

**Siga participando...**  
**dedicado a los ciudadanos**  
**de las democracias reales**

**Los mecanismos de participación societal**  
**en la ciudad de Buenos Aires**

María Laura Eberhardt



SIGA PARTICIPANDO...  
DEDICADO A LOS CIUDADANOS DE LAS DEMOCRACIAS REALES  
Los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires



María Laura Eberhardt<sup>1</sup>

SIGA PARTICIPANDO...  
DEDICADO A LOS CIUDADANOS  
DE LAS DEMOCRACIAS REALES

Los mecanismos de participación societal  
en la ciudad de Buenos Aires

Prólogo de Juan Manuel Abal Medina

prometeo  
libros

---

<sup>1</sup>laura\_rafaela@yahoo.com.ar

Eberhardt, María Laura

Siga participando? dedicado a los ciudadanos de las democracias reales : los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires / María Laura Eberhardt ; prólogo de Juan Manuel Abal Medina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-271-3

1. Democracia. 2. Ciencia Política. 3. Ciencias Sociales. I. Abal Medina, Juan Manuel, prolog. II. Título.

CDD 320.0982

Cuidado de la edición: Magalí C. Álvarez Howlin

Corrección: Pilar Flaster

Armado: Mabi Fraga

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

editorial@treintadiez.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

# Índice

Prólogo .....	11
Resumen .....	15
Introducción .....	19
CAPÍTULO I: Algunas conceptualizaciones .....	33
- La representación política y su crisis .....	33
- Participación, ciudadanía y <i>accountability</i> .....	54
CAPÍTULO II: Antecedentes de utilización de mecanismos semidirectos en contextos democrático representativos .....	67
Antecedentes de utilización de mecanismos semidirectos: del espectro mundial a la ciudad de Buenos Aires .....	67
CAPÍTULO III: La elaboración del mapa conceptual e institucional de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires ...	79
- Iniciativa popular .....	82
Un acercamiento conceptual .....	82
La iniciativa popular en la normativa local .....	85
- Consulta popular y <i>referendum</i> .....	90
Un acercamiento conceptual .....	90
La Consulta Popular y el <i>Referendum</i> en la normativa local .....	94
- Revocatoria de mandato .....	98
Un acercamiento conceptual .....	98
La Revocatoria de mandato en la normativa local .....	100

- Audiencia pública .....	102
Un acercamiento conceptual .....	102
La audiencia pública en la normativa local .....	103
- Presupuesto participativo (PP).....	109
Un acercamiento conceptual .....	109
El presupuesto participativo en la normativa local.....	109
- Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) .....	111
Un acercamiento conceptual .....	111
El Consejo de Planeamiento Estratégico en la normativa local .....	111
- Anexo: Una curiosidad: tribuna popular o banca 61 .....	116
La tribuna popular en la normativa local .....	116

CAPÍTULO IV: Estudios de caso de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires ..... 119

- Iniciativa popular. La iniciativa más cercana: “Casa Amarilla” .....	119
Origen de la iniciativa.....	119
El agente de la iniciativa .....	126
La evolución de la participación ciudadana .....	129
El contenido y fundamentos del proyecto de la iniciativa .....	136
Resultados de la iniciativa .....	140
Conclusiones .....	149
- Consulta popular. La consulta frustrada por el traspaso de la policía porteña .....	154
El intento de consulta sobre la creación de la policía porteña .....	154
La convocatoria .....	156
Sobre la decisión sometida a consulta .....	160
Desarticulando la consulta. . . ..	163
La policía porteña tras la postergación de la consulta .....	169
Conclusiones .....	173
- Revocatoria de mandato. Referendum frustrado por la destitución del Jefe de gobierno Aníbal Ibarra.....	177
¿La autorevocatoria de mandato? El caso Aníbal Ibarra .....	177
Doblando la apuesta.....	184
Cronología de una Revocatoria que no fue .....	186
Los resultados.....	188

Reflexiones finales .....	193
- Audiencia pública .....	197
Un caso emblemático: los debates sobre la reforma del Código	
Contravencional porteño .....	197
La convocatoria .....	197
El debate .....	199
La segunda ronda .....	205
El descontento .....	206
Los resultados .....	209
Reflexiones finales .....	214
- Presupuesto participativo .....	217
El presupuesto participativo en la ciudad. Una aplicación <i>ad hoc</i> .....	217
El Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires: la implementación <i>ad hoc</i> y sus resultados .....	217
Antecedentes de su aplicación .....	218
El presupuesto participativo en la ciudad .....	219
El Consejo Provisorio (CPP) .....	224
Funcionamiento .....	226
La puesta en marcha .....	227
Ascenso y caída .....	234
Conclusiones .....	239
- Consejo de Planeamiento Estratégico .....	241
El Consejo de Planeamiento Estratégico en la ciudad de Buenos Aires. Nacimiento, desarrollo y transformaciones .....	241
Antecedentes y creación .....	241
Composición y funcionamiento .....	242
Organigrama .....	244
Diagnóstico de situación y requerimientos generales .....	245
Áreas críticas, lineamientos estratégicos y acciones tipo .....	248
Repercusión real del CoPE en la sociedad y en la percepción de sus participantes .....	250
Conclusiones .....	257
- Reflexiones finales .....	260

