (UNAJ), Profesora Adjunta (UBA, UNLaM), Directora de proyecto de investigación UBACyT y Proyecto REDES Universitarias. Fue becaria de Posgrado y Posdoctorado del CONICET y de la Fundación Carolina. Realizó una estancia posdoctoral de investigación en la Universidad de Salamanca (2012) y otra en la Universidad Autónoma de Barcelona (2014). Contacto: laura_rafaela@yahoo.com.ar

As conclusões, se iniciam destacando a quantidade, variedade e alta regulação desses instrumentos em Buenos Aires, terminam ressaltando os pobres resultados para a participação cívica e fortalecimento da democracia. A vontade política dos representantes é um fator chave nessas performances.

Palavras-chave: Crise de representação - Participação Cidadã - Mecanismos semidiretos - a vontade política

Participatory Democracy in Buenos Aires? An analysis of the citizen participation mechanisms performance

Abstract: The paper presents the results of the incorporation and functioning of participation mechanisms in Buenos Aires city since 1996 as a response of governments to the crisis of political representation. It seeks to understand the influence of these mechanisms on the local “impure” democracy as alternative and/or complementary channels to the traditional representative way for filing civil claims in instances of political decision making.

The methodology combines a literature review, an analysis of documents and the study of the constitutional creation and legislative regulation of these mechanisms, with the count of instances of application and the selection of the most relevant cases. Finally, it performed a comparative study of those cases.

In principle the findings highlight the number, variety and high regulation of these mechanisms in Buenos Aires, but then they show the poor empirical results obtained in terms of their contribution to the civic participation and to strengthening democratic.

Key words: Crisis of Representation – Citizen participation - Semidirect mechanisms – Political will

1- Introducción: La incorporación de los Mecanismos “Semi Directos” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Desde fines de la década de 1980, numerosos países occidentales atraviesan una crisis de representación o clima general de descontento popular en cuanto al desempeño de las instituciones de gobierno (Nino, 1997). Respecto de los países de América latina, “en todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos” (Lissidini, 2008, p. 127). Específicamente, “los partidos han perdido centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido *outsiders* que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador)” (Ídem).

Muchas constituciones y legislaciones nacionales y locales iniciaron desde entonces reformas políticas que incluyeron la creación de mecanismos de participación ciudadana, destinados a complementar las cuestionadas instituciones representativas con otras vías alternativas de intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. La inclinación hacia una democracia participativa abonó el desafío enfrentado por muchos dirigentes de acotar la creciente brecha entre representantes y representados, “permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos” (Taboada, 2005, p. 3).

La también llamada democracia directa cobraría en adelante un lugar cada vez mayor en la ingeniería institucional, en la práctica democrática y en los estudios especializados de estos países

durante los últimos años: “la mayoría de las constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década de 1990 (con la excepción de Chile y Uruguay)” (Lissidini, 2008, p. 126). Estas incorporaciones fueron, para algunos Estados, originadas en una demanda social (como en Bolivia, y, en menor medida, Colombia). En otros, como Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, frente a la falta de demandas sociales, las reformas buscaron “reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo” y “promover una relación directa del Presidente con los ciudadanos” (Ídem).

Ciertamente, la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa fue “en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad” (Zovatto, 2008, p. 262). En este sentido, la “mayoría de las constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa” (Ídem). En particular, se constató “una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano” (p. 290), que en el nivel nacional. Lo mismo sucedió respecto de su aplicación.

En síntesis, como sostienen Johnson y da Silva, “en el ámbito del proceso de instalación de las democracias formales en América Latina, en el transcurso de las últimas tres décadas, se verifica un intenso proceso de participación política, ya sea como movimientos sociales o como capital social, vinculados a una denominada ‘nueva institucionalidad’” (2011, p. 1). Entre sus aspectos decisivos se destacan las reformas experimentadas por el Estado desde el pasado decenio, las que buscan crear espacios compartidos de responsabilidad, decisión y ejecución de las acciones de gobierno junto con la sociedad civil y el sector privado (Ídem). Los diversos mecanismos de participación ciudadana analizados en este artículo constituyen buenos ejemplos de tales iniciativas.

En dicho contexto latinoamericano, la Argentina no escapó a los referidos procesos (Iazzetta, 2008). En efecto, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²¹ se incorporaron los llamados

²¹ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ha sido llamada así desde su primera Constitución de 1996, tras la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que le otorgó tal carácter autónomo. Antes de ello se denominaba simplemente “Ciudad de Buenos Aires”. Es la Capital Federal de la República Argentina y sede de las autoridades nacionales, ya que en ella funcionan el poder ejecutivo, legislativo y judicial nacional, al igual que gran cantidad de dependencias administrativas e instituciones del Estado nacional. Desde el año 1996 posee autonomía contando con su propia legislatura y la elección directa del Jefe de Gobierno (hasta ese momento electo por el presidente de la República). De este modo, se constituye en el distrito número 24 del país, siendo los otros 23, las provincias argentinas. Esta ciudad se encuentra rodeada del denominado “Gran Buenos Aires” (GBA) que –a diferencia de la CABA, la cual es un distrito independiente del gobierno provincial- forma parte de la Provincia de Buenos Aires. La mayor

Mecanismos Semi Directos de participación ciudadana (en adelante MSD), tanto en su nueva Constitución autónoma (1996) como en su legislación local. Estos MSD fueron concebidos por constituyentes, juristas y académicos como herramientas institucionales Semi Directas injertadas en las democracias representativas (por esto llamadas “impuras”) (Justo López, 1997, p. 468-469), para permitir a los ciudadanos participar en la elaboración y adopción de las decisiones públicas. Estos combinan procedimientos directos e indirectos de participación.

En 1996, frente a signos evidentes de apatía ciudadana y descrédito creciente hacia las instituciones partidarias y representativas, los convencionales constituyentes porteños aprobaron “mecanismos de democracia semidirecta para remozar la democracia representativa combinándola con elementos que constituyen un complemento del proceso de formulación de políticas públicas y no un sustituto” (Legislatura, 1996 VT8, p. 572). Pretendían “afrentar la crisis de representatividad que afecta a los poderes tradicionales constituidos, dando intervención directa a la población en asuntos de gran envergadura, de trascendencia e interés público verdadero” (p. 575) y combatir la “apatía política de los ciudadanos” (Ídem).

La creación constitucional de la iniciativa popular, la consulta popular, el *referéndum* vinculante, la audiencia pública, la revocatoria de mandato y el plan estratégico se completó luego, desde 1998 en adelante, con sus reglamentaciones legales específicas, excepto el presupuesto participativo, que, no logrando acuerdo en la Cámara, debió ejecutarse con leyes y decretos complementarios.

No obstante, pese a los referidos objetivos de los constituyentes y a la casi completa reglamentación de los mecanismos semidirectos, sus resultados en la ciudad, tras los primeros años de existencia, se alejaron mucho de las metas iniciales. El análisis comparado de los casos (o intentos) de aplicación de cada uno, brinda un panorama esclarecedor en este sentido.

2- El empleo de los Mecanismos semidirectos en Buenos Aires.

parte de la población se agrupa en el Gran Buenos Aires (12.800.000 habitantes aproximadamente según el censo de 2010), comparado con la CABA (que cuenta con 2.900.000 habitantes aproximadamente). El Producto Geográfico Bruto (PGB) de la CABA ascendía en 2012 a 327 mil millones de pesos, alrededor de la cuarta parte del Producto Bruto Interno del total del país. El sector de servicios es el que más contribuye al PGB y su aporte representa el 63% del total. Respecto a la distribución del nivel socio económico, aproximadamente un 11% de la población de la Ciudad pertenece al estrato alto-media alto; un 51% a la clase media típica; un 24% a la media baja; un 8% a la baja superior; un 4% a la baja inferior y un 2% a la clase marginal; a diferencia de la composición del GBA donde predominan los estratos medio bajo, baja superior y baja inferior con valores cercanos al 24% en cada caso.

Conocer el desempeño de los mecanismos semidirectos en la Capital argentina y su impacto en la democracia local, demanda una exploración cuantitativa y cualitativa de las ocasiones de aplicación de cada uno de ellos, para conocer tanto la cantidad y frecuencia de uso como el modo en que se desarrollaron y los resultados que arrojaron en términos participativos.

