

Documentos CIDOB América Latina; 21

La participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires
(1996-2004): El contexto político como explicación.
Cecilia Schneider

documentos



Serie: América Latina

Número 21. La Participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires (1996-2004): El contexto político como explicación

© Cecilia Schneider

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, octubre de 2007

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
GOBIERNO DE BUENOS AIRES (1996-2004):
EL CONTEXTO POLÍTICO COMO EXPLICACIÓN**

Cecilia Schneider*

Octubre de 2007

*Candidata a Doctor en la Universitat Pompeu Fabra.
Socióloga del Instituto de Investigaciones Sociales
de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires

1. Introducción¹

En 1970, Carole Pateman comenzaba su clásico libro *Participation and Democratic Theory* haciendo referencia a la popularidad que alcanzaba por aquellos años el término participación, y añadía que dicha fama debía comprenderse bajo el impulso de numerosas demandas –en general, provenientes del ámbito estudiantil y sindical– que reclamaban la apertura de nuevos espacios de decisión colectiva.

Hoy la exigencia de una mayor participación vuelve a formar parte de la agenda política común a distintos actores. Pero, a diferencia de los años setenta, otros protagonizan esta reivindicación. Nuevos movimientos sociales, ciudadanos activos, diversas asociaciones civiles y unos pocos partidos políticos parecen exigir una democracia más receptiva de los intereses ciudadanos y promueven diseños institucionales de participación que complementen los ofrecidos por la democracia representativa.

Este resurgir del tema se ha visto reforzado por una copiosa literatura proveniente del campo de la ciencia política que, en los últimos años, se ha interesado en definir nuevas formas de democracia más permeables a la implicación ciudadana en distintos niveles de decisión y de gestión de políticas públicas, especialmente, en el ámbito local (Held, 1986; Barber, 1984; Hirst, 1994; Budge, 1999; Fishkin, 1995).

En paralelo a esta intensa producción teórica, varios gobiernos municipales europeos y latinoamericanos comienzan a finales de los ochenta a

1. Este artículo se nutre de la investigación realizada para mi Tesis Doctoral “La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona”, dirigida por el Doctor Ramio, Universitat Pompeu Fabra, 2007. Mencionar, también, que esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, el Programa Alban de la Unión Europea para América Latina y de la Fundació Jaume Bofill de Barcelona.

poner en práctica un buen número de experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa que buscan complementar los ofrecidos por la democracia representativa.

Cabe señalar, por ejemplo, los llamados “presupuestos participativos” practicados en varias ciudades latinoamericanas y, recientemente, en algunas europeas; los “jurados ciudadanos” ejercitados en las ciudades británicas y españolas, las distintas experiencias de “planificación estratégica” y “consejos consultivos” de nueva generación, etc. Dichos diseños –llamados de innovación democrática– pretenden ser novedosos al promover la intervención e implicación ciudadana de tipo mixto (personas y asociaciones) y combinar funciones cercanas a la deliberación, la toma de decisiones y la gestión de servicios o políticas locales (Font, 2002).

El ámbito local ha sido sin duda el escenario privilegiado donde se han puesto en práctica la mayoría de estos instrumentos, y se ha convertido en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. Este privilegio se comprende, por varios motivos: en primer lugar, por la relación, tantas veces citada, entre democracia directa y escala de gobierno, al ser ésta menor, la interacción cara a cara y el diálogo entre diversos actores se ven facilitados. Pero, también, la evidencia empírica suministrada por destacados estudios sugiere que el compromiso individual en temas de la agenda local es mucho más frecuente y posible que en los temas nacionales (Parry, 1992; Mabileau *et al.*, 1989). Por último, debe destacarse la importante función que ciertas elites políticas están cumpliendo en lo que algunos autores han dado en llamar la “repolitización de lo local” (Brugué y Gomà, 1998), es decir, la lucha por una mayor autonomía, poder de decisión y capacidad de actuación de los gobiernos municipales en la definición de políticas públicas.

El debate acerca de la participación, tanto en la academia como en la política, así como el profuso inventario de experiencias existentes provee buenas razones para detenerse a analizar con atención el fenómeno y calibrar sus principales causas e impactos sobre las democracias locales actuales.

Pero este fenómeno, el de la participación política en un sentido amplio, no es un objeto de estudio novedoso para las ciencias sociales. Muy por el contrario, la participación ha sido abordada desde diferentes teorías y a través de distintas herramientas metodológicas.

Es a finales de la década de 1960 cuando aparece una extensa literatura proveniente de la sociología y la ciencia política sobre la participación no electoral en sus variadas formas. Estos estudios –de producción americana o europea– se han centrado, básicamente, en responder un pequeño número de preguntas: ¿por qué algunas personas deciden actuar colectivamente?, es decir, ¿por qué ocurre el fenómeno de la participación? y ¿cuándo y en qué condiciones es probable que el fenómeno suceda?; en segundo lugar, ¿quiénes participan?, ¿cuáles son los recursos y/o incentivos importantes a tal fin?

Los intentos de respuesta a dichas preguntas han dado lugar, como se sabe, a un conjunto de teorías que o bien han resaltado las causas individuales de la participación (falta de expectativas, recursos y/o motivaciones individuales y predisposiciones psicológicas) o, por el contrario, han destacado los factores de tipo social como los recursos organizativos, las características de los líderes políticos, el capital social, la cultura política o el contexto político como predictores de la participación (Gurr, 1970; Tilly y Shorter, 1986; Milbrath y Goel, 1977; Verba, Schlozman y Brady, 1995; Rosentone, 1993; McCarthy y Zald, 1977; Putnam, 1993; entre otros).

Este artículo pretende ahondar en el segundo grupo de explicaciones y para ello, presta una especial atención al comportamiento de una variable en particular: el contexto político institucional. Pero lo hará en un *locus* específico: el de los gobiernos locales latinoamericanos y a través de un estudio de caso: el de la ciudad de Buenos Aires (Argentina). Por tanto, tiene como principal propósito describir y explicar –en clave histórica– el proceso que hizo posible el surgimiento de la participación ciudadana en la agenda y la formación de políticas del Gobierno de Buenos Aires así como en el diseño y la forma que asume la misma.

Para ello se han llevado a cabo numerosas entrevistas semiestructuradas a funcionarios y políticos encargados del área de Participación Ciudadana y Descentralización del Gobierno y a los legisladores que integraron la Comisión de Descentralización y Participación de la Legislatura de la ciudad durante los años 2000–2003. El trabajo de campo, se inició a fines del 2002 y finalizó en el año 2004. Luego de realizar el grueso de su análisis, se llevaron a cabo algunas entrevistas para completar información a inicios del 2005. El artículo se nutre, como es lógico, de análisis documental específico y de observaciones de reuniones, tanto de gabinete como de los principales espacios de participación en funcionamiento en la ciudad.

2. El contexto político como variable explicativa

Uno de los cuerpos teóricos que ha brindado relevantes aportes al análisis del contexto político como facilitador de la participación proviene de la enorme y rica literatura acerca de los movimientos sociales. En este marco, el concepto de “estructura de oportunidades políticas” (en adelante EOP) ha sido utilizado en las ciencias sociales como una de las variables explicativas fundamentales del surgimiento de estos movimientos y los dilemas de la acción colectiva.

El primer autor en utilizar el concepto ha sido Eisinger (1973). En su análisis de la incidencia e intensidad de las protestas sociales en varias ciudades americanas pone de relieve las vinculaciones existentes entre el “medio ambiente” –como lo llama más específicamente– y los patrones de comportamiento político. Entre los elementos que distingue figuran la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas, la estabilidad social y las características que asume la estructura social. Cada uno de ellos, individualmente y en su conjunto, pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos.

La teoría ha establecido que cuantas más oportunidades el sistema ofrece para la representación formal de los distintos grupos e intereses, más permeable es a las necesidades ciudadanas y más abierta será su estructura. Mientras que cuanto más concentrado está el poder formal y menos permeable es a las demandas, su estructura será relativamente más cerrada y menos huecos habrá para la acción.

Como se sabe, el análisis que inauguró Eisinger de la EOP ha sido fundamental para la explicación del surgimiento de los movimientos sociales característicos del siglo XX. Veinte años después, Tarrow (1994) ha sumado otros interesantes elementos a la definición ya ofrecida por Eisinger, y señala que la EOP está conformada por “dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales– del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acción colectiva...” Entre estas dimensiones del entorno político, destaca el acceso a la participación, los cambios en los alineamientos políticos, la disponibilidad de aliados influyentes o las divisiones en las elites y entre ellas, que ofrecen incentivos para que la gente participe en una determinada acción colectiva.

Por *contexto político* se entenderá aquí al conjunto de factores de carácter básicamente político correspondientes a la estructura institucional formal. En términos generales, el comportamiento de estos factores logra delinear un determinado ambiente institucional que podría calificarse de baja o alta intensidad.

Pero también, a través de este término se pretende captar otros elementos de carácter menos formal como son: la demanda o no de una mayor apertura por parte de los ciudadanos y/o de diferentes grupos sociales para incidir en los asuntos públicos y la ausencia o presencia de participación que desborda los canales institucionalmente ofrecidos por los gobiernos locales.

El análisis de esta variable procura, entonces, subrayar que el modo en el que los grupos e individuos se manifiestan en un sistema político *no es sólo función de los recursos que éstos posean sino también de los recursos, capacidades, debilidades y fortalezas del propio sistema político*. Interesa reparar en las

características específicas del contexto político y en cómo ello afecta la estructura de oportunidades para la participación. Su grado de apertura o de clausura, en definitiva, su naturaleza, explicaría la capacidad de participación y movilización de la ciudadanía en la ciudad en estudio.

Como se puede advertir, esta variable tiene un fuerte carácter histórico y por ello, es de naturaleza diacrónica. En este sentido, debiera esperarse que el peso explicativo de la variable no sea el mismo en Buenos Aires que en cualquier otro caso, precisamente porque variaría según los momentos históricos, culturales y políticos propios de la especificidad de cada ciudad y país.

Estos perfiles, tomando prestada una expresión de O'Donnell referida a la ciudadanía, pueden configurar contextos de “baja o alta intensidad” institucional según se comporten las distintas dimensiones y categorías que abajo se detallan:

- a) **Tipo de gobierno local:** características generales del mismo en términos de estatus constitucional (grados de autonomía) y principios de relación con el Gobierno central en la definición de políticas
- b) **Configuración institucional:**
 - *Color político del gobierno local:* alineación ideológica del gobierno durante el periodo en estudio y antigüedad del gobierno.
 - *Grado de acceso al gobierno central durante el periodo estudiado:* acceso a recursos por parte del gobierno local respecto del gobierno central. Correspondencia o no de color ideológico entre uno y otro.
 - *Grado de conflicto o fragmentación política*
- c) **Tipo y grado de descentralización:** características del modo como se distribuye el poder político y de gestión en el nivel territorial.

De modo general, se valora el tipo de liderazgo político llevado a cabo por el jefe de Gobierno y otros funcionarios que, con su accionamiento político o con su omisión, fomentan o inhiben el desarrollo de la participación. Un liderazgo receptivo, abierto, pluralista y permeable a nue-

vas propuestas puede ser positivo para fomentar resultados de mejor rendimiento. Del mismo modo, se evalúa en términos amplios, la existencia o no de demanda de participación por parte de los principales actores sociales y de participación informal, es decir, que sobrepasa, altera o desborda los canales institucionales normalmente dispuestos.

2.1. Dimensiones de análisis

Tipo de gobierno local

En la pugna por un mayor protagonismo de los gobiernos locales a la hora de incidir en las políticas públicas, es posible, distinguir limitaciones marcadas por el modo en el que se articulan los intereses que representan y promueven estos actores, por un lado, y los gobiernos centrales por el otro. Es decir, por el tipo de gobierno al que nos estamos refiriendo. La literatura sobre el tema suele diferenciar un conjunto de dimensiones relevantes a la hora de clasificar los distintos modelos (Amorós, 1999; Navarro, 1999²; Brugué y Gomà, 1998; Batley y Stoker, 1991) A saber:

- a) Estatus constitucional: grado de reconocimiento de la autonomía municipal en los textos constitucionales y por parte de los demás niveles de gobierno.
 - b) Principio de relación con el gobierno central: principio que orienta la división de trabajo entre estos niveles de gobierno con relación a las políticas públicas.
 - c) Descentralización financiera: grado de dependencia financiera de las estructuras centrales, cantidad y manejo de recursos propios o genuinos.
2. Navarro Yañez incluye además aspectos tales como tamaño de los municipios, tipo de estado de bienestar local o ausencia/presencia de ejecutivo local.

Como resultado de la combinación de estos factores se distingue básicamente dos modelos de gobiernos locales: A) pertenecientes a la tradición anglosajona y B) a la europea continental.

Dado que esta investigación se centra en un estudio de caso de un gobierno sudamericano, se hace un esfuerzo por caracterizar al tipo de gobierno local de los países latinoamericanos. Pero conscientes de la enorme variabilidad y heterogeneidad que se advierte en una región compuesta por 20 países, que comparten muchas características histórico-estructurales pero que se diferencian en muchos aspectos, sólo hemos clasificado a aquellos países con una estructura federal que, al menos en principio, otorga mayores grados de autonomía municipal.

Cuadro 1: Modelos de gobiernos locales

	A) Tradición anglosajona (Reino Unido, EEUU y Canadá)	B) Tradición europea continental	C) Tradición "federalismo latinoamericano"
Estatus constitucional	Dependencia o autonomía relativa (<i>ultra vires doctrine</i> /Dillon's Rule)	Autonomía (Doctrina de la Competencia General)	Autonomía (Doctrina de la Competencia General)
Principio de relación con el Gobierno central	Jerarquías duales	Jerarquías fundidas	Más cercanas a las fundidas
Descentralización financiera	Media/baja	Alta/media	Baja
Descentralización política	Media/baja	Alta	Media (alta)

Fuente: Elaboración propia en base a: Smith, 1989 y Navarro Yáñez, 1999.

En el modelo A de tipo "desconcentrado", compuesto por los países de la tradición anglosajona, el estatus constitucional de los municipios está limitado por los estados (Estados Unidos) o por el poder central (Reino Unido). Son estos poderes centrales los que tienden a diseñar las políticas y los locales se limitan a ejecutarlas, pero con ciertos grados de discrecionalidad (o

libertad) Las competencias de los poderes locales están claramente definidas y establecidas por ese poder central. En este sentido, su autonomía está sujeta en un corsé dentro del cual les es permitido actuar con autoridad.