CAPÍTULO V: ¿Objetivo cumplido? El desempeño de los mecanismos participativos en comparación con sus objetivos de creación constitucional .....	265
- La Convención Constituyente de 1996 .....	265
Iniciativa popular .....	266
Consulta popular y referendun .....	273
Revocatoria de mandato .....	276
Audiencia pública.....	281
Presupuesto participativo (PP) .....	286
Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) .....	291
 CAPÍTULO VI: Las claves de los resultados.....	 295
 CAPÍTULO VII: Evaluación de la implementación de los mecanismos semidirectos: la voluntad política, el destino de la demanda y el desempeño de los mecanismos como canales de expresión popular .....	 333
 CAPÍTULO VIII: Epílogo: reflexiones finales a la luz de la teoría.....	 357
 Bibliografía.....	 379
 Fuentes Periodísticas .....	 388
 Fuentes Legislativas .....	 393
 Documentos.....	 396

*“Siga participando... Los mecanismos de participación  
y control societal en la ciudad de Buenos Aires”*

Autora: María Laura Eberhardt

## Prólogo

Juan Manuel Abal Medina

Las democracias contemporáneas en poco se parecen a las ideas clásicas sobre esta forma de gobierno. En el mundo antiguo la democracia era concebida como un régimen político de autogobierno del pueblo, mediante su participación directa en la asamblea pública. Hoy, entendemos a las democracias como regímenes fundamentalmente representativos, en los cuales los deseos y los intereses populares son “vuelto a presentar” en los procesos decisorios por representantes electos. Esta separación no es casual, ni es simplemente una adaptación de las democracias clásicas a las sociedades de masas; es la decisión, explícita y argumentada, de los teóricos y los constitucionalistas que sentaron las bases de las democracias contemporáneas.

Pensamos que estos regímenes representativos son legítimamente democráticos porque se asientan sobre el supuesto de que los representantes, cuando toman decisiones en los órganos de gobierno, defienden los intereses de sus representados. Ello no implica seguir un mandato imperativo establecido por los representados; en sociedades complejas, diversas, con intereses habitualmente contrapuestos, con mayorías que cambian en los distintos temas de agenda, tales mandatos serían difíciles de establecer. Pero la representación sí supone que el representante, cuando actúa, lo haga de acuerdo a los mejores intereses de sus representados. Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (1999) han discutido extensamente estos temas cruciales y profundos.

En las décadas finales del siglo xx este supuesto entró en crisis en numerosos países del mundo. Esta crisis estuvo ligada no sólo al fracaso de los modelos económicos neoliberales ensayados en ese período, sino también al

declive de los partidos políticos como órganos capaces de garantizar el principio democrático en el lazo representativo. En efecto, habían sido los partidos (dotados de una identidad, ciertos valores, una visión de política pública) quienes habían permitido que la elección de los representantes posibilitara a los ciudadanos expresar su preferencia por un paquete, más o menos definido, de acciones a implementar desde el gobierno. Los partidos eran centrales para volver democráticos a los regímenes representativos, para que la elección de representantes no fuera sólo la de ciertos individuos sino también la de ciertas ideas y programas. La crisis de los partidos hizo entrar en crisis a los regímenes representativos, porque su sustento democrático dependía de los partidos. Son los años en los que Guillermo O'Donnell (1992), por ejemplo, alertaba sobre los problemas y los riesgos de las “democracias delegativas”.

Ante ese escenario, aparecieron en todo el mundo una batería de novedosos instrumentos de participación y control ciudadano que prometían recrear, al menos parcialmente, las ideas clásicas sobre la democracia. Estos mecanismos de democracia semi-directa se convirtieron en la respuesta al descontento popular con el funcionamiento efectivo de los regímenes representativos. Proliferaron las innovaciones institucionales y las recomendaciones para adoptar estos instrumentos, en contextos donde los canales tradicionales de vínculo entre la sociedad y el sistema político (los partidos, las elecciones) se hallaban cuestionados. He intervenido, como autor y compilador, en distintas publicaciones sobre esta temática (Abal Medina 2004, 2007, 2009), y es un honor para mí que una de las investigadoras de aquellos proyectos de estudio que iniciamos en la Universidad de Buenos Aires, la Dra. Laura Eberhardt, esté publicando hoy este valioso libro sobre la implementación de dichos mecanismos en la Ciudad de Buenos Aires.

Esta obra muestra con claridad las potencialidades y los límites de estas herramientas. Luego de definir conceptualmente los mecanismos participativos y de revisar su adopción a nivel internacional y nacional, Eberhardt se concentra en las instancias concretas en que algunos de ellos fueron puestos en práctica en la Ciudad. La Constitución porteña, de hecho, es generosa en su enumeración: incluye la iniciativa popular en materia legislativa, la consulta popular, el *referendum* vinculante, la revocatoria de mandato, la audiencia pública, el presupuesto participativo y el consejo de planeamiento estratégico. A través de una serie de casos, Eberhardt demuestra que la implementación efectiva de estos institutos ha sido dispar, con resultados

generalmente muy inferiores a los esperados por sus impulsores. Ante la ausencia de voluntad política real de las autoridades porteñas, la participación semi-directa ha quedado relegada a la letra constitucional, sin influir en la práctica de las políticas públicas en la Ciudad. En la mayoría de los casos, la aplicación de los instrumentos fue incompleta, y la participación ciudadana no terminó incidiendo en los procesos decisorios.

La debilidad mostrada por esas herramientas durante estos años no implica necesariamente una ausencia de la ciudadanía en las cuestiones públicas. Hemos visto en este tiempo un renacer de la participación política, que en muchos casos se ha expresado en un canal que se creía perimido en la década pasada: la militancia en agrupaciones políticas partidarias. Existe hoy una juventud movilizadora, protagonista, que está permitiendo recobrar la vitalidad de las instancias tradicionales de la democracia representativa. Este fenómeno está ligado, sin dudas, a la confianza expresada en los representantes que, desde el plano nacional, han vuelto a demostrar que defender los intereses populares es la prioridad del vínculo representativo. El restablecimiento de ese vínculo, debilitado hasta el extremo en los años del *que se vayan todos*, ha permitido recuperar un protagonismo popular en las decisiones públicas.

