



Observatório da Jurisdição
Constitucional

Observatório da Jurisdição Constitucional.
Ano 7, no. 1, jan./jun. 2014. ISSN 1982-4564.

¿Hacia una democracia más participativa? Debates constitucionales sobre la incorporación de mecanismos de participación a la ciudad de Buenos Aires.

*Maria Laura Eberhardt **

Resumen: La constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se aprobó el 1 de octubre de 1996, inaugurando la nueva Legislatura porteña, que llegaba para reemplazar al desacreditado Concejo deliberante. La Asamblea Convencional Constituyente estaba compuesta por cuatro bloques partidarios: Unión Cívica Radical, Partido Justicialista, Frente País Solidario y Nueva Dirigencia. Entre los temas abordados se incluyó la participación ciudadana y, en particular, los mecanismos institucionales semidirectos para canalizarla.

Esos mecanismos fueron incorporados a la legislación local en el contexto de la crisis de representación, evidente en gran parte del mundo occidental desde fines de los años '80. Dichas instituciones se presentaban como posibles paliativos de tal crisis, al constituirse como canales alternativos y/o complementarios a los partidos, las elecciones y los órganos de gobierno, para que los ciudadanos y organizaciones pudieran expresar en forma más directa sus propuestas y demandas e intervenir en la toma de decisiones políticas

El objetivo de este artículo consiste en conocer los debates constituyentes en torno de la incorporación de tales mecanismos en la Capital argentina, así como sobre sus diseños y características. Ello dará un panorama acerca de la percepción de la crisis representativa y del valor de la participación directa ya a mediados de los años 90. Asimismo permitirá conocer las estrategias diseñadas por los representantes para combatir la apatía cívica y defender la estabilidad democrática así como la legitimidad de gobierno en tal entorno crítico.

Para terminar, en las conclusiones se evaluará el formato final adquirido por tales institutos así como sus potenciales y limitaciones en tanto remedios anti-crisis.

Palabras clave: Debates constituyentes; Democracia; Crisis de la representación; Participación ciudadana; Mecanismos semidirectos.

* Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Profesora en UBA, UNLM y UNAJ. Directora de proyectos Ubacyt (UBA) y Proyecto de Redes Universitarias (UNAJ). Fue becaria doctoral y posdoctoral del CONICET y de la Fundación Antorchas. Autora del libro *Siga participando...* (Buenos Aires, Prometeo, 2013).

Abstract: The Constitution of the Autonomous City of Buenos Aires was approved the October 1, 1996, inaugurating the new Legislature which came to replace the disgraced city council. The Conventional Constituent Assembly was composed of four partisan blocks: Radical Civic Union, the Justicialist Party, Front Country in Solidarity and New Leadership. Topics included citizen participation, and in particular, the institutional semidirect mechanisms to channel it.

These mechanisms were incorporated into local law in the context of the crisis of representation, manifested in most of the Western world in the late '80s. These institutions were presented as possible solutions to the crisis, establishing themselves as channels for citizens and organizations to express more directly proposals and demands, in an alternative and / or complementarily way to parties, elections and branches of government.

The aim of this paper is to analyze the constituent debates around the inclusion of such mechanisms in Argentina's capital, and about their designs and features. It will give an overview of the perception of representation crisis and the value of direct participation since the mid-90s. It also let you know the strategies designed by the representatives to fight against the civic apathy and to defend democratic stability as well as legitimacy of government in such critical environment.

In the end, the conclusions will evaluate the final format acquired by such institutions and its potential and limitations as anti-crisis remedy.

Keywords: equity; Aristotle; argumentation; legal formalism; rule of law.

¿Qué entendemos por crisis de la representación?

La llamada “crisis de representación” es un concepto controvertido que caracteriza a una situación de amplia y profunda desconfianza y apatía de los ciudadanos respecto de sus gobernantes y del funcionamiento de las instituciones de las democracias contemporáneas (partidos políticos, elecciones y poderes de gobierno), vigente desde los últimos 30 años.

Este fenómeno sacudió los pilares de los regímenes indirectos siendo que los parlamentos y los congresos de las democracias modernas ya no se correspondían con la visión de un cuerpo que reproducía la deliberación ideal que la totalidad de la sociedad hubiera llevado a cabo por sí misma en caso de haber sido practicable (Nino, 1997:237).

Simultáneamente, muchas de las deficiencias de los parlamentos reflejaban las flaquezas de los partidos, los que lejos estaban de cumplir con las funciones atribuidas como “vehículos necesarios para conducir la discusión pública sobre la base de principios, ideologías o modelos de la sociedad”, así como de resultar “útiles para contrarrestar el poder de las facciones que unen a los individuos sobre la base de sus crudos intereses” (:237-238).

Como señalaba Nino, los partidos hoy en día se constituían como “coaliciones amorfas con una decreciente definición ideológica” (Ídem). La adhesión a un partido político se debía más a una cuestión de tradición familiar, lealtad personal y competencia de tipo deportiva que a una cuestión de compromiso ideológico. Asimismo, la mayor parte de la actividad política que tenía lugar dentro

de los partidos se refería más a la competencia interna que al análisis de los problemas nacionales (Ídem).

Dado que los parlamentos y los partidos políticos son los principales canales –aparte de la participación popular directa- a través de los cuales funciona la democracia deliberativa, sus deficiencias constituyen una debilidad primaria que afecta a la totalidad del sistema. Estas deficiencias explican con amplitud los pobres resultados morales del proceso democrático, a pesar de su alegada calidad epistémica, cuando este se aproxima a la práctica informal de la discusión moral (:241).

En la actualidad, la modernización social y tecnológica redujo la centralidad de los partidos como agentes de representación política, viendo disputado su rol histórico como organizadores de la sociedad civil por grupos de interés, movimientos sociales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (Roberts, 2002:57).

Además, la profesionalización de los partidos y su inclinación hacia funciones prioritariamente electorales, los desvinculó de sus bases sociales concentrándolos en los círculos del poder, redundando en una menor participación y en una mayor volatilidad del voto: “los individuos buscan una relación de transparencia con la política (en general desde lugares ‘no políticos’), mediante un vínculo de tipo empático que desprecia cualquier tipo de mediación. Pero sin mediación no hay representación posible” (Abal Medina, 2004:105).

Si la sociedad contemporánea impidió el juego político representativo, el sistema de partidos tuvo entonces que adaptarse y llevar a cabo una transformación radical: “poco a poco fueron abandonando sus antiguos compromisos, prácticas y funciones para tomar su lugar en el juego político contemporáneo, que es cada vez más autorreferencial” (:105-106).

Tal cualidad autorreferencial, consistía en su capacidad de establecerse y reproducirse a sí mismo, como sistema diferenciado a través de la producción continua de consenso y legitimidad (:106). Su antiguo rol como mecanismo agregador y representante de voluntades políticas, surgidas de la base social, caducó frente a las nuevas realidades.

Tal evolución del sistema partidario y del sistema político en general, constituyó un resultado lógico “frente a un individuo que se desentiende de lo político” (Ídem). Y es que para el ciudadano medio lo político resulta:

Algo distante y remoto, un mundo “sucio” plagado de comportamientos egoístas, estratégicos e hipócritas en el que él no tiene ninguna capacidad de acción. Esto lo lleva a un mayor desentendimiento con la política, que es empujada a su vez, a asumir mayores niveles de autorreferenciación (:106-107).

Efectivamente, los partidos políticos, otrora componentes insoslayables de las democracias representativas modernas en tanto representantes claves de las divisiones de la sociedad en términos de intereses sectoriales y de propuestas de conducción social, se han visto seriamente amenazados en dicha función por el surgimiento de nuevos temas y conflictos.

Estas nuevas inquietudes (de género, medio ambiente, modernidad, globalización), no encuentran expresión en los viejos partidos surgidos de otros clivajes previos, y los nuevos partidos sólo los llegan a representar de uno a la vez, sin extenderse sobre los restantes. A ello se suma el desafío de la opinión pública que, a través de la “ilusión de las encuestas y los medios de comunicación”, suele ser presentada como un actor social relevante (Garretón, 2001:375).

Respecto de lo último, García Lema subrayaba la importancia que revisten en nuestros días las mediciones o encuestas de opinión: “Ellas son reveladoras de que en la acción gubernamental existe una permanente referencia a la opinión ciudadana, a la que se sondea de modo habitual para constatar su grado de conformidad o disconformidad con las políticas en ejecución” (1994:258).

Por lo demás, la crisis económica y las reformas de libre mercado de las últimas décadas socavaron la lógica organizacional de los partidos obreros y las estructuras de clivaje estratificado del sistema de partidos en que se constituyeron. La precariedad, fragmentación y flexibilización de los mercados, diversificó los intereses e identidades de los trabajadores, desincentivando las organizaciones colectivas (como los sindicatos), ya profundamente debilitadas por la represión (Roberts, 2002:70).

Muchos de los movimientos sociales (de género, comunitarios, de derechos humanos, ecologistas, aborígenes, étnicos) surgidos de dicha declinación y cambios; varios de ellos de índole local, con intereses heterogéneos, estructuras fragmentadas y aspiraciones de autonomía; no pudieron ser articulados por los partidos en un proyecto político común. Además, varias ONG desplazaron a los partidos y al Estado en la provisión de recursos a los actores sociales.

Para Piedra Buena, “las consecuencias prácticas de esta apreciación se traducen en el discurso ciudadano, que sostiene que ante la falta de credibilidad en los partidos, en cuanto a articuladores de demandas, su rol debe ser asumido por organizaciones de la sociedad civil” (2007:198). No obstante, el autor creía que la sociedad civil no podía reemplazar a los partidos. Si así lo hiciese, podía ocurrir que algunas de las ONG que accionaban en su seno perdieran de vista la finalidad básica que les había dado origen, para transformarse en nuevos partidos políticos (Ídem).

Por el contrario:

El rol del tercer sector sobre la vida política –verdadero embrión de una sociedad civil que comienza a tomar conciencia de sí misma- no es otro que el crecimiento de lo que ha dado en llamarse el capital social; lo que de

suyo implica relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación, actitudes de compromiso y participación en los asuntos públicos y el desarrollo de la confianza y la tolerancia (:199).