Una vez identificados los eventos en que cada instituto fue puesto en práctica, se seleccionaron los casos específicos para la realización de los estudios en profundidad, los que aquí se reseñan para proceder luego al análisis comparado de sus desempeños. El criterio de selección fue su repercusión e impacto a nivel de la opinión pública, ya sea que hayan sido implementados en forma total o parcial en su procedimiento; que las demandas y propuestas hayan tenido influencia en la política pública; o que, no habiendo logrado lo anterior, hayan obtenido al menos un impacto contundente sobre la sociedad y los políticos, sea por su “efecto amenaza”, por su activación de las tradicionales vías indirectas representativo-electoral, o por su movilización de la opinión pública en torno de la temática involucrada.

A diferencia de los restantes instrumentos, tanto el presupuesto participativo como el plan estratégico han sido diseñados para ser aplicados en forma continua y sostenida desde el momento de su conformación y lanzamiento, por lo que son aquí analizados históricamente, observando su evolución en forma sostenida durante sus primeros años de vigencia, en lugar de recortar un momento particular en el desarrollo de cada uno.

Contrariamente, el diseño institucional de la audiencia pública, la iniciativa popular, la consulta popular, el *referéndum* y la revocatoria de mandato, otorga a cada caso de aplicación un comienzo y un final determinados en torno de una cuestión puntual. Es por ello que, por un lado, requieren de una revisión cuantitativa de los casos de aplicación y, por el otro, una selección cualitativa de aquellos más relevantes a los fines de su estudio.

En cuanto a la revocatoria y a la consulta, sólo se registraron dos intentos de ejecución en la ciudad, los que, además, resultaron fallidos, siendo estos los que aquí se estudian. De *referéndum* vinculante no existen ejemplos de aplicación a nivel local.

Los mecanismos que han corrido una mejor suerte fueron la audiencia y, en menor medida, la iniciativa. En cuanto a la segunda, desde que los porteños ganaron en 1998 el derecho de presentar proyectos de ley sin la mediación de los partidos políticos, siete propuestas comenzaron los trámites legislativos hacia 2003, pero sólo una, la de los vecinos de La Boca aquí analizada, concretó el primer paso de Promoción por el gobierno, al reunir las 4.000 firmas mínimas

obligatorias, aunque, como se verá en breve, sin tampoco haber logrado completar luego con éxito por sí misma todo el procedimiento del mecanismo.

Por su parte, de 1998 a 2005 se celebraron 305 audiencias públicas en la ciudad: 22 en 1998, 30 en 1999, 89 en 2000, 23 en 2001, 79 en 2002, 56 en 2003, 83 en 2004 y 3 en 2005 (Maurich et al, 2005). De los diversos tipos de audiencias reconocidas en la Constitución local y su ley reglamentaria (obligatorias o facultativas, y sus variantes: temáticas, de requisitoria ciudadana, y para designaciones y acuerdos), las más participativas son las de requisitoria ciudadana, cuya convocatoria debe ser solicitada a las autoridades pertinentes por un mínimo del 0,5% de los vecinos empadronados en la ciudad o comuna afectados por una temática específica.

En la ciudad de Buenos Aires sólo se realizó una única audiencia por requisitoria de los vecinos, originada en Villa Lugano, en el año 2003, con motivo de la construcción de un hospital en el barrio. Las que han sido de uso más frecuente, con razón del carácter obligatorio de su convocatoria, fueron las audiencias previstas en la Constitución y en la ley N° 6 para el tratamiento de leyes cuya aprobación requieran del procedimiento de doble lectura; antes del tratamiento legislativo de proyectos acerca de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes público; para la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto; y aquellas estipuladas para designaciones de funcionarios y aprobación de acuerdos.

Mucho más inusuales resultaron las audiencias temáticas, no obligatorias, convocadas facultativamente por el Ejecutivo, el Legislativo o las Comunas con motivo de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa. El caso de mayor repercusión y alcance por la importancia del tema involucrado y la afección de diversos y numerosos grupos y vecinos particulares de la ciudad, fue el aquí estudiado de Reforma del Código Contravencional porteño.

Tras este primer recorrido cuantitativo, el empleo de los mecanismos semidirectos en Buenos Aires se presenta, en términos globales, como pobre y deficiente, más allá de aquellos cuya convocatoria es obligatoria para las autoridades (como ciertas audiencias públicas, las cuáles se celebran de modo formal y rutinario y con una prácticamente nula participación de vecinos y organizaciones, poco informadas al respecto).

Deviene por tanto necesario completar el panorama con la introducción del análisis comparado de los casos de aplicación seleccionados como más relevantes para cada mecanismo participativo,

así como de la evolución del presupuesto participativo y del plan estratégico durante sus primeros años, a fin de conocer sus desempeños, resultados e impactos en términos participativos, detectando los elementos comunes a todos ellos, ya sean convergentes o divergentes, por encima de sus diferencias específicas.

A continuación se presenta un resumen de dichos casos, producto de un análisis cualitativo en profundidad realizado previamente, para introducir al lector en los rasgos más destacados de los mismos y avanzar luego a la etapa comparada que permita comprender el estado de la participación semi-directa en la ciudad así como los principales factores de los cuáles depende su desempeño.

3- Reseña de los casos analizados de aplicación de los mecanismos.

Iniciativa popular: Centrada en la propuesta de creación de un Parque Público en el barrio La Boca, sobre el predio Terminal “Casa Amarilla”, la iniciativa fue motorizada por una Comisión de vecinos en el año 2000, que, tras haber realizado una primera petición ante el gobierno, optó luego por formularla como iniciativa, con la esperanza de aumentar sus posibilidades de éxito. Si bien el proyecto contó con el *récord*, no emulado posteriormente, de superar las 4.000 firmas necesarias para dar lugar a la etapa de “Promoción” por parte de las autoridades, aún así no llegó a recolectar el mínimo exigido de 38.970 firmas (1,5% del padrón electoral de la ciudad) para ingresar plenamente en el circuito legislativo ordinario, reuniendo sólo 14.271 avales (el 37%).

Tras fracasar en la recolección de firmas, la iniciativa fue sin embargo rescatada por una legisladora local (apoyada por otros 18 diputados de los 60 que conforman la Legislatura en total) en 2002, quién la impulsó como proyecto de ley. Cumplidos los procedimientos habituales en Comisión y en Pleno, fue aprobada por la Cámara, logrando tanto su conversión en ley como su ejecución, que culminó con el diseño participativo del Parque en 2004 y su inauguración en 2006.

Consulta popular: El entonces Jefe de gobierno porteño, Jorge Telerman²² (período 2006-2007), lanzó, el 18 de mayo de 2007, una convocatoria a consulta para conocer la opinión ciudadana respecto de la creación de un cuerpo de seguridad para la ciudad. Planeada para el 24 de junio, en fecha coincidente con la segunda ronda electoral por la renovación del ejecutivo local, fue pronto

²² Jorge Telerman fue Vicejefe de gobierno de Aníbal Ibarra de 2003 a 2006 hasta la destitución de éste por juicio político el 7 de marzo de 2006 en virtud del caso “Cromagnón”, momento a partir del cual Telerman ocupó su lugar en la Jefatura de gobierno hasta completar el período en diciembre de 2007.

suspendida (el 13 de junio) por su promotor tras la derrota en primera vuelta (celebrada el 3 de ese mes) del primer mandatario local.

La suspensión despertó las sospechas de que la consulta había sido pensada como una estrategia electoral, que buscaba arrastrar votos para el titular del gobierno saliente, uno de los principales candidatos a ocupar el cargo en juego, quién, eliminado de la competencia, perdió interés en sondear la opinión cívica sobre un tema de vital importancia para la sociedad local.

Revocatoria de mandato: El 31 de enero de 2005 se presentó un pedido de revocatoria contra el entonces Jefe de gobierno, Aníbal Ibarra (período 2003-2006), al serle atribuida la responsabilidad por el trágico incendio ocurrido el 30 de diciembre de 2004 en el local bailable República de Cromagnón, que costaría la vida a 194 jóvenes y dejaría más de 700 heridos.

El pedido fue elevado por Organizaciones No Gubernamentales sospechadas, paradójicamente, de responder a las órdenes del mandatario incriminado, así como de otros abogados representantes de familiares de las víctimas.