Esto sugiere que los déficits de los mecanismos institucionales de participación ciudadana no implicaron una carencia de involucramiento popular; la participación, simplemente, se ha expresado por otros carriles. Aun ante la falta de voluntad política para poner en práctica estos institutos, el protagonismo ciudadano los ha desbordado, tal vez de maneras menos institucionalizadas pero igualmente presentes. Hace algunos años se creía que herramientas como las audiencias públicas llenarían el hueco dejado por partidos sin militantes; hoy, aun cuando el gobierno porteño desoiga las voces de las audiencias públicas, vemos juventudes políticas que llenan estadios, que expresan con contundencia sus posiciones, que defienden lo que creen justo. Dudo que hace algunos años hubiéramos podido imaginar este escenario.

En definitiva, este libro es un importante disparador de ideas sobre las democracias contemporáneas. Lo hace evaluando rigurosamente cuál ha sido la práctica efectiva de ciertas herramientas que prometían mucho más de los que cumplieron. De todas maneras, su débil aplicación en la Ciudad no implica un cuestionamiento a estos institutos *per se*; de hecho, la propia autora muestra algunos casos más exitosos de aplicación. Los años iniciales del

Consejo de Planeamiento Estratégico, que tuve el honor de presidir, se caracterizaron por una alta participación de organizaciones de la sociedad civil y por la elaboración consensuada de propuestas de políticas para Buenos Aires. Pero luego, cambios políticos y los propios límites del instrumento para producir cambios concretos terminaron diluyendo su accionar.

Este libro, imprescindible para quienes quieran conocer el funcionamiento real de varias instituciones existentes en la Ciudad, es una invitación a pensar qué nos falta para seguir profundizando la democracia. A 30 años de la recuperación democrática en la Argentina, y en medio de un proceso histórico de expansión de derechos a cada vez más compatriotas, se trata de un desafío permanente que nos debe incluir a todos. Este texto de Laura Eberhardt, que tengo el orgullo de prologar, es un aporte indispensable a esa tarea colectiva.

ABAL MEDINA, JUAN MANUEL (2007). *Evaluando el Desempeño Democrático de las Instituciones Políticas Argentinas*. Buenos Aires, Prometeo.

ABAL MEDINA, JUAN MANUEL (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

ABAL MEDINA, JUAN MANUEL (2009). *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo.

MANIN, BERNARD, PRZEWORSKI, ADAM y STOKES, SUSAN (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.

O'DONNELL, GUILLERMO (1992). ¿Democracia Delegativa? Cuadernos del CLAEH, 61.

## Resumen

Este libro presenta un análisis profundo acerca de la incorporación institucional y el funcionamiento real de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires durante el período 1996-2008.

La búsqueda partió del interés más general por conocer la influencia que dichos mecanismos podían ejercer en los regímenes democrático-representativos modernos como canales alternativos o complementarios a las tradicionales vías electoral-político-partidarias para la presentación de las demandas populares en forma “directa” por sus propios titulares en las instancias indirectas de toma de decisiones políticas.

Con ese objeto en el horizonte, en un primer momento de enmarcación teórica, el estudio comenzó con la definición de la democracia representativa y con la manifestación de la problemática actual por la que atraviesa en términos de una “crisis de la representación política”, y finalizó luego con una conceptualización de términos centrales íntimamente relacionados como participación, ciudadanía y *accountability*.

El apartado siguiente se encargó de recopilar la trayectoria amplia y variada recorrida por los mecanismos de participación ciudadana en diversos países del mundo occidental tanto a nivel nacional como subnacional (estatal, provincial, autonómico, municipal), principalmente, en Europa y en el continente americano hasta llegar al caso argentino y al de la ciudad de Buenos Aires, que aquí interesa particularmente.

El libro ofrece, luego, una definición conceptual de los diferentes mecanismos participativos incluidos en la Constitución de dicha ciudad (iniciativa popular, consulta popular, *referendum* vinculante, revocatoria de mandato, audiencia pública, presupuesto participativo y consejo de planeamiento estratégico), así como un relevamiento institucional de ellos, primero en el nivel nacional (en tanto legislación de superior jerarquía que la de la ciudad, anterior en muchos casos, y marco e incentivo que fuera en parte imitado y también extendido por la Capital Federal), y después propiamente en

el de la ciudad de Buenos Aires (verdadero ámbito de interés de este libro). El mapeo institucional incluye además una descripción de las características funcionales que les fueron atribuidas tanto en ambas Constituciones nacional y local como en sus respectivas leyes reglamentarias.

Dicha indagación permitió considerar las facilidades o dificultades ofrecidas a la participación ciudadana semidirecta por el propio diseño institucional de los mecanismos, respecto de los plazos, materias, avales, formatos y demás ítems requeridos, así como de los pasos procedimentales exigidos para su implementación. De este modo, se pudo realizar una primera aproximación a la voluntad política participativa de los representantes en términos del grado de coherencia mantenido entre los objetivos postulados para la creación de estos institutos y su reglamentación final, en términos de habilitar o de entorpecer una participación efectiva en los hechos.

Tras lo anterior, se efectuaron los correspondientes estudios de casos de las principales experiencias (acabadas o intentos) de aplicación en la ciudad de los diferentes mecanismos participativos considerados, dispuestos a los fines de evaluar los resultados prácticos alcanzados tanto respecto de la implementación parcial o completa del procedimiento participativo como del destino final de las demandas canalizadas a través de ellos (ejecución efectiva o indiferencia de los gobernantes).