En el modelo B llamado “descentralizado”, conformado por los países de Europa continental, la competencia municipal es de índole general respecto de los asuntos locales, la doctrina de las competencias generales proclama su potestad para llevar adelante actividades que sin ir en contra de la ley se destinen a la mejora y promoción de la comunidad. Existe una interdependencia en el diseño y la ejecución de sus políticas y esto provoca que haya un control compartido de la política local (jerarquías fundidas). Sin embargo, es necesario distinguir dos grupos claramente diferenciados: los gobiernos de la Europa central y nórdica, donde el grado de autonomía, tanto en lo que se refiere al gasto público total como a la estructura de ingresos municipal, es mucho mayor y los gobiernos locales de la Europa meridional donde es menor.

Por último, el modelo C llamado latinoamericano de tradición federalista comparte con la versión meridional de la tradición europea continental una serie de características producto de la larga herencia española/portuguesa en la zona. Este grupo lo forman Argentina, Brasil, México y Venezuela, que comparten un tipo de federalismo con una estructura fuertemente centralizada, deudora de una forma de organización política y territorial propias de la época colonial, aunque con una mayor autonomía municipal que el resto de los países latinoamericanos de corte unitario (Nickson, 1995; Font Llovet, 1995).

Estos tres modelos posibilitarían, aunque en diferentes grados, el desarrollo de lo que algunos autores han llamado “neolocalismo” o, sencillamente, un mayor protagonismo del ámbito local caracterizado por un más amplio poder de decisión tanto en lo político como en lo económico (Brugué y Gomà, 1998). Como veremos, Buenos Aires, se inscribe en el federalismo de tradición latinoamericana y posee una serie de características que hace que su gobierno sea un actor privilegiado en el propio contexto nacional.

Configuración institucional: color político del gobierno local, grado de acceso al gobierno central y grado de conflicto político

¿Es la orientación política del partido gobernante un factor que influye en la definición y plasmación de la participación? ¿En qué medida el grado de acceso al gobierno central y el grado de conflicto o fragmentación política inciden también en la forma y dinámica que adquiere la participación? ¿Varían las políticas de participación según el comportamiento de estos factores? Y si lo hacen, ¿cual es su importancia a la hora de analizar los resultados de la participación?

Una serie de investigaciones advierten de la existencia de una relación entre el color político del gobierno local y la promoción de la participación o, al menos, el origen de la oferta participativa. Varios casos figuran como los antecedentes más típicos a ambos lados del Atlántico que podrían abonar fuertemente esta tesis: el modelo boloñés de democracia participativa puesto en marcha por el Partido Comunista Italiano en los años sesenta (Navarro Yañez, 1999), la gran descentralización política que vivió Barcelona en la transición democrática con la llegada de partidos de izquierda a su gobierno (Gomà, 2001), el presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores en los años ochenta en Porto Alegre (Avritzer, 1999, 2000, 2002; Baiocchi, 2003, 2005; Abers, 1996, 2000; entre muchos otros) o la “descentralización participativa” del Gobierno de Montevideo desarrollada por el Frente Amplio a inicios de los noventa (Veneziano, 2005).

Otros autores han sostenido la inexistencia de variaciones significativas que permitan apoyar la relación entre orientación ideológica del partido político en el gobierno y experiencias o políticas participativas. Colino, del Pino, Ramio y otros (2003) señalan, por ejemplo, que en el Reino Unido el promedio de experiencias participativas realizadas durante el 2001 en ciudades gobernadas por el laborismo ha sido de 11, también 11 en las lideradas por el partido liberal, y de 10 donde el partido conservador gobernó. Aunque sí destacan una influencia de la

orientación ideológica sobre el carácter de las iniciativas que se emprenden o promueven. Las de tipo innovador, de carácter más deliberativo y transformador o las que generan menos conflicto con el sistema representativo son implementadas en general por partidos de izquierda. Tal como han sostenido Stoker y otros (1997; 2004) es el carácter de las iniciativas que se implementan lo que diferencia a unos de otros partidos. Estos autores afirman que mientras el partido laborista destaca en las formas de democracia deliberativa y últimamente en las consultivas; el partido liberal lo hace en las de tipo más tradicionales y basadas en la lógica de cliente.

Por su parte, Walliser (2003) en su análisis sobre la participación en Madrid y Barcelona comprueba que la orientación ideológica no es determinante de que se emprendan o no políticas de participación. Aunque sí observa cierto matiz en esta afirmación al considerar la naturaleza de las iniciativas que se desarrollan.

Todo parece indicar que la relación entre estas dos variables –el color ideológico del partido en el gobierno y la manifestación de la participación– puede variar muchísimo según los casos³ y atendiendo a una serie de factores, también, de tipos de contextos de carácter histórico, institucional, social, cultural y político igualmente importantes.

3. En el territorio español comienzan a existir algunos casos de gobiernos locales –aunque de dimensiones pequeñas– gobernados por partidos de derecha o conservadores que han mantenido las políticas y canales de participación propios de sus opositores de izquierda (Font y Blanco, 2004) También en Brasil, el caso paradigmático de democracia participativa local como es Porto Alegre ha cambiado el signo político de su gobierno. Después de más de una década de gobierno Pietista, en las últimas elecciones al resultar éste abatido, su sucesor de signo contrario ha continuado con el modelo del Presupuesto Participativo. Lo que parece indicar la necesidad de ampliar el *zoom* de las variables contextuales a ser consideradas como influyentes.

Tal como otras investigaciones lo han subrayado (Navarro, 1999), el carácter opositor o no del gobierno local respecto del central tiene mucho que aportar a la relación. Es decir, en la medida que el acceso del sistema político local al Gobierno central sea menor, aumentarán las posibilidades que se abran los canales de participación institucional y viceversa.

En los casos españoles de Córdoba y Málaga o en los italianos de Bologna y Vicenza, los municipios protagonistas de esta apertura fueron gobernados por partidos de izquierda, pero en clara oposición al Gobierno central y en un claro enfrentamiento político, iniciaron políticas de participación ciudadana.

La participación puede surgir como una demanda de los partidos de la oposición que luego, cuando llegan al gobierno, ralentizan ese proceso o directamente no lo desarrollan. En este sentido, la participación puede convertirse más en un activo electoral que en un tema de la agenda de la política local. Otro trabajo de este mismo autor concluye que la participación puede surgir mayormente a causa de oportunismo político que de un renovado deseo de transformación democrática.

La oferta de oportunidades de participación por parte de los gobiernos municipales es una “política pública sujeta a prácticas de oportunismo político, pues la demanda de participación será canalizada y satisfecha siempre y cuando resulte beneficioso para el propio gobierno” (Navarro, 2002:53), es decir, cuando haya un marco que haga compatible la acción de gobierno con la supervivencia electoral y política. Esta estrategia adaptativa le permite distribuir oportunidades de participación a la vez que controlar la oferta. En resumen, las características estructurales del sistema político local cuentan a la hora de explicar la participación en estos ámbitos.

En otra línea, Font y Blanco (2004), aun aceptando la existencia de una correlación entre el perfil ideológico y el impulso participativo en 15 municipios españoles, también señalan la importancia que pueden tener

otros elementos –de carácter contextual- como los índices de abstención electoral, el aumento de la competencia electoral entre las principales fuerzas políticas, el perfil y el compromiso personal de las personas encargadas de liderar estos procesos, los niveles de conflicto político hasta la existencia de una red de entidades extramunicipales que ayudan a generar un discurso favorable a la participación.

En sintonía con los aportes de Rosentone (1993), estos trabajos han venido a subrayar la idea que las elecciones estratégicas de los líderes pueden determinar la forma de la participación. Las presiones competitivas del sistema político pueden alentar a los líderes, ya sea de partidos o grupos de interés, a movilizar a sus ciudadanos. Las estrategias que éstos implementan para captar sus apoyos y esfuerzos determinan quiénes, finalmente, participan y, especialmente, cuándo lo harán.

Es por ello que pareciera ser necesario reparar en las vinculaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas que se dan entre ellos y la capacidad para generar o no consensos en esta materia.

Por tanto, interesa ver de qué modo las distintas dimensiones de la variable interactúan entre sí y logran delinear una narración coherente de por qué surgen o se implementan esas iniciativas y de la forma que adquiere la participación institucional.

Tipo y grado de descentralización

Desde la década de los ochenta y, en algunos países europeos en los setenta, el término descentralización comienza a estar vinculado a numerosos discursos (académicos, políticos y sociales) acerca del buen gobierno de una ciudad. Por aquellos años, ese proceso comienza a ser pensado y propuesto como la herramienta fundamental para implementar una reforma del Estado, entendida en términos de una mayor eficiencia y eficacia en las políticas públicas y en la prestación de los servicios (Benet, 1990; Haggard y Kaufnam, 1995; Oates, 1993), a la

vez que para contribuir al achicamiento del gasto público (Brennam y Buchanan, 1980)⁴.

También, en la literatura sobre el tema, las políticas de descentralización han sido consideradas un buen instrumento tendente a, entre otros fines, posibilitar mayores y mejores niveles de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y a su vez transformar la administración local en un ente más permeable y receptivo de las demandas de los mismos (Cunill Grau, 1998; Cabrero Mendoza, 1997; Brugué y Gomà, 1998; entre otros)

Mientras que en ambos sentidos la descentralización ha dejado de ser una novedad en varias ciudades europeas, en el ámbito local latinoamericano constituye aún una página relativamente nueva (Hambleton, Burns et al. 1994).

¿Pero qué se entiende por descentralización de los gobiernos locales? Como lo han subrayado numerosos autores éste es un término ambiguo, una especie de cajón de sastre al que van a parar iniciativas y herramientas de diferente naturaleza, alcance y propósito.

En términos jurídicos, se habla de descentralización cuando los órganos administrativos que integran los entes públicos ganan autonomía respecto del poder central. En este sentido, suele considerarse la descentralización territorial como la verdaderamente genuina. En cambio, la funcional o por servicios se trata más bien de una desconcentración ya que solo implicaría una forma de repartir o redistribuir el poder de gestión (Subirats, 1996; Amorós, 1999; Jordana, Salvador y Lasagna, 1998).

En el desarrollo de este trabajo, se entiende por descentralización política el proceso mediante el cual se redistribuye el poder político que afecta a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en un movimiento que va del centro a la periferia (en este caso, del poder local a los distritos). Este proceso suele tener una dimensión administrativa o funcional

4. Para ver una puesta al día de estas discusiones, véase Finot 2000 y Jordana 2000.

en tanto y en cuanto se reparte también poder de gestión y control. Es decir, es posible que se dé una descentralización (o desconcentración administrativa o de servicios) sin que se dé en paralelo una descentralización política. Vale decir, sin que se transfiera la autoridad para decidir, ejecutar y financiar las políticas que se llevarán a cabo. Pero, lo inverso es imposible que suceda. Sin embargo, a toda descentralización política le acompaña una desconcentración administrativa.

Por tanto, se comprenderá por descentralización municipal la distribución del poder local que se da entre un centro político al nivel de ciudad –en este caso, gobierno de la ciudad de Buenos Aires– y un conjunto de instituciones –centros de gestión y participación (CGP) o comunas.

Recapitulando, se analizarán las mencionadas dimensiones bajo las siguientes premisas generales:

– Un alto *grado de autonomía y protagonismo de los gobiernos locales* en la vida política incide de manera positiva a la hora de implementar experimentos de profundización de la democracia local. Si a mayor autonomía, mayores recursos y mayor control sobre las políticas públicas, entonces se pudiese prever una mayor capacidad de maniobra para promover una más amplia democratización vía la participación institucional. Una mayor autonomía política y económica de estos gobiernos abre una ventana de oportunidades a las políticas participativas más ancha que cuando ésta no existe.

– El *color del partido político* en los gobiernos locales puede ejercer una influencia considerable o importante especialmente al inicio de la implementación de las políticas de participación. Pero su fuerza debe ser analizada conjuntamente con otros factores. Existe una amplia base para creer que la relación entre estas dos variables –el color ideológico del partido en el gobierno y la manifestación de la participación institucional– varía muchísimo según los casos y atendiendo a una serie de factores de tipo contextuales de carácter histórico, insti-

tucional, social, cultural y político. También, se ha de tener en cuenta las *vinculaciones entre los principales actores del sistema político, las luchas que se dan entre ellos y la capacidad para generar o no consensos* en esta materia. A su vez, el color político puede incidir más en el tipo de iniciativas de participación a implementar.

– Las *políticas de descentralización* han sido consideradas un buen instrumento tendente a, entre otros fines, posibilitar mayores y mejores niveles de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y a su vez transformar la administración local en un ente más permeable y receptivo de las demandas de los mismos. Por ello el tipo y grado de descentralización política así como el lugar que ocupa ésta en la agenda política, el tipo de liderazgo político y de apoyos recibidos y la asunción de la misma como una política integradora, son elementos fundamentales para comprender las distintas dinámicas y modelos de participación ejercidos en el caso en cuestión.

– El comportamiento de cada una de estas dimensiones obstruye o facilita la actividad ciudadana en la persecución de objetivos políticos, en particular, de la participación.

3. El surgimiento de la oferta participativa en Buenos Aires: 1996-2004

3.1. Características del gobierno: entorno nacional y la particularidad de Buenos Aires

Pese a su tradición federalista, la Argentina ha tenido una débil historia de práctica municipalista. Los municipios se han caracterizado por ser instituciones autárquicas más que autónomas, delegativas más que decisorias, administrativas más que gubernamentales. En resumen: actores con escasas competencias, considerados poco políticos y por ende, carentes de interés para la disputa partidaria.

A partir del retorno de la democracia en 1983, esta tendencia histórica comienza a revertirse. Se inicia un reconocimiento de la autonomía municipal en muchas constituciones provinciales reformadas y se la incluye, desde luego, en la Constitución Nacional de 1994. A la vez, que se apoya e incentiva la asunción de roles más activos de los municipios en áreas como la promoción del desarrollo económico, social y urbanístico, integración social y comunitaria, el mejoramiento de la calidad ambiental, el control de los servicios públicos, la defensa del consumidor, la cooperación intermunicipal y nuevos vínculos con la sociedad civil⁵.

En los noventa, varios gobiernos de gran peso económico, político y demográfico como Buenos Aires, Córdoba, Rosario o, de menor importancia, como La Plata o Quilmes no han permanecido ajenos a los postulados del neolocalismo y viven procesos de descentralización política de intensidad y magnitud variables.

Pero, pese a este cambio de rumbo y más allá de la declaración de “buenas intenciones” recogidas en la mayoría de las reglamentaciones municipales actuales, lo cierto es que el traspaso de poder y, especialmente, de recursos a estos ámbitos es aún muy pobre.

La descentralización de funciones a los gobiernos subnacionales se inició en 1983-1986⁶ y se acentuó entre 1990-1993, cuando esta política comienza a estar estrechamente ligada a los requerimientos del ajuste fiscal promovido por organismos multilaterales de crédito. En este reparto, las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas lo que se reflejó en un aumento de su participación en el gasto público total y una disminución de la participación municipal en el mismo.

