

“La CABA como democracia participativa: un proyecto de construcción institucional.”¹

Por Valentín Thury Cornejo

¿Cómo hacer que la democracia sea verdaderamente el gobierno del pueblo? O dicho de otro modo, ¿cómo recuperar la legitimidad del sistema de gobierno contemporáneo? Estas preguntas han guiado muchos debates de la teoría política y constitucional de las últimas décadas, haciéndose cargo de la creciente distancia existente entre las instancias de representación política y el ciudadano común. En sus orígenes, como sabemos, el ideal regulativo de la democracia, en expresiones como la de Rousseau, es el del gobierno directo del pueblo. Este es prontamente dejado de lado, en parte por razones teóricas como las expuestas en su día por el inglés Burke, pero mayormente por razones de imposibilidad práctica que se derivan de la conformación de nuestras sociedades como sociedades de masa. Nuestras democracias “a secas” son, casi desde su mismo nacimiento, “democracias representativas”. Una expresión cabal de ello lo encontramos en el art. 22 de nuestra CN cuando establece que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes” (art. 22 CN).

Con el tiempo y la evolución socio-política, las estructuras –partidos e instituciones de gobierno- se hacen cada vez más complejas y el ciudadano, al no encontrar canales de participación a su alcance, se torna más y más apático. Con ello, la democracia pierde el combustible de su legitimidad y se reaviva la brasa del ideal rousseauiano. Los sistemas intentan encontrar medios creativos para flexibilizar el principio representativo y dar cauce adecuado a su intervención en la vida pública. Aparece así el concepto de democracia participativa, que viene a convivir con el clásico de la democracia representativa. Así lo hace nuestra Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, en su artículo 1ro, ésta establece que la CABA “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”.

¹ Texto de la disertación presentada en las “I Jornadas de Derecho Constitucional del GCBA”, organizadas por el Centro Federal de Estudios de Derecho Público y el Instituto Superior de la Carrera del GCBA, celebradas los días 29 y 30 de noviembre de 2011 en el Salón San Martín de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¿Cómo interpretar esta declaración constitucional? La cuestión no es sencilla, ya que en la teoría política y constitucional hay muchas discusiones sobre cómo debe promoverse la participación y cuándo ésta es buena para la democracia. Todos coinciden en que ella acrecienta la legitimidad del sistema, pero unos consideran que lo hace en calidad de insumo, ello es, que la capacidad de acceso del público a las decisiones genera de por sí una mejor democracia. Otros, a quienes podríamos llamar deliberativos, sostienen que el acceso no es suficiente por sí solo, sino que hay que hacer participar a los que realmente puedan aportar al debate democrático y fijar reglas claras para el diálogo. El término “participación” es polisémico y encierra distintas opciones: general o especializada, popular o elitista, orientada por el mero acceso o por los resultados que se obtienen del proceso. Por ejemplo, la reciente modificación del estatuto de la Unión Europea a través del Tratado de Lisboa opta por una acepción que involucra más a las organizaciones de la sociedad civil especializadas que a los individuos y que se guía más por los aportes que ellos pueden hacer a la formación de las políticas públicas que al ejercicio de sus derechos de participación.

En el caso de nuestra Constitución de la Ciudad, la polisemia del término “democracia participativa” no ha sido delimitado. Más bien refleja una aspiración, un ideal regulativo. A diferencia de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, condicionada por los pactos políticos y por el temario acotado de la ley de reforma, los convencionales porteños de 1996 tuvieron la oportunidad de realizar una creación *ex – nihilo* y construyeron una propuesta ambiciosa. Tenían ante sí terreno virgen: una ciudad determinada por su calidad de capital de la república, con autoridades locales nombradas por el gobierno nacional. La democracia local de la Ciudad de Buenos Aires se va a construir entonces sobre el telón de fondo de dos datos: hasta ese momento, el poder ejecutivo es impuesto por el Ejecutivo nacional, lo cual va a impulsar –en el proyecto de los convencionales- la necesidad de disponer múltiples mecanismos de control ciudadano. Por otro lado, no ha existido vida democrática plena y para que ella exista, hay que construir capital social.