Por último, en las conclusiones se llevó a cabo un triple trabajo comparado. En primer lugar, se compararon verticalmente por cada mecanismo los objetivos propuestos por los convencionales constituyentes al momento de justificar su incorporación en la Constitución local (extraídos de las versiones taquigráficas de las argumentaciones esgrimidas en las sesiones de la Asamblea Convencional Constituyente de 1996 destinadas a la materia) con la experiencia de su implementación práctica y los resultados por ella arrojados.

En segundo, una comparación horizontal entre todos los casos empíricos estudiados a fin de identificar las variables que resultaron relevantes en la obtención de los resultados arribados, más allá de las especificidades institucionales y funcionales de cada mecanismo, tanto en términos del cumplimiento de los objetivos constitucionales como en cuanto a su implementación práctica y también a los efectos finales logrados sobre la política pública. Se compararon, asimismo, dichos casos en función de las variables identificadas poniendo especial atención en las varias dimensiones asociadas con el comportamiento de los representantes involucrados en las diferentes etapas del proceso.

El tercer trabajo comparado fue también horizontal entre los diferentes casos de aplicación estudiados con el propósito de evaluar tres aspectos fundamentales: la voluntad política participativa del grupo de los representantes durante todo el proceso del mecanismo para ver si aquella se había orientado en función de ayudar o de entorpecer la participación ciudadana efectiva; el destino final de la demanda a través de ellos canalizada (si el pedido había logrado o no atravesar todas las instancias institucionales del procedimiento y cuál había sido su destino final: indiferencia o ejecución por parte de los representantes a cargo); y el desempeño del mecanismo como canal alternativo o complementario de expresión de las propuestas ciudadanas (si había podido o no implementarse en todas sus instancias y cuál había sido su efecto final concreto en términos participativos).

En un último agregado de las conclusiones, se arribó luego de tales trabajos comparados a una consideración general, presente y proyectiva del estado y la influencia realmente ejercida por tales mecanismos de participación ciudadana para la democracia indirecta, principalmente, en los términos de aliviar o compensar su actual crisis representativa. Esto, bajo la perspectiva del cumplimiento de su rol originalmente publicitado y pretendido de canalizar en forma semidirecta los intereses ciudadanos hacia las instancias políticas decisivas, de modo complementario y alternativo a las tradicionales vías político-partidario-electoral en situación crítica.



## Introducción

En medio de un clima general de descontento popular respecto del desempeño de las instituciones de gobierno, de parlamentos desprestigiados como *lugares donde reina la politiquería y la verbosidad, con lobbistas operando detrás de la escena y con un funcionamiento permanentemente ineficiente y lento* (Nino, 2003: 237), y de partidos menospreciados como *grupos corporativos que defienden sus propios intereses* (2003:238), los países occidentales, especialmente los de América latina y, entre ellos, la Argentina, se hallan sumergidos en una profunda crisis de representación política, vigente en la región desde fines de los ochenta, y en aumento (Abal Medina, 2004; Cavarozzi y Abal Medina, 2002).

Específicamente en este continente, los partidos políticos enfrentan una situación paradójica según la cual si bien por un lado asisten a un proceso de consolidación democrática, por el otro enfrentan una grave crisis de las modalidades de articulación y de representación de los intereses ciudadanos (Cavarozzi y Casullo, 2002: 9): un *síndrome de consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política* (2002: 15), cuyo impacto sobre los mecanismos de formación y expresión de las demandas sociales en los partidos alejó a los ciudadanos de la actividad partidaria y debilitó el sustento de la legitimidad del sistema.

En la Argentina, los intentos por solucionar una crisis de tales dimensiones, que afectaba con particular virulencia a las grandes ciudades y distritos metropolitanos, conformaron un amplio debate de reforma política que llamó a la discusión a todos los sectores partidarios, oficialistas y de oposición en los tres poderes de gobierno, así como a centros académicos y organizaciones interesadas de la sociedad civil.

Una de las medidas paliativas incluidas en los distintos “paquetes” de reforma política propuestos fue la creación y aplicación a nivel nacional y subnacional (iniciada desde mediados de los años ochenta pero reavivada tras el estallido político-social de 2001) de mecanismos de participación ciudadana,

como vías de acceso alternativas y complementarias a las instituciones indirectas tradicionales para la canalización semidirecta de las demandas populares sin la obligada (o con una más tenue y velada) mediación de las instituciones político-partidario-electorales fuertemente cuestionadas.

En efecto, los mecanismos de participación ciudadana fueron concebidos como herramientas “semidirectas” para incorporar en las democracias representativas (por esto llamadas “impuras”) que permiten a los ciudadanos participar en la elaboración y adopción de las decisiones públicas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa e indirecta (Justo López, 1997: 468-469) Dicho carácter “impuro” calificaba, de este modo, la forma que tomaban ciertas democracias representativas contemporáneas en razón de la agregación a su marco institucional “indirecto” de diferentes mecanismos legales novedosos que habilitaban una participación ciudadana “directa”.

El fin general por el que tales mecanismos semidirectos de democracia fueron sumados era el de colaborar con el difícil desafío que muchos dirigentes de los Estados modernos habían asumido, en términos de acotar la peligrosamente creciente brecha abierta entre representantes y representados, *permitiendo (así) acercar la toma de decisiones a los ciudadanos* (Taboada, 2005: 3).