El Jefe de gobierno, que también enfrentaba un pedido de juicio político por la oposición en la Legislatura por igual motivo, comandó la recolección de firmas necesarias para el *referéndum* revocador: el 20% del padrón (unas 520.000). La aprobación de la revocación demandaría, luego, el voto afirmativo de más del 50% del padrón (más de 1.250.000), que, sobre una asistencia electoral promedio del 70 a 75%, implicaba que más del 70% de los votantes debería estar de acuerdo para revocarlo.

Tan altos requisitos habilitó un juego de especulación en el cual, frente a la previsible imposibilidad de reunir tales avales, la no concreción de la revocatoria podría ser interpretada como un apoyo ciudadano tácito a la permanencia del mandatario.

La maniobra fue leída como un intento del acusado de oponer al juicio político (*accountability* horizontal) una “no aprobación” de un instituto de control vertical, la revocatoria. Es decir, frente a una desacreditación legislativa, el gobernador opondría una “no desacreditación” popular para legitimar su permanencia en el cargo.

Solo se recopilaron 89.000 firmas (17% de las requeridas) con lo que la revocatoria fue desactivada, pero no así el juicio político que terminó con la destitución de Aníbal Ibarra el 7 de marzo de 2006, tras lo cual asumió su Vice, Jorge Telerman, hasta completar el mandato.

Audiencia Pública: La audiencia con mayor alcance y repercusión social y política ocurrida en Buenos Aires fue convocada por el gobierno local, en manos de Aníbal Ibarra, para debatir con la población la reforma del Código Contravencional porteño. La reunión se concretó el 22 y 23 de

marzo de 2004. La discusión se asentó sobre la base de los proyectos legislativos que habían sido presentados en forma mayoritaria y consensuada por el principal bloque opositor en la Legislatura.

Algunos opositores atribuyeron tal accionar a un intento del oficialismo de ganar tiempo y concentrar el debate respecto de un tema de amplias e importantes dimensiones tanto para los diversos grupos civiles y políticos como para los vecinos. La audiencia, se decía, daría tiempo al gobierno para confeccionar e introducir su proyecto propio, al igual que lo colocaría como un actor centralizador de la discusión.

Si bien la audiencia temática facultativa se concretó y contó con una bastante numerosa y diversificada participación ciudadana individual y organizada, fue caótica, desordenada, con enfrentamientos entre asociaciones y ciudadanos y de estos con los políticos, con baja presencia de funcionarios públicos y con un saldo pobre en propuestas concretas. Ninguna de las opiniones ciudadanas esbozadas integró el cuerpo de la ley finalmente aprobada, lo que desató la furia entre los que habían participado en la audiencia, que terminaron manifestando su descontento contra el edificio legislativo el día mismo del debate en pleno del proyecto.

Presupuesto participativo²³: Aplicado “*ad hoc*” por el gobierno desde 2002, en función de leyes y decretos asociados, pero sin normativa reglamentaria específica propia. El monto asignado fue siempre bajo en relación con el presupuesto total de la ciudad (por ejemplo, los 16 millones de pesos destinados en 2005 representaban un 0,28% del presupuesto total de 5.709.282.624, incluso la anunciada duplicación a 32 millones para 2006 sobre un presupuesto total de 7.499.515.575 representaba un 0,43% del mismo).

Además, hubo una notable caída en el grado de ejecución de las prioridades (60% en 2004, 40% en 2005 y 22% en 2006) (Romero, 2006, p. 15, op. cit. Bossert, 2008), así como una participación ciudadana baja, fluctuante y entrando en tendencia descendente (4.500 personas en 2002, 9.000 en 2003, 6.000 en 2004, otra vez 9.000 en 2005).

Hacia 2006, el proceso perdió legitimidad por su creciente arbitrariedad (Romero, 2006, op. cit. en Bossert, 2008). Y es que un proceso que en los primeros dos años resultaba interesante, con un creciente número de porteños participando, se desarrolló hacia un modelo fuertemente arbitrario, que en última instancia habría de perder sus incentivos y atractivos (Bossert, 2008).

²³ Para un estudio del presupuesto participativo en Buenos Aires en forma comparada con Porto Alegre y Caracas, ver Bossert (2008); para estudios comparados de presupuestos participativos entre experiencias brasileñas y españolas ver Blanco Fillola (2002); y para un análisis de los presupuestos participativos en Brasil ver Gomes (2011).

Plan Estratégico: Creado y puesto en funcionamiento en 2001 por el gobierno de Aníbal Ibarra pero, tras la destitución del primer mandatario por juicio político en 2005 y el desencanto popular ante los escasos resultados concretos alcanzados por el Consejo de Planeamiento, decayó en participación y dinamismo con el correr de los años.

En sus comienzos contó con la participación de una variedad, importancia y cantidad relevante de organizaciones (unas 170), las que, en función del interés de los temas tratados, sostuvieron una participación estable. Asimismo, logró la aprobación de un primer Plan Estratégico Buenos Aires 2010, que pudo instalar temas en la opinión pública (como declarar Patrimonio de la Humanidad UNESCO a un amplio sector de la ciudad), así como conseguir la aprobación de algunas de sus iniciativas legislativas (la del suelo productivo, la del sistema único de salud, la Ley de Museos).

Sin embargo, la calidad y solidez de las propuestas elevadas por las organizaciones miembro era muchas veces deficientes; los debates, pobres; y la única herramienta de acción concreta con que contaba para aspirar a ver realizadas sus metas era la iniciativa legislativa, sin más capacidad de presión sobre los órganos de gobierno.

De amplio valor propositivo y deliberativo, el Consejo terminó adoleciendo de una capacidad de acción efectiva y concreta que otorgara mejores perspectivas de concreción a sus propuestas y lograrse sostener el interés de funcionarios y organizaciones intervinientes.

4- Desempeño de los mecanismos participativos: los factores claves.

El análisis cualitativo en profundidad de los casos más relevantes de aplicación de cada mecanismo, así como de los primeros años de desarrollo del presupuesto participativo y del plan estratégico, permitió realizar posteriormente un estudio comparado del desempeño de todos ellos, así como de los resultados que obtuvieron en términos participativos. De dicho estudio emergieron factores comunes a todos los institutos (por encima de sus diferencias en función de sus diseños institucionales específicos), de los cuáles dependía con mayor preponderancia su desenvolvimiento e impacto en tanto canalizadores de las demandas ciudadanas en la toma de decisiones públicas.

El estudio comparado permitió así identificar las variables que influyeron de manera clave en el destino final de los procesos de implementación de los institutos participativos, así como del de las demandas ciudadanas canalizadas a través de ellos.

Tales variables intervinieron, aunque en diverso grado y modo, en las distintas etapas del proceso de implementación de cada uno de los mecanismos estudiados, las que resultan a la vez extrapolables al estudio de otros instrumentos participativos.

5- Análisis comparado del uso de los mecanismos en torno de 12 variables claves.

Entre los factores claves que resultaron determinantes del desempeño de los diversos mecanismos, aparece el “Origen de la convocatoria”. La reglamentación legal restringió, para la mayoría de estos institutos, la posibilidad de impulsar su convocatoria por la ciudadanía. Algunos (la consulta, el *referéndum*, el presupuesto y el plan estratégico) otorgan poder exclusivo de inicio e implementación a los representantes, limitando el rol del ciudadano a aceptar o rechazar la invitación de las autoridades (siendo incluso la participación obligatoria en algunos, como el *referéndum*). La iniciativa cívica para ejecutar estos mecanismos fue vetada en su mayoría.

Resulta así un monopolio político de la activación de la mayoría de los institutos semidirectos en Buenos Aires, donde “la convocatoria queda sólo a cargo de los poderes legislativo y ejecutivo, según cual sea la modalidad que se utilice”: “al no poder suscitarlas la ciudadanía, el espectro de aplicación se reduce notablemente y sólo queda como un nuevo resorte institucional de exclusiva utilización por parte de los gobernantes” (Sabsay, 2007, p. 6).

Así, “en el mejor de los casos, las personas sólo reflexionan privadamente acerca de las diferentes posiciones presentadas”, y “los participantes en esta forma de democracia directa casi nunca tienen la oportunidad de formular preguntas y objeciones a aquellos que proponen diferentes posiciones” (Nino, 2003, p. 210). Constituyen “conversaciones ‘de un solo sentido’ donde los políticos o los líderes de diferentes grupos de interés son los únicos que hablan y los votantes sólo pueden reaccionar ofreciendo respuestas monosilábicas” (Ídem).