5. Pocas constituciones dejan en manos de los municipios, al menos, formalmente, el diseño de políticas educativas, de desarrollo económico, de salud o de seguridad.
6. En realidad, la dictadura militar (1973-1976) inició este proceso transfiriendo funciones educativas y sanitarias a las provincias.

Entre 1983 -1986 el gasto público municipal crece apenas un 1,5% y entre 1990-1993 lo hace un 2,3%, mientras que el gasto público provincial en el primer periodo crece un 7% y en el segundo, casi un 10%⁷.

La participación de los gobiernos municipales en el gasto público total continúa siendo aún muy baja, especialmente, si se la compara con la media de participación registrada en países vecinos con estructura federal como Brasil donde llega a un 20% (Font Llovet, 1995). Habiendo alcanzado su máximo peso en los años 1993 y 1994, años en que llega al 9%, hoy sólo representa el 8% del gasto público total⁸. Por su parte, el gasto público municipal como porcentaje del PBI apenas se ha duplicado desde el reinicio de la democracia: en 1984 alcanzaba el 1,1% y en el 2002 el 2,3%⁹.

Estos indicadores demuestran, por un lado, una *marcada asimetría en el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno* y por el otro, una *débil presencia de los niveles inferiores en la generación de la riqueza*. En este sentido, las políticas de descentralización se han reducido a una simple transferencia de la carga de la crisis del Estado desde los aparatos centrales a los locales, sin transferir al mismo tiempo los recursos financieros y el poder de decisión (Pirez, 1997; Finot, 1999). Esta “*esquizofrenia de la descentralización*” como la ha denominado Peters (1998) hace poco probable que los gobiernos municipales en la Argentina puedan asumir un rol protagónico en la democratización del bienestar de la sociedad local.

7. Dirección Estadística del Ministerio de Economía, sector Finanzas Públicas, periodo 1980-2002.
8. Dirección Estadística del Ministerio de Economía, sector Finanzas Públicas, periodo 1980-2002.
9. Dirección Estadística del Ministerio de Economía, sector Finanzas Públicas, año 2002. Durante los años 1993-94 y 1999-2001 esta proporción alcanzó sus cuotas más altas llegando hasta casi el 3%.

Por último, más allá de las responsabilidades y los recursos efectivos con los que cuentan estos actores, los municipios han tenido que soportar desde 1998, un aumento de hecho de sus funciones que han sido provocadas por las crecientes demandas de la población en un agudo contexto de crisis que no encuentran satisfacción en el ámbito provincial o nacional (Pirez, 1997; Arroyo, 1997). Situación agravada por el hecho de que los municipios redujeron su correspondencia fiscal y que apenas podían financiar con recursos propios el 50% de sus erogaciones (Iturburu, 2000).

Por tanto, el escenario nacional en el que se inserta nuestro caso en estudio se caracteriza por un débil e incompleto proceso de descentralización de funciones y una ausencia de descentralización tributaria para hacer frente a las nuevas tareas que la gran mayoría de constituciones y estatutos municipales ya hoy proclaman.

Buenos Aires constituye, sin embargo, *un caso especial* en el marco del país recién referido y por varias razones.

La ciudad es distrito federal —es decir, capital de la Nación y residencia de las autoridades nacionales— en términos de importancia poblacional es la primera ciudad del país con casi tres millones de habitantes y la segunda, si consideramos su peso electoral. Sumada el área metropolitana que rodea a la misma, su población asciende a 11.460.620 millones, lo que constituye un tercio de la población total del país.

Su economía adquiere un peso central: históricamente ha llegado a representar entre un 20% y un 25% del PBI nacional. Su puerto concentra buena parte del comercio exterior, es el mercado de consumo interno más importante, centro financiero por excelencia y, aunque como centro industrial queda relegado frente al Gran Buenos Aires, la administración de muchas de las empresas bonaerenses se sitúan dentro de sus límites.

Su población, en términos comparativos con otras ciudades del país, tiene un alto nivel económico y educativo lo que afecta positivamente la recaudación fiscal del Gobierno y su capacidad para llevar adelante servicios y políticas públicas.

Estos rasgos, de carácter general, configuran una ciudad sobredimensionada en el contexto nacional y un gobierno con prerrogativas que lo diferencian de cualquier otro gobierno local del país.

El gobierno de Buenos Aires ostenta un estatus jurídico que lo asemeja, en parte, a una provincia. En primer lugar, tiene un régimen especial otorgado por la Ley Orgánica Municipal (Ley 19987) que lo faculta para recaudar recursos propios y recibir transferencias. Tiene una variedad de fuentes de ingresos directos desconocida para el resto de municipios, ya que puede determinar el monto de sus impuestos, tasas y multas, cobrar impuestos, como el inmobiliario, atribuciones que casi ningún gobierno local tiene y otras, como contraer empréstitos, por ejemplo, y dictar normas para disponer y administrar los bienes de su patrimonio. Esta situación hace que la ciudad presente altos niveles de autonomía financiera¹⁰.

En segundo lugar, desde 1996 disfruta de un régimen de autonomía con amplias facultades legislativas y de jurisdicción. Históricamente, el reverso de la sobredimensión de la importancia económica y política de la ciudad ha sido la escasa autonomía institucional que ésta ha mantenido durante décadas frente a la autoridad nacional. Buenos Aires careció de un poder ejecutivo local elegido por voto directo de la ciudadanía porteña y era el presidente de la Nación quien designaba a su “intendente”, al cual se consideraba un delegado del primero¹¹.

Dicha situación cambia en 1994. Once años después de la recuperación de la democracia, mediante la reforma de la Constitución Nacional de 1853, se establece un régimen de gobierno autónomo con

10. Desde 1977 cerca del 90% de los recursos financieros de la ciudad son propios (Pirez 1994).

11. Por esta misma razón, el ejecutivo local quedaba preso en numerosas ocasiones de las presiones políticas del partido gobernante en el ámbito nacional.

facultades de legislación y jurisdicción para la capital federal (Art. 129). Posteriormente, el Congreso nacional vota la convocatoria a elecciones del gobierno porteño y llama a conformar una Asamblea Constituyente encargada de elaborar y sancionar la nueva Carta Orgánica de Buenos Aires.

La Carta ha tenido la importante misión de redefinir la relación del gobierno local con el federal, la distribución de roles y de recursos entre estos niveles, el sistema electoral y de participación, las funciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial; los derechos y garantías de los porteños así como un modelo descentralizado de gestión.

¿Pero qué implicó verdaderamente este cambio de estatus?, ¿Qué nuevas capacidades y competencias se infieren y cómo éstas han afectado las posibilidades de participación de la ciudadanía y las organizaciones?

Algunos autores señalan que el tipo de autonomía finalmente adquirida tiene un carácter semipleno, ya que no logra transferir las funciones de policía y justicia aún en manos federales¹². Otros consideran que se trata de una autonomía de amplio alcance con características similares a las de una provincia (Sabsay, 1996; Passalacqua, 1996)

Mas allá de estas divergencias, ambas perspectivas están de acuerdo en afirmar que, en tanto que gobierno local, Buenos Aires adquirió más poder y atribuciones que cualquier otro del resto del país: no sólo su ciudadanía accedió a poder elegir de modo directo a su jefe de gobierno –hecho que comparte con los otros municipios–, sino que además adquirió la potestad de negociar con el Gobierno central, al igual que una provincia, el porcentaje que le corresponde de la copar-

12. Actualmente, la ciudad cuenta con un sistema judicial completo de primera y segunda instancia en los ámbitos contravencional y de faltas, contencioso administrativo, tributario y de vecindad. Consejo de Magistratura y Tribunales en vías de completarse.

ticipación fiscal de impuestos, siendo el único “municipio” que recibe un porcentaje de los ingresos e impuestos que cobra el Estado nacional (Ley de Coparticipación Federal 23.548)¹³. Además, cuenta con una completa división de poderes y aumentó su jurisdicción sobre importantes bienes y recursos que antes estaban en manos federales (como por ejemplo las costas del Río de la Plata y otras formaciones alledañas a sus orillas)

Asimismo, a partir del cambio de *Estatuto* hubo una *apertura del acceso a la participación* ya que se incorporaron un conjunto de derechos, garantías e instrumentos que potenciaron las condiciones de desarrollo de una ciudadanía activa y propiciaron una mayor democratización del gobierno municipal. Al mismo tiempo, el logro de una mayor autonomía política trajo aparejado la puesta en marcha de un proceso de descentralización política y administrativa que analizaremos más adelante. Independientemente del grado de institucionalización y de los rendimientos reales que estos mecanismos tienen, su existencia define la estructura de oportunidades políticas de intervenir en la agenda local e, indirectamente, un tipo predominante de esquema participativo.

13. Este porcentaje alcanza el 1,40% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en la Ley Federal de Coparticipación (modificatoria del 26 de Abril del 2002). La definición del mismo ha sido motivo de constante conflicto entre el Gobierno federal y el local. En los años ochenta, ya en democracia, este monto era retenido por el Gobierno federal en carácter de garantía por obras de infraestructura (autovías) realizadas durante la dictadura. Luego, aprobada la Ley de Coparticipación Federal a inicios de los noventa, se estableció una suma compatible con los niveles históricos pero sin definir su porcentaje. Hecho que daba lugar a que cada gobierno hiciera un uso político de esta facultad. En el 2003, habiendo negociado el porcentaje de esta participación, un poco menos del 10% de los recursos municipales provenían de la transferencia que hacía regularmente el estado central.

Por tanto, Buenos Aires, en el respectivo marco estatal, destaca por tener algunas *prerrogativas especiales* que hace de ella un actor poderoso, con altos niveles de autonomía y mayor capacidad financiera que cualquiera de sus pares. Con relación a otros municipios de su entorno, despliega, además, una serie de competencias especiales que le otorgan mayor visibilidad de cara a la ciudadanía, pero también de cara a los otros actores políticos del sistema: el Estado Federal argentino. Aunque, como hemos descrito someramente, esta mayor participación y peso en las estructuras estatales a menudo son motivo de constante lucha y conflicto.

Cuadro 2: Tipo de gobierno local: Buenos Aires respecto de su propio contexto estatal

Características	Buenos Aires
Estatus constitucional	Autonomía con prerrogativas especiales
Principio de relación con el Gobierno central	Con el Gobierno federal Doctrina de las competencias generales
Descentralización financiera	Alta
Descentralización política	Alta

Nota: Alta o baja con relación al contexto nacional

Fuente: Elaboración propia

Es de esperar que estos mayores grados de autonomía y protagonismo en la vida política incidan de manera positiva a la hora de implementar experimentos de profundización de la democracia local. Si a mayor autonomía, mayores recursos y mayor control sobre las políticas públicas, entonces se pudiese esperar una mayor capacidad de maniobra para promover una más amplia democratización vía la participación institucional. Al menos, *la autonomía abre una ventana de oportunidades a las políticas participativas más ancha que su inexistencia.*

3.2. Configuración institucional: color político, acceso al poder central y grado de conflicto

Para analizar estos aspectos me detendré en el periodo que se inicia en 1996 cuando, como vimos, la ciudadanía porteña comienza a elegir de modo directo a través del voto no sólo la composición de la Legislatura, como lo hacía hasta entonces, sino también al jefe de Gobierno¹⁴; y finaliza en el 2004 cuando, una vez implementados mecanismos de participación de cierta relevancia –como el Presupuesto participativo–, el Gobierno de Ibarra asume su segundo mandato.

Hasta 1996, durante los 13 años de democracia transcurridos desde su reinstauración en 1983, no existió un discurso político acerca de los beneficios o perjuicios de la participación ciudadana en la política local; ni mucho menos, una política pública que la promoviera explícitamente. No obstante, en los cinco gobiernos democráticos anteriores al Estatuto –dos gobiernos radicales y tres peronistas– la participación ciudadana se canalizó a través de los consejos vecinales, organismos deliberativos sin funciones ejecutivas que a partir de 1983

14. Dado el sistema electoral vigente en la Argentina, en Buenos Aires se realizan dos tipos de elecciones: la del jefe de Gobierno quien está a cargo del Poder Ejecutivo y la de los sesenta legisladores que componen la Legislatura unicameral de la ciudad. Como es un sistema presidencialista, es posible entonces que la ciudadanía elija un determinado color político para gobernar la ciudad y el contrario como fuerza mayoritaria en la cámara legislativa. De hecho, esto mismo sucedió durante décadas: la primera fuerza política en la cámara era de un signo contrario al partido que gobernaba en el ámbito nacional y que, por ende, también lo hacía en el ejecutivo de la ciudad. Esta constante se rompe en el 2002 a partir de la llegada del Frente País Solidario a ambas instancias.

fueron los encargados de recibir las demandas vecinales a escala territorial¹⁵. Estos rápidamente se convirtieron en estructuras de apoyo clientelar de ambos partidos, alternativamente (Bombal y Campetella, 1997; Romero, 2006).

A la luz de los resultados electorales, Buenos Aires se presenta como una ciudad compleja y con una creciente tendencia a la fragmentación política. Históricamente se la conoce como un bastión de la Unión Cívica Radical (en adelante, UCR) –un partido centenario de carácter reformista que liderado por Raúl Alfonsín condujo la transición democrática en 1983. Desde esa fecha hasta 1993, con la única excepción de 1989, la cámara legislativa local ha estado dominada por este partido como primera fuerza y el Partido Justicialista (en adelante, PJ) como segunda, reflejando el clásico bipartidismo de la escena nacional. El PJ ha mantenido en esos años un piso electoral que rondaba el 20% y un techo de crecimiento cercano al 30%. La tercera posición ha sido ocupada por diversos partidos de centro derecha (tanto liberales como conservadores). Por su parte, los partidos de izquierda (socialistas, comunistas y troskistas) con una larga tradición e importancia hasta la llegada del peronismo en los años cuarenta, han tenido una presencia más minoritaria en la segunda mitad del siglo.

15. Estos consejos vecinales (CV) nacieron con un aire renovador bajo la intendencia del Dr. Saguier, pero sus orígenes se remontan a 1972 cuando, durante el gobierno de facto del General Lanusse, se instituyen por primera vez 14 CV en toda la ciudad, cada uno compuesto por nueve delegados vecinales. Proscrita la participación y los derechos políticos durante esa etapa, los CV pretendieron ser la puerta de acceso a la normalización institucional que se recupera en 1973 con la llegada del peronismo al poder.