Su condición semidirecta consiste en que, si bien *estas herramientas involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía*, al tiempo que su implementación ofrece no sólo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes con sus representados, *reduciendo la distancia que los separa* (2005: 4), no hay que descuidar el hecho de que subsisten dentro de, y su funcionamiento se encuentra atravesado por, las instituciones y formas representativas de la democracia indirecta (división de poderes, sufragio, representantes), cuyos elementos principales son los partidos políticos y los gobernantes elegidos, los que, si bien se encuentran en medio de una profunda crisis de credibilidad en la actualidad, son inevitables en los vastos y complejos Estados contemporáneos.

Es así como el estudio de estos mecanismos se enmarca en el contexto teórico y empírico de la democracia representativa y de sus posibles y diferentes asociaciones con la democracia deliberativa, siendo la primera ampliamente

discutida por autores clásicos desde el siglo xvii, como forma más o menos deseable pero ciertamente ineludible de organización política desde las sociedades modernas. La aproximación a tales institutos semidirectos permite entonces reflexionar acerca de los alcances y perspectivas de la representación política en el escenario presente de su crisis.

En dicho contexto representativo crítico, la relevancia de los instrumentos participativos radica en que pueden ser utilizados como canales alternativos y complementarios de aquellos otros político-partidario-electorales tradicionales actualmente en descrédito para la expresión de la voluntad popular sobre temas de su incumbencia en la elaboración de la política pública. Esta relación se verifica con más frecuencia y fuerza en el nivel de los gobiernos locales que en la escala nacional, ya que que el vínculo entre gobernantes y gobernados resulta más inmediato, cercano y visible en el primero de ellos.

Inmersos en semejante contexto, pero evitando asimismo recaer en la añoranza de ideales participativos directos propios de tiempos pasados e irrepetibles, resulta entonces pertinente y oportuno, a lo que se ha abocado este libro, estudiar la presencia legal y el uso real de los mecanismos institucionales semidirectos de expresión popular en la ciudad de Buenos Aires, como elementos no desdeñables de las democracias indirectas contemporáneas, a las que dichos instrumentos pueden asistir como vías de acceso alternativas y complementarias a las tradicionales rutas político partidarias actualmente degradadas.

Conscientes de que el estudio de tales institutos participativos entraña una disputa entre dos posturas divergentes respecto de su rol dentro de las modernas democracias, a saber, aquellos para quienes existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la directa con el subsiguiente riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones; y los que opinan que tal supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostró, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, deberían ser vistas como un complemento de la democracia representativa (Zovatto, 2008: 255); en el presente libro, se adhiere más bien a un intermedio de convivencia entre ambos escenarios en situación de tensión permanente, como dos caras ineludibles e interrelacionadas de la misma moneda (los mecanismos semidirectos), y cuya prevalescencia de una u otra es justamente lo que aquí ha pretendido conocerse respecto de la ciudad porteña.

No son pocos, como se verá con más detalle en las páginas subsiguientes, los antecedentes registrados de similares experiencias participativas institucionales en el mundo occidental ni tampoco es breve la trayectoria recorrida por los mecanismos semidirectos hasta estos tiempos. En efecto, *debido en parte a la influencia de los populistas a fines de las décadas de 1880 y 1890, varios estados y ciudades de Estados Unidos adoptaron procedimientos de iniciativa popular, referendun y revocatoria de mandatos* (Nino, 2003: 205-206). Asimismo, el auge en la incorporación de estos mecanismos se consolidó con su extensión y arribo a otras numerosas naciones y localidades del mundo: *de hecho, las constituciones de muchos países occidentales, como las de Suiza, Francia, Italia, España, Canadá, Australia, Uruguay, Brasil y Chile, establecen diferentes posibilidades de participación popular directa* (2003: 206).

En particular, la realidad latinoamericana en la que este estudio se inserta es bastante promisoria en términos de ingeniería legal en cuanto a las posibilidades abiertas a la participación ciudadana por tales medios: *la mayoría de constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década del noventa (con la excepción de Chile y Uruguay)* (Lissidini, 2008: 126).

El escenario crítico antes descrito, favorable a la incorporación y extensión de tales herramientas participativas, fue en gran medida compartido por los países de la región: *en todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos. 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)* (2008: 127).

Las causas de dichas incorporaciones en el continente fueron para algunos Estados originadas en una demanda social (como en Bolivia y, en menor medida, en Colombia), donde las reformas pretendieron *canalizar el descontento y la motivación política hacia una participación más allá del voto electoral, pero dentro de los marcos institucionales a modo de mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa y de participación y control por parte de los ciudadanos y grupos sociales* (idem).

Para otros (como Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela), frente a la falta de demandas sociales concretas, se ha visto que *las reformas buscan centralmente*

*reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo evadiendo al legislativo y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos a costa de los partidos políticos y otros mecanismos de representación e intermediación* (ídem).

La Argentina se inserta plausiblemente entre los primeros casos, donde los cambios institucionales procuraron *rediseñar el proceso democrático y modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes* (ídem). No obstante, la cantidad y frecuencia de veces en que los diferentes mecanismos participativos fueron utilizados hasta el momento en el nivel nacional han sido sumamente escasas.

Habiendo transcurrido dieciocho años desde la incorporación de algunos de los más importantes instrumentos de democracia semidirecta en la Constitución nacional, los que, por cierto, han sido debidamente reglamentados, *la incidencia de estos nuevos institutos en el escenario público ha sido casi nula*. Resultado sumamente esperable por su prácticamente, total falta de uso, fue que hubo *solo unas pocas experiencias de iniciativas populares, de las cuales una sola concluyó con la sanción de la respectiva ley. En cambio, no se ha puesto en marcha ninguna consulta* (Sabsay, 2007: 5-6).