La convocatoria política exclusiva es especialmente peligrosa en la consulta y el *referéndum*, los que presentan una “alta disposición a la manipulación” (Martí, 2006, p. 310-311) sobre la cuestión central de quién y cómo formula la pregunta.

Finalmente, donde no existe voluntad política para utilizarlos, estos mecanismos se convierten en letra muerta, herramientas estériles en que la participación no es posible.

Tales riesgos se hicieron efectivos en el caso del llamado a consulta en 2007, convocada por el Jefe de gobierno saliente para fecha coincidente con la segunda ronda electoral a la cuál se presentaba para renovar su cargo, y que luego terminase suspendida tras la derrota del mandatario en primera vuelta, con un sospechado afán de arrastrar a su caudal electoral votos de la consulta de la cuál era iniciador y promotor. De hecho, los principales contendientes de Jorge Telerman, Mauricio Macri (quién resultó electo para el período subsiguiente 2007-2011) y Daniel Filmus, descalificaron a la iniciativa como “electoralista”. Lo que más preocupaba al macrismo era que la

consulta (aunque no obligatoria ni vinculante) pudiese confundir al elector del *ballotage* al tener que usarse el mismo sobre y la misma urna²⁴.

El monopolio político de la convocatoria hizo que la ciudadanía, que había sido invitada a expresarse respecto de una materia de vital importancia para su vida cotidiana, no contase ahora, tras la arbitraria suspensión del mecanismo, con alguna vía institucional que le permitiera reflotarla, viéndose privada de tal posibilidad de opinar.

Las limitaciones vinculadas con la exclusividad de una convocatoria de “arriba hacia abajo” también aplicaron para el presupuesto y el plan estratégico. La diferencia aquí radicó en que, siendo estos últimos institutos naturalmente iniciados con pretensión de perdurabilidad a mediano y largo plazo, una vez convocados y construidos los espacios para implementarlos, no sería necesario volver a iniciarlos una y otra vez, motivo por el cual la exclusión de la convocatoria ciudadana no resultaba determinante en este sentido. Cuando sí se hacía visible tal limitación era en los momentos en que los procesos de presupuesto y planificación decaían por falta de entusiasmo, recursos y compromiso de los funcionarios a cargo, siendo que la población no contaba con herramientas formales para sostenerlos y reactivarlos. Esta última situación es la que se terminó verificando para ambos institutos en la ciudad de Buenos Aires.

Respecto de las limitaciones de la convocatoria exclusiva “de arriba hacia abajo”, no existen respecto de la iniciativa, la audiencia de requisitoria ciudadana y la revocatoria, herramientas que habilitan una opción para la movilización “de abajo hacia arriba”, donde la ciudadanía puede iniciarlas sin depender del impulso de las autoridades.

De hecho, la herramienta participativa no obligatoria más utilizada en la ciudad fue la iniciativa, de convocatoria exclusiva “desde abajo”, a través de la cual se presentaron varios proyectos para su ingreso al tratamiento legislativo, los que, no obstante, no consiguieron atravesar la frontera de los requisitos exigidos. Asimismo, el caso más exitoso de aplicación de los institutos aquí estudiados, en términos de su impacto participativo, fue el de una iniciativa, la de “Casa Amarilla”, donde la posibilidad de convocatoria “desde abajo” abrió un espacio para el nacimiento de una fuerte y sostenida organización y movilización vecinal que logró conquistar los vitales apoyos legislativos necesarios para el éxito de su propuesta.

La segunda variable relevante fue la “calidad vinculante o no vinculante de sus resultados”. Las opiniones y demandas ciudadanas canalizadas a través de la audiencia, el presupuesto, el plan

²⁴ Artículo “Telerman pasó a octubre la Consulta por la policía”, *Clarín.com*, 14 de junio de 2007, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2007/06/14/elpais/p-01101.htm>.

estratégico, la consulta y la iniciativa, no son vinculantes para las autoridades, dejando la consideración y adopción o desestimación de las mismas a merced de la voluntad de los gobernantes.

La iniciativa es el único de los mecanismos citados que, sin convertirse por esto en vinculante (es decir, sin que el proyecto ingresado al congreso llegue a merecer su aprobación automática), prevé un doble resguardo para asegurar su tratamiento una vez cumplidos todos los requisitos: la inclusión obligatoria en la agenda parlamentaria transcurridos 11 meses de su ingreso sin tratamiento legislativo, y la convocatoria a *referéndum* para la aprobación o rechazo de las iniciativas que hubiesen reunido más del 15% de avales del padrón y que hubiesen permanecido 12 meses sin tratamiento. Si bien significaba un avance para la participación ciudadana, la falta de operatividad y de control del primero, y el muy alto piso de avales exigido en el segundo, dejaban a dichos resguardos prácticamente sin efectos.

Algo similar ocurre con la audiencia, en la que, si bien los funcionarios a cargo de considerar los reclamos y sugerencias emitidas por los ciudadanos están obligados a justificar los motivos de su exclusión final de la norma si ese fuera el caso, no existe control efectivo de lo mismo ni pena expresa fijada por incumplimiento de tal prescripción. Salvaguarda que tampoco convierte a las opiniones en vinculantes.

Para algunos analistas, esta situación quita poder a las participaciones de los vecinos y organizaciones y amplía los márgenes discrecionales de los representantes en torno de las mismas, restando interés a estos mecanismos ante los ciudadanos al tiempo que aumenta las posibilidades de manipulación política en su uso.

Para otros, el efecto no vinculante de los deseos ciudadanos expresados por vías semi-directas tiene la misión central de resguardar el interés de las mayorías, base de los modernos Estados democráticos, previniendo el riesgo de que minorías o *elites* poderosas tomen decisiones obligatorias para todos imponiendo sus intereses sectoriales. De este modo, se sigue reconociendo al sufragio universal y secreto como el principal y más legítimo medio de manifestar la soberanía popular, al igual que se resguarda la facultad de los funcionarios elegidos de decidir fiduciariamente en beneficio de todos (o del mayor número) como así les ha encomendado el voto de la porción más grande de la población. Desde este punto de vista, los mecanismos semidirectos se convertirían en un complemento o “ayuda” para las instituciones verticales, que en ningún momento pretenden reemplazarlas.

El hecho de que para llegar a merecer tratamiento legislativo la iniciativa solo exija el aval de apenas un 1,5% del padrón de toda la ciudad o comuna; y de que los institutos diseñados para abrir instancias de diálogo y deliberación entre vecinos, organizaciones y políticos (audiencia, presupuesto, plan estratégico) requieran por lo mismo de espacios físicos acotados para llevarse a cabo, disponibles para un número limitado de participantes, que sólo cuenten para expresar sus puntos de vistas con tiempos breves y delimitados, y donde el beneficio arrojado en términos de calidad de una decisión alcanzada por consenso o tras el intercambio de perspectivas se obtenga a costa de una pérdida en términos cuantitativos de la cantidad de gente incluida en la misma; pone la calidad no vinculante de estos institutos en sintonía con la antedicha defensa de la voluntad de la mayoría, delegada en los representantes por sufragio, así como en el resguardo frente al *elitismo* y en la dimensión eminentemente vertical de las democracias contemporáneas.

Si, por el contrario, el mecanismo privilegia el apoyo cuantitativo de una decisión, como el *referéndum*, donde la opinión del electorado resulta aprobada cuando la opción afirmativa obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (caso contrario la norma no puede volver a considerarse en los 2 años subsiguientes), y la revocatoria, cuya aprobación demanda primero la recolección del 20% de adhesiones del padrón electoral de la ciudad a la iniciativa de convocatoria y luego, más del 50% de los votos del mismo padrón; siendo además ambos mecanismos de participación obligatoria para la ciudadanía (de modo que el derecho de expresarse se defiende convirtiéndose asimismo en un deber); estos mecanismos pueden volverse aceptablemente vinculantes en sus resultados, amparados en una amplia base mayoritaria de la población.

Estos últimos institutos recibieron sin embargo la crítica opuesta: conformar meros dictámenes de mayoría, similares a los de las instituciones indirectas clásicas, constituidos por sumatorias de opciones individuales y aisladas, sin el valor agregado de la deliberación argumentativa orientada al consenso racional. No obstante, son indudablemente sostenidos por la voluntad popular mayoritaria.