Este sintético panorama político comienza a cambiar en los noventa a la luz de las transformaciones provocadas por el liderazgo de Carlos Menem tanto en el Gobierno nacional como en su propio partido —el PJ— (Svampa, 2002 y 2005) y con la aparición de una tercera fuerza política, tanto en el ámbito local como en el nacional: el Frente País Solidario (en adelante, Frepaso)

Como veremos, el impacto llega a ser tal que si la UCR recoge en las elecciones legislativas locales de 1983 el 54,3% de los votos, en las del 2003 apenas consigue un 2%. El PJ porteño no sólo inicia un claro declive que lo lleva a obtener un número similar en las últimas elecciones, sino que además se fragmenta en numerosas fórmulas y bloques que pretenden recoger, por un lado, un peronismo disidente con la política nacional y, por el otro, un peronismo fiel a la misma. Pero quizá el mayor cambio vino dado por la aparición de una tercera fuerza: el Frente Grande primero, y Frepaso después, que logra aglutinar en un mismo espacio a peronistas “renovadores”, socialistas, demócratas cristianos y radicales con un claro perfil de centro izquierda.

¿Cómo se ha ido conformando este escenario político y de qué manera éste ha afectado al desarrollo de la participación como política pública?

El 30 de junio de 1996 se celebraron las primeras elecciones directas del jefe de Gobierno de la ciudad. Con casi el 40% de los votos, gana Fernando de la Rúa por la UCR y como segunda fuerza política, y en un hecho sin precedentes, se instala el Frepaso que consigue el 26% de los votos y desplaza al PJ a un tercer lugar, anulando el consabido bipartidismo. Al mismo tiempo, el Frepaso derrota al Radicalismo en la elección de legisladores encargados de redactar y aprobar el Estatuto de la Ciudad. En un mismo movimiento, la ciudadanía decide dar un perfil más bien conservador al nuevo gobierno y un cariz más progresista a la Constitución porteña.

El Frepaso venía creciendo en forma vertiginosa. Un año antes, en 1995, en las elecciones a presidente y diputados nacionales les disputó exitosamente el primer lugar al PJ, expresando el disconformismo de los

porteños respecto de la reelección del Presidente Menem. Este grupo era heredero de otro –el Frente Grande– que agrupó a peronistas renovadores¹⁶ críticos con el liderazgo nacional de Menem y a algunos socialistas que hicieron su primera aparición en las elecciones a diputados nacionales y locales de 1993, cuando se instaló como tercera fuerza.

El Gobierno de De la Rúa estuvo caracterizado por la confrontación con el partido opositor (PJ) que gobernaba en el ámbito nacional. Es esa confrontación la que marca en muchas ocasiones el contenido de la agenda local de gobierno y el avance durante esta etapa de un Plan de descentralización y participación no consensuado entre todas las fuerzas políticas.

Durante los primeros meses de su gestión, se realiza la Convención Estatuyente encargada de redactar y aprobar el Estatuto de la ciudad, algo así, como la Constitución y ordenamiento del régimen municipal de Buenos Aires. Durante tres meses, con mayoría de legisladores provenientes del Frepaso (25) y de la UCR (19) y con una fuerte participación ciudadana y asociativa, se discutieron los lineamientos jurídicos y políticos básicos que darían origen al nuevo Gobierno Autónomo de la Ciudad.

El Estatuto que finalmente se configura revela la predominancia de una postura progresista al garantizar y consagrar una serie de derechos individuales y sociales de tercera generación y adoptar la “democracia participativa” como forma de organizar sus instituciones autónomas¹⁷.

16. Chacho Álvarez lideró este partido y la conformación posterior del Frepaso. En los noventa, siendo diputado nacional por el Justicialismo, Álvarez promovió la formación del Grupo de los Ocho que nucleaba a un conjunto de legisladores peronistas muy críticos con la política menemista: indulto a los militares de la Dictadura, las alianzas con la derecha, el programa de privatizaciones, etc. A fines de los noventa la mayor parte de estos diputados abandonan el PJ.

17. “y la republicana y representativa como forma de gobierno”. Artículo 1 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Mediante un pacto entre la mayoría y la primera minoría (Frepasso y UCR) se acuerda las directrices fundamentales de la descentralización política que debía iniciar la ciudad y que llevaría, a juicio de los legisladores, hacia la mentada “democracia participativa”.

Básicamente se pretendía instrumentarla a través de dos caminos: uno, la Ley General de Comunas y, dos, la implementación de una serie de mecanismos de participación. Respecto al primero, se ordenaba a la Legislatura que dictara una Ley de creación de comunas concebidas éstas como unidades de gestión política y administrativa con competencias territoriales. Se establecía que las comunas ejercerían funciones de planificación, ejecución y control en una serie de materias de manera exclusiva y/o concurrente con el poder central y, a su vez, serían las encargadas de canalizar la participación asociativa a través de los consejos consultivos. Se preveía que fueran gobernadas por un presidente y una Junta Comunal, compuesta por siete miembros elegidos de modo directo por los ciudadanos de cada distrito. Pero, en cláusula transitoria, se establecía que la Ley no debía salir en un lapso menor a 4 años y no mayor a 5 años, es decir, a fines del gobierno en ese momento en curso (2000) e inicios de uno nuevo (2001). Y al mismo tiempo, le adjudicaba al jefe de Gobierno radical un rol clave en la “transición a esa descentralización futura”.

Como veremos en el siguiente apartado (tipo y grado de descentralización), esta cláusula transitoria fue el fruto de la negociación entre ambos partidos y estableció desde el inicio un cerrojo a todo el proceso.

Respecto al segundo camino para instrumentar la democracia participativa, el Estatuto instituía el ordenamiento de una serie de mecanismos de participación de tipo consultivo y de control como el Consejo del Plan Estratégico, el del Plan Urbano Ambiental, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Ciencia y Técnica, las audiencias públicas, consejos consultivos territoriales y otros de tipo temáticos, al tiempo que definía el carácter “participativo” de su presupuesto.

Pero una vez aprobado el Estatuto y unos meses antes de producirse las primeras elecciones de legisladores (1997) encargados de votar las leyes de la descentralización y la participación, el Poder Ejecutivo se adelanta a cualquier posible resultado negativo de esos comicios y pone en marcha un proyecto de descentralización y modernización del estado local que comprende la creación de la Subsecretaría de Descentralización y un programa ad hoc, ambos dependientes de la Jefatura de Gobierno.

El principal eje de esta iniciativa fueron los centros de gestión y participación (CGP), creados por decreto del jefe de Gobierno. Estos fueron presentados por el discurso oficialista como los “primeros entes descentralizados de gobierno, una especie de proto comunas”, y espacios de canalización de la participación vecinal. Se fundamentó la decisión alegando que los 14 CGP serían la estructura de transición más adecuada a la real descentralización. En materia de participación establecía la existencia de consejos consultivos conformados por asociaciones civiles (inscriptas en el Registro de entidades y asociaciones de cada distrito) y políticos con representación en la Legislatura de la ciudad y se les dotaba de funciones como “la presentación de iniciativas y propuestas, información y seguimiento de las prestaciones públicas”.

El hecho que un proyecto como este, de especial trascendencia para la estructura organizativa y política del gobierno de la ciudad, haya sido fruto de la decisión y voluntad (legal) del Poder Ejecutivo y no de la deliberación y articulación de consensos en la Cámara marcará el largo camino de avances y retrocesos, encuentros y desencuentros que hubo entre ambos poderes y dará por resultado una fallida descentralización y una demorada participación.

Pese a los continuos acercamientos del Frepaso a la UCR para definir la oposición al Gobierno de Menem, el Radicalismo porteño no supo ver que apenas unos meses después de la creación de los CGP —en agosto de 1997— se conformaría a escala nacional la Alianza para la Justicia, el Tra-

bajo y la Educación (de aquí en adelante: Alianza)¹⁸. Y que esta misma Alianza, dos meses después, ganaría con el 56% de los votos las elecciones de legisladores locales, convirtiéndose en la primera fuerza de la Legislatura de la ciudad¹⁹.

Esta Legislatura (1997-2000), con mayoría oficialista, tenía la importante misión de votar las leyes que permitieran implementar los instrumentos antes citados y, desde luego, aprobar la Ley de Comunas –el gran paraguas de la descentralización y la participación. El primer objetivo se cumple a medias y para el segundo será necesario esperar ocho años –dos renovaciones de los integrantes de la Cámara– para poder hacerlo²⁰.

Efectivamente, durante todo el Gobierno radical, se votaron un total de siete leyes encargadas de reglamentar, entre otros: la Defensoría del Pueblo (Ley número 3) –institución autárquica encargada de controlar las acciones y servicios públicos así como defender los derechos y garantías de los ciudadanos–, el Instituto de Audiencias Públicas (Ley número 6) con carácter consultivo y no vinculantes, el procedimiento de Iniciativa Popular (Ley número 40), el Consejo participativo del Plan

18. La Alianza entre ambos partidos tuvo un fuerte apoyo popular y estuvo dirigida a derrotar al oficialismo en las elecciones presidenciales de 1999. Chacho Alvarez (Frepasso), Graciela F. Mejjide (Frepasso), De la Rúa (UCR), Rodolfo Terragno (UCR) y Raúl Alfonsín (UCR) lideraron este acuerdo.
19. En segundo lugar, con una diferencia de unas pocas décimas, quedarían el PJ y una coalición entre dos partidos liderados por el ex ministro de Economía del Gobierno de Menem (Domingo Cavallo) y otro ex funcionario del mismo (G.Béliz).
20. Mientras escribía estas páginas, la Legislatura de la Ciudad aprobó por unanimidad el 1 de Septiembre del 2005 la Ley Orgánica de Comunas (Ley 1777). Esta disposición de los legisladores fue en parte fruto de una sentencia judicial favorable a la petición de una persona particular que impuso al Parlamento de la Ciudad la pronta sanción de la misma.

Urbano Ambiental (Ley número 71), y la Ley de Referéndum y Consulta Popular (Ley número 89).

¿Pero por qué no se cumple con el segundo objetivo? ¿Por qué no se vota la Ley de Comunas dada la mayoría oficialista con la que sí cuenta, al menos, la primera Legislatura? En primer lugar, el Gobierno De la Rúa al anticiparse y presentar el plan de descentralización por decreto crea malestar entre los legisladores, incluso en los de las propias filas. Pese a que el Gobierno se esforzó por presentarlo como la transición a las futuras comunas y fundamentó su jugada en el rol establecido y acordado en el Estatuto al poder ejecutivo en este tema, lo cierto es que con intención o sin ella, bloqueó la discusión en la Legislatura y los legisladores vieron reducir su autoridad para incidir en la geografía futura de la ciudad.

Por tanto, este hecho hizo que en todo el periodo la discusión sobre qué canales de participación implementar en el ámbito territorial y cómo vincular las decisiones de gobierno con los intereses y necesidades de la ciudadanía estuviera “atada” a la esperada ley que la Legislatura debía promulgar y que en el discurso político aparecía como la encargada de impulsar una real descentralización.

No obstante, el Gobierno porteño a través de la Subsecretaría de Descentralización inicia algunas experiencias de intervención ciudadana y asociativa como los consejos asociativos barriales, jornadas públicas de discusión, audiencias públicas y hasta reuniones preparatorias para el Presupuesto participativo.

Mientras tanto, la política nacional siguió estableciendo los ritmos de la local. La pérdida de contenido de la política local llega hasta tal punto que De la Rúa decide dejar su cargo para presentarse como candidato a presidente de la nación por la Alianza, junto con Carlos Chacho Alvarez del Frepaso, a las elecciones de diciembre de 1999. Los candidatos de la Alianza, cuyo programa electoral giró en torno a la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la igualdad social, son elegidos presidente y vicepresidente con el 50% de los votos.

El segundo Gobierno de la ciudad autónoma se inicia con las elecciones de mayo del 2000, cuando la Alianza de la mano de Aníbal Ibarra gana por el 50% de los votos. Este dirigente del Frepaso, ex fiscal de la Nación, había sido un activo convencional impulsor durante las sesiones del Estatuto de la descentralización y la participación a través del sistema de Comunas.

A dichas elecciones se llega en un clima de euforia nacional por el triunfo de la Alianza y por el alejamiento del Justicialismo del poder, pero de cierta frustración en el ámbito local, y ello se traslada al panorama político de la segunda Legislatura: estará compuesta por 11 fuerzas políticas, ninguna de ellas con mayoría propia y ningún bloque con quórum propio (31 diputados) para sesionar por sí solo.

Una parte del electorado manifiesta su enojo volcándose a los partidos de izquierda que, tras once años sin representación, consiguen entrar al Parlamento local. Izquierda Unida (PC más Movimiento por el Socialismo y por el Trabajo), el Partido Obrero, el Partido Humanista y el Socialismo Auténtico, todos juntos, logran sumar un 11%. Pero también, otra parte, se vuelca, en una clara polarización, a una alianza de centro derecha liderada por Acción por la República y Nueva Dirigencia, que consigue el 30,8% de los sufragios.

El oficialismo, que había buscado los apoyos del peronismo disidente e incluso de los partidos de derecha como la UCD, obtiene mucho menos de lo esperado (36,6%) y de su última elección en la que sobrepasó el 50%. El PJ que concurrió dividido a esta elección alcanza tan solo un magro 2% de los votos.

El complejísimo escenario político tuvo por efecto demorar aún más la redistribución de poder político y administrativo a los distritos. En esa etapa se presentaron en la Legislatura un total de 18 proyectos de Ley de Comunas y de Descentralización pero sólo en dos ocasiones se llega a discutirlos. Los principales puntos de controversia entre los partidos con representación giraron en torno de:

a) Delimitación de las Comunas: el dilema pasaba por utilizar la demarcación de los CGP, potenciar el capital político de los partidos en los barrios, o tener en cuenta las identidades culturales e históricas, o lograr un equilibrio entre las tres opciones.

b) Conformación de la Junta Comunal: existía acuerdo en que el presidente fuera elegido por voto directo y que fuera un representante de los partidos políticos, aunque respecto a los vocales del órgano colegiado aceptaban que fueran elegidos de manera directa, pero no que se pudieran presentar su candidatura vecinos o líderes de asociaciones civiles. Algunas organizaciones pretendían que las listas estuvieran abiertas a su participación, que se les permitiera elegir candidatos no políticos y que los integrantes del órgano colegiado no tuvieran remuneración. Los legisladores en general aducían “que esto podría significar el definitivo vaciamiento de los partidos políticos” y que “el solo hecho de ser miembro activo de una organización civil no es suficiente para hacer posible esa participación en las listas de representación política”.

c) Competencias de las Comunas y manejo de presupuesto propio.

d) Relación entre el presidente de la Junta Comunal y vocales de las comunas con los legisladores: ¿los primeros tienen que tener derecho a votar en la cámara?, o ¿únicamente voz?