A lo anterior, Roberts agregaba su visión de que en estos tiempos ya “no se hallan promesas políticas ni ideológicas de distribución de beneficios colectivos a través del Estado para movilizar la participación política de los sectores populares” (2002:71). Lo que es más, puesto que los lazos de los partidos con los actores sociales se volvieron cada vez más tenues, aquellos se relacionan con los electores más como individuos que eligen libremente que como miembros de la comunidad de fieles (Ídem). Lo curioso es que los impulsores de tales políticas reestructuradoras fueron muchos de los partidos obreristas de antaño.

Por el contrario, la competencia partidaria de estos tiempos se caracteriza por tres tendencias. Primero, una des-institucionalización de la representación política, debido a que los votantes se han vuelto cada vez más independientes de las organizaciones. Segundo, su desmasificación, consistente en el declive de las asociaciones secundarias de gran escala, de las estructuras organizacionales de base y de la propia militancia política, así como en la profesionalización de los partidos y las campañas electorales. Y, tercero, la verticalización de los lazos entre partido y sociedad, donde las antiguas formas horizontales de organización de intereses de clase y solidaridades dan lugar a redes verticales policlasistas que dependen de intercambios de favores materiales y políticos individualizados.

Estas tres tendencias dan cuenta de cierto retorno a un estilo de política oligárquica donde la competencia gira en torno de figuras notables que atraen a un conjunto diverso e indiferenciado de adherentes, pero sin usar la ideología o intereses de clase para la movilización política (:76).

En ese contexto la realidad de la Argentina mostraba que, la consolidación democrática alcanzada durante los años `90, trajo consigo el apartamiento de la gente respecto de la política y la privatización de la ciudadanía: “un distanciamiento entre sistema político y sociedad, desafección de la política y crisis del consenso fuerte y de expectativas respecto de un mundo mejor asociado a la política” (García Delgado, 1998:120).

Las causas de la crisis rondaban la influencia de los sucesivos incumplimientos programáticos de los diferentes gobiernos; la creciente importancia que adquirió el fenómeno de la corrupción atribuido a toda la clase política; la situación social declinante de vastos sectores cuya principal responsabilidad recaía sobre los políticos; la profesionalización de la política, la cual aparecía como una mera gestión de negocios y de control; y la influencia de los medios de comunicación y de su concomitante desarrollo de una opinión pública más independiente e informada.

La drástica modificación de las relaciones de fuerzas entre política y economía, producida en los últimos 15 años en el marco del proceso de globalización, tuvo también gran influencia. Dicho proceso, redujo los márgenes de autonomía del Estado nacional al igual que la capacidad de la política de regular una economía desnacionalizada. Opuestamente, surgieron otros nuevos factores de poder: los grupos económicos, los organismos internacionales y los medios de comunicación, los que desplazaron a los sindicatos, a las fuerzas armadas, a las cámaras sectoriales y a la Iglesia. La capacidad decisoria del Estado se vio entonces acotada a la medida en que se realizaban los intereses de estos actores (:125).

La sensación resultante fue la de una democracia débil, “pero no en términos de una debilidad del régimen para reproducirse, sino de la política para reorientar la economía de acuerdo a fines sociales o encarar la realización del bien común” (Ídem). Las elecciones y los lazos de representación eran solo una parte (y no la más importante) del proceso de estructuración de las relaciones de poder. Además, aumentaban la necesidad y la dificultad de dominar la creciente complejidad social que muchas veces se escapaba de las posibilidades de la política tecnocrática.

Por último, se sumaba la transición a un nuevo modelo de representación que acompañaba el paso de un Estado de Bienestar a otro postsocial o neoliberal dominado por partidos *catch all*; bajo la creciente influencia de mecanismos de representación permanente como los sondeos de opinión; y tras el surgimiento y aplicación de nuevas instituciones como las audiencias públicas, el control del financiamiento partidario, la *accountability* en la gestión pública, entre otras.

Debates constituyentes sobre la adopción de mecanismos de democracia directa en la Ciudad para contrarrestar la crisis representativa.

Bajo la denominación “Mecanismos de Democracia Directa”, se inició la discusión constituyente sobre la participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires. La Comisión sobre Relaciones Interjurisdiccionales, Partidos Políticos y Mecanismos de Democracia Directa fue el primer marco de discusión de los proyectos de texto por ella elaborados y contenidos en los órdenes del día. Los proyectos pasarían luego a la Comisión de Redacción y Normas de Gobernabilidad para la Transición, que emitiría los respectivos dictámenes.

El debate se inició sobre “las varias figuras de democracia directa que introdujo la Convención Nacional Constituyente de 1994 en la Constitución Nacional” (iniciativa popular, consulta popular y referéndum), las que pretendían tuvieran “efectividad y vigencia en la ciudad de Buenos Aires” (Legislatura, 2002:VT8–569). La Constitución Nacional reformada se convirtió así

en marco legal, antecedente e impulso para la incorporación ampliada de mecanismos participativos en la ciudad.

El tratamiento como “figuras de democracia directa”, daba una noción de la alta consideración de estas herramientas por los asambleístas como canales alternativos y/o complementarios a las instituciones indirectas para la participación ciudadana, no mediatizada por ellas: “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá, a partir de su nuevo rango constitucional, dar cuerpo a formas de participación en sus instituciones que cristalicen derechos que nos fueron cercenados por mucho tiempo a los varones y mujeres de la ciudad” (Legislatura, 2002:VT8–572).

Tal complementariedad de estos mecanismos respecto de las instituciones electoral partidarias se justificaba en su función de apuntalar una democracia representativa en plena crisis de legitimidad (mencionada explícitamente por los constituyentes aún 5 años antes del estallido político social de 2001), a través de abrir la toma de decisiones políticas a la participación cívica.

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa; ha consagrado la democracia semidirecta, y a esa imagen y semejanza han hecho lo propio las provincias en sus constituciones. Corresponde al pueblo elegir a los representantes a través del sufragio, que se erige así en una herramienta fundamental para transmitir a los representantes los poderes suficientes para cumplir con sus funciones. Sin embargo, al momento de estar fundando la democracia para la ciudad de Buenos Aires no podemos dejar de contemplar la crisis de representatividad que afecta normalmente a los poderes constituidos. Como consecuencia de ello, entre la democracia pura al estilo ateniense y la democracia indirecta han aparecido las formas de participación directa del cuerpo electoral para que tenga intervención en asuntos de gran envergadura, de trascendencia e interés público verdadero (Legislatura, 2002:VT8–575).

Efectivamente, los convencionales argumentaban que “en la actualidad estos mecanismos sirven para remozar esta democracia representativa combinándola con elementos que constituyen un complemento del proceso de formulación de políticas públicas y no un sustituto” (Ídem). Los instrumentos de “democracia directa” “vienen a ser un complemento de la forma de gobierno consagrada en la Constitución Nacional, que por una parte adopta la forma representativa y por otra determina que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes” (Legislatura, 2002:VT8–572).

A lo que agregaron: “probablemente la nueva Constitución para la ciudad de Buenos Aires incorpore a esa frase otra que dirá: ‘o por medio de los mecanismos de democracia semidirecta’” (Ídem), dando gran peso a tales institutos, equiparados ahora con los verticales.

La importancia que se atribuía a estos mecanismos de democracia “directa”, era “que todos los ciudadanos tenemos la posibilidad de iniciar y decidir por nosotros mismos medidas legislativas,

como también actuar como legisladores, decisores y poseer competencia legal sobre la conveniencia de determinadas medidas y políticas. En definitiva, lo que estamos diciendo es: déjese al pueblo decidir” (Ídem).

Sin embargo, la falta de una definición precisa respecto del uso y lugar de estos mecanismos, así como de una prospectiva sobre sus potenciales y limitaciones, se ponía en evidencia en lo ambiguo del vocabulario empleado para su tratamiento y en el rol cambiante a ellas atribuido: pasando de ser el canal central de expresión y autogestión directa de las demandas ciudadanas, a constituir un complemento de las instancias representativas o indirectas prevalecientes.

Otro fundamento esbozado por los constituyentes a favor de la incorporación de esas herramientas fue sobre el “origen institucional de estas prácticas”. Hacia fines del siglo XVIII y principios del XIX fueron utilizadas en la Revolución Francesa. En el orden institucional, dos países sembraron esta tradición: los Estados Unidos, que la adoptaron como práctica habitual (y la mantienen) y Suiza, donde el referéndum es la segunda forma de gobierno a nivel federal (Ídem). Dicha trayectoria y antecedentes otorgaban un firme sustento y respaldo a su exportación a la Capital argentina. Una relevancia similar se dio a los precedentes locales de adopción de estos mecanismos, los que habían “sido incluidos prácticamente en todas las constituciones provinciales” de Argentina. En efecto, “en los últimos diez años el derecho público provincial lo ha incorporado en forma mayoritaria” (Ídem).

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas, también fue citada en su defensa en cuanto a que: “Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de los representantes libremente elegidos” (Ídem).

La propuesta participativa adoptaba también una visión de la democracia “en la que se asigna un alto valor al debate público”: “Estos mecanismos son una forma de ampliación de los espacios democráticos frente a las presiones de, por ejemplo, determinados intereses corporativos, y también constituyen una forma de enfrentar la apatía política de los ciudadanos” (Ídem)

Su contribución a la ciudad de Buenos Aires consistiría en brindar instituciones que permitieran incentivar y canalizar una participación política que hasta entonces (quizás debido a esa carencia) no era costumbre en tal escenario, a pesar de su tradición “absolutamente pluralista”.

La otra cara de los mecanismos semidirectos: el control a los gobernantes.

Por otro lado, para el buen funcionamiento de tales instrumentos los assembleístas requerían una “garantía respecto al acceso igualitario a la información para que todos los ciudadanos estén en

condiciones de expresar claramente sus preferencias” (Ídem). La información pública aparecía como un requisito imprescindible para el uso de los mecanismos. El acceso a ella traía al debate un segundo aspecto fundamental, no ya referido a la expresión y/o gestión personal y directa de las propias demandas ciudadanas (participación positiva), sino al control o vigilancia de las acciones y omisiones de los gobernantes (participación negativa).