El tercer factor clave son los “requisitos formales: temas excluidos, plazos y avales”. Primero, aparecen los temas eliminados del campo de estos mecanismos. La iniciativa, el *referéndum*, y la consulta son paradigmáticos. La primera, excluye los proyectos referidos a: reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto. El segundo, elimina iguales materias, más los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación. La tercera, quita lo mismo que el anterior, excepto la cuestión tributaria, la que queda habilitada entre sus contenidos.

Haber eliminado las materias de reforma constitucional, tributos y presupuesto de todos estos mecanismos implicó la exclusión de varios de los principales y más sensibles temas para los intereses ciudadanos. Dicha limitación fue justificada por los constituyentes en atención a los intereses superiores de la buena administración del Estado y para evitar manipulaciones en manos de grupos particulares.

En cuanto a los plazos concedidos para la recolección de firmas obligatorias, los institutos que fijan de este requisito son: la iniciativa, la audiencia por requisitoria ciudadana, y la iniciativa que habilita el *referéndum* de revocatoria. La concesión de 1 año en todos ellos constituye un tiempo en principio prudente para el logro de tal objetivo, considerando la duración efímera de las motivaciones de la población. Es decir, si una campaña de recolección de firmas no logra sumar las adhesiones impuestas durante los 12 meses otorgados, es muy probable que esto se deba más a una falta de interés o negativa de los habitantes, o a problemas de organización de los titulares de la convocatoria para llevarla a cabo, que a la insuficiencia del lapso otorgado (a pesar de que se hayan levantado voces denunciando lo contrario).

La iniciativa de revocatoria dirigida contra Aníbal Ibarra y, aunque con mucho mayor adhesión popular, aquella otra iniciativa formulada para la construcción del parque en La Boca, son ejemplos de tal caso, siendo que ninguno de ambos esfuerzos consiguió reunir los avales necesarios, estancada la recolección desde tiempo antes de cumplirse el lapso otorgado y habiendo ambos logrado amplia notoriedad política y social.

En cuanto a la cantidad de avales, la revocatoria estipula el más alto porcentaje de firmas para la iniciativa habilitadora del *referéndum* revocador primero, y luego también, en cuanto a la cantidad de votos positivos necesarios para aprobar la revocación por *referéndum*, lo que hace casi prohibitivo su uso en la práctica. Tales limitaciones se justifican en que su uso cuestiona la decisión soberana fundamental previamente expresada a través del voto obligatorio de todos los ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Nuevamente la discusión desplegada en la variable anterior.

En efecto, la imposibilidad de recolectar adhesiones del 20% del padrón quedó manifiesta en el pedido de revocatoria contra Aníbal Ibarra, donde las organizaciones a cargo sólo lograron reunir el 17% del total (89.000 de 520.000), faltando un 83% de consentimientos para habilitar el *referéndum* revocador, a pesar de contar con la ayuda de todo el aparato del Estado. Por otro lado, en el difícil caso de que se hubiesen reunido las firmas para abrir el *referéndum* revocador, la opción por el “sí” aún debía juntar el aval del 50% del padrón, porcentaje que, considerando el

ausentismo promedio en las elecciones porteñas, implicaría un 75% de los sufragios emitidos. Requisito muy elevado y de compleja consecución. El caso de revocatoria analizado no logró acercarse a esta segunda etapa, situación por la que se atribuye al Jefe de gobierno haber previsto y utilizado este mecanismo estratégicamente a su favor.

Por su parte, si bien la iniciativa local redujo las exigencias de avales en comparación con el techo del 3% puesto por la Constitución argentina (al acotar el porcentaje mínimo al 1,5% del padrón), el naufragio de todas las varias iniciativas impulsadas en la ciudad por causa de su fracaso en la recolección de las firmas, señala las grandes dimensiones reales que tal mínimo cobró para sus titulares.

El caso de iniciativa, que tuvo el *récord* de llegar a la Promoción en los medios por el gobierno tras reunir 4.000 firmas, no pudo, no obstante, convertir sus 14.271 avales en los 38.970 necesarios, reuniendo solo el 37% de lo exigido por la normativa. Ello demuestra lo elevado de los requisitos legales solicitados para implementarla y la dificultad de la ciudadanía en alcanzarlos. En efecto, a juicio de algunos analistas, ocurre que “para poder interponer iniciativas, tanto la propia constitución como la ley reglamentaria imponen requisitos muy difíciles de cumplir” (Sabsay, 2007, p. 6); en este caso, la alta cantidad de firmas mínimas requeridas. Así, denunciaban que varias de estas herramientas se encontraban formalmente amañadas para que al ser usadas tuvieran por efecto convencer a la ciudadanía de su inutilidad y disuadirla de no recurrir a ellas (Colombo, 2003).

En el caso de la audiencia de requisitoria ciudadana²⁵ los avales necesarios son los más bajos de todos estos institutos: 0,5% del padrón, 13.000 firmas sobre 2.600.000 electores. La iniciativa “Casa Amarilla” lo hubiera superado cómodamente y la revocatoria contra Aníbal Ibarra lo hubiera septuplicado. No obstante, sólo hubo un caso de audiencia por requisitoria ciudadana. Este fue exitoso en su recolección de firmas (reafirmando lo apropiado del mínimo exigido): el de los vecinos de Lugano en 2003.

La cuarta variable clave en el desempeño de estos mecanismos es la “difusión de su creación y enseñanza de uso”. En la Capital, ninguno fue publicitado y enseñado una vez reglamentados y habilitado su empleo. No se realizaron campañas en los medios que instruyeran a la ciudadanía sobre su existencia y modo de uso y los fomentara. Tampoco se incluyeron en los programas curriculares de las instituciones educativas.

²⁵ Cabe recordar que, no obstante, sus resultados son no vinculantes para las autoridades, por lo tanto “inofensivos” en su capacidad de “amenazar” sus facultades.

Tras la tragedia de Cromagnón, en plena movilización y reprobación popular contra los responsables, la revocatoria fue impulsada por unas pocas ONG y abogados, directamente relacionados a nivel profesional con temas afines, e incluso sospechadas las primeras de responder al Jefe de gobierno. No fue iniciada por ciudadanos comunes, ajenos a cuestiones jurídico-políticas, ya que desconocían este mecanismo.

La iniciativa y la consulta son más conocidas, y la primera (debido a su convocatoria “desde abajo”) también más utilizada en la ciudad. Ambas son las más empleadas y conocidas a nivel mundial, y fueron incorporadas en la reforma constitucional argentina de 1994. Asimismo, la consulta tuvo un importante antecedente en 1984, con el presidente Alfonsín, por el conflicto limítrofe con Chile, donde participó un 70%.

El quinto factor clave es la “difusión de las convocatorias a participar”. Esta fue exitosa en varios de los casos estudiados, ya que el llamado a tomar parte en tales eventos tuvo repercusión mediática en la ciudad y una aceptable respuesta ciudadana. Principalmente en los casos de la audiencia por la reforma del código contravencional, la consulta por la creación de la policía local y la revocatoria contra Aníbal Ibarra. El caso de la iniciativa Casa Amarilla tuvo su difusión por los vecinos encargados de recolectar las adhesiones, aunque insuficiente debido a la debilidad organizativa. Las convocatorias al presupuesto y al plan estratégico fueron más focalizadas, acotadas a los regiones (en cada Centro de Gestión y Participación para el primero) y organizaciones civiles (para el segundo) directamente afectadas. En respuesta, obtuvieron ambos una aceptable presencia inicial de participantes.

Tal nivel de difusión mediática estuvo también vinculado con la gravedad, importancia, urgencia o alcance de sus temas, que resultaban de bastante interés para los porteños. Diferente fue el caso de, por ejemplo, las restantes audiencias públicas (las obligatorias) con temas menos convocantes, difundidas solo en el canal de televisión de la ciudad (de alcance muy acotado y específico) y en espacios secundarios de la prensa gráfica, pasando desapercibidas y sin eco entre los ciudadanos.

Sexto, aparece la “urgencia, alcances y repercusión del tema involucrado”. Fueron las cuestiones más inmediatas y relevantes para la vida y bienestar de los ciudadanos las más capaces de movilizar su participación. Cuanto más prioritario y eminente era un asunto para las personas, más dispuestos se encontraban los afectados a romper con la apatía y el desinterés en lo público, a fin de impulsar y/o aceptar la invitación a intervenir en alguno de estos mecanismos, orientados a darle atención y respuesta a sus principales inquietudes.