Una de las legisladoras, que participó en la definición del Estatuto y que además formó parte de la Comisión de Descentralización y Participación de la Cámara local durante la primera y segunda Legislatura, se refería del siguiente modo respecto a las causas del incumplimiento:

“Logramos hacer una Constitución muy moderna en este aspecto, pero luego en la realidad, los dos gobiernos que hubo, tanto el De la Rúa como el posterior de la Alianza, incluso nosotros mismos los legisladores...es que hay una lógica de hierro en la práctica política que dice que cuando estás en los lugares de decisión cerrás lo más posible la participación en esa decisión y cuando estás en la oposición la intentas abrir lo más posible. Falló

la voluntad política, especialmente en la primera se hubiera podido lograr el acuerdo para que saliera la ley...esto recorre a toda la dirigencia política cuando de verdad tiene que hacerse cargo y tiene que repartir el poder, no lo hace...” (Legisladora, Peronismo Independiente).

Esta ley exigía la aprobación y el voto positivo de las tres cuartas partes de la Cámara, es decir, de 40 de los 60 legisladores. Consenso que fue imposible de lograr. Tal como relata una de las protagonistas de esa etapa, el espíritu imperante era claramente otro...

“Yo le digo a los “muchachos” ustedes “hicieron una Constitución que ahora no quieren cumplir... se trata de saltar a la torera todo el tiempo...y ellos me dicen: “lo que pasa Julia es que...”, lo que pasa es que ustedes la hicieron pensando en que gobernaríamos toda la vida los peronistas y como somos un asco repugnante ladrones...miserables...(risas) ustedes tenían que poner todo lo que se les ocurriera para dificultar las relaciones con el Gobierno (se refiere al central)...pero claro ahora resulta que los que tienen que gobernar son ustedes...”(Legisladora PJ)

A su vez, quienes ejercían un rol ejecutivo agregan otros elementos

“Hubo una clara resistencia a perder poder central, si salían las comunas con competencias ello significaba una horizontalidad del poder muy marcada...faltó voluntad política también en el oficialismo y a la vez, los legisladores estaban mas preocupados por el costo político de este sistema que por otra cosa, no querían la elección directa en los distritos....nosotros enviamos un Proyecto de Ley a la Legislatura y nunca pasó de la Comisión encargada “(Ex subsecretario de Descentralización y Participación)

Esta descarnada interpretación que políticos oficialistas comparten y aceptan sugiere de algún modo la hipótesis del oportunismo político. La lógica de hierro a la que se refería uno de los entrevistados ha sido señalada por la teoría política mucho tiempo atrás. La competencia electoral, los

esfuerzos por monopolizar el poder político condicionan las oportunidades de apertura del sistema a la participación. Y pareciera sugerir que en determinados contextos cuando ésta es un hecho, los partidos —gobernantes o no—, tienden a limitarla. Si ello es así, es porque pareciera haber un límite (estructural) muy claro a la profundización de la democracia local.

Si en el escenario descrito es difícil arribar a un consenso, aún, lo será más a mediados del 2000. Para comprender esta afirmación es necesario demorarnos en relatar una serie de sucesos que, pese a que se manifestaron en su mayor esplendor en el plano nacional, impactaron ineludiblemente en el local.

En junio de ese año, seis meses después que la Alianza asumiera el Gobierno nacional y a poco menos de un mes de que ganara el gobierno en el distrito que la vio crecer como fuerza política, el Ejecutivo nacional presenta la misma receta para viejos problemas: más ajuste y recorte de las prestaciones del Estado (Godio, 2002; Romero, 2006)²¹. Este hecho produjo graves fisuras internas en el seno de la Alianza y del Gobierno que, sin duda, se dejaron ver en la administración porteña.

21. Recordemos el contexto macro económico general en el cual la crisis política de esos años hunde sus raíces: el país luego de la crisis hiperinflacionaria vivida en el 1989, y que precipitó al abismo al Gobierno de Raúl Alfonsín, comienza a vivir una década de profundos cambios económicos de carácter estructural. El Peronismo, de la mano del presidente Menem (1989-1999), establece la Ley de Emergencia Económica y lleva adelante la Reforma del Estado que implicará entre otras muchas acciones la privatización de la mayoría de los recursos estatales. En 1991, el Ministro de Economía D. Cavallo pone en marcha el Plan de Convertibilidad que fijaba el peso argentino a un cambio uno a uno con el dólar norteamericano. Desde mediados de la década, pero más profundamente a partir de 1998, (por una serie de factores internos y externos) comienza a haber signos muy importantes de recesión económica. La ley de Convertibilidad que había logrado estabilizar el peso, significaba ya un corsé muy rígido que, además, sobrevaloraba excesivamente la moneda nacional. La tasa de desempleo de la Argentina había crecido para ese entonces un 200%. En el momento que lo asume

Ibarra, a los meses de asumir la Jefatura de la ciudad, declara que sus compromisos trascenderían los límites impuestos por la Alianza e intenta conformar un gabinete respetuoso de los acuerdos, pero con participación de socialistas y peronistas, ampliando las bases de una coalición que ya empezaba a tambalear.

A medida que se agravaba la crisis y se sucedían los reacomodamientos partidarios que pronto finalizarían en un largo estallido de los principales bloques parlamentarios, la posibilidad de construir una mayoría oficialista se hacía cada vez más lejana.

Esta fragmentación se agudiza cuando en septiembre del 2000 la Alianza se rompe. El vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez, principal impulsor y sostenedor del acuerdo, renuncia a su cargo tras denunciar graves hechos de corrupción durante la promulgación de la Ley de Reforma Laboral en el Senado Nacional.

la Alianza el país estaba al borde del colapso, con un grave riesgo de caer en *default* sobre su deuda externa que había crecido un porcentaje descomunal en todo el periodo menemista (162 billones de US\$, el doble de la existente en 1994). El Gobierno aliancista cuando asume el poder mantiene las directrices económicas generales del anterior gobierno: permanencia de la convertibilidad, recorte en el gasto público del Estado y aplica una política de déficit cero (el Gobierno de Menem había dejado un déficit de cerca de 15\$ billones de dólares cerca del triple de lo que el propio Menem había asegurado unos meses antes).

También, asume los compromisos bajo presión del Fondo Monetario Internacional de avanzar en la reforma del mercado laboral tornándolo aún más flexible y en la completa desregulación de las obras sociales que permanecían en manos de los sindicatos. Este es un breve resumen de la complejísima situación económica del país a inicios del 2000 cuando, la Alianza se hace cargo del Gobierno nacional. Para mayor profundización, véase Romero (2006); Godio (2002) y Svampa (2005).

El impacto sobre la vida política porteña es inmediato: si a inicios del 2000 la Alianza porteña contaba con 25 diputados, llegará a fines del 2002 contabilizando apenas 6 por el Frepaso y 9 por la UCR. El periodo terminará con 23 bloques parlamentarios, de los cuales 17 eran de carácter unipersonal, es decir, compuesto por un solo representante. Esta excesiva atomización de la voluntad política vacía de contenido la representación local y hace que se subordine aún más a intereses supramunicipales o bien, casi personales.

En paralelo, la demanda y la presión de las organizaciones civiles en el terreno de la participación pronto se hizo sentir y exigieron el cumplimiento de las promesas electorales con la rápida puesta en marcha de las comunas. Pese a las exigencias, los legisladores dejan vencer el plazo para su promulgación y muchas de estas asociaciones presentan pedidos de amparo a la justicia local “por afectación del interés común” y emprenden iniciativas ante el Defensor del Pueblo de la ciudad.

A inicios del 2001, se avizora la profunda crisis que estallaría pocos meses después y que tuvo su manifestación más aguda en el plano político. El deterioro de las instituciones básicas de la democracia, fundamentalmente, los partidos y el Parlamento así como la pérdida de eficacia para formar consensos, seleccionar liderazgos y administrar el poder político, permiten definirla como una crisis de representación y de déficit de legitimidad política (Dahrendorf, 1990; O'Donnell, 1992; Zermeño, 1989) La literatura específica sobre las democracias en transición han asociado con este tipo de crisis la emergencia de liderazgos personalistas que carecen de partido, o los ignoran, y que concentran el poder en si mismos, imprimiendo a la democracia un carácter más delegativo que representativo (O'Donnell, 1992). En paralelo, se acentúa en la ciudadanía una profunda pérdida de confianza en los principales actores políticos (Paramio, 1992). El caso analizado presenta una combinación de todos estos elementos.

En las elecciones a diputados nacionales producidas en octubre de ese año —con posterioridad a la ruptura de la Alianza— una serie de agrupacio-

nes políticas, asociaciones civiles y ciudadanos a título individual a través del correo electrónico y otros medios convocaron a sus pares a anular el voto y/o votar en blanco. Llamamiento que tuvo una muy buena acogida en el ámbito nacional donde más del 20% del electorado vota en blanco y un atípico 26% se abstiene de ir a las urnas. La suma de ambas cifras supera la obtenida por la fuerza política más votada en esa ocasión: el PJ, que nuevamente queda posicionado en la centralidad de la escena política anunciando una especie de “peronismo infinito” (Svampa, 2005).

Pero, también, el voto blanco o nulo fue protagonista en el distrito de la ciudad donde uno de cada tres votantes se expresa de esa manera. A la vez, una multiplicidad de pequeñas fuerzas de izquierda y no tradicionales capta el 40% del electorado de la ciudad. Por lo tanto, si se suman ambas categorías –en blanco y abstención– son casi cinco millones de personas las que en todo el país no encuentran representación en el sistema de partidos. Las mismas que años atrás, en las elecciones de 1999 –cuando triunfa la Alianza–, votaron por alguna fuerza política²².

Este llamado “voto protesta” significó, al menos para una parte del electorado (los que optaron por la estrategia del “*voice*”), el fin del contrato de representación y para la otra (los que optaron por el “*exit*”), la abdicación del juego electoral (Peruzzotti, 2002) Pero probablemente para todos fue el anticipo del “mandato destituyente” (Svampa, 2005) que recibirían los políticos a fines del 2001, resumido en el “que se vayan todos” que se coreó en las manifestaciones de esos días de diciembre y que luego, recogieron las asambleas vecinales de toda la ciudad.

22. Para tener una referencia más clara de lo que significan estos comportamientos, solo basta señalar que el voto en blanco, en promedio, alcanzó durante los años ochenta el 1,9%, se duplicó en los noventa y llegó a oscilar entre un 4% y 6% pero nunca fue a más; mientras que la abstención se mantuvo en un 10% con un pico del 21% en las elecciones legislativas del 1997 (Godio 2002:25).

La crisis de representación política se vio constantemente alimentada por una cada vez más compleja situación económica. En este plano, una década de políticas liberales y cuatro años de aguda recesión dio por resultado una caída del PBI nacional del 20%, una subida estrepitosa de la tasa de desocupación (que a fecha de las elecciones donde ganó el “voto bronca” ostentaba un 18,3%) y un crecimiento espectacular de la pobreza (Indec, Informe de Situación 2001 y 2002). Recordemos que los pobres por ingresos representaban en 1980 el 3,2% de la población, sin embargo, a fines de los noventa el 16,7% de la población (reunida en el 18,9% de los hogares) no percibía ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de bienes y servicios. En el Gran Buenos Aires, donde residen cerca de ocho millones de personas, la pobreza creció un 67%, porcentaje en el cual se encuentran los ex integrantes de las clases medias, los llamados nuevos pobres, quienes incrementaron en un 338% (Kessler y Di Virgilio, 2003)

Buenos Aires, que históricamente fue la excepción de la realidad nacional y latinoamericana, vio abruptamente cambiar su fisonomía: pasó de ostentar en 1993 los niveles más bajos de personas viviendo por debajo del umbral de pobreza –un 5,3%– a un 19,8% en mayo del 2002 (Indec, Informe de resultados número 22). La tasa de desocupación, que hasta mediados de los noventa había sido de un solo dígito, alcanzó en el 2001 el 14,3% y tocó su techo más alto en mayo del 2002 momento en el que llega al 16,3% (Indec, Anuario Estadístico).

En este grave contexto social y económico, dos ministros de economía de la Alianza²³ sucumben frente a las cada vez más fuertes protestas sociales provenientes de una amplia variedad de sectores: movimiento de desempleados, piqueteros, sindicatos, docentes universitarios, estudiantes, etc. El Gobierno de De la Rúa, en un último

23. Manchinea y Lopez Murphy, ambos de las filas del radicalismo liberal.

manotazo de ahogado y tras constatar la pérdida en muy poco tiempo de cerca de 25 billones de dólares de las bancas privadas y nacionales, llama a ocupar el Ministerio de Economía al primer ministro de Menem y padre de la Convertibilidad. Este logra con éxito aprobar en el Parlamento la Ley de Déficit Cero, pero fracasa, en plena reestructuración de la deuda, ante los *brokers* del mercado. En pocos días, hubo una espectacular corrida de bancos y fuga de capitales que interrumpió las negociaciones de la misma (Romero, 2006). En los primeros días de diciembre del 2001 el Gobierno anuncia el congelamiento de los depósitos bancarios a través del “corralito”, confiscando los ahorros. El Gobierno nacional en unos pocos meses, como resultado de una larga historia de fracasos y promesas incumplidas, se vio desprovisto tanto de eficacia como de legitimidad.

Ante una estructura de oportunidades política relativamente cerrada, con un sistema político poco representativo y receptivo de las demandas sociales, habiendo un sentimiento de deslegitimación generalizada de la dirigencia política, la protesta es el resultado más obvio, y por otra parte, más predicho por las ciencias sociales. Cuando estas condiciones se dan juntas y los grupos sociales menos aventajados advierten que no pueden manipular el sistema político por los medios habituales para obtener apoyos a sus demandas, la protesta es el recurso político más a mano: maximiza los recursos utilizados y minimiza los costos.

A finales de diciembre de 2001 se produce la explosión de un profundo malestar cuyo epicentro de mayor envergadura se manifiesta en la ciudad de Buenos Aires y alrededores. Durante unas semanas, una ola de movilizaciones, protestas y saqueos a comercios recorrió sus

24. Entre diciembre del 2001 y marzo del 2002 se registraron en la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense un total de 859 cacerolazos y movilizaciones de protesta (Peruzzotti 2002).

calles²⁴. El presidente De la Rúa, luego de haber decretado el estado de sitio y reprimido las manifestaciones en su contra dejando un saldo de 40 muertos, dimitió de su cargo. Con el estallido de la crisis, sobrevino el derrumbe de un Gobierno y la dilapidación de un importante caudal de confianza política que había sabido aglutinar la Alianza. El enojo de la ciudadanía no sólo se concentró en los dirigentes artífices de esta fuerza política, sino que se disparó hacia todos los sectores políticos. “Que se vayan todos, que no quede ni uno sólo!” fue el lema y sentimiento compartido por gran parte de la ciudadanía por aquellos días y “anunciaba de manera unívoca el final de todos los contratos (político, económico y social) y ponía en entredicho la representatividad del sistema institucional” (Svampa, 2005:266).