Según afirmaban, “los mecanismos que vamos a consagrar permiten achicar la brecha entre dirigentes y dirigidos, entre representantes y representados. Contribuyen a mejorar los órganos representativos, ya que estos mecanismos están fuertemente relacionados con las posibilidades de control que ejercen los ciudadanos” (Legislatura, 2002:VT8–573).

Así, ante la amenaza latente en los regímenes representativos de que los gobernantes “olviden” o “dejen de escuchar la voz del pueblo”, la iniciativa popular, la audiencia pública y los demás institutos, constituían “un mecanismo operativo para que ellos se hagan escuchar y, al mismo tiempo, significan un corte a los períodos en los que no hay elecciones o no hay necesidad de hacer determinadas promesas de campaña, de modo que el control y el deber de informar a los representados se ejerza en forma constante y permanente” (Ídem).

De este modo, las formas de “democracia semidirecta”, permitirían “corregir algunas desviaciones de la democracia representativa” (Ídem).

Audiencia pública, iniciativa popular, revocación de mandatos, referéndum y consulta popular

Audiencia Pública:

En adelante, el debate constituyente continuó por tratar, en forma particular, cada uno de los mecanismos “directos”. Comenzaron con la audiencia pública, considerada “un mecanismo eficiente ya que hasta hoy tanto el poder administrador de la ciudad como el legislativo no han tenido que dar cuenta de sus gestiones y el proceso de toma de decisión ha resultado ajeno aún a los propios interesados” (Legislatura, 2002:VT8–572).

Su utilidad radicaba en conformar “un espacio entre las autoridades y la comunidad para la discusión, el intercambio y la rendición de cuentas”. Además, se atrevía a “pedir y explicitar en esta cláusula la presencia inexcusable del funcionario público” (Ídem). A pesar de que dicho instituto no detentaría carácter vinculante, permitiría “dar curso a la explicitación de demandas y opiniones en áreas de interés colectivo. Esto, al mismo tiempo, por el nivel de exposición pública implicado, servirá indirectamente como reaseguro para la transparencia de la gestión administrativa” (Ídem).

La propuesta inicial incluyó dos tipos de audiencias:

Uno, por iniciativa de la Legislatura, del Poder Ejecutivo o de las autoridades comunales –una vez que se establezca la división de esta ciudad en distritos–, para debatir asuntos de interés general; y otro, concurrente con el anterior, a iniciativa de individuos en número suficiente, que en el artículo fijamos en el medio por ciento del electorado de la ciudad o de la zona que corresponda (Legislatura, 2002:VT8–569).

Se planteaba así tanto una versión impulsada “desde arriba” donde el monopolio de la convocatoria quedaba en manos de los gobernantes, como otra “desde abajo” que abría un espacio para la iniciativa ciudadana. Dicho espacio requería la reunión del 0,5% de avales del padrón de la ciudad o zona correspondiente, un mínimo bajo y por ello fácil de ser alcanzado, que demostraba un diseño coherente con el carácter directo de la democracia a la que decían orientarse los constituyentes. Esta propuesta fue aprobada sin cuestionamiento.

Por otro lado, se idearon audiencias públicas obligatorias, previas al tratamiento legislativo de ciertos proyectos. La determinación de los temas de su convocatoria disparó una polémica en la Comisión, la cual, sin embargo, logró un equilibrio “sobre la base de los temas más críticos, que por su definición involucran efectos sociales más abarcativos” (Ídem). Si bien los temas, dijeron, podrían haber sido más numerosos, fueron elegidos como los más importantes para el fin de la audiencia: proyectos sobre normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, y modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

La importancia de estos temas radicaba en haber sido “motivo de conflicto en el pasado por el manejo de la cosa pública en la ciudad” (Ídem), razón que en adelante obligaría a la celebración de audiencias públicas antes de tratar una norma de estos contenidos en la Legislatura, permitiendo a la población intervenir en la función de expresión del Legislativo, particularmente:

En asuntos que son caros a esta ciudad y a la opinión pública, sobre todo en los últimos diez años aproximadamente –aunque es una tendencia que abarca la gestión urbana en todos los países del mundo–, a fin de dar transparencia a la discusión de algunos temas, como el caso ya citado por el Presidente de la Comisión de las normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos (Legislatura, 2002:VT8–572).

Para reforzar lo anterior, la Comisión requirió también que “el Gobierno adopte un mecanismo simétrico”, y “que el Poder Ejecutivo tome iniciativas similares ante cuestiones de envergadura que tengan que ver con estos temas o con otros análogos” (Legislatura, 2002:VT8–569).

Iniciativa Popular:

El siguiente instrumento de democracia directa debatido para sumarse a la ciudad fue la iniciativa popular: “derecho diferente del de peticionar pues significa poner sobre el tapete la discusión de un tema y la posibilidad del planteo legislativo” (Legislatura, 2002:VT8-573). Su rédito era que “reduce el poder de los grupos de interés, ya que con su ejercicio los ciudadanos pueden contrarrestar las presiones de grupos pequeños que manejan recursos económicos, medios de comunicación o determinados factores de poder que sabemos perfectamente que en la sociedad quizá no tengan el peso del número pero sí el de los recursos” (Ídem).

Igualmente, permitía que los votantes intervinieran y plantearan la solución de problemas que de otra manera quedarían excluidos de la agenda política.

Hoy por hoy todos los políticos sabemos que muchas veces las discusiones no tienen que ver exactamente con los problemas cotidianos y permanentes que vive la gente, lo cual es mucho más palpable en una ciudad. Entonces, el ejercicio de este derecho da la posibilidad de hacer públicos e incorporar al tratamiento legislativo determinados temas que quizás el termómetro de la democracia representativa no sea tan apto para medir en todo momento (Legislatura, 2002:VT8-573-574).

Los mecanismos de democracia en este caso “semidirecta”, vendrían así a salvar algunas de las limitaciones de las instituciones indirectas y, principalmente, a combatir las mayores expresiones de la crisis de representación y apatía cívica: “al ampliar los espacios de participación que en los sistemas exclusivamente representativos están limitados a las elecciones, se incentiva la participación ciudadana y el desarrollo de virtudes cívicas” (Legislatura, 2002:VT8-574).

Además, “alienta la responsabilidad de la ciudadanía y se evita el alejamiento de la población del proceso político al impulsar un mayor interés por los asuntos de gobierno, y se aumenta el sentido de responsabilidad de los funcionarios electos ya que sus decisiones pueden ser apeladas por los ciudadanos (Ídem).

Una cuestión delicada de dirimir sería la definición de los temas excluidos de su ámbito, que claramente recortaría los alcances participativos del instrumento. En esta oportunidad, los constituyentes respetaron “estrictamente lo que la Constitución (Nacional) prevé”. Tras un intenso debate, si bien se propuso la exclusión de otras cuestiones adicionales (lo que hubiera limitado aún más su potencial de uso), el criterio final de la Comisión “fue el de transcribir lo mínimo: aquello que está previsto en la Constitución Nacional” (Legislatura, 2002:VT8-570).

La principal discusión se había generado sobre la incorporación de los “tributos” como materia excluida de la iniciativa popular. Ese término había sido eliminado del despacho de la Comisión de Redacción tras una ferviente discusión. Si bien se reconocía que “la fuente de esta

norma es el artículo 39 de la Constitución Nacional, en donde, ciertamente, aparece la palabra ‘tributos’”, ocurría que “la naturaleza de los tributos en el ámbito de la ciudad es bastante diferente de la de los que son materia impositiva nacional” (Legislatura, 2002:VT8–580), por lo que se justificaba la quita. Según argumentaban algunos constituyentes:

Puede existir aquí algún tributo de alcance exclusivamente local, como ser una contribución de mejoras que tal vez la propia iniciativa de los vecinos pretenda imponer para realizar una obra; o quizá la eliminación de algún impuesto, como podría ser el que grava los ingresos brutos, en momentos en que una actividad pueda atravesar por una crisis temporaria (Ídem).

Así como es razonable que la Constitución Nacional no establezca este instituto en materia de tributos nacionales, en el orden local parecería razonable otorgar esta posibilidad de iniciativa, teniendo en cuenta, además, que dicho instituto contempla ciertos requisitos y que lo único que compromete es su tratamiento obligatorio, en el ámbito de la Legislatura, en un plazo de doce meses (Ídem).

Se subrayaba la falta de efecto vinculante de los proyectos ingresados como iniciativa y su consecuente inocuidad, donde la Legislatura sólo se hallaba compelida a tratarlos durante el año sucesivo a su entrada, y a cuyo fin se la obligaba a incluirlo en el orden del día parlamentario una vez transcurridos 11 meses sin tratamiento, o a su presentación a referéndum vinculante luego de los 12 meses, pero siempre y cuando acreditase el alto aval del 15% de los ciudadanos.

De este modo, algunos sectores insistían en la redacción original del artículo, que excluía la palabra “tributos” de las materias exentas de la presentación de iniciativa popular (habilitando dicha temática para la misma), porque creía que en el ámbito de la ciudad existían algunos institutos que podían funcionar a pesar de resultar inconcebibles en el ámbito nacional. Por lo que, sostenían, “me parece que excluir de la iniciativa popular la materia tributaria es tal vez exagerado, siendo que ésta puede ser, indudablemente, una de las materias que más movilice, inquiete o induzca a la ciudadanía a utilizar este instituto” (Legislatura, 2002:VT8–581).

No obstante, la petición fue desestimada y la cuestión tributaria finalmente agregada (es decir, denegada de la iniciativa popular), ratificando el rol secundario otorgado a los mecanismos participativos en la decisión sobre política respecto de los gobernantes, su impotencia ante algunas cuestiones claves del Estado y su carácter inofensivo. Temían que excluir de las materias prohibidas de iniciativa a la tributaria empujaría al “resbaladizo terreno que nos lleva bien a la ingobernabilidad o bien a la anarquía de mercado”. Por lo tanto, recomendaban “motorizar todos los mecanismos de participación popular, pero teniendo en cuenta que el financiamiento del Estado con relación a las garantías y derechos individuales que estamos considerando día a día no debe ser materia de especulación política” (Legislatura, 2002:VT8–583).