En la mayoría de los casos estudiados, la cuestión o demanda involucrada compartía dichas características de ser tangible, urgente e inmediata para los vecinos: la recuperación de un predio abandonado y peligroso de La Boca y su conversión en un parque ecológico y recreativo, la creación de una policía de la ciudad para combatir el grave problema cotidiano de la inseguridad, la modificación del Código Contravencional local que regulaba la convivencia pacífica y las actividades comerciales informales de los habitantes, la atribución de responsabilidades políticas por el incendio de un local bailable que terminó con la vida de 194 jóvenes.

Respecto del presupuesto y del plan estratégico, la mecánica de estos institutos suponía un tratamiento sostenido y previsor de una gran variedad de asuntos que hacían a la vida de los individuos y organizaciones en una amplia variedad de temas, plazos, alcances, etc. Por lo que incluían prioridades y tareas de diversa índole, todas las cuales apuntaban, en última instancia, a concretar en la práctica una mayor calidad de vida del total, o al menos de la mayor parte, de los habitantes de la ciudad. La participación se suponía sostenida, a diferencia de los anteriores mecanismos donde la misma comenzaba y terminaba en torno de una cuestión específica. En este sentido, en la medida en que el presupuesto y el plan estratégico mantenían aceptables niveles de discusión, consenso, aprobación y ejecución de políticas relevantes, tenían mayores probabilidades de detentar una participación estable. Pero cuando lo anterior fue decayendo en la ciudad, la participación demostró igual tendencia a la baja.

El tipo de “mecánica de participación habilitada por el mecanismo”, ya sea la presentación y discusión de propuestas y argumentos o el voto individual y secreto (si la opinión ciudadana se expresaba libremente en un espacio abierto y deliberativo, o si, por el contrario, se limitaba a aceptar o a rechazar opciones predeterminadas y cerradas), constituye la séptima variable relevante en sus desempeños.

En la segunda opción, si bien la capacidad propositiva de la población se ve restringida, siendo que debe limitarse a votar por sí o no a una pregunta previamente enunciada (como en la consulta, el *referéndum* y la revocatoria), su resultado, al provenir de la suma de votos, es más claro, incluyente y contundente que un listado de diversas propuestas más o menos consensuadas (como en el presupuesto y el plan estratégico), o que un proyecto legislativo de un individuo o grupo (como en la iniciativa), o también que una presentación de opiniones y propuestas de diferente grado de elaboración sobre una cuestión (como en la audiencia); cuyos formatos sólo habilitan la participación activa de una muy acotada cantidad de personas y/o agrupaciones, y donde el contenido es más difuso y eludible para los gobernantes.

Contrariamente, si bien el mensaje de las urnas es más igualitario, certero y expeditivo, estos mecanismos requieren de un centro de poder que formule las preguntas, lo que trae aparejado un amplio margen de arbitrariedad en ellas. Mientras que en los mecanismos más deliberativos, el *elitismo* y la ambigüedad y dispersión de contenidos se compensan con una apertura a la creatividad e iniciativa ciudadana.

El riesgo de manipulación, versado en la facultad del funcionario convocante de redactar la pregunta según su exclusivo parecer, pudiendo introducir sesgos que induzcan a la respuesta deseada, también existió en el caso de la consulta por la policía porteña. Daniel Filmus y Mauricio Macri, los dos mayores competidores por la Jefatura de gobierno tras la derrota de su titular, cuestionaron los términos en que había sido formulada la consigna, a la que consideraban excesivamente larga, confusa y parcial.

Asimismo, la prohibición en la legislación local de celebrar un *referéndum* simultáneo con elecciones de autoridades en la ciudad, se encontraba destinada a evitar tales manejos político-electorales, pero ello no ocurría en cuanto a la utilización estratégica de la consulta no vinculante, la que no vetaba tal superposición de votaciones (al ser su resultado no obligatorio para las autoridades).

Respecto de los mecanismos en los que la opinión ciudadana puede expresarse en forma libre y semiestructurada en un espacio abierto y creativo para la elaboración de propuestas, la discusión de argumentos y la búsqueda de consensos (como en la iniciativa, la audiencia, el presupuesto y el plan estratégico), suele ocurrir que la cantidad y diversidad de puntos de vista dificulta el logro de acuerdos y la toma de decisiones, con lo que facilita la disolución de responsabilidades por parte de las autoridades encargadas de ejecutarlas.

Dicha situación se hizo evidente en la audiencia por la reforma del Código Contravencional, donde los legisladores ignoraron sistemáticamente las opiniones, caóticamente presentadas por los participantes, y concluyeron las negociaciones sobre el proyecto en sus despachos legislativos y a puertas cerradas. A este pobre resultado ayudó también la poca sistematicidad, coherencia, orden y claridad con que las demandas ciudadanas fueron presentadas (llegando incluso a la violencia verbal y física entre vecinos y organizaciones, y también hacia los funcionarios presentes).

En el presupuesto y el plan estratégico, lo anterior se veía atenuado debido a que tanto las prioridades presupuestarias como las acciones estratégicas debían culminar definiéndose con una votación entre los miembros, alcanzando un acuerdo claro sobre los mismos, más difícil de ser ignorado por los gobernantes. Dicho procedimiento auxiliar que se sumaba como cierre a la

presentación de puntos de vista y a la discusión de argumentos, permitía sintetizar la diversidad de voces emergentes en una conclusión mayoritaria, con una forma mejor definida y, por tanto, más difícil de ser desoída.

En octavo lugar, surge la “base individual u organizacional” de los participantes. Esto implica que, si quienes promueven el empleo de un mecanismo se encuentran agrupados y constituidos en una organización civil o política, sus perspectivas de éxito crecen en relación con las de una iniciativa presentada y sostenida solo por individuos. Los recursos económicos, de personal, la estructura, el funcionamiento, la repercusión, la capacidad de difusión, la continuidad en el tiempo, la *expertise* y el poder de negociación de una organización suelen ser superiores a los de un individuo y, por lo mismo, susceptibles de alcanzar mayores y mejores resultados.

Lo antedicho se verificó en la iniciativa impulsada por un grupo de vecinos de La Boca, los que se constituyeron en una Comisión Vecinal y actuaron en conjunto con otras asambleas y asociaciones del barrio. Si bien no lograron reunir las firmas mínimas necesarias, las adhesiones acumuladas les sirvieron para llegar a la etapa de Promoción por parte del gobierno. Además, la repercusión social y política alcanzada por el grupo a partir de su trabajo en el lanzamiento y difusión del proyecto fue tal que alcanzó para interesar a varios legisladores porteños en el trabajo sobre el mismo. Finalmente, una vez conseguida esa meta las agrupaciones continuaron trabajando en nuevos proyectos.

Otra ocasión en que intervinieron ONG fue en el pedido de revocatoria contra Aníbal Ibarra, las que, sospechadas de responder al funcionario acusado (motivado por un uso estratégico en favor de su subsistencia en el cargo), previsiblemente “fallaron” en la recolección de firmas. El perfil y la orientación profesional de dichas agrupaciones (ligadas a la política y a la jurisprudencia), les otorgaron un posicionamiento propicio que les permitió impulsar un mecanismo hasta entonces ampliamente ignorado por la mayoría de la población, ajena a estas disciplinas y saberes específicos.

Por otra parte, en el plan estratégico la presencia de ONG era exclusiva y excluyente, donde la planificación integral de una ciudad en sus múltiples y diversas facetas requería de la negociación conjunta entre todos sus muchos y distintos intereses agrupados. Dicha negociación sólo resultaba posible en tanto se trabajara con sectores organizados y representados por delegados, no pudiendo asistir las personas afectadas a título individual (por motivos evidentes de límites espacio-temporales, así como por cuestiones de orden, equidad, representatividad, etc.).

En cuanto al presupuesto, podían participar vecinos mayores de 18 años; entidades vecinales, no gubernamentales, redes y toda organización con actuación barrial; integrantes del Consejo consultivo; y miembros del Consejo del presupuesto. Dicha amplitud fomentó una variada respuesta inicial tanto de vecinos como de agrupaciones (clubes, comedores escolares y comunitarios, escuelas, comisiones de salud), cada uno con sus propuestas específicas: desde capacitación sobre micro-emprendimientos, redes antidelito, reparación y limpieza de veredas y sumideros, desramado de calles, alumbrado público, hasta convenios con clubes privados, ayuda a comedores comunitarios y escolares, red de gas para una escuela, obras en centros de salud.