Revisar la situación específica de los institutos participativos en la ciudad de Buenos Aires, así como identificar sus causas, constituyó el interés central de esta investigación. El fin último buscado fue el de evaluar el rol que los mecanismos participativos institucionales desempeñaron realmente en el contexto crítico de la democracia representativa local, en su función de canalizar las demandas ciudadanas en forma semidirecta, alternativa y complementaria de las instituciones partidario-electorales-representativas vigentes; al tiempo que reflexionar sobre sus perspectivas futuras de desarrollo a la luz de los resultados empíricos arrojados.

En efecto, los supuestos iniciales sostenían que los mecanismos de participación ciudadana habilitaban un espacio institucional semidirecto para la expresión directa de las demandas populares en las instancias indirectas de toma de decisiones, evitando a o colaborando con los medios representativos clásicos, los que se encontraban en crisis en su función representativa dentro de las democracias contemporáneas.

De ese modo, las demandas populares expresadas institucionalmente a través de los mecanismos de participación creados a tal fin, buscarían tener una influencia real en la política pública finalmente adoptada por los representantes, tanto en los órganos ejecutivos como en los legislativos de gobierno.

No obstante, la influencia última de la participación semidirecta podía alcanzar distintos grados de intensidad en tanto de acuerdo con diversas variables: facilidades/dificultades ofrecidas por los diseños institucionales específicos de cada mecanismo; accionar y compromiso de los representantes al momento de reglamentar, difundir y aplicar tales instrumentos, así como de implementar las demandas a través de ellos canalizadas y aprobadas; interés de la población en su uso (dependiendo a su vez de la difusión y publicidad lanzados desde el gobierno, de los requisitos exigidos, de las temáticas involucradas); entre otras tantas importantes.

Asimismo, se sospechaba que el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires podía resultar deficiente respecto de la cantidad y frecuencia de veces en que habían sido utilizados, el impacto real de las demandas por ellos expresadas sobre las políticas finalmente adoptadas, el nivel de implementación de las medidas aprobadas tras el uso de estas vías por parte de los organismos burocrático-estatales a cargo, el grado de correspondencia entre los objetivos postulados por los convencionales para su inserción constitucional y los resultados alcanzados tras su aplicación concreta, y el accionar y compromiso (voluntad política participativa) de los representantes a la hora de reglamentarlos, difundirlos e implementarlos, durante todo el proceso de creación y ejecución.

La presunción central de base era que los mecanismos participativos podían ser institutos aptos en su concepto para el cumplimiento de sus fines más elevados, pero que su desempeño estaría sujeto a los límites reales que se presentaran en el momento de ser implementados. Ciertamente, *las intenciones políticas de quienes promueven la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto a los usos y efectos de los mismos* (Lissidini, 2008: 130), cuyos resultados podían arrojar tanto un balance positivo, a saber; *contribuir a transformar la democracia (...) democratizando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana* (idem), también el hecho de que *los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas para intentar impugnar medidas impopulares tomadas por gobiernos democráticos (...) o tratar de revocar a las autoridades electas* (2008: 128); como otro negativo de *fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación y por lo tanto promover una democracia de tipo delegativo* (2008: 130).

Cuál resultase ser el saldo correspondiente para la ciudad de Buenos Aires en los primeros doce años de existencia de sus institutos participativos era lo que interesaba averiguar aquí desde el comienzo.

La primera y principal dificultad provendría, presumiblemente, de su alto grado de dependencia respecto de la voluntad y del compromiso participativo de los representantes a la hora de diseñarlos, reglamentarlos, difundirlos y aplicarlos en forma coherente con las metas por ellos mismos postuladas inicialmente en la Asamblea constituyente.

Dicha voluntad y compromiso podrían ser, previsiblemente, de dudoso hallazgo en las autoridades ejecutivas y legislativas subsiguientes, en tanto el uso de las herramientas participativas resultara, en una primera apreciación, contradictorio con la concentración de poderes y de prerrogativas en manos de los gobernantes y de sus partidos. Sin embargo, al ser también esos funcionarios los titulares casi exclusivos de la capacidad de iniciativa sobre la habilitación, convocatoria y puesta en práctica de muchos de los institutos participativos, así como de la responsabilidad sobre la ejecución última de las demandas populares a través de ellos expresadas, contaban igualmente con un importante poder de discrecionalidad sobre su uso, con la consecuente posibilidad de manipulación que atenuaba el anterior temor de ver limitadas su facultades como representantes del pueblo.

Una manifiesta deficiencia de la voluntad y del compromiso participativo de los representantes era entonces presuntamente factible de ser encontrada bajo los modos de alta complejidad, restricciones y exigencias de los diseños institucionales dados por los legisladores a los diferentes mecanismos, factor que limitara y desalentara, más que habilitara, la participación de la ciudadanía, escasa difusión de su existencia y modo de uso en la población destino, baja frecuencia en la convocatoria de uso “desde arriba”, manipulación de la aplicación por los gobernantes con fines estratégico-políticos, y desestimación y abandono final de las demandas populares exitosamente presentadas y aprobadas a través de los institutos participativos.