Frente al ejemplo cercano de la reglamentación de la iniciativa popular a nivel nacional, se hacía presente entre los constituyentes el “peligro de colocar en normas constitucionales figuras nuevas que incentivan la participación e invitan al ejercicio creciente de la democracia y que luego son distorsionadas cuando se las reglamenta” (Ídem).

Aquí radicaba la clave de estos mecanismos. Por amplia que fuese la cantidad y variedad incorporada a la Constitución, si luego eran maniatados en sus alcances respecto de su convocatoria, temas, resultados, quedarían lejos de satisfacer el objetivo general por el que se habían creado: habilitar instancias de participación para que la ciudadanía se expresase más directamente y participase de la toma de decisiones políticas. “El proyecto de ley que el Congreso de la Nación acaba de sancionar establece suficientes trabas a la iniciativa popular como para que sea prácticamente inimaginable que un grupo de individuos en la Argentina se tome el trabajo de cumplir con los requisitos que allí se establecen” (Legislatura, 2002:VT8-570)

Las trabas a su empleo radican en que:

No sólo se fijan normas vinculadas con la verificación de las firmas – lo que es razonable y legítimo–, sino que además se especifica un conjunto de prohibiciones insólitas en cuanto a la recaudación de fondos para los gastos que genere la recolección de firmas. Se habla de una serie de elementos para la verificación de esos gastos que, honestamente, desalienta por completo el ejercicio de la iniciativa popular a nivel nacional (Ídem).

Lo anterior aconsejaba reducir al mínimo el riesgo de convertir en pura retórica demagógica la creación legal de mecanismos participativos, de modo que hiciera prohibitivo su uso.

Sobre aquél punto se argumentaba que “el elevado número de adhesiones requeridas impone una organización y un esfuerzo que difícilmente responda en forma exclusiva al posible ‘incentivo económico’ de algún grupo poderoso”, y que “estas restricciones son virtualmente inoperantes, ya que las personas a las que se les prohíbe el aporte pueden canalizarlo fácilmente a través de otros medios” (Ídem): las entidades extranjeras con fines de lucro pueden canalizar su aporte a través de entidades nacionales o extranjeras sin fines de lucro; una misma persona puede burlar el límite de \$30.000, repartiendo la suma entre amigos o familiares; las asociaciones sindicales, patronales o profesionales pueden realizar aportes a través de sus afiliados, etc.

Por ello algunos constituyentes recomendaban la desestimación del límite opuesto al apoyo de una iniciativa popular en el caso de asociaciones sindicales, patronales o profesionales, ya que podían tener legítimo interés en promover un proyecto de ley, así como a “una costumbre saludable y no instalada en el país, como es la de aportar fondos para actividades de interés público”. Ello, debido a que “la iniciativa popular resulta un mecanismo mucho más abierto y transparente de discusión de asuntos de interés público que otras formas de presión política, como el *lobby* o la

venta de influencias”, por lo que “resulta mucho más saludable para la vida democrática de un país que los grupos de presión que apoyan cierta iniciativa legislativa lo hagan públicamente, y no a través de contactos y negociaciones alejados de la opinión pública” (Ídem).

Por último, se recomendaba que, “como contrapeso de la ausencia de un eventual resarcimiento público de los gastos de los promotores”, se asegure “la mayor amplitud de acceso a fuentes de financiamiento de esta actividad de indudable interés público” (Ídem) a través de la no incorporación de tal restricción nacional a la ley local.

A pesar de la desconfianza hacia el financiamiento externo de los gastos de recolección de firmas por temor a que un proyecto fuese diseñado e ingresado para el beneficio particular de la empresa o individuo promotores, su prohibición limitaría en mucho el alcance democrático de este mecanismo, dándole un sesgo “elitista” o “corporativo”, donde sólo tendrían posibilidad de cumplirla los pocos que contasen con recursos económicos y organizativos propios.

Otra cuestión que preocupaba a los constituyentes era “reglamentar cómo se hará para garantizar que en el plazo de 12 meses se sancionará o rechazará esta medida” (Legislatura, 2002:VT8–570). Sin esa garantía, la Legislatura podría ignorar la iniciativa popular ingresada careciendo sus promotores de medios para evitarlo. La falta de garantía al tratamiento legislativo desalentaría todo intento de asumir los costos de impulsar una iniciativa popular frente a resultados tan inciertos. Como remedio algunos propusieron una “consulta popular obligatoria para cada caso en que el congreso falte a la cita a la que él se compromete a asistir” (Ídem).

Revocatoria de Mandato:

La tercera figura debatida en la Asamblea fue la revocatoria de mandato, que venía a subsanar la denunciada incapacidad e inoperancia de las instituciones políticas “para sancionar conductas o decisiones sospechosas de sus miembros” (Legislatura, 2002:VT8–574).

En algunos casos la relación numérica de fuerzas o las mayorías coyunturales han impedido la puesta en marcha de los mecanismos tradicionales previstos por la Constitución y las normas vigentes. De todas formas, hasta la actualidad no existe una instancia ante la que el ciudadano pueda expresar el retiro de su confianza en un funcionario electo sin tener que esperar al siguiente acto comicial (Ídem).

La Constitución Nacional disponía de seguros institucionales para la sanción de determinadas conductas, pero no revocatoria de mandato: “en los últimos tiempos 13 de las 23 constituciones provinciales han incorporado este nuevo instituto de la democracia semidirecta” (Ídem).

Concebido como un instituto “apto para dar solución a determinadas situaciones” (Ídem), se aconsejaba su inclusión para todos los cargos electivos de la ciudad, fueran o no centralizados. Los límites fijados (el mandato y los avales mínimos exigidos) eran “simplemente salvaguardias para que los funcionarios no vean limitados su actividad, sus dichos y sus hechos por la acción de mecanismos al servicio de intereses espurios” (Legislatura, 2002:VT8-574-575). Y es que, en la nueva Constitución estos mecanismos constituían “una herramienta más para construir una sociedad y una ciudad en las cuales la transparencia, la equidad y la participación sean valores que estén a disposición de toda la ciudadanía” (Legislatura, 2002:VT8-575).

En términos operativos, el informe de Comisión postulaba un piso del 20% de los inscriptos en el padrón electoral de la ciudad o comuna para iniciar el referéndum revocador. Tan elevado respaldo popular requería, según su vocero, de un motivo de evidente gravedad para reunirlos. Este piso, funcionaba como resguardo institucional a la autoridad erigida por el voto popular, una defensa a la democracia representativa frente a la participación directa. Otro resguardo, “obvio” para el vocero, era exceptuar del pedido de revocatoria de mandato a todo funcionario que no hubiera cumplido 1 año de mandato y a quien le restare menos de 6 meses para concluirlo.

Una vez atravesado este primer umbral, “la secuencia que se fija es bastante simple” se decía, “a partir de ese momento se establece una secuencia expeditiva, convocándose a un referéndum de revocación que, automáticamente, determina la destitución del funcionario si existieran causales para ello” (Legislatura, 2002:VT8-570-571). No obstante, lo “simple” y “expeditivo” del trámite escondía una segunda limitación de gran importancia: que, para ser efectiva, el voto a favor de la revocación debía lograr un mínimo de apoyos del 50% del padrón (más que de los votantes efectivos), un porcentaje muy elevado y difícil de alcanzar. Valla mayor, casi infranqueable, defendiendo la democracia vertical contra los embates peligrosos de la horizontal. Tan exigentes barreras volvían estéril al mecanismo y le restaban efecto participativo, poniendo en evidencia el carácter relegado de estos institutos por detrás de los indirectos.

El debate sobre la revocatoria se desató en la Asamblea sobre este último aspecto, asentado en la diferencia surgida entre el despacho original y el producido por la Comisión de Redacción. El texto modificado decía que la revocatoria de mandato: “Es de participación obligatoria y de efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el 50% de los inscriptos” (Legislatura, 2002:VT8-585-586).

La diferencia respecto de la propuesta inicial modificaba “el concepto de una manera muy fuerte, ya que sobre un total de un 70 a 75% de votantes sobre el padrón, la exigencia del 50% de los inscriptos implicaría que más del 70% de los que vayan a votar debería estar de acuerdo con la

revocatoria de mandato” (Legislatura, 2002:VT8-586). De esta manera “el camino para conseguir la revocatoria sería sumamente tortuoso, y en realidad estaríamos definiendo un derecho que prácticamente no podría ejercerse”: “un 20% de las firmas para convocar el referéndum (y) luego un 75% de los votantes para revocar el mandato” (Ídem).

La propuesta alternativa en esta línea sugería que: “Es de participación obligatoria y de efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el 50% de los votos emitidos” (Ídem).

Los defensores de la opción final más restrictiva argumentaron que, primero “se puso claridad en cuanto a la obligación del voto, por lo cual se excluyó un requisito vinculado con el mínimo de votantes” (Ídem), y que, segundo, las razones de los porcentajes requeridos de firmas (20% del padrón), y de votos positivos a favor de la revocación (50% del padrón), residían en que si:

Para requerir la revocación se está exigiendo la firma del 20% de los inscriptos. Entonces, no parece exagerado que ese 20%, que es el promotor de la revocatoria, convenza a poco más de una porción equivalente del electorado. Si se junta un 20% de las firmas para poner en marcha el procedimiento de revocación, bastaría con que cada uno de los que firmó ese pedido convenciera a un elector y medio más, lo que sumaría el otro 30% del electorado que hace falta para llegar al 50%. Parecería que casi bastaría con promover la revocación para que el mandato ya estuviera revocado (Ídem).

Se temía que, en caso de falta de correspondencia “entre la pertenencia partidaria de quienes promueven la revocación y la de aquel cuyo mandato se quiere revocar”, “bien podría ocurrir que 2 fuerzas se coaligaran para revocar el mandato de una tercera” (Ídem). Ante tal escenario posible, ocurría que “si apenas se exigiera la mayoría equivalente a la mitad más 1 de los votantes” (Ídem), el riesgo de manipulación de este instituto por parte de las fuerzas opositoras, ansiosas por asumir el poder, sería demasiado alto, desvirtuando el fin de la creación del mismo.