Así como es propio de las protestas su naturaleza disruptiva, espontánea y su corta duración en el tiempo, también, suelen suceder a éstas movimientos más organizados de la acción política. El “regreso de la política a las calles” (Svampa, 2005:263) estuvo representado en la organización de más de 20 asambleas de vecinos en todos los barrios de la ciudad. En casi todas ellas, las apelaciones a la autogestión, al mandato de destitución de los políticos de la gestión de lo público, y el carácter (al menos en una primera instancia) de confrontación o hasta indiferencia respecto del Estado fueron los denominadores comunes²⁵.

En este panorama, el Gobierno de la ciudad, a inicios del 2002, decidió cumplir con lo establecido en el Estatuto y con lo tantas veces deman-

25. Elementos que, como señala Svampa, hablan a las claras del tipo de vínculo mantenido con la política. Para un análisis más detallado de la evolución y las principales características de estas asambleas urbanas y de los movimientos sociales que surgieron y/o tuvieron un rol muy activo durante esos días de protesta, véase Schuster (2002) y Svampa (2002).

dado por ciertos sectores asociativos y se anima a un rápido cambio de política en materia de participación: lanza la implementación del Presupuesto Participativo (en adelante PP)²⁶.

Con todo, nuevamente será una iniciativa del Poder Ejecutivo y no pasará a discusión y aprobación de la ley reglamentaria en el Legislatura local, lo cual de nuevo genera desconfianza, roces y bloqueos entre ambas instituciones. Para tensar aún más esta delicada relación, Ibarra nombra como secretario de Descentralización y Participación a un legislador –jefe de la bancada de una Alianza ya desintegrada– Ariel Schiffrin²⁷ al que acusarán sus pares en repetidas ocasiones de “traidor”, de “violentar las normas ins-

26. Apenas un par de años antes, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), un sindicato independiente que nació en 1992, organizó lo que llamó la Multisectorial de Organizaciones Sociales por la Democracia Participativa, compuesta por más de 30 organizaciones civiles voluntarias de diferente tipo para sensibilizar a la ciudadanía y al Gobierno en la puesta en marcha del PP. A fines de 1999, entregó a la Legislatura de la ciudad un proyecto de ley de PP para su tratamiento, que no obtuvo ningún resultado. Anteriormente, existieron algunas experiencias aisladas de PP a nivel barrial, como las de la Boca y Barracas que se realizaron en el 1997 o las que se realizaron en otros cinco barrios de la ciudad durante 1998. Estas iniciativas fueron más bien promovidas por las organizaciones no gubernamentales, en especial Poder Ciudadano, que pretendían formar a la ciudadanía en el manejo de este instrumento y contaron con el amparo de la ex Subsecretaría de Descentralización y –en algunos casos– de los CGP respectivos.

27. Ariel Schiffrin fue un dirigente de cierta relevancia en el Partido Comunista que cuando se conforma el Frepaso decide pasarse a sus filas. Dentro del Frepaso lideraba una corriente interna, denominada Espacio Abierto, con la que Ibarra pretendía tejer lazos de apoyo más fuertes. Fue el secretario administrativo de la Legislatura durante 1996-2000, época en la que el mismo Ibarra presidía la Legislatura de la Ciudad.

titucionales que anteriormente él mismo exigía desde la banca” y “utilizar políticamente la crisis en provecho de su propio grupo político”²⁸.

Ariel Schiffrin, en sustitución del radical Siciliano, defiende la idea de implementar el Presupuesto Participativo sin más demoras y dispone de casi todos los recursos con los que contaba la jerarquizada Secretaría para ese fin; muchas veces en detrimento de otros mecanismos participativos implementados desde tiempo atrás como el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad²⁹.

Dos altos funcionarios de la Secretaría de Descentralización y Participación de ese momento, señalan respecto a las razones de la implementación del PP:

“Es que no podíamos permanecer ajenos a la crisis...la teníamos enfrente de nuestros escritorios...y en la Legislatura no había posibilidad política ni tiempo de sacar primero la Ley del Presupuesto Participativo...no nos tocó lanzar el PP en una situación idílica de la sociedad, nos tocó hacerlo en una situación asamblearia de toda la ciudad, donde nosotros íbamos a poner la cara y nos querían matar! “(Ex secretario de Descentralización y Participación).

“¿Y por qué nosotros lo pusimos en marcha? Primero porque estaba en la Constitución y, por lo tanto, tenemos legalidad para hacerlo. Pero lo hicimos en forma provisoria hasta que salga la ley, pero no es una cuestión ilegal lo que hacemos, está amparado en la Constitución. ¿Pero por qué lo

28. Entrevistas personales con varios legisladores.

29. Cuando Ibarra asume y la Alianza se rompe, éste destituye del cargo de subsecretario de Descentralización al arquitecto Andrés Borthagaray y lo nombra como coordinador del Consejo del Plan Estratégico. Por su parte, Schiffrin mantendrá con el coordinador y Consejo una relación formal pero distante y brindará muy poco apoyo político e institucional al proyecto.

hicimos? Porque creímos que no había otra forma de volver a intentar construir el contrato social entre la sociedad civil y el Estado local, si no fuera por un instrumento de participación directa de esta magnitud. Por lo tanto, frente a la enormidad de la crisis (habían caído cinco presidentes) nadie creía en nada, asambleas de vecinos autoconvocados, la deslegitimación de la representación, dijimos: “Bueno, agarremos este instrumento –que a nuestro criterio la experiencia de Porto Alegre ha sido exitosa– y además está contemplado en nuestra Constitución, pongámoslo en marcha a pesar de todo”. La decisión fue una decisión política del Jefe de Gobierno de cómo enfrentar la crisis de representación política que había. Por eso lo hicimos. Creo que lo hicimos con temor y con algo de audacia. Si no hubiera habido esta movida de la participación en diciembre de 2001... Yo creo que todavía estaríamos esperando el Presupuesto Participativo. No, seguro, no se hubiese puesto en marcha. Sin dudas, sin dudas. Quizás otros funcionarios te digan otra cosa, pero yo estoy convencido que fue así” (Coordinador del PP en ese momento)

Pese a que se podría pensar que el PP fue el proyecto político personal de Schiffrin, lo cierto es que Ibarra vio con muy buenos ojos su puesta en marcha y lo consideró una respuesta “obligada” al clima de agitación social y asambleario que se vivía por aquellos días.

Bajo la influencia del PP de Porto Alegre y en estrecha relación con el equipo de gobierno pietista de esa ciudad, la Secretaría diseña un Plan de emergencia que llama “Prioridades Presupuestarias Barriales 2002” que se lleva a cabo durante el mes de junio de ese año y que se presenta como el antecedente del Plan de Presupuesto Participativo que, efectivamente, instaura unos meses después.

A su vez, un grupo de organizaciones sociales de reconocido peso en la trama civil porteña, que habían presionado y criticado duramente a ambos poderes por su inacción en la profundización de la democracia local, fueron invitados por el Gobierno a acompañar la implementación del PP y conformar un Consejo Asesor de Organizaciones no gubernamentales.

mentales, sociales y vecinales³⁰. El gobierno, en un rápido movimiento, los invita a colaborar generando así, más o menos estratégicamente, una trama aliada que le permite generar algo de la confianza política perdida. Tras algunas dudas, estas asociaciones aceptan participar y definen como funciones principales del Consejo coordinar su puesta en marcha junto con el equipo de gobierno y establecerse como una instancia de contralor y seguimiento del presupuesto.

El Presupuesto Participativo se pone en marcha, por tanto, en el 2003. En ese año, duplica la participación de la experiencia piloto del año anterior y alrededor de 9.500 personas participan en las asambleas públicas barriales y temáticas que se desarrollan durante tres meses en los 43 barrios de la ciudad. Al año siguiente, la participación alcanza las 14.000 personas que votan cerca de 1000 prioridades, de las cuales 600 fueron incorporadas en el presupuesto general de la ciudad³¹. Más allá del hecho que esta participación no representa más del 1% de la población total de Buenos Aires, el PP había sido un éxito de presencia sobre todo considerando la poca difusión masiva que tuvo el Programa.

Para ese entonces, importantes cambios políticos en el ámbito nacional ya se habían producido. En mayo del 2003 asume la presidencia Néstor Kirchner, por el Partido Justicialista en alianza con otras alineaciones políticas. Kirchner pretende entablar con Aníbal Ibarra una relación de cercanía y trabajo conjunto, pero el jefe de la ciudad trata de mantener

30. Tal es el caso del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, adherida a la Central de Trabajadores Argentinos (IDEP-ATE/CTA), impulsora de su inclusión en el texto constitucional; Poder Ciudadano; Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Buenos Aires Viva-Red Gestión Asociada del Oeste, Flasco); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cipepec).

31. Fuente: Secretaría de Descentralización y Participación de Buenos Aires.

una distancia prudencial con el nuevo presidente, al menos, hasta que no renovara su segundo mandato de gobierno al frente de la ciudad, hecho que debía producirse en agosto de ese año.

En paralelo, el secretario de Descentralización, Ariel Schiffrin, se constituye como candidato de Fuerza Porteña –un grupo político creado por Ibarra y Laporta (Partido Socialista) y otras agrupaciones– para competir en las elecciones de legisladores de la ciudad que se llevarían a cabo conjuntamente con la del jefe de Gobierno. Ambos logran ser elegidos. Ibarra gana –aunque en segunda vuelta– por el 56% de los votos y su opositor Macri, presidente del Club deportivo Boca Juniors e hijo de un poderoso empresario italo-argentino, queda muy bien posicionado con el 46% de los apoyos de la centro-derecha. Dadas las alianzas que éste acuerda con ex radicales, peronistas no kirchneristas y otras fuerzas de derecha, consigue ser la primera fuerza en la Legislatura.

A poco más de un año de la implementación del Presupuesto Porteño, Aníbal Ibarra obtiene la reelección de la Jefatura de Gobierno y el, hasta entonces, principal promotor del PP se retira nuevamente a ocupar un escaño en la Legislatura. Pese a que Schiffrin era cabeza de lista de Fuerza Porteña, manifiesta su distanciamiento político³² de Ibarra y llega a señalar que, pese a los aparentes frutos, su Secretaría no tenía un verdadero apoyo por parte del Ejecutivo. Por su parte, en la toma de posesión del nuevo gabinete, el jefe de Gobierno, no pronuncia palabra de consideración y agradecimiento alguna hacia su ex funcionario y nombra como sucesor a H. Cappaccioli, un ex sindicalista cercano a

32. Las relaciones entre Schiffrin e Ibarra no pasaban por su mejor momento. Durante la campaña electoral de Kirchner, el secretario de Descentralización de la Ciudad había hecho declaraciones públicas apoyándolo en un momento donde el jefe de Gobierno mantenía conversaciones y potenciales alianzas con el candidato a presidente del ARI (Alternativa para una República de Iguales).

Alberto Fernández, el jefe de gabinete de Kirchner. Gesto que intenta ser una señal de gratitud de Ibarra hacia Kirchner por el apoyo que éste le profesara en ocasión del *ballotage* que mantuvo con Macri en las elecciones de septiembre.

A fines de abril del 2004, el nuevo secretario decide renovar la casi totalidad del equipo técnico (el heredado de la época de Schifrin) y, guiándose más por lealtades políticas que técnicas, introduce personal muy poco experimentado en la ejecución del PP. No obstante ello, durante ese año, el 2004, el PP sigue cosechando una elevada participación, pero durante el 2005 la participación cae abruptamente casi a la mitad³³.

Asimismo, la nueva Legislatura (2003-2005), más específicamente la Comisión de Descentralización y Participación encabezada por el legislador Roy Cortina (Partido Socialista Popular), decide retomar la discusión sobre la Ley de Comunas y para ello organiza un proceso muy intenso y amplio de consulta en el que participan 700 organizaciones de todos los barrios de la ciudad y cuyas conclusiones se transformarán en un insumo para la elaboración de la Ley. Los legisladores firman un Acta de Compromiso en abril del 2004 con el fin de incorporar las propuestas realizadas.

Será a mitad del 2005, curiosamente con mayoría de fuerzas de derecha, que la Legislatura aprobará la tan esperada Ley de Comunas. Será votada por unanimidad de todas las fuerzas políticas después de varios intentos fallidos de sesionar y ante la presión de una sentencia judicial favorable a la petición de un particular, que impuso al Parlamento la

33. Como ya se ha señalado, este hecho no puede ser achacado total y absolutamente a los cambios en la Secretaría, debe considerarse que la tragedia de Cromañon ocurrida a fines del año 2004, donde mueren más de 180 personas en una discoteca de la ciudad, impacta absolutamente en el clima político y ciudadano; nuevamente la crisis se instala en el sentimiento colectivo. Y ello pudo haber actuado como un desmotivador de la participación.

pronta sanción de la misma, y de todas las asociaciones y ciudadanos que participaron en su formulación.

En *resumen*, del 1996 al 2003, habiéndose producido tres cambios en el Gobierno ejecutivo y tres renovaciones parciales de la Legislatura porteña, la política local se ha visto subsumida a las confrontaciones que se vivieron en el plano de la política nacional.

El acceso negativo que ha habido al poder central en la mayor parte del periodo (hasta el 2000) ha marcado el ritmo a la participación “institucionalizada”. Durante esa etapa, el Ejecutivo ha promovido avances –aunque limitados– en este sentido.

Desde el 2000 hasta el estallido de la crisis, y con un acceso positivo al poder central, la participación ha sido la gran olvidada.

Pero tanto los avances como los retrocesos han sido dados en un contexto de profunda *debilidad institucional*: lucha entre partidos y solapamientos entre las facultades de los poderes ejecutivos y legislativos. Como un dramático reflejo de la política nacional, la explosiva fragmentación de bloques legislativos ocurrida a partir de las elecciones del 2000 da por tierra con la posibilidad de aprobar la Ley de Comunas. En el discurso y en la práctica, el progreso de la participación estuvo atado a esta esperada pero nunca votada Ley de Comunas. Los mismos actores políticos que tuvieron un rol destacado en el reformismo jurídico y político que se tradujo en el Estatuto de la ciudad del 1996, fueron los que años después demostraron su incapacidad para llevarlo adelante. Durante todo el periodo, el Legislativo mantuvo un rol muy poco activo en el proceso de definición de las políticas de participación y fue el chequeo negativo de las estrategias desplegadas por el ejecutivo.

Sin embargo, cuando las circunstancias sociales y políticas pusieron en peligro la propia legitimidad del Gobierno, es cuando finalmente surge la participación institucional. Cuando *el Gobierno ejecutivo decide abrir las puertas a la participación, lo hace después que la “otra” participación haya estallado* y una ola de protestas y asambleas autoorganizadas recorriera todos los barrios de la ciudad sin distinción. *Es el deterioro del vín-*

culo entre ciudadanía y sociedad política, la crisis de representación, lo que impacta en los actores institucionales más que la orientación ideológica de éstos, y lo que provoca un cambio de políticas en materia de participación. Dicho de otro modo, la profundización de las políticas participativas con la introducción del Presupuesto Participativo es más bien la consecuencia de una crisis de legitimidad que de un verdadero cambio de valores por parte del Estado local hacia una democracia más inclusiva y participativa (Crot, 2006).