Con el fin de poner a prueba (confirmando o refutando) las precedentes elucubraciones, se realizó un triple trabajo comparado. Primero, en forma vertical, entre los objetivos postulados por los convencionales en el momento de justificar la incorporación de cada una de estas herramientas en la Constitución local y los resultados obtenidos de los casos de aplicación de estas con el objeto de comparar al final de cada ciclo participativo la vigencia

de las metas proclamadas y de vislumbrar la voluntad política participativa y el compromiso del grupo de los representantes a cargo de las fases importantes de su puesta en práctica. Segundo, y ahora horizontal, entre todos los casos de aplicación contemplados, a fin de identificar primero y de observar luego en su comportamiento las variables más influyentes sobre los resultados de aplicación a la postre obtenidos y sobre el destino final de las demandas involucradas, más allá de las especificidades técnicas de diseño y funcionamiento de cada herramienta participativa. Tercero, nuevamente horizontal, entre los diferentes casos de aplicación de los mecanismos respecto de tres variables centrales: la voluntad política participativa de los representantes en todo el proceso del instituto (principalmente en los momentos claves de reglamentación, difusión y puesta en práctica), el destino final de las demandas involucradas (si llegaron o no a canalizarse en forma completa a través del mecanismo y si influyeron o no en la política finalmente adoptada), y el desempeño general de los mecanismos como canales alternativos y/ complementarios para la expresión semidirecta de las inquietudes de la población (si la herramienta se implementó o no en todas sus etapas y si su uso fue o no importante para el conocimiento y ejecución de los reclamos populares).

De este modo, se contemplaron tres variables postuladas por Lissidini como centrales para todo análisis de los efectos surgidos del ejercicio de la “democracia directa” (2008: 130): el diseño legal de los mecanismos, las características de los actores que los ejercían (aquí se hizo especial hincapié en el rol y la voluntad política participativa de los representantes a cargo de crearlos, reglamentarlos, difundirlos, implementarlos en algunas fases y ejecutar sus resultados) y el contexto social y político (de crisis representativa creciente en los noventa, pasando por su explosión en el país a fines de 2001, y su posterior lento regreso a una situación de calma tensa).

La selección de la ciudad de Buenos Aires como el universo de estudio dentro del cual se llevó a cabo la referida búsqueda tanto respecto de la incorporación institucional de los diferentes mecanismos participativos como del análisis comparado de sus casos de aplicación, si bien conciente de las dificultades que podía oponer a la participación la cuantía de su población, se sustentó en una base triple.

En primer lugar, respecto de su condición de constituir un ámbito subnacional, con un gobierno local propio, que, a pesar de sus amplias dimensiones poblacionales, conformaba un espacio autónomo, acotado y diferenciado del

nacional, en el que los ciudadanos “porteños” podían percibir, de modo general o en los barrios y las comunas las cuestiones que afectaban a la Capital como absolutamente cotidianas e inmediatas, a diferencia de las nacionales más lejanas.

Las menores dimensiones de este ámbito local y, principalmente, del comunal o barrial en el que aquel se veía descentralizado (primero solo administrativamente en torno de los Centros de Gestión y Participación -CGP- y, desde las elecciones de octubre de 2011, también políticamente en los respectivos gobiernos comunales), y el consiguiente acotamiento del alcance de las cuestiones que concernían como “interés general” compartido a partes de sus ciudadanos nucleados en torno de subdivisiones territoriales o temáticas, lo convirtieron en un medio más adecuado y propicio que el nacional para la aplicación de esos mecanismos.

En particular, en lo que hacía al funcionamiento específico de la audiencia pública, del presupuesto participativo y del plan estratégico, dicho acotamiento cuantitativo de la población habilitaba un desempeño más efectivo de los mismos, al contar con un número menor y por ello más “manejable” de potenciales participantes en el lugar de reunión y para la concreción del debate requerido por la puesta en práctica de estos mecanismos, así como por la más clara cercanía de los representados con sus representantes (legislativos o ejecutivos) encargados de recoger e implementar sus puntos de vista y sus demandas.

Segundo, la ciudad de Buenos Aires había incorporado una importante cantidad y diversidad de institutos participativos tanto en su Constitución autónoma como en la legislación local posterior tras el impulso dado por la reforma constitucional nacional de 1994, pero incluso, superándola.

Finalmente, debido a las características sociales y políticas peculiares que la Capital nacional presentaba y que la habían convertido tanto en el escenario principal de explosión de la crisis representativa en el país (donde el voto llamado “bronca”, los cacerolazos y las asambleas barriales tuvieron mayor estridencia y duración), crisis que actuó como catalizador del fomento de estos mecanismos por parte de los representantes fuertemente cuestionados; como en un terreno fértil para el posterior uso popular de los instrumentos participativos, en medio de una población tan activa, independiente, crítica, movilizada políticamente, y con altos índices de volatilidad del voto y de fragmentación partidaria.

Y es que en la Argentina, debido al impacto de los medios masivos de comunicación en los sectores medios, a la ausencia de una historia partidaria

fuertemente arraigada por la “juventud” de su institucionalidad política autónoma y a la muy reciente conformación de (sub)gobiernos locales (comunales) que habilitan otros espacios más cercanos y transparentes de generación y visualización de la actividad partidaria, la ciudad de Buenos Aires constituye el terreno en el que la crisis de representación política asestó su golpe de mayor resonancia.

Entre las peculiares características sociales y políticas de la ciudad pueden enumerarse los siguientes: el elevado nivel educativo, de ingreso y de consumo de gran parte de la población (condiciones materiales mínimas indispensables para habilitar “realmente” el uso de mecanismos que solo resultan “iguales” en términos formales), la alta volatilidad del voto (que da cuenta de un electorado interesado, políticamente informado, independiente y estratégico), la modernización de su idiosincrasia en tanto ciudad cosmopolita y globalizada, la amplia movilidad social y la recurrencia y variedad de las protestas sociales (De Luca, 2002).