Y es que “pese a la obligatoriedad del sufragio, la concurrencia a las urnas en la ciudad de Buenos Aires oscila entre el 70 y el 80% del electorado”. La mitad del promedio era 37,5%, “y ni siquiera se exigiría que se duplique el número de promotores del proceso de revocación. De modo tal que, si exigimos un 20% para poner en marcha el proceso de revocación me parece que lo menos que podemos exigir, para que sea exitoso, es el 50% más 1 de los inscriptos en el padrón” (Ídem).

Esta versión, más exigente y restrictiva, resultó vencedora. Un esfuerzo dirigido a proteger a los gobernantes legítimamente instituidos por la voluntad popular soberana, expresada a través del mecanismo representativo por excelencia, el voto, frente a los embates políticamente especulativos

de los partidos y facciones opositoras minoritarias. Una vez más, la democracia indirecta mostraba su predominio, a costa de restringir severamente la participación semidirecta.

Referéndum y consulta popular:

El cuarto mecanismo fue el referéndum obligatorio y vinculante, justificado en la “la idea contenida en ‘El Contrato Social de Rousseau’, quien sostenía que toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula” (Legislatura, 2002:VT8–575):

Por medio del instituto del referéndum obligatorio, y consecuentemente vinculante en sus resultados, le estamos reconociendo al pueblo de la ciudad de Buenos Aires su derecho a tomar participación directa en la sanción, reforma o derogación de normas de alcance general, esto es, normas dictadas por la Legislatura, pero también por el Poder Ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires (Ídem).

Permitiría “afirmar la participación e intervención del pueblo, así como garantizar la influencia de la opinión pública en los asuntos de gobierno”. Se declamaba que, con él “la ciudad de Buenos Aires habrá dejado de ser gobernada para gobernarse a sí misma” (Legislatura, 2002:VT8–576). Frases tanto más optimistas que los diseños institucionales luego otorgados.

Se fundaba también en los antecedentes históricos de EEUU y Francia, y en que “en el país el mismo instituto del referéndum ha sido recogido por varias constituciones provinciales, entre ellas las de Mendoza, Buenos Aires, Chubut, Misiones y Córdoba” (Legislatura, 2002:VT8–575–576). El puntapié había sido dado en 1984, a través del decreto N° 2272 por el Presidente Alfonsín, quién llamó a una consulta popular no obligatoria ni vinculante sobre el diferendo del Canal de Beagle, con importante participación cívica.

Entre sus prescripciones se acordó que sería convocado por ley del Legislativo para la sanción, reforma o derogación de una norma. La convocatoria obligatoria se reduciría a “cuando la Legislatura esté en falta con respecto a una obligación, como acontece en el caso de no tratarse una ley que contara con la iniciativa popular y que hubiera sido apoyada por más del 15% de las firmas del total de inscriptos en el padrón” (Legislatura, 2002:VT8–571).

El Jefe de gobierno (y no a la Legislatura) era el encargado de convocarlo en tal circunstancia, por razones de *accountability* horizontal respecto de una falta del Legislativo, “como un mecanismo de reaseguro que impedirá que proyectos originados en la iniciativa popular terminen durmiendo el sueño de los condenados en los cajones de la administración” (Legislatura, 2002:VT8–575). La conexión entre 2 mecanismos venía a fortalecer y potenciar sus alcances.

Otra cuestión fueron las materias excluidas del referéndum: las mismas que la iniciativa popular y las que requerían mayoría especial. Hubo discusiones en la Asamblea sobre la exclusión de los tributos, tanto de la iniciativa como del referéndum y la consulta popular.

Para algunos, había que excluir la materia tributaria de las prohibiciones de referéndum. Sin estar “contemplando la posibilidad de que la cuestión tributaria sea sometida a referéndum para ver si la gente quiere pagar los impuestos o no”: “creo que eso no es gratificante para nadie”.

Pero, “despreciar un poco la sabiduría popular y suponer que por el dolor que implica el pago de los tributos la gente va a vaciar las arcas del Estado, es ir muy lejos” (Legislatura, 2002:VT8-589): “cualquier gran obra para la ciudad que fuese materia de tratamiento por un referéndum, y a la que la gente le preste el apoyo para su realización, sin duda llevaría implícito el aspecto tributario, porque no creo que ninguna obra de importancia se pueda hacer sin el financiamiento expreso por medio de un tributo o sin un incremento de alguno de los que ya existen” (Ídem).

Al incluir la materia tributaria, no se estaba proponiendo una discusión sobre la tributación en sí, “porque ningún gravamen existe si no es como contrapartida del pago de algún gasto o erogación que sea de específico interés de la comunidad” (Ídem). La propuesta no implicaba:

La posibilidad anacrónica de poner en riesgo la propia existencia del Estado sino que en todo lo que afecte el bolsillo de los ciudadanos –que es la víscera más sensible de los seres humanos– exista la posibilidad de someterlo a la consideración de la gente; es decir, que cualquier tema que tenga incidencia en una mayor presión tributaria sobre los ciudadanos de la ciudad pueda ser materia de consulta (Ídem).

La salvaguarda de la voluntad general contra el predominio de intereses facciosos de una insignificante minoría, no representativa del querer popular, se aseguraría, para algunos constituyentes, en el requisito previo de alcanzar el apoyo de “una mayoría significativa, mediante la presentación de una importante cantidad de firmas; no estamos diciendo que se tendrá que realizar lo que pida un grupo de trasnochados” (Ídem).

Tales argumentos hacían razonable el pedido de contemplar la voluntad de la gente, “a fin de saber si estaba dispuesta a contribuir más, con sus recursos personales, al sostenimiento de los mayores gastos del Estado”. Esto no constituía una materia distorsiva en un Estado como el de la ciudad de Buenos Aires, el que no atravesaba una situación de quiebra.

A modo ilustrativo se citó el ejemplo de lo que había ocurrido hacía poco en Mar del Plata, donde el intendente había convocado a la ciudadanía para decirle: “Tengo esta cantidad de proyectos; no los puedo pagar; si ustedes están dispuestos a pagar un impuesto más, los podemos financiar” (Legislatura, 2002:VT8-591), obteniendo un mayoritario apoyo al plan de obras, que

habilitara su financiamiento y correcto funcionamiento. De esta manera, el referéndum aparecía como “una herramienta que las autoridades de la ciudad deberían tener. Esto no los hace obligatorios; simplemente, es una herramienta más en el gobierno de la ciudad” (Ídem).

Para otros, era necesaria la eliminación de la materia tributaria “en atención a su gravedad e importancia”, porque, de lo contrario, “sería una manera de abrir la ventana para dejar colar maniobras que pusieran en riesgo las reglas de juego pluralistas, democráticas y transparentes” (Ídem). Se oponían a la “vocación de discutir la materia impositiva en espacios públicos. Esto tiene que ver con decirle a una sociedad que está sobrecargada por el peso de la presión fiscal, que es necesario rediscutir entre todos el acuerdo fiscal” (Legislatura, 2002:VT8–581).

Entonces, ante una preocupación sana en el sentido de que la sociedad determine las formas en que se imponen los circuitos económicos, se monta desgraciadamente una discusión mucho mayor: frente a un estado de quiebra fiscal de la Nación en su conjunto y de la ciudad en particular, pasamos a utilizar mecanismos de democracia directa o semidirecta, reclamando a la gente –palabra más, palabra menos– si tiene ganas de pagar más o menos impuestos (Legislatura, 2002:VT8–582).

(...) Podría suceder que si pretendemos introducir el debate en materia de política tributaria, preguntando a la gente si quiere pagar más impuestos, se nos vuelva a la cara como un mecanismo deslegitimador de las políticas públicas –no obstante que me parece que no está en el interés último de algunos de los convencionales preopinantes–, lo cual puede lesionar gravemente el texto de esta Constitución, sustrayéndonos de las manos de la futura Legislatura las herramientas tributarias para honrar los derechos que queremos (Ídem).

Por tanto, se concluyó que el planteo referido al dictamen de referéndum, era correcto “en cuanto a que la obligatoriedad de este mecanismo para las cuestiones tributarias –como en disidencia minoritaria reclama el bloque justicialista– es contraria a una sana administración de la ciudad” (Legislatura, 2002:VT8–584). Se dejaba otra vez así, solapadamente, en un lugar secundario a estos mecanismos, lejos de los temas relevantes, empleables solo para cuestiones inocuas o menos significativas, en defensa de la democracia indirecta y no de la participación semidirecta, la que, en este caso, se convertía en una amenaza latente contra la administración del Estado.

Por otro lado, el “buen clima con que se trabajó en la Comisión” y el logrado “acuerdo sobre prácticamente la totalidad de la temática puesta a consideración” (Legislatura, 2002:VT8–576) sobre la audiencia pública, la iniciativa popular y la consulta popular, no tuvo igual consentimiento unánime respecto del referéndum en otra cuestión, para la que se propuso un texto alternativo como dictamen de minoría. Se exigía agregar una convocatoria obligatoria “cuando se hubiere sancionado y promulgado una ley por la que se otorguen concesiones de obras o de servicios públicos por

períodos mayores de 15 años”. Dicha situación, “ciertamente excepcional”, existía de hecho, decían, y era conveniente limitarla y controlarla. Se argumentaba, que tan largo lapso comprometía seriamente al erario por 3, 4 o 5 administraciones municipales, excediendo ampliamente el período de los funcionarios a cargo de aprobar la medida.

Se quería evitar que la Legislatura y la Jefatura de gobierno celebrasen contratos por períodos muy largos, así como asegurarse de que, caso contrario, y no siendo suficiente para tomar tal decisión “el mandato que esos representantes de la ciudad recibieron oportunamente de su pueblo”, se consultase sobre la misma “al mandante, es decir, al representado, a los hombres y a las mujeres de la ciudad. Ellos son quienes deben dar su opinión, la que debe ser escuchada de modo obligatorio” (Legislatura, 2002:VT8–577).

La segunda disidencia buscaba impedir que un proyecto de ley que se hubiese originado por iniciativa popular y hubiera logrado recabar un 10% de adhesiones del padrón electoral, fuera desestimada por un veto del Ejecutivo y la no insistencia del Legislativo, siendo que “la falta de insistencia del órgano legislativo no puede hacer caer la ley sin que se exprese previamente la voluntad de los vecinos que en un número importante, por cierto, le diera oportunamente origen” (Ídem).