Esta idea de construcción va a ser determinante: la Constitución de la CABA busca diseñar un nuevo sistema político para la Ciudad y fija para ello el ideal regulativo de una ciudadanía activa y participativa. Para ello, establece una serie de mecanismos institucionales novedosos, que deberían cumplir una doble función: ser canales de actuación e intervención ciudadana y al serlo, transformar la cultura política, hacerla verdaderamente participativa. Este punto es importante, entiendo, porque mientras el primero aspecto es estático, es decir, requiere simplemente poner a disposición de la ciudadanía esos mecanismos, el segundo es mucho más exigente y exige políticas activas para que los mismos sean utilizados y se

desarrollen. En este sentido, la democracia participativa declarada en el artículo 1ro de la Constitución es descriptiva de lo que establecen sus cláusulas operativas y es, al mismo tiempo, ideal valorativo que funda un proyecto político e institucional.

Veamos por un momento cómo la Constitución desarrolla esta idea, qué instrumentos pone a disposición de los ciudadanos. En el título II del Libro Segundo (“Gobierno de la Ciudad”), la Constitución consagra los derechos de participación ciudadana. Comenzando por los partidos políticos, pasa enseguida a establecer mecanismos de democracia semi-directa: audiencias públicas, iniciativa legislativa, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato. A ello se suma, en el art. 52, la determinación del carácter participativo del presupuesto. También se brinda un acceso amplio a la participación a través del sistema judicial, por medio de la consagración del amparo en el art. 14 de la Constitución. Asimismo, se dispone la participación ciudadana en distintos órganos y cuerpos encargados del control y la planificación de políticas públicas: el Ente Regulador de los Servicios Públicos (arts. 46 y 139), Plan Estratégico de la Ciudad, Consejo Económico y Social (art. 45), Consejo del Plan Urbano Ambiental (art. 29) y el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito (art. 35).

Como podemos ver, hay una gran diversidad de instrumentos de participación, la mayor parte de ellos de carácter consultivo, algunos con mayores componentes decisorios (Presupuesto Participativo, Referéndum e Iniciativa Popular) y otros orientados directamente al control (revocatoria de mandato, amparo y ER Servicios Públicos). Pero los instrumentos – como expresan algunos sociólogos, la caja de herramientas a la que pueden acudir los ciudadanos para participar- no son el único elemento a considerar para el análisis de la estructura participativa de la Ciudad. Debemos también fijarnos en su estructura territorial, ya que la cercanía al *lugar* de las decisiones acrecienta las posibilidades de participación real. Otro modo, pues, en que la Constitución encaró la tarea de construir una democracia participativa es a través de la descentralización política y administrativa. Previó para ello la división en comunas, cuya instrumentación concreta dejó en manos de la legislatura (Título 6to Constitución CABA). La mayor disponibilidad de canales de participación, en contextos de decisión más acotados y cercanos es el proyecto que la norma estableció para lograr los objetivos de una democracia participativa.

Hasta aquí, nos hemos referido al texto y al sistema consagrado en la Constitución. Sin embargo, ese momento constituyente inicial no se agota en sí mismo. Más bien, fija un punto de inicio de un proceso que debe ser continuado por los poderes constituidos. Ello por dos motivos centrales: el primero y más obvio, porque la Constitución no logra desarrollar la

totalidad de las instituciones y requiere su implementación a través de leyes y acciones administrativas; el segundo, porque construir una ciudadanía vigorosa requiere de políticas que impulsen y promuevan, además de simplemente poner a disposición de los individuos vías de acceso a la participación. Aquí es donde se produce una disrupción: el momento constituyente es visto como un instante único, cuyo eco no perdura en la política cotidiana. Los políticos, vestidos de constituyentes, miran el horizonte del sistema deseado pero cuando vuelven al ruedo, bajan la mirada y buscan abrirse paso en el contexto de una política agonal. Así, la arquitectura es dejada de lado y nos conformamos con una mera albañilería circunstancial, en la cual las normas constitucionales son utilizadas de manera cortoplacista.