En este sentido, la participación es en el caso de Buenos Aires una *estrategia política top-down*³⁴ a una grave crisis de representación y legitimidad. Y nuevamente, para bien o para mal, la participación surge como una estrategia del poder ejecutivo que deja de lado la implicación de los legisladores.

Más que la ideología o el color político, parecería que fuera el oportunismo político en un grave contexto de crisis el que hizo posible la irrupción de la participación en la ciudad rioplatense³⁵. La lucha entre partidos,

34. El caso de Porto Alegre, exitoso en muchos sentidos para buena parte de la bibliografía, también ha sido un proceso *top-down* de ampliación de los canales democráticos. Como es bien sabido es el PT y Olívio Dutra, el primer prefecto pietista de la ciudad, quienes deciden implementar el PP. Pero lo hace en condiciones muy diferentes al caso porteño: a) relativa calma social y política, b) un alto grado de poder de movilización por parte del partido gobernante y c) el PP ocupaba un rol central en la estrategia política del Gobierno. Para profundizar esta línea de interpretación, véase Abers (2000).
35. Las conclusiones generales a las que arriba una investigación muy interesante de Dennis Rodgers (2005) sobre el contexto político del surgimiento y la implementación del PP de Buenos Aires son bastante similares a las que se esbozan aquí, aunque el autor utiliza un término ("unintentional democratisation") que tiene cierta ambigüedad y puede generar interpretaciones no deseadas por esta autora: ¿se trata pues de una democratización por azar?, o ¿de una democratización no racional?

un Ejecutivo discrecional y un Legislativo fragmentado condicionaron absolutamente su puesta en marcha y, probablemente, su éxito.

3.3 Tipo y grado de descentralización: la descentralización política soslayada

Como se introduce en el punto anterior, Buenos Aires, es hoy una ciudad cuyo gobierno se encuentra descentralizado en 14 unidades submunicipales³⁶ a las que se conoce como centros de gestión y participación (CGP). Es posible distinguir analíticamente cuatro etapas en el devenir de este proceso y que pasaremos a analizar, dado su impacto sobre el hecho que se produjera la oferta participativa:

1996: El Estatuto y el esquivo a la descentralización

En 1996, en el contexto de la importante transformación impulsada por el nuevo Estatuto y que reseñamos en el punto anterior, se comienza a implementar políticas de reforma, modernización y descentralización del Estado local.

La descentralización fue de hecho un capítulo importante de discusión durante los días que sesionó la Convención encargada de definir el Estatuto jurídico y político de la ciudad. Pero pese a formar parte de la propuesta programática de los dos partidos mayoritarios en la Convención –Frepaso y UCR–, fue un tema conflictivo, al que la mayoría de los legisladores de todos los partidos se acercaron con cierta ambigüedad y que, como veremos, generó desde los inicios más desacuerdos que apoyos. Un pequeño síntoma de ello fue que luego de dos meses de sesionar, a tan

36. Si tenemos en cuenta que el CGP 14 (Palermo) se desdobra en 14 Este y Oeste, serían 16 los distritos.

solo quince días de finalizar la Convención, los legisladores dieron el quórum necesario para tratar y votar este tema.

La primera preocupación de los principales partidos con representación (Frepaso, UCR, PJ y Nueva Dirigencia) fue avanzar en una “descentralización gradual” que según ellos “asegurara la gobernabilidad y respetara la integridad física, política, social, cultural y económica de la ciudad” (Diario de Sesiones, séptima sesión ordinaria, septiembre 1996).

El partido gobernante (UCR) manifestaba no querer lanzarse “al abismo de la descentralización al poco tiempo de haber asumido el gobierno porteño”³⁷. Su propuesta preveía la creación de 16 zonas gobernadas por un delegado del poder ejecutivo y era más parecida a una desconcentración de funciones que a una descentralización política.

El Frepaso, por su parte, proponía la creación de no menos de 14 y no más de 22 comunas gobernadas por una Junta Comunal de 5 miembros y establecía la elección directa de modo uninominal de los consejeros y –recogiendo la demanda de numerosas organizaciones civiles y vecinales– proponía la posibilidad de presentar candidaturas no partidarias.

El PJ abogaba por una descentralización gradual, limitada y controlada políticamente por el Ejecutivo; más parecido, también, a una desconcentración que a un verdadero reparto de poder de decisión. En términos generales, no apoyaba la elección directa de cada jefe comunal ya que podía fragmentar la política pública, no abogaba por el gobierno colegiado de los distritos y otorgaba menos competencias a las comunas. No obstante, le fue imposible presentar una propuesta homogénea ya que no hubo en el interior del partido una postura única sobre el tema.

El principal punto de enfrentamiento entre todas las fuerzas pasaba más por la definición del número de comunas y por la estructura de gobierno que éstas debían tener que no por la definición de sus compe-

37. Intervención legislador UCR, Extractado de Diario de Sesiones, 1996.

tencias. Ningún partido estaba dispuesto a ceder y perder posiciones territoriales.

Siendo éste el panorama, el Frepaso y la UCR, motivados por los acercamientos realizados por ambas fuerzas en el ámbito nacional, deciden pactar el capítulo de la descentralización y lo hacen sin lograr el acuerdo de las dos fuerzas minoritarias: PJ y Nueva Dirigencia. Se aprueba, entonces, un dictamen, no unánime, que ordena a la Legislatura dictar una Ley de Creación de Comunas concebidas éstas como unidades de gestión política y administrativa con competencias territoriales. Se establecía que las comunas ejercerían funciones de planificación, ejecución y control en una serie de materias de manera exclusiva y/o concurrente con el poder central y a su vez, serían las encargadas de canalizar la participación asociativa a través de los consejos consultivos. Se preveía que fueran gobernadas por un presidente y una Junta Comunal compuesta por siete miembros elegidos de modo directo por los ciudadanos de cada distrito.

Pero, en cláusula transitoria, ambas fuerzas políticas deciden establecer que la primera elección de los miembros de la Junta Comunal no tendría lugar en un lapso menor a 4 años y no mayor de 5 años. Es decir, la descentralización política debía darse a fines del Gobierno en ese momento en curso (2000) e inicios de uno nuevo (2001) Mientras tanto, se le adjudicaba al jefe de Gobierno radical la potestad para adoptar medidas que facilitarían la participación social y comunitaria en el proceso de descentralización.

Pese a que la cláusula hacía referencia únicamente a la primera elección de los encargados de gobernar cada Junta Comunal y a la fecha de cuándo ésta se produciría, lo cierto es que esta cláusula funcionó en el discurso y en la realidad política, como el impedimento legal para dar los pasos previos y, más importantes, de toda descentralización: la división territorial de la ciudad, las competencias de los nuevos distritos, la transferencia de recursos y competencias del poder central, etc. Nada se podía hacer de manera consensuada antes del 2001; nada se podía hacer sin antes definir y aprobar la Ley de Comunas. El contraste con Barcelona

en este aspecto es muy enriquecedor, ya que la ciudad que sirvió en el discurso público de los legisladores porteños como modelo de sus objetivos y políticas llevó adelante una descentralización política bastante completa sin que hasta la actualidad se eligiera de manera directa a los integrantes de los *Consells de Districte*. Este no fue un factor gravitante que imposibilitara el desarrollo de competencias políticas en los distritos de la ciudad catalana.

Esta cláusula transitoria fue fruto de la negociación de ambos partidos. El Frepaso acordó bajar la bandera de la representación uninominal por la proporcional y, a cambio, negoció una descentralización gradual que le permitiera crecer como fuerza política para asegurarse el gobierno en muchas de esas comunas. La UCR, también, se benefició de ese gradualismo, ganó dos miembros más en los gobiernos colegiados de las juntas comunales (7 en lugar de 5, como quería el Frepaso) al tiempo que se hizo con la dirección ejecutiva de todo el proceso en su primer etapa.

Ambas fuerzas a través de ese pacto logran hacer un “esquive” a la descentralización y demorar su ejecución para el 2001, en los inicios del segundo gobierno autónomo. Es esta “*descentralización soslayada*” la que marcará los ritmos de avances y retrocesos de todo el proceso.

1997-1998: una descentralización al “uso” del Ejecutivo

El jefe de Gobierno, De la Rúa, en un claro intento de no perder terreno político y confianza de la ciudadanía en la nueva etapa inaugurada y haciendo uso de las facultades que difusamente le otorgaba el Estatuto en esta materia, se adelanta al Legislativo, quien debía dictar la Ley de Comunas, y lleva adelante un proceso de desconcentración administrativa con pretensiones de impulsar una futura y completa descentralización política.

Es así como por decreto de febrero de 1997, el Gobierno lleva a cabo una división de la ciudad en 14 distritos llamados Centros de Gestión y Participación, los cuales fueron presentados como los “antecedentes organizativos” de las comunas hasta que se aprobara la ley específica. Se establecía, tam-

bién, la creación inicialmente de una Dirección de Descentralización (luego, Subsecretaría) y un Programa específico dependientes ambos de la Vicejefatura de gabinete. Cabe aclarar que esta Dirección no heredaba una estructura previa sino, por el contrario, tenía por misión desarrollarla, aunque sobre los restos de antiguos proyectos abandonados con el tiempo.

Mediante la creación de los CGP, el Gobierno se proponía, fundamentalmente, transferir capacidades de gestión a unidades menores a fin de descongestionar las áreas centrales y lograr mayor eficiencia y calidad en la provisión de diferentes servicios al tiempo que establecer una relación más cercana con la ciudadanía de cada distrito para una mejor canalización de demandas. Al menos, estos aspectos estuvieron presentes en los discursos iniciales de los actores políticos involucrados.

Esta Subsecretaría, que estuvo a cargo de un reconocido arquitecto y dirigente de origen radical, puso en marcha el proyecto con una importante financiación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³⁸.

Los primeros esfuerzos en esta etapa estuvieron encaminados a la búsqueda de apoyo político dentro y fuera del partido gobernante donde existía mucha resistencia por parte de algunos líderes en dismantelar la red clientelar barrial para llevar a cabo estas reformas. Así como durante los días de discusión del Estatuto porteño, la descentralización parecía ser un objetivo presente en los programas de todos los partidos políticos para “hacer de Buenos Aires una ciudad moderna”; una vez iniciada esa descentralización se convirtió en una amenaza para diversos intereses. Esta batalla no fue saldada positivamente para los objetivos del programa, ya que la división finalmente aprobada coincidió o, al menos, no vulneró la organización tradicional de los partidos políticos.

38. Proyecto ARG007/97 “Descentralización de las Actividades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, que duró desde 1997 hasta el 2004.

El segundo paso fue transformar los antiguos y denostados consejos vecinales en una suerte de “ventanillas” de recepción de trámites de los servicios centrales y reclamos de los vecinos y en la consiguiente dotación de equipo técnico y administrativo a cada distrito. Tarea que, en gran medida, fue alcanzada pero que, de ningún modo, fue desempeñada sin escollos. El punto más controvertido fue decidir la estructura organizativa que debían tener los CGP. La Subsecretaría propuso crear, siguiendo el modelo barcelonés, una dirección gerencial y técnica en cada CGP que desató una serie de críticas “oficialistas” y de la oposición. Por ambos lados, se alegó la importancia de mantener la “dirección política” en la administración de los servicios públicos.

Lo cierto es que esa llamada “dirección política”, en realidad, hacía referencia a los nutridos compromisos clientelares de los partidos mayoritarios con los dirigentes barriales. Así, que por decreto del Poder Ejecutivo (y otra vez sin discusión parlamentaria) se instauró lo que se llamó un “Cuerpo de Delegados Comunales” que en palabras del subsecretario del área de ese momento fue un “puesto-premio consuelo que nos vimos obligados a aceptar”³⁹. No obstante, como señala el mismo entrevistado:

“Aún habiendo aceptado este premio consuelo, en algunos casos, la selección de los directores generales de perfil puramente técnico, también, provocó resistencia en ciertos sectores políticos que hicieron que un tercio de los mismos fueran elegidos primando factores políticos más que de antecedentes y capacidades”.

39. Estos articuladores políticos tenían por función, según el decreto mencionado, “recabar información y demandas” en las zonas de injerencia de los CGP. Dependían directamente del vice jefe de Gobierno, y hasta el día de hoy permanecen.

La tensión entre un viejo y un nuevo modelo que pretendía liderar la Subsecretaría estuvo presente durante toda esta etapa y se manifestó con claridad en la ausencia de una división territorial consensuada de la ciudad y ajena de la disputa política; y en una cohabitación forzada de los perfiles directivos en los entes desconcentrados. En definitiva, la descentralización porteña comenzó siendo un proyecto político del Ejecutivo, que lideró con fuerza y compromiso la propia Subsecretaría, pero que, sin embargo, en los hechos, careció de apoyos y acuerdos incluso en las mismas filas del partido gobernante (UCR) y que muy pronto perdió batallas.

1998-2000: desconcentración más que descentralización

En ausencia de un fuerte consenso entre todos los sectores políticos sobre los objetivos de la descentralización y, mucho menos, sobre las competencias que debían tener los nuevos CGP, De la Rúa opta por dictar, en febrero de 1998, otro Decreto (1958/98) que establecía las principales funciones de los centros desconcentrados.

Estos se centraron básicamente en tres grandes áreas: desarrollo y mantenimiento barrial/zonal, atención al público para trámites diversos y coordinación sociocultural articulando las acciones del Gobierno en servicios básicamente de promoción social, educación, y salud. Fundamentalmente brindando los siguientes servicios: información general sobre prestación de servicios públicos, recepción de reclamos, mediación vecinal, rentas, Registro Civil (DNI, casamientos, nacimientos) fiscalización de obras y catastros, pago de infracciones de tránsito, Servicio Social zonal, defensoría de menores, defensa del consumidor, talleres culturales, y consejos barriales sectoriales.

Pero para ello, hubo que completar la estructura administrativa de los CGP llamando a un concurso de oposición de antecedentes entre el personal de carrera de la municipalidad. De tal modo que, nuevamente, buena parte de los esfuerzos se concentraron en limar las resistencias que este proceso despertaba en las áreas centrales que debían ceder parte de

sus recursos humanos. Asimismo, como la otra parte de los recursos de personal provenía de los antiguos consejos vecinales cuyos perfiles eran altamente deficientes, ya que se nutrían de las bases y de los compromisos partidarios, se los debió capacitar para desempeñar nuevas tareas.

El segundo objetivo de esta etapa fue la habilitación de infraestructura adecuada para todos los CGP, en algunos casos, se hizo uso de los edificios donde funcionaban los antiguos consejos vecinales y en otros hubo que disponer de nuevos espacios. También la provisión de recursos informáticos fue un objetivo a perseguir, pese a que no se completó totalmente en todos los casos debido a recortes en las partidas presupuestarias.