Otra disidencia se produjo respecto de la propuesta de convocatoria obligatoria de referéndum por el Ejecutivo, “en caso de creación o aumento de tributos, y en caso de aumento de la retribución de los funcionarios electivos de la ciudad” (Legislatura, 2002:VT8–578). Propuesta sustentada en la “crisis de representatividad y de falta de credibilidad” (Ídem) de los ciudadanos, quiénes acusaban a los políticos de prometer cosas en campaña que después no cumplían en los cargos: “Como decía el general Perón, mejor que prometer es realizar. Nosotros prometimos que íbamos a establecer la obligatoriedad de convocar a un referéndum para el aumento de los impuestos y de esta forma, estamos cumpliendo con lo prometido” (Ídem). Ninguna de estas 3 propuestas de disidencia fue sumada al dictamen de Comisión, permaneciendo la original.

El último mecanismo tratado en la primera parte fue la consulta popular no vinculante, “a fin de determinar una opinión que pueda ayudar a tomar una decisión a los poderes públicos” (Ídem). En general, y para todos los mecanismos “directos”, el motivo clave de la incorporación de este “gran conjunto de instrumentos” era el de ponerlos “simultáneamente a disposición del funcionamiento de la democracia en la ciudad de Buenos Aires”. Según los convencionales “representan un significativo avance para el funcionamiento democrático de esta ciudad” (Ídem).

Sin embargo, sabían que todas estas herramientas, al crearse juntas y en simultáneo, “presentan el obstáculo práctico de que son demasiadas cosas al mismo tiempo, que deberán ser

explicitadas y ordenadas para que la ciudadanía haga un uso ágil y rápido de dichos instrumentos”, lo que no se concretó luego. Aún así, su presencia quedaba justificada “como vehículo fuerte de participación, de control y de crecimiento colectivo muy singular” (Ídem).

La consigna en adelante, tanto para ciudadanos como para funcionarios (electivos o no), sería: “animarse a respetar los mecanismos cuando sea la ciudadanía la que tome la iniciativa, y a usarlos ágil y dinámicamente cuando sea el funcionario quien deba dar el primer paso en el uso de estos instrumentos” (Ídem). Lo que tampoco se vio concretado.

Una vez más, la cuestión tributaria fue motivo de discusión respecto de su aceptación o no como materia excluida de la convocatoria a consulta popular. Ciertos convencionales consideraban recomendable suprimir la expresión “excepto la tributaria” de las materias exceptuadas de consulta. Otros, en cambio, si bien coincidían con “no incluir en lo vinculante, sea a través de la iniciativa o del referéndum, la materia tributaria” (Legislatura, 2002:VT8-591), entendían, contrariamente, que dicha materia debía ser agregada a las posibles preguntas de consulta popular no vinculante. La redacción finalmente sellada por la Comisión para la consulta no vinculante terminó excluyendo las materias que no podían ser objeto de referéndum, excepto la tributaria, al ser un mecanismo más inofensivo (por ser no vinculante) y cuyo efecto quedaba completamente supeditado a la voluntad última de los gobernantes a cargo.

No siendo vinculante la opinión ciudadana consultada a través de este mecanismo semidirecto, su puesta en práctica no implicaba ningún peligro evidente para los gobernantes ni para los recursos de los que disponían, y, por tal motivo, era innecesario quitar la antes tan controvertida cuestión tributaria de su ámbito. Una vez más, la calidad secundaria y aleatoria, casi meramente demagógica, de tales herramientas participativas, dependientes de la decisión y voluntad final de los representantes, quedaba expuesta sin tapujos.

El Carácter participativo del Presupuesto

Los convencionales se inclinaron a favor de volver participativo el presupuesto y de promover una mayor intervención ciudadana en la decisión pública, siguiendo “una de las tendencias del mundo moderno”. Proponían “recordar la reflexión a nivel nacional que se hizo de las distintas formas de la democracia semidirecta, tales como la consulta, la iniciativa popular y el referéndum” (Legislatura, 2002:VT8-605).

Estos mecanismos constituían a su juicio “inserciones de participación popular directa en sistemas netamente participativos”, que “tienen por objeto lograr un mayor interés y compromiso de

los ciudadanos en la cosa pública” (Ídem). Tanto la expresión “participación popular directa” como la de “sistemas netamente participativos” demostraban un énfasis optimista sobre sus potenciales, un gesto poco costoso (y casi obligado) respecto de ensalzar las virtudes generales de la incorporación de estas herramientas. El consenso unánime era previsible ya que “uno de los temas de mayor relevancia y más apasionante que aparece en la mayoría de las comisiones es el que tiene que ver con esta cuestión de la participación” (Legislatura, 2002:VT8-606). Se estaban “discutiendo las reglas de juego que van a regir las relaciones entre el Estado y la sociedad en los próximos años en la ciudad de Buenos Aires. Estamos debatiendo también cuáles son las mejores instituciones a partir de las que se va a dar respuesta a los conflictos sociopolíticos” (Ídem).

Estamos discutiendo la dimensión que va a tener la participación de los vecinos y de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Este tema estuvo presente en los discursos de todos; estuvo en las propuestas y en los proyectos. Está y estuvo latente desde siempre pero, especialmente, desde que reconquistamos la democracia, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires a partir de 1983. Y no es casual que esté en todos los proyectos que estamos analizando porque también fue parte del diagnóstico que las fuerzas políticas hicieron en su momento cuando se trataron distintas reformas a las leyes orgánicas, antes de la efectuada a la Constitución Nacional en 1994. Es decir, cada reforma institucional que se imaginó se hizo sobre la base de que no había cauces, canales formales para la participación de los vecinos (Ídem).

El carácter alternativo y/o complementario de estos institutos para apuntalar las instituciones representativas en crisis quedaba manifiesto en el argumento de que “al ciudadano de hoy ya no le es suficiente expresarse a través del voto para la elección de sus representantes. Actualmente, la sociedad ha adoptado una postura más activa y comprometida con el accionar público”. De esta forma, “representantes y representados confluyen a los efectos de aunar un mayor esfuerzo para el logro de un bienestar general” (Legislatura, 2002:VT8-605).

No obstante, el entusiasmo participacionista se vería luego acotado, como se constató, al momento de definir sus alcances y competencias específicas, las que, en ciertos casos y materias, implicaban un avance inaceptable por sobre las facultades y poderes de los representantes.

Retornando al presupuesto participativo, este apuntaría a “lograr el equilibrio y la convergencia entre la necesidad de dar participación a los habitantes de la ciudad en la fijación de prioridades para la asignación del gasto y al mismo tiempo la necesidad de garantizar que esto se haga con un mecanismo ordenado, transparente, eficiente, que lleve al objetivo central que es discutir las grandes cuestiones de la ciudad” (Ídem).

Esta propuesta de carácter participativo del presupuesto que hoy presentamos implica un gran desafío para la futura Legislatura de la ciudad

de Buenos Aires: el de abrir los canales de participación haciendo converger tanto un espíritu de mayor democracia y participación como el propósito de que esos canales sean los más eficientes y efectivos para dicha participación (Ídem).

Implicaría “someter a la consideración de los ciudadanos, con mecanismos de participación y discusión, cuáles son las prioridades del presupuesto”, “un desafío realmente sutil e importante” (Ídem). Dicha incorporación sería vital, como “una semilla que seguramente tendrá que pasar por un proceso importante para poder germinar y transformarse en una nueva y fundamental herramienta de la democracia participativa que pregonamos en el Estatuto”. Ni democracia directa, ni democracia representativa: “democracia participativa”, solución intermedia que combinaría ambas. Una nueva explosión de optimismo y entusiasmo constituyente.

Otra medida asociada, conveniente para la implementación del presupuesto participativo y demás institutos era:

La más inmediata puesta en funcionamiento de las estructuras de descentralización que nos permitirán contar, en el más breve lapso posible, con una efectiva inserción y desarrollo de los mecanismos de descentralización, cuales son las alcaldías o las futuras comunas, que van a permitir la participación de todos los vecinos. Pero esta herramienta adicional que permitirá canalizar a través de las comunas la participación y la opinión de los ciudadanos me parece realmente de suma importancia (Ídem).

En las futuras estructuras de las alcaldías descentralizadas de la ciudad de Buenos Aires se reunirán a discutir con responsabilidad las prioridades de la asignación del gasto y del presupuesto los encargados de la función pública, los directores de los hospitales y de las escuelas, los comisarios de las comisarías locales y los directores de los centros culturales y deportivos, junto con los representantes de las estructuras políticas representativas de las zonas y los representantes de los organismos no gubernamentales, las entidades ciudadanas representativas, dando un marco de debate y de discusión sobre la prioridad en la asignación de los recursos escasos de un presupuesto, como son todos los bienes en la economía. El arte de fijar prioridades en la administración de recursos escasos (Legislatura, 2002:VT8-605-606).

Si bien se concebía al presupuesto participativo como “la semilla importante que va a proliferar en adelante para que tengamos un mecanismo de inserción y de participación en la planificación de las políticas públicas de los vecinos de la ciudad” (Legislatura, 2002:VT8-606); también se advertía sobre “los peligros y las asechanzas de que estas instituciones sean de alguna manera desnaturalizadas en el momento de sancionarse las leyes o a través de la dinámica de su funcionamiento posterior” (Ídem).

Para algunos asambleístas, “la falta de canales formales para la participación de los vecinos” no era tal como se decía: “Existieron los consejos vecinales y también un sinnúmero de programas que con distinta suerte y con distintos objetivos, con mayor profundidad, seriedad y continuidad, se fijaron como meta hacer participar a los vecinos” (Ídem). Lo importante sería “hacer alguna reflexión sobre los resultados de estos programas. ¿Qué saldo han dejado sobre la ciudadanía? ¿Para qué han servido todas estas experiencias anteriores que tienen que ver con las estructuras preexistentes sobre las cuales vamos a construir estas nuevas instituciones?” (Ídem).