Finalmente, en la audiencia por el Código Contravencional, la presencia de las organizaciones y sectores agrupados (asambleas vecinales; agrupaciones de travestis, homosexuales y prostitutas; partidos de izquierda; vendedores ambulantes; “cuida-coches”) se hizo sentir, primero, en su concurrencia al evento frente al llamado oficial, y, después, en el reclamo turbulento que protagonizaron fuera de la Legislatura, tras la indiferencia y desatención de sus demandas y opiniones por parte de las autoridades. Así, demostraron un interés consistente en sus reclamos, sostenido en el tiempo y defendido contra la desconsideración de los gobernantes.

También del lado de los participantes se halla, en noveno lugar, la “cultura cívica” (o entrenamiento de la sociedad en la actividad participativa). Esto es, la experiencia acumulada por los individuos y las organizaciones en la “gimnasia” de participar de la aplicación de estos mecanismos. Dicha acumulación de experiencia puede devenir (aunque no sea por esto condición necesaria ni tampoco suficiente) en una participación ciudadana de alta calidad o capital social, visible en: una frecuente, numerosa y sostenida concurrencia o convocatoria; en un conocimiento profundo de los temas y procedimientos; en la elaboración de propuestas sólidas; en la exposición ordenada de las ideas; en el debate organizado y abierto entre pares y con los gobernantes.

En la Capital, tales instrumentos, de incorporación reciente y novedosa, con escasa o nula difusión, en una ciudad sin cultura cívica “semidirecta” preexistente, no lograron enraizarse en la población y que esta se entrenase en su empleo. Como se mencionó, tanto la cantidad de veces en que estos institutos fueron impulsados por representantes y por ciudadanos; como la calidad, número y modo de las intervenciones realizadas por los vecinos y ONG; y el compromiso participativo de las autoridades en el tiempo; dejaron mucho que desear en todos los casos estudiados.

Los únicos mecanismos impulsados repetidamente fueron la audiencia (por los gobernantes) y la iniciativa (por los ciudadanos). No obstante, la primera se concentró en las audiencias obligatorias;

de “arriba hacia abajo” y con escasa difusión, concurrencia cívica y repercusión. Mientras que la iniciativa no logró, en sus múltiples intentos, un caso capaz de cumplir todo el procedimiento legal completo.

De *referéndum* no hubo llamados y el único intento de consulta fue pronto suspendido por su promotor. La sola iniciativa de revocatoria presentada no llegó a completarse y fue sospechada de iniciarse como maniobra para la supervivencia del acusado. Si bien el plan estratégico y el presupuesto fueron puestos en marcha bastante exitosamente en sus comienzos, el entusiasmo inicial participativo, tanto de las autoridades como de los individuos y las organizaciones participantes, fue perdiendo fuerza progresivamente.

En cuanto a la calidad de la participación, cabe resaltar que en la audiencia por la reforma del Código se observó un alto grado de desorden, desarticulación, falta de consistencia y precariedad de las intervenciones de vecinos y agrupaciones. La ausencia de sistematicidad en la presentación de las opiniones y el caos en el que terminó el evento, ayudaron a que las demandas y propuestas ciudadanas fueran desestimadas sin más explicaciones por los gobernantes luego de la audiencia.

Lo contrario sucedió con la iniciativa para “La Boca”, donde el impulso participativo inicial de los vecinos, que se formalizara en la creación de organizaciones barriales, capaces de formular y defender sus intereses de un modo consistente y ordenado, fue generando su propia base de sustento y crecimiento. El éxito alcanzado con ese primer proyecto cumplido de Casa Amarilla animó a los vecinos a seguir iniciando nuevas propuestas asociadas.

En el caso del plan estratégico, si bien la perdurabilidad en el tiempo es un factor favorable a la acumulación de experiencia participativa, este organismo de planificación mostró sus deficiencias al respecto: intervenciones no sistematizadas, poco claras, y con baja elaboración de propuestas concretas, y funciones de coordinación y otras varias que debieron terminar siendo asumidas por funcionarios del Consejo. La falta de *expertise* en muchos temas y la prevalencia de la opinión informal en muchas de las discusiones, complicaba la elaboración de proyectos concretos y la construcción de consensos.

El décimo factor clave en los desempeños de estos mecanismos alude al “compromiso de los representantes con la ejecución de las demandas ciudadanas”. Esto es especialmente importante en aquellos institutos en los que la voluntad popular es no vinculante: en todos los aquí analizados menos en el *referéndum* y la revocatoria.

Dicha cuestión remite nuevamente al carácter semidirecto de los mecanismos participativos, los que si bien admiten una instancia de participación que elude en parte las tradicionales vías

partidarias, electorales, ejecutivas y legislativas, el rol de los gobernantes en el destino final de las demandas a través de ellos presentadas es determinante en la mayoría de los casos, ya sea tanto en términos de abrir el canal participativo como de tomar en cuenta y ejecutar (o no) los reclamos ciudadanos.

Los mecanismos que obtuvieron resultados positivos en este aspecto fueron: la iniciativa, donde la creación del parque en La Boca fue producto del compromiso demostrado tanto por los legisladores como por los funcionarios ejecutivos involucrados, con la sostenida y eficiente movilización participativa de los vecinos, siendo que el instrumento no había logrado aplicarse en pleno. Así también el presupuesto, con un alto porcentaje inicial de implementación de las prioridades consensuadas (aunque luego se revirtió en un notable declive -de un 70% en 2002 y 80% en 2003 a 60% en 2004, 40% en 2005 y 22% en 2006-), demostrando el abandono por los funcionarios. Finalmente, el Consejo de Planeamiento, que en un principio logró la aprobación del Plan Estratégico Buenos Aires 2010, así como la de algunas de sus iniciativas legislativas presentadas (sobre suelo productivo, sistema único de salud, Ley de Museos), aunque con las limitaciones respecto de su carácter más propositivo que ejecutivo por su sola herramienta de acción (la iniciativa legislativa), lo que redundó en una pérdida de entusiasmo de las organizaciones ante la escasez de resultados concretos, y también de las autoridades tras la destitución del Jefe de gobierno que lo iniciara.

En cuanto a los casos analizados de revocatoria, consulta y audiencia, ninguno terminó por ejecutar la opinión ciudadana: la primera por (sabida y prevista por sus promotores) falta de adhesiones obligatorias, la segunda por un cambio en la voluntad del Jefe de gobierno que la impulsaba, y la tercera por indiferencia de los legisladores respecto de los pareceres expresados por vecinos y organizaciones.

Lo anterior, conduce hacia la variable once, las “garantías legales ofrecidas a la consideración/ejecución de las demandas”, otro aspecto determinante del destino de las propuestas ciudadanas, canalizados a través de las herramientas participativas.

Como sostiene Smulovitz, la *accountability* societal “se activa ‘a pedido’ y puede controlar tanto los procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos”. Pero, “con excepción de aquellos mecanismos sociales basados en el uso de la estrategia legal, los mismos imponen centralmente sanciones simbólicas” (2001, p. 3).

La mayoría de estas herramientas no cuentan con procedimientos de sanción a las autoridades que desconozcan la opinión de la ciudadanía manifestada a través de ellos, al tiempo que estas son no

vinculantes en su aplicación para los gobernantes. Se retorna a la no saldada discusión de cuál debe ser el alcance e impacto de estos mecanismos.

Por fuera de los institutos vinculantes (donde tal condición es garantía de ejecución de las opiniones ciudadanas -como en el *referéndum* y la revocatoria), en la capital argentina los únicos mecanismos no vinculantes con resguardos para las propuestas de los participantes son la iniciativa y, en menor medida, la audiencia, pero ambas con debilidades que las hacen inoperantes²⁶.

Respecto de los mecanismos sin garantías legales a las opiniones civiles (la consulta, el presupuesto y el plan estratégico), tenemos que el caso estudiado de consulta no llegó siquiera a ejecutarse. Una desconsideración inicialmente menor pero progresiva de las demandas, también habilitada ante su falta de efectos vinculantes así como de garantías legales a su ejecución, se dio en el presupuesto participativo, cuando, suavizado el peor impacto de la crisis representativa y calmados los ánimos ciudadanos, la autoridad decidió recortar los fondos presupuestarios y redujo la ejecución de las prioridades. En cuanto al plan estratégico, a lo sumo logró presentar iniciativas legislativas, las que quedaron luego a total juicio de los legisladores encargados de tratarlas.