Cuenta también la condición de pertenecer a la categoría de gran ciudad o distrito metropolitano, escenarios predilectos de la crisis representativa que se manifiesta en la pérdida de valor de las etiquetas partidarias tradicionales en base a la poca coherencia política respecto de sus ideales y programas postulados en campaña demostrada por los representantes una vez arribados al gobierno (Leiras, 2006: 123).

Todas esas condiciones hicieron de la ciudad de Buenos Aires un espacio especialmente interesante y apropiado para el estudio de la incorporación y el funcionamiento de los institutos participativos, como instancias de presentación de las demandas populares ante el gobierno, alternativas y complementarias de los partidos políticos y de los representantes.

Como se refirió más arriba, entre los resultados posibles de tal análisis se encontraban tanto balances deficientes, por ejemplo en cuanto a la cantidad y frecuencia de utilización de los mecanismos debido a diversas causas, entre ellas, las dificultades opuestas por el propio diseño institucional (Sabsay, 2007: 6) o por la falta de compromiso participativo de los gobernantes, o por la apatía y falta de experiencia participativa ciudadana, como pronósticos no indefectiblemente desalentadores, donde, en función del ajuste de ciertas variables clave (como una flexibilización de requisitos legales, una mayor difusión de los mecanismos en la población, un renovado entusiasmo y compromiso participativo de los gobernantes, entre otras) cabe *esperar entonces, mayor participación ciudadana y también más delegación política* (Lissidini, 2008: 130).

Con todo, el libro se organizó en grandes partes. Un primer capítulo de encuadre teórico, que comienza con la presentación de la democracia representativa moderna y de su actual situación crítica, telón de fondo de las diferentes propuestas de reforma política presentadas desde inicios de los noventa y, específicamente entre ellas, de la aquí analizada incorporación de los mecanismos semidirectos de participación ciudadana, como uno de sus posibles paliativos.

Luego, en el mismo apartado, se agrega la conceptualización de términos como participación, ciudadanía y *accountability* societal, claves en el tratamiento de las cuestiones en adelante desarrolladas.

El segundo capítulo, exhibe los antecedentes de creación y uso de mecanismos de participación ciudadana en la Argentina, el continente americano y el mundo occidental tanto a nivel nacional como provincial y local, que dan cuenta de la gran extensión, variedad y crecimiento de estas experiencias.

Siguiendo con la enumeración, el capítulo tercero delinea el mapa institucional nacional (en tanto legislación de superior jerarquía que la de la ciudad, anterior en muchos casos, y marco e incentivo que fuera en parte imitado y también extendido por la Capital Federal) y luego propiamente el de la ciudad de Buenos Aires, respecto de la incorporación de los diferentes mecanismos semidirectos de participación ciudadana. En este sentido, ofrece una definición conceptual y una caracterización general de ellos, y da cuenta del estado de reglamentación vigente en ambos ámbitos, así como de algunas apreciaciones específicas de cada uno de ellos. Este apartado permite luego detectar los vericuetos de ingeniería institucional que ayudaron u obstaculizaron la implementación efectiva de los instrumentos participativos, así como la conversión final de las demandas ciudadanas en políticas concretas. De tal modo, a través del estudio de los casos de empleo, puede comprobarse con posterioridad la manera en que tales vericuetos se comportaron en la práctica, al igual que el grado en que la ejecución empírica cumplió con las metas normativo-conceptuales y las de ingeniería institucional proyectadas.

En el cuarto capítulo, por su parte, se llevan a cabo los correspondientes estudios de caso de aplicación concreta en la ciudad de Buenos Aires de cada uno de los mecanismos participativos considerados. Los casos de estudio fueron seleccionados a partir de 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 hayan podido convertir las demandas populares

involucradas en política pública o que, no habiendo logrado lo anterior, hayan obtenido al menos un impacto contundente sobre la sociedad o 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. Todos estos casos son luego analizados en forma comparada en el último apartado respecto del accionar y compromiso (voluntad política participativa) de los representantes (agentes principales de su diseño, difusión y puesta en práctica) en su ejecución, de la influencia que las demandas a través de ellos canalizadas tuvieron sobre la decisión final de política pública involucrada (destino final de las mismas), y del desempeño general del mecanismo como canal de expresión popular alternativo y complementario de las vías indirectas tradicionales (su empleabilidad y utilidad a los fines participativos).

Para finalizar, en la sección quinta o conclusiones, se esgrime una comprensión más profunda de la verdadera función y situación actual de las herramientas participativas en la ciudad de Buenos Aires dentro del contexto político-social y del marco teórico-conceptual en el que se insertaron, los caminos que condujeron a ellas, sus especificidades institucionales, los resultados de su aplicación empírica y sus perspectivas de desarrollo futuro. En esa línea, se realiza, en una primera parte, una comparación vertical de cada uno de los mecanismos estudiados, entre los objetivos de su creación (esbozados por los convencionales constituyentes al momento de su incorporación constitucional) y los resultados obtenidos tras su implementación práctica. Segundo, se identifican las variables comunes que fueron determinantes en el resultado final obtenido tras la aplicación empírica de los diversos mecanismos y se comparan horizontalmente todos los casos de aplicación en función de ellas. Luego, se realiza otra comparación horizontal entre dichos casos empíricos a partir de tres variables generales: la voluntad política participativa de los representantes durante todo el proceso del mecanismo, el destino final de la demanda canalizada a través de estos institutos y el desempeño del mecanismo como canal de expresión popular en el marco de la democracia indirecta en crisis. Cabe subrayar que, a través de la primera variable, se presta especial atención al accionar y compromiso que los representantes mantuvieron a lo largo de todo el proceso del mecanismo en razón de ser los principales responsables de su creación, difusión e implementación, y, por tanto, de sus resultados. Para terminar, se esboza una valoración