Otros argumentos a favor de una mayor, más directa, relevante y efectiva participación ciudadana, la ensalzaban contra situaciones indeseables en las que “mientras todas las cuestiones irrelevantes se discutían en los ámbitos participativos que se creaban, las cuestiones más relevantes y a veces las que podían ocasionar mayor perjuicio para la ciudadanía se discutían en otro lado; la gente se enteraba de ellas a través de los diarios” (Legislatura, 2002:VT8-607). Un ejemplo claro de ello había sido la eliminación de la materia tributaria de la iniciativa popular y el referéndum, ambos con potenciales efectos vinculantes, incluyéndola en la consulta popular no vinculante y por ello menos peligrosa.

Otra situación indeseable a evitar era la de proyectos que, “con muy buena intención, se fijaron una relación objeto-sujeto, una relación emisor-receptor”. En estos casos “se pedía lograr la adhesión, conseguir información, lograr el acompañamiento de la ciudadanía en temas que eran decididos siempre centralmente y a veces también en forma arbitraria” (Ídem). Aquí, los mecanismos de participación ciudadana se usaban con fines demagógicos, para legitimar, con la adhesión popular, una decisión que había sido tomada en los ámbitos verticales indirectos del poder político. Como ejemplo servían la consulta popular y el referéndum.

En tercer lugar, mencionaban la situación indeseable “del recurso de los que no tienen bienes para repartir”. Y era que “muchas veces funcionarios políticos han inventado programas participativos para establecer una relación privilegiada con determinados sectores sociales y negociar esa relación en las estructuras partidarias o hacia adentro de la propia estructura política” (Ídem). Se utilizaba el apoyo popular para escalar posiciones, asentarse en el partido y obtener un lugar favorable en la campaña, tanto para cargos públicos como partidarios.

La cuarta situación a sortear, “a lo mejor muy relacionada con todas las anteriores, es el ‘clientelismo’: es la subordinación de las organizaciones sociales, el vulneramiento de su autonomía a partir de beneficios particulares o específicos a través del establecimiento de relaciones ‘clientelares’” (Ídem). Los mecanismos participativos serían aquí motorizados por políticos a través de organizaciones no gubernamentales que, en nombre propio o del “de la gente”, los empleaban

para socializar una medida o iniciativa promovida desde un sector político a cambio de beneficios privados o de incentivos selectivamente orientados.

Una última situación propagandística, sin contenido participativo y algo desdeñable era que:

Podría hablarse de una que quizá cruza a todas las mencionadas y que se ha puesto muy de moda, que es la participación por la participación misma. Es decir, es más importante el proceso que los resultados; es más importante profesionalizar a los hacedores de la participación y cuando vienen las topadoras, cuando vienen las máquinas, cuando las obras se hacen, empezar a ponerse nervioso. Porque lo importante es mantener un proceso deliberativo que se privilegia por encima de los resultados (Ídem).

Tales modalidades, según denunciaban, correspondían a “concepciones, a prácticas instaladas y a vicios de la política que seguramente van a asechar de vuelta a estas instituciones y van a intentar desnaturalizar los propósitos democratizadores que estamos declamando y que firmemente estamos defendiendo acá” (Ídem). Se desenmascaraban así prácticas políticas que, más allá de los loables objetivos con que se fundamentaban las creaciones institucionales, hacían un uso oportunista, manipulador y estratégico de mecanismos ideados para otros fines. Si bien estos institutos constituían herramientas a disposición de la población para que pudiese gestionar más “directamente” sus demandas, también estaban al alcance de los representantes, quienes podían utilizarlos con metas distintas y hasta opuestas a las atribuidas en sus comienzos.

En este contexto, la defensa del presupuesto participativo no era una “cuestión de moda, que funciona bien en países limítrofes; no es por demagogia que planteamos este artículo sino que estamos convencidos de que a través de la participación el poder político es más democrático”. El tratamiento del proyecto era entonces una cuestión de central importancia para sus promotores, “ya que define dónde y para qué se va a participar” (Ídem).

Este mecanismo, se concebía como “un requisito técnico, no solamente un valor de la democracia en sí mismo, que seguramente va a elevar la calidad y la eficacia de la acción de gobierno” (Ídem). En el presupuesto participativo “se concilian participación y democracia”, donde la democracia es la representativa y la participación un complemento que la mejora. Su perfeccionamiento consistiría en “buscar los mecanismos más idóneos para conciliar estos dos valores: democracia y participación” (Ídem). En palabras de algunos constituyentes: “desde el punto de vista ideológico, creemos que la creación de nuevos actores políticos y sociales a partir de estos mecanismos es muy importante porque a través de ellos se va a discutir concretamente el ingreso de proyectos y propuestas de la sociedad a los mecanismos más opacos y sofisticados que presenta la administración pública, como la elaboración del presupuesto” (Ídem).

Expuestas las precauciones y advertencias sobre el diseño y uso de los institutos semidirectos, los convencionales auguraban que: “se abre una etapa muy interesante en la que se va a dar verdadero sentido a la participación, fortaleciendo los vínculos entre la administración y la ciudadanía” (Legislatura, 2002:VT8–608), y recomendaban aprobar el presupuesto participativo: “Se trata de una innovación que pretendemos introducir en la Constitución, y que el presupuesto, que es el instrumento vital de la gestión pública, debe adquirir una nueva característica, cual es la de admitir que la sociedad pueda definir sus posibilidades presupuestarias” (Ídem).

Por un lado, reconocer a los habitantes el derecho a proponer el destino de sus tributos y, por otro, brindarles la posibilidad de determinar las prioridades de su zona y de su barrio. Es el reconocimiento de la existencia del hospital, de la escuela, del instituto geriátrico, del hogar para la madre soltera y de la seguridad pública, sin que esto signifique una enumeración taxativa (Ídem).

Según sostenían, la “iniciativa constituye una excelente forma de mejorar la trama social y a la vez de evitar el despilfarro y la corrupción mediante el control de los funcionarios y la optimización de los servicios” (Ídem). Participación + control societal = mejor democracia.

A los exitosos resultados alcanzados por Barcelona y Puerto Alegre, la Capital Federal podía emularlos: “ofrecer al habitante de la ciudad una real y concreta manera de vivirla y plantearle un compromiso consigo mismo y con ella es propender a la eficacia y a la eficiencia en la gestión y en la actuación ciudadana. Creemos que el esfuerzo realmente vale la pena” (Ídem).

Hasta el momento “presupuesto y participación” eran dos conceptos que no solían estar asociados, “por el contrario, diría que para algunos son contradictorios” (Ídem). Si bien se reconocían los antecedentes de “algunas tibias experiencias para promover la participación vecinal en los últimos años en la ciudad”, también se entendía que:

Había algunas materias que estaban rigurosamente excluidas de aquellas experiencias de participación, de aquellos intentos de celebrar audiencia pública y de generar algún tipo de organismo participativo. Y por sobre todas las cosas, estaba excluida la posibilidad de discutir el presupuesto. Es decir que, en última instancia, estaba excluida la posibilidad de discutir en serio todas y cualquiera de las políticas de gobierno. Porque sabemos que en la medida en que el presupuesto es secreto y que no existe control sobre él, no hay posibilidad alguna de influir, de debatir ni de controlar ninguna de las políticas de gobierno (Legislatura, 2002:VT8–608–609).

Participación y control, las dos caras de los mecanismos semi-directos, nuevamente presentes.

El presupuesto participativo era también celebrado como un triunfo sobre una de las mayores falacias impuestas por el neoliberalismo en el discurso dominante durante los últimos años: “La idea de que, si se quiere alcanzar la eficiencia, si se quiere ser ejecutivo y resolver las cosas con presteza y eficacia, hay que rechazar la posibilidad de participación. Según el discurso dominante en los últimos años, quien elige la eficiencia, renuncia a la participación y a la solidaridad social” (Legislatura, 2002:VT8–609).

Contrariamente, los constituyentes advertían: “para que en la ciudad una gestión sea eficaz tiene que conocer el pensamiento y las prioridades de sus habitantes. Y la única manera de conocerlos es posibilitando espacios para la participación, para la consulta y para el debate” (Ídem). Las experiencias acumuladas en el tema abonaban también estas esperanzas:

En varias ciudades del Brasil, y muy especialmente en Porto Alegre, se viene desarrollando desde hace años esta política del presupuesto participativo. Empezó con dificultades porque la población de la ciudad en la primera convocatoria no creyó del todo; seguramente les debía resultar tan extraño como hoy le resulta a la gente de Buenos Aires pensar que las decisiones en materia de presupuesto, de obras públicas y las prioridades en materia de inversiones pudieran ser consultadas con la población. Pero cuando se advirtió que existía un gobierno que persistía en el camino de la consulta y del debate, y que los funcionarios municipales concurrían a todos los barrios para discutir con la gente, en asambleas, cuáles eran las prioridades, el movimiento del presupuesto participativo se transformó en un movimiento social poderoso y muy importante que empezó a ser tomado como ejemplo en otras ciudades del Brasil y también en otras latinoamericanas (Ídem).

A opinión de los asambleístas, si “este compromiso de consultar a la gente y esta idea de comprometer a los sectores sociales en el debate y en la ejecución del presupuesto se lleva adelante, estaremos modificando el rumbo en aspectos que son esenciales para la gestión de la ciudad de Buenos Aires” (Legislatura, 2002:VT8–610).

Tanto para éste como para los futuros gobiernos de la ciudad de Buenos Aires habrá de ser una norma que sirva para convocar cada vez más a la gente de la ciudad a que tome en sus manos la solución de sus problemas, a que debata este presupuesto y colabore con todas las instancias de gobierno para que, en última instancia, esta democracia que estamos construyendo sea cada vez más profunda y más participativa (Ídem).

La democracia participativa significaba aquí un grado más de profundización democrática respecto de los regímenes vigentes, que, sobre la base de las instituciones representativas indirectas, abría sin embargo nuevos canales para la expresión directa de la gente.

El artículo sobre el presupuesto participativo, se aprobó unánimemente: “Nos parece excelente que se den mecanismos de participación efectivos y eficientes, de modo que la gente

pueda opinar y fijar las prioridades de manera ordenada para que esto sea operativo y no simplemente un mecanismo declamativo que no lleve a resultados puntuales y concretos” (Ídem).