La última variable clave remite a la “difusión de los resultados”. En general, en todos los casos, los resultados positivos o negativos obtenidos de la aplicación de los mecanismos, al igual que el seguimiento de sus desarrollos, fueron publicados en los diversos medios masivos de comunicación gráficos y audiovisuales, así como en sitios web específicos de organizaciones, instituciones y periódicos nacionales y locales, colaborando con la divulgación de los mismos y de sus efectos. Incluso los mecanismos de largo plazo, como el presupuesto y el plan estratégico, contaban con sus propios sitios en internet en el que difundían sus actividades y logros parciales.

Sin embargo, cabe recordar que los casos de estudio aquí estudiados, fueron elegidos por la importancia de sus contenidos en cuanto a su capacidad de movilización política y de la opinión pública, convirtiendo su tratamiento y la utilización asociada del mecanismo participativo, en noticias en sí mismas.

Algo diferente ocurrió respecto de las iniciativas que no lograron reunir las firmas, de las audiencias obligatorias formales y de la evolución del presupuesto y del plan estratégico con el transcurso del tiempo. Esto fue contraproducente con la necesaria construcción de capital social o cultura cívica participativa, necesaria para dar impulso y apoyatura al progreso de la participación ciudadana semi-directa.

²⁶ Ver lo dicho al respecto en la segunda variable.

6- Conclusiones

Tras el desarrollo comparado de los 12 factores centrales en la evaluación del desempeño de los institutos semidirectos, así como de la suerte corrida por las intervenciones ciudadanas, se concluye que 9 de ellos (todos menos el tema, la base individual u organizacional y la cultura cívica) responden a un mismo agente colectivo responsable: los representantes; ya sean estos los convencionales constituyentes que los introdujeron en la Constitución, los legisladores que los reglamentaron o los mandatarios y funcionarios ejecutivos y legislativos que los implementaron. Esos 9 factores se pueden agrupar, por tanto, en una misma variable general llamada “voluntad política de los gobernantes”.

Así el principal motivo de “éxito” o “fracaso” del empleo de estas herramientas, radicaría en la voluntad de los diversos representantes de hacerlos funcionar (o no) y su compromiso con el producto de la participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas, presente (o ausente) en las distintas etapas de cada procedimiento. Ello marcaría una diferencia decisiva en la cantidad y frecuencia de uso, en la ejecución completa o parcial de estas herramientas, y en la suerte finalmente corrida por las propuestas e inquietudes manifestadas por los individuos y agrupaciones.

Una voluntad política favorable se haría así visible, por ejemplo, en la apertura de la convocatoria “desde abajo” en los mecanismos que no la tienen, en la disminución de los requisitos de implementación (como las firmas obligatorias), en el levantamiento de la exclusión de temas (como los tributarios), en el establecimiento de garantías respecto de la consideración de las propuestas ciudadanas por los gobernantes, en la difusión de su existencia y resultados, en una comprometida ejecución de las propuestas.

Concordando con Gargarella, “tiene poco sentido hacer meras invocaciones a una mayor participación política dentro de un entramado institucional que (no la prohíbe pero) directamente la desalienta” (2008, p. 64).

En definitiva, tras el estudio cuantitativo y cualitativo comparado de la incorporación y funcionamiento de mecanismos semidirectos en Buenos Aires, resulta que por motivos como los surgidos de las 12 variables claves, los ciudadanos porteños no lograron apropiarse de esta oportunidad para intervenir en la toma de decisiones sobre políticas. Ocurre que, “si bien es cierto que la mayoría de las instituciones se mueven hacia la democracia directa, al mismo tiempo éstas

están diseñadas para preservar el rol de los partidos políticos” (Scarrow op. cit. Lissidini, 2007, p. 9-10).

Al balance comparado del desempeño de los mecanismos participativos en Buenos Aires cabe así la apreciación sobre Latinoamérica realizada por Gargarella de que “dichas reformas tuvieron un impacto muy limitado en la vida social de la región, lo que puede llevarnos a pensar que se trató de un intento frustrado de injerto constitucional”. Estos mecanismos “no parecen haber logrado un éxito siquiera moderado en relación con sus propósitos” (2008, p. 64).

Sin embargo, resta la esperanza, no tan insensata, de que si el panorama participativo semidirecto en la capital ha resultado desalentador por sus escasos logros acumulados, al ser sus mayores obstáculos y defectos producto de la voluntad política de los gobernantes, una cierta mejora podría esperarse de un cambio de actitud y compromiso de la clase política porteña, que sea proclive a retomarlos y afianzarlos, incluso sin la presión de un contexto político-social crítico como el que potenció su uso desde 2001.

De este modo, donde la política ha opuesto obstáculos efectivos a la participación cívica, la política también alberga una posible y fundamental posibilidad de eliminarlos.

Data de emissão: 10 de Maio de 2014

Data de aprovação: 09 de Junho de 2014

7- Referencias bibliográficas.

BLANCO FILLOLA, Ismael “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, octubre de 2002, Lisboa, Portugal.

BOSSERT, Friedrich “Presupuesto Participativo: Comparación de tres modelos distintos en Porto Alegre, Caracas y Buenos Aires”, Buenos Aires, Noticias del Sur. Observatorio de Política Latinoamericana, 28 de marzo de 2008, disponible en <http://www.noticiasdelsur.com/nota.php?nota=6850>.

GARGARELLA, Roberto, “Representación plena, deliberación e imparcialidad”. En: Elster, John. (comp.) *La Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

GARGARELLA, Roberto “Reformas Constitucionales en América: Injertos y Políticas Radicales”, *Revista Políticas Públicas*, 2 (1), 59-69, 2008.

- GOMES, María Auxiliadora “Presupuestos participativos. Panorama de Brasil”. En: Briceño Becerra, Carlos (comp.) *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011.
- IAZZETTA, Osvaldo “Ciudadanía, Estado y Democracia en la Argentina reciente”, *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, 2 (2), Centro de Estudos e Pós-graduação sobre as Américas - CEPPAC, Universidade de Brasília – UnB, 1-11, 2008.
- JOHNSON, Guillermo Alfredo y DA SILVA, Marcos Antonio “Participação política e processo decisório: paradoxos latino-americanos”, *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 5 (1), Centro de Estudos e Pós-graduação sobre as Américas - CEPPAC, Universidade de Brasília – UnB, 1-17, 2011.
- JUSTO LÓPEZ, Mario *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1997.
- LEGISLATURA de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “Mecanismos de democracia directa”, 6ta Sesión Ordinaria, Convención Constituyente, Buenos Aires, 6/09. *Debates de la Convención Constituyente y Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1ra. edición 2002, 1996.
- LISSIDINI, Alicia “Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación”, *Documento de Trabajo N° 17*, Serie de Documentos de Trabajo – Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, UNSAM, 2007.
- LISSIDINI, Alicia “Democracia Directa en Latinoamérica: entre la Delegación y la Participación”, en Pachano, Simón (comp.) *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*, Quito, FLACSO Ecuador, 2008.
- MARTÍ, José Luis *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- MAURICH, Mario et al. “Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina”; Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, IIGG, 2005.
- NINO, Carlos *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- O’DONNELL, Guillermo “Horizontal *Accountability* in New Democracies”, en Schedler, A. et al. (eds.) *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1999.
- O’DONNELL, Guillermo “Acerca de varias *accountabilites* y sus interrelaciones”, en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

SABSAY, Daniel “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”, *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*. Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA, Buenos Aires, 2007.

SCARROW, Susan “Direct Democracy and Institutional Design: A Comparative Investigation”, *Comparative Political Studies*, 34, 651-665, 2001.

SCARROW, Susan “Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections”, en Dalton, C. and Scarred, S. (eds) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University, 2003.

SMULOVITZ, Catalina “Judicialización y Accountability Social en Argentina”, *XXII Internacional Conference de la Latin American Studies Association*, Washington D.C, 2001.

TABOADA, Julieta “Democracia Semidirecta en América Latina”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*, Serie Documentos de Trabajo, 1-7, julio de 2005, disponible en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/>

ZOVATTO, Daniel “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en Lissidini, Alicia et al *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

Fuente periodística: “La Boca: avanza un proyecto de IP”, *Diario Clarín*, 17 de marzo de 2003, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2003/03/17/s-03201.htm>