Veamos algunos ejemplos. No hubo en la Convención consenso respecto a las Comunas, ni respecto a su número ni a sus atribuciones. Los dos partidos mayoritarios en esa instancia llegaron a un acuerdo pero postergaron la elección directa de sus autoridades hasta el fin del primer período del Jefe de Gobierno (cláusula transitoria 17). Constituido el primer gobierno constitucional, el Ejecutivo le gana de mano al legislativo y, por decreto, plantea una descentralización administrativa con la creación de los CGP. Ello detiene el proceso legislativo de las Comunas. Luego de muchos desacuerdos, al fin de ese mandato, el gobierno envía un proyecto al Legislativo, mientras que el FREPASO, su aliado, plantea otro distinto. La falta de consenso y, con posterioridad, la crisis del 2001 hace que haya que esperar al 2005 para que, amparado mediante, el Legislativo sancione la ley prevista por el art. 127 de la Constitución. Los jefes de las comunas, como sabemos, fueron elegidos recién este año, una década después de lo previsto en la cláusula transitoria. Pensemos lo siguiente: el acuerdo radicalismo-Frepaso que posibilitó la inclusión constitucional de las Comunas no alcanzó para una regulación legislativa del instituto, a pesar de que ambos partidos se repartieron el gobierno de la Ciudad durante los primeros diez años. El Presupuesto Participativo, por su parte, fue letra muerta hasta la crisis del 2001 cuando se vio a esta institución como una oportunidad de acercar el gobierno a la gente y recuperar legitimidad. Así, a partir del 2002 se implementaron, otra vez por iniciativa del Ejecutivo y sin ley que lo instrumente, mecanismos de participación para su formulación del Presupuesto, prácticas que han perdido relevancia real en el último lustro.

La Constitución buscaba transformar una realidad social y hacer efectivo un ideal gubernativo. Ello requería de un proceso arduo, complejo y continuo de construcción institucional, que trascendiendo intereses políticos de corto plazo modelara esa realidad de modo continuo. En criollo, que la letra constitucional se transformara en política pública del Estado y no en herramienta estratégica. El desarrollo institucional porteño ha sido presa de un

entorno político cambiante y de un escenario de crisis económica y social. Pensemos, por ejemplo, que la fuerza mayoritaria en la Convención de hace 15 años está prácticamente extinta como tal desde hace varias elecciones. Así, la participación ha entrado y salido de agenda, de acuerdo a los vaivenes políticos y poca construcción sólida se ha producido. Más bien, pareciera que al día de hoy, la participación política se ha dado, mayormente, a través de dos canales: el judicial y las vías no institucionalizadas. El Poder Judicial de la Ciudad ha canalizado la acción de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que buscaron hacer cumplir la exigente letra de la Constitución e instrumentar así políticas públicas. Otros grupos y organizaciones, al compás de fenómenos de alcance nacional, han optado por vías de acción directa.

Este hecho marca, en cierto punto, un campo que el desarrollo institucional de la Ciudad ha dejado vacío. Las normas, mayormente, están; las vías de acceso también, pero no se ha institucionalizado una práctica que las utilice. La lógica política se ha mostrado, al igual que el ámbito nacional, poco proclive a la construcción institucional. Esta última ha sido vista como una autolimitación antes que como una mejora de los métodos de deliberación pública, como una inversión de mediano/largo plazo que pacifica a la sociedad y legitima al sistema. La visión participativa de la Constitución es percibida más como un límite que como un proyecto enriquecedor de la vida política. A pesar de esto, lentamente, algunos avances se han producido y algunas instituciones se encuentran funcionando. Queda mucho por caminar. Desde aquí, nos animamos, a quince años de la Constitución, a renovar los objetivos que ella planteó al consagrar la fórmula de su artículo 1: tener una democracia más cercana al ciudadano, más participativa y, por ello, más legítima. Para ello, es necesario poner en el centro de los objetivos de gobierno la construcción institucional, meta que supone cambios en la cultura política porteña. Muchas gracias.