El Carácter y funciones del Consejo de Planeamiento Estratégico

La Comisión de Políticas Especiales dio su dictamen favorable al plan estratégico: “En virtud de que entendió que es conveniente la creación de un órgano destinado al planeamiento estratégico en el que participen y estén representados los distintos sectores del trabajo, la producción, la cultura y las distintas actividades relevantes de la ciudad” (Legislatura, 2002:1916-1917).

Si hubiera que resumir en pocas palabras de qué se trata, diría que consiste en inaugurar una forma directa de participación de los actores sociales relevantes en la tarea de búsqueda de consuno con el resto de los actores, de los denominadores comunes que permitan ir fijando de tiempo en tiempo las políticas de Estado, es decir, aquellos elementos que por corresponder a la voluntad del conjunto del pueblo no estarán sujetos a los cambios que la propia voluntad popular vaya determinando en el color de los gobiernos que se vayan sucediendo en la ciudad (Legislatura, 2002:1917-1918).

Se exponía en la Asamblea la “necesidad de la creación de un organismo de estas características, estableciendo cuáles son las finalidades que debe cumplir en materia de planeamiento estratégico y señalando su carácter participativo” (Ídem). El proyecto fue votado en general y aprobado.

Calificado como “una forma directa de participación” se tenía igualmente en cuenta que:

Se trata de la necesidad de generar un espacio público y plural para que el propio Estado dialogue con los actores sociales relevantes en torno a las respuestas a dar a algunas cuestiones fundamentales, por ejemplo el perfil que hacia afuera ofrecerá la ciudad, el rol que ocupará en la región y en el país, de qué va a vivir la gente en el futuro mediato, esto es, cuál será el perfil económico de la ciudad a grandes trazos. En definitiva, las respuestas a las preguntas que el conjunto de la sociedad se está formulando a sí misma (Legislatura, 2002:1918).

Mecanismo semidirecto que habilitaba “una forma directa de participación” pero enmarcada en “un espacio público y plural para que el propio Estado dialogue con los actores sociales” (Ídem).

Lo que estamos propiciando, insisto, es que el Estado se haga responsable de tender la mesa en torno de la cual los actores relevantes de la sociedad civil y el propio Estado puedan formular las preguntas pertinentes y encontrar las respuestas que sirvan como consenso, como acuerdo de

todos ellos, como denominadores comunes de un conjunto de políticas que serán las de Estado, de la ciudad, para un tiempo determinado (Ídem).

Estado y sociedad en un diálogo hecho posible, pero también mediado por, un marco vertical e indirecto. El artículo finalmente aprobado por unanimidad postulaba:

El Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa presidido por el jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos, articula su interacción con la sociedad civil, a fin de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad. Sus integrantes se desempeñan honorariamente (art. N°19 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires).

La participación de las organizaciones se hacía por tanto realidad para el diseño de la ciudad por todos deseada de cara a un mediano plazo. Sin embargo, la exclusión de la participación individual así como la capacidad de acción limitada exclusivamente a la iniciativa legislativa o al asesoramiento a los órganos del Estado, reducía en gran medida su potencial de impacto.

Conclusiones

Profundas discusiones, dictámenes de minoría, amplios consensos y acuerdos unánimes fueron los diversos humores que atravesó la Asamblea constituyente de la ciudad de Buenos Aires alrededor del tratamiento de la incorporación de los diferentes mecanismos de participación ciudadana. La primera ambigüedad registrada, tanto entre convencionales como a lo largo de los discursos de cada uno de ellos, implícita o explícitamente manifiesta, fue respecto del modo mismo de nombrar a estos institutos. Se pasaba de considerarlos instrumentos de “democracia directa” a concebirlos como canales “semidirectos”, de constituir herramientas imprescindibles para la participación ciudadana a ser dispositivos meramente secundarios y subsumidos bajo la voluntad política o dependientes de las instituciones representativas. Ello, según fuese el mayor o menor alcance, ámbito de competencia e incidencia que se les concediera en sus diseños constitucionales. Así, se pasaba de un tratamiento altamente entusiasta y optimista sobre su potencial y contribución al fortalecimiento democrático, a un temor y desconfianza evidentes en cuanto a la posibilidad de ser manipulados por intereses espurios tanto civiles como políticos.

Segundo, la anterior ambigüedad de tratamiento de los mecanismos participativos, iba de la mano de una tan implícita como explícita competencia de facultades entre gobernantes y gobernados, a modo de juego de “suma cero”, donde las atribuciones concedidas a unos lo eran a

costa de la limitación de las de otros. La decisión sobre lo vinculante o no de los resultados de estos mecanismos para los gobernantes constituye un buen ejemplo.

Efectivamente, la voz ciudadana sólo se hizo vinculante en los restringidos casos en los que provenía de mecanismos convocados y controlados exclusivamente “desde arriba”, como en el referéndum, donde la norma sometida a decisión popular era propuesta unilateralmente por los gobernantes. O también si provenía “desde abajo”, pero, en este caso, tras superar una casi imposible barrera de apoyos requeridos, como en las iniciativas populares que hubieran reunido un elevado caudal del 15% del padrón y no hubieran obtenido el tratamiento legislativo en el año reglamentario, derivando así en un referéndum. O en las revocatorias de mandato, donde se debía reunir un aval del 20% primero y del 50% del padrón después para hacerla efectiva.

Contrariamente, el caudal de firmas exigido se reducía drásticamente para los mecanismos de efectos no vinculantes (e inofensivos), como la iniciativa popular (1,5% del padrón) o la audiencia pública de requisitoria ciudadana (0,5%).

Otro aspecto en que el que se desató dicha tensión entre las potestades atribuidas a gobernantes y gobernados, abriendo uno de los más intensos debates y disensos en la Asamblea, fue sobre los temas habilitados y los excluidos para la actuación de los diferentes mecanismos. El muy sensible ítem tributario resultó eliminado, tras sendos intercambios argumentales, de las atribuciones del referéndum y de la iniciativa popular (la que, no obstante, aún debía superar el filtro de la aprobación legislativa). No así de la consulta popular, la que, sin embargo, era convocada exclusivamente por los representantes, su voto era no obligatorio y su resultado era no vinculante para los gobernantes: lo que a través de ella decidiera en forma mayoritaria la población quedaba igualmente a merced de la decisión final arbitraria de sus convocantes.

El “autogobierno ciudadano” o la democracia directa estaban así muy lejos de plasmarse. En las diversas y numerosas restricciones impuestas a los diseños institucionales de los diferentes mecanismos, se advertía una defensa de la democracia representativa y un recelo último respecto de la participación ciudadana directa.

Si bien los constituyentes concordaban en forma unánime en que, en un contexto en el que se reconocía abiertamente la crisis de representación basada en la desconfianza ciudadana respecto de los gobernantes y sus instituciones representativas, “estos mecanismos son una forma de ampliación de los espacios democráticos frente a las presiones de, por ejemplo, determinados intereses corporativos, y también constituyen una forma de enfrentar la apatía política de los ciudadanos” (Legislatura, 2002:VT8–572); sin embargo, llegada la hora de hacerlos efectivos,

surgían sus resquemores hacia la participación y el control sociales, patentes en las numerosas restricciones atribuidas que estrechaban sus efectos y alcances, al punto de casi anularlos.

Por otra parte, los creadores de estos instrumentos de avanzada, aún debían cumplir con el paso posterior de difundirlos entre la población y enseñar su uso, al igual que “animarse a respetar los mecanismos cuando sea la ciudadanía la que tome la iniciativa, y a usarlos ágil y dinámicamente cuando sea el funcionario quien deba dar el primer paso en el uso de estos instrumentos” (:571).

Asimismo subsistía el peligro que estos mecanismos afrontaban de ser manipulados estratégicamente por los representantes a cargo, como un modo de legitimar decisiones previas unilateralmente adoptadas con finalidades ajenas al beneficio de la población.

En síntesis, en la ciudad de Buenos Aires, el escenario sobre el que desarrollaban los debates constituyentes para sentar las bases de su organización autónoma en 1996, era el de una indiscutible pérdida de credibilidad y debilitamiento de las instituciones representativas vigentes, fenómeno que excedía incluso los límites del continente latinoamericano, y que demandaba la búsqueda de soluciones por los gobernantes.

Una de tales salidas, ensayadas en otras constituciones nacionales y provinciales del país y del mundo, fue la creación de mecanismos participativos que habilitaban una intervención ciudadana más directa en los asuntos públicos, eludiendo los desgastados canales verticales, de modo que los complementaran y fortalecieran. Ese fue el espíritu general consensuado en forma unánime por los constituyentes porteños a la hora de incorporar a su Ley Fundamental los mecanismos semidirectos, el que, sin embargo, no fue luego plasmado plenamente en la práctica. El discurso pro participativo de los convencionales se vio pronto acallado por el diseño otorgado finalmente a estas herramientas, que las volvieron casi imposibles de implementarse e impotentes.

Referencias Bibliográficas

ABAL MEDINA, J. M. (2004): *La muerte y la resurrección de la representación política*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA LEMA, A. M. (1994): *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires: Planeta.

GARRETÓN, M. A. (2001): *Cambios sociales, actores y acción colectiva*, CEPAL.

GARCÍA DELGADO, D. (1998): “Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina”, en Gaveglio, S. y Manero, E. (comps); *Desarrollos de la teoría política contemporánea*; Rosario: Homo Sapiens; pp. 117-144.

NINO, C. (1997): *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona: Gedisa.

PIEDRA BUENA, C. A. (2007): “Crisis de partidos políticos en la Argentina: aproximación a un diagnóstico de su situación actual”, en Ancarola, G. et al *Calidad institucional o decadencia republicana*, Buenos Aires: Lajouane, pp. 179-204.

ROBERTS, K. (2002): “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens; pp. 55-76.

Fuentes Legislativas:

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1 de octubre de 1996, disponible en <http://www.cedom.gov.ar>.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2002): “Mecanismos de democracia directa”, 6ta y 10ma Sesión Ordinaria, Convención Constituyente, 6 y 28 de septiembre de 1996, en *Debates de la Convención Constituyente y Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Dirección General de Taquígrafos, Buenos Aires, 1ra. Edición.

Artigo recebido em 28 de maio de 2014.

Artigo aprovado para publicação em 07 de junho de 2014.

DOI: 10.11117/1982-4564.07.11