En febrero del 2000, antes del recambio de Gobierno que se produciría en mayo de ese año, y a modo de ir preparando el terreno para la discusión que debía darse antes del 2001, la Subsecretaría de Descentralización junto con el Ejecutivo envía un proyecto de Ley de Comunas fruto de la elaboración participada de una Comisión Académica consultiva especialista en el tema, y de unas jornadas de discusión llevadas a cabo en algunos CGP de la ciudad. Pero, en paralelo, el otro socio de la Alianza, el Frepaso, había propuesto un proyecto de ley distinto y no fue posible, ni siquiera, llegar a acuerdos mínimos entre ambos partidos.

Las relaciones de la Subsecretaría de Descentralización con la Legislatura se resumían en una serie de acusaciones mutuas. La primera tachaba a la segunda de “inoperante, a un año de cumplirse el plazo máximo para que salga la ley de comunas apenas se han reunido un par de veces para discutir esto, su rol es muy pobre”⁴⁰. A lo que un integrante de la Comisión Parlamentaria de Descentralización y Participación respondía preguntando: “¿para qué definir una ley de comunas si el Gobierno ya lo

40. Entrevista pertinente. Esta misma evaluación, por otra parte, era compartida por los principales actores de la sociedad civil que tenían como principal demanda una mayor descentralización y participación.

ha definido todo? Ya hay una división territorial sin que exista la ley, hay un solapamiento total de funciones”.

Acusaciones que dejan al descubierto, una vez más, la debilidad institucional desde la cual se desarrolló la reforma iniciada, para algunos, y no desarrollada, para otros. En ese contexto, la Subsecretaria de Descentralización y Participación presentó a inicios del 2000 un proyecto de Ley de Comunas con la intención de dar aliento a la descentralización reconvertida en desconcentración y ya, a esas alturas, totalmente estancada.

2000-hasta actualidad: la descentralización fuera de la agenda

Al menos en el discurso, la bandera de la descentralización y de la participación fue retomada por el segundo gobierno de la ciudad que como resultado de las elecciones de mayo del 2000⁴¹ se conforma con Aníbal Ibarra (Alianza Frepaso-UCR) como jefe del Gobierno. Ibarra abogó en su propuesta programática por una “verdadera descentralización política y territorial que otorgara mayor poder de decisión a los vecinos y ayudara a nivelar las grandes diferencias barriales”⁴².

Sin embargo, éste fue el periodo donde se estanca la desconcentración iniciada y el objetivo de la descentralización parece definitivamente esfumarse. Recordemos que cuando el nuevo Gobierno aliancista asume sus funciones, en agosto del 2000, la Alianza en el ámbito nacional, que le

41. Recordemos que el hasta entonces jefe de gobierno porteño, Fernando De la Rúa, abandona anticipadamente su cargo, ya que se postula por la Alianza (Frepaso- UCR) como candidato a presidente de la Nación. El cual es elegido en octubre del 1999 con el 48% de los votos y asume su nuevo cargo en diciembre de 1999. Hasta las elecciones de mayo del 2000, se desempeña como jefe del Gobierno porteño, el entonces vicejefe de Gobierno de la Rúa: Enrique Olivera (UCR)

42. Declaraciones del entonces jefe de Gobierno Anibal Ibarra, Diario Clarín, 10-9-99

otorgaba sentido y sustento a la estrategia local, se había ya deshecho y los acuerdos locales se resquebrajaban. En un primer momento, el Gobierno local intenta mantener los acuerdos establecidos con la UCR y permite que la vicejefatura siga en manos de la radical Felgueras así como algunas otras secretarías; pero en los hechos el Frepaso dominará la mayor cantidad posible de espacios de poder y relegará al partido radical a lugares menos estratégicos.

Fruto de estas decisiones, se produce un recambio de autoridades en la Secretaría de Descentralización y se designa como responsable del área a Ariel Schifrin, hasta entonces legislador porteño de las filas del Frepaso. Por su parte, el ex subsecretario de origen radical se hace cargo de motorizar el Plan Estratégico de la Ciudad y permanece como director del Programa de Modernización del Estado local (hasta el 2004) aunque en condiciones muy debilitadas políticamente.

El hecho que la Secretaría de Descentralización, ahora en manos de un frepasista, dependiera orgánicamente de una radical condicionará aún más los avances en la materia. Esta puja política, entre otras cosas, se reflejará en un cambio de los directores y delegados comunales en la mayoría de los CGP, todos en consonancia con el nuevo escenario político y a favor del Frepaso.

En condiciones políticas de alta conflictividad y en una situación social que ya comenzaba a ser alarmante, el Ejecutivo local termina por quitar apoyo a la descentralización y destina, a partir del 2001, menos fondos a solventar este proceso. Al mismo tiempo, se abandona el componente de la descentralización del Proyecto del BID que permanecerá subejecutado y con multas de compromiso durante años⁴³. En paralelo, el Gobierno de

43. Entrevista al director nacional del Proyecto y ex subsecretario de Descentralización. Durante esa etapa remitió numerosos memos al jefe de Gobierno solicitando la pronta ejecución del programa previsto.

Ibarra tratará de adjudicar las responsabilidades al poder legislativo: “es ella (por la Legislatura) quien tiene que sacar la ley destinada a impulsarla y si eso no sucede no hay nada que podamos hacer” (ex secretario de Descentralización, periodo Alianza).

Mientras tanto, la cámara legislativa que para ese entonces contaba con 23 bloques, de los cuales 17, eran de carácter unipersonal, continuó echando el balón fuera.

“Hubo resistencia a perder el poder central... la descentralización podía significar una horizontalidad muy provechosa. Yo estaba muy convencido de eso y lo hubiera hecho, pero también es cierto que nadie larga el poder y menos de esa manera. Acá se pretendió que hubiera elección directa de los concejales en los distritos y si te fijas esto no ocurre en casi ningún lado, en Barcelona no la hay, en Montevideo es más indirecta solo en París... Pero si lo pones en la Constitución lo tenés que respetar... aquellos que la hicieron y pusieron el listón muy alto ahora la violan...” (ex subsecretario de Descentralización).

Así como la crisis política y económica de fines del 2001 propulsó la participación informal y puso nuevamente en agenda el tema de las políticas públicas de participación, ésta no tuvo ningún impacto sobre la descentralización que para ese entonces ya figuraba totalmente fuera de la agenda política.

Habrà que esperar hasta el 2005 para que finalmente se apruebe la Ley General de Comunas que dará nuevo impulso a la descentralización aunque su verdadero impacto no podremos analizarlo aquí.

En *conclusión*, Buenos Aires presenta un proceso de descentralización soslayado que ha sido más enunciado que practicado, y que en cuanto a los hechos se acerca más a una desconcentración funcional que política.

Cuando las condiciones políticas fueron favorables, se convirtió en una estrategia y un objetivo político del Ejecutivo que escapó al acuerdo y al consenso exigido en la Cámara (primera etapa De la Rúa) Cuando el

nuevo Ejecutivo, que anteriormente había sido opositor y ferviente impulsor de la descentralización, se encontró en una situación política desfavorable apeló al discurso de la legalidad y frenó todo el proceso mientras que en materia de participación y, sin ley previa, impulsó el Presupuesto Participativo. Llama la atención el lugar que ocupa la “legalidad” en el discurso político de estos actores. Sin mayoría parlamentaria no se podía sacar la ley, pero cuando esa mayoría existe, la ley se convierte en un decreto del ejecutivo.

Casi en ningún momento se dispuso de los recursos políticos necesarios para llevarla a cabo de modo a asegurar su sostenibilidad y profundización y el conflicto fue casi una constante en todas las etapas. Durante la primera, no sólo contó con resistencias en los partidos de la oposición, sino también en el interior del partido gobernante. Con el cambio de orientación política, gobierno de la Alianza primero y del Frepaso en solitario después, se convirtió aún más en una estrategia que convino apoyar o desacelerar según el momento y las condiciones⁴⁴.

Por su parte, los recursos económicos que desde el inicio nunca fueron muchos, fluctuaron a la par que los apoyos políticos.

Por último, teniendo en cuenta los siguientes cinco factores⁴⁵ podemos comprender de manera resumida cómo se ha dado este proceso y qué impacto ha tenido en la participación como política pública.

44. Uno de los entrevistados consultados que ocupó un cargo de importancia en la Secretaría de Descentralización señaló *—off the record* en la entrevista— que el propio Ibarra había consultado a un jurista constitucionalista la posibilidad de dejar sin efecto los compromisos que en materia de descentralización obligaba la Constitución (Ley de Comunas).

45. Adaptado de Amorós (1999). Este autor incluye otro aspecto que yo he eliminado por su dificultad de ser comprobado: la capacidad de generar autoaprendizaje. En cambio, incorporé el tipo de liderazgo político desarrollado.

a. Presencia o ausencia de consenso/conflicto en todo el proceso, o en sus etapas más importantes

La descentralización implica una transformación del gobierno local y una redistribución de poder y responsabilidad, en este sentido, para poder asegurar que arribe a donde se desee, es necesario que se impliquen el máximo de actores posibles. Ello no significa que no se presenten dificultades o problemas en el camino, pero sí que cuando ocurra haya capacidad para resolverlos.

En el caso porteño es claro que primó el conflicto por sobre el consenso y a ambos niveles: tanto político como administrativo. Por otra parte, así como la ciudadanía había tenido un rol muy activo durante la definición del Estatuto de la ciudad y la descentralización había sido una de las demandas más considerada por los legisladores, luego, fue mantenida bastante al margen de su débil implementación.

b. Lugar que ocupa el tema en la agenda decisoria y de actuación de las autoridades locales: centro/periferia

Los procesos de descentralización suelen ser largos y complejos, si éstos no ocupan el centro de la escena y del interés político, lo más probable es que se desinflen al final del camino y se pierdan los objetivos que la iniciaron.

Los principales partidos políticos de Buenos Aires, pero fundamentalmente el Frepaso y la UCR, llegaron a las elecciones de 1996 con la descentralización como principal propuesta programática, aunque ambos entendieran por ello cosas bastante diferentes.

En general, el apoyo de la dirigencia política al tema fue muy débil y, en el mejor de los casos, ambivalente. No hubo una agenda política en este tema pactada anteriormente. Al poco tiempo de asumir el Gobierno radical en 1996 y de tomarse las primeras medidas el apoyo en el interior del partido gobernante se resquebraja y los conflictos por fuera del mismo comienzan a ser la constante.

c. Presencia o ausencia de apoyo de las autoridades políticas y administrativas al proceso

Este apoyo puede ser clave, mucho más que la existencia de una ley que obligue su aplicación. Como en toda transformación de largo aliento, el apoyo ha de ser constante.

Como hemos visto, el Gobierno de Buenos Aires careció de estos apoyos, incluso del administrativo donde tuvo varios frentes de tormenta. Por otra parte, la insistencia en la ilegalidad del proceso lo único que dio por resultado fue el estancamiento de la desconcentración iniciada.

d. Capacidad y decisión política para hacer de la descentralización una política integradora

A diferencia de otros casos (como por ejemplo, Barcelona), en el de Buenos Aires, y siempre por motivos políticos, la descentralización funcional y la descentralización política no fueron de la mano. Pese a que en el discurso se la presentó como una política integradora, en los hechos la participación y la desconcentración fueron dos iniciativas paralelas.

e. Una buena dosis de coraje y liderazgo político

Todos los entrevistados implicados en la descentralización / desconcentración han coincidido en señalar la importancia crucial del apoyo y liderazgo político del jefe de Gobierno para dar impulso, profundidad y constancia a la descentralización. Sin este liderazgo y compromiso es imposible desbloquear los conflictos que sin duda se presentan. En la ciudad rioplatense, este liderazgo estuvo presente al inicio, pero no dejó de ser en ningún momento una jugada política "solitaria" del propio jefe de Gobierno De la Rúa, que muy pronto pasó a ocuparse de la política nacional. Luego, con los gobiernos sucesivos, este liderazgo estuvo completamente ausente y cuando la aguda crisis social y política se desató ni siquiera pasó a ser un elemento importante en el discurso del Gobierno de ese entonces.

Cuadro 3: La descentralización del gobierno de la ciudad de Buenos Aires

Factores	Buenos Aires
Lugar en la agenda	Centro de la agenda al inicio, luego desplazamiento
Tipo de relación con los principales actores	Primó el conflicto por sobre el consenso
Grado de apoyo	Apoyo político inestable e instrumental. Débil apoyo administrativo
Vías	Dos iniciativas: desconcentración y participación "obligada"
Liderazgo político	Fuerte del Ejecutivo, luego aumento de la debilidad hasta llegar a ser nulo

Fuente: adaptado de Amorós (1999)

4. Conclusiones

El propósito de este artículo era, a partir del análisis detallado y comprensivo de un solo caso —el de Buenos Aires—, entender las condiciones y factores específicos que guiaron en la ciudad el surgimiento de la “participación institucionalizada”, es decir, de la participación como política pública en la esfera local de gobierno. Para ello, hemos prestado especial atención al comportamiento y la interrelación de varios factores: tipo de gobierno local, color del partido político en el Gobierno y la configuración institucional (grado de acceso al poder central, niveles de conflicto y fragmentación política) y, por último, tipo y grado de descentralización política. También, de una manera menos puntual, se ha valorado el liderazgo político desarrollado y la existencia o no demanda de una mayor participación e injerencia en la agenda de Gobierno.

Respecto al primer punto, Buenos Aires presenta altos grados de autonomía política que la destaca en el concierto de gobiernos locales de su ámbito nacional de referencia. En principio, esta autonomía le ensancha el camino para implementar modelos de gobierno más relacionales y participativos.

Una mirada general del contexto político porteño nos revela un ambiente institucional de baja intensidad, con solapamiento de funciones entre actores institucionales (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), elusión de las normas, inestabilidad, variabilidad y alta dosis de conflicto.

El análisis demuestra que el color del partido político al frente del Gobierno, junto con el grado de acceso al poder central, determina de algún modo el inicio de estas políticas y de la participación institucional en sí misma. En Buenos Aires, el Partido Radical, junto con un reciente partido de centro izquierda (Frepasso), motorizan los principales cambios en esta materia a la vez que lo hacen en un contexto de fuerte oposición política respecto del Gobierno nacional. A su vez, el reclamo de una mayor participación por parte de grupos organizados de la sociedad civil ha tenido un rol importante durante el cambio de estatus jurídico y político del gobierno de la ciudad.

Pero, luego de esta primera etapa inicial, parece que el color político pasa a ser menos determinante y los otros factores (grado de fragmentación política, conflicto y hasta acceso al poder central), empiezan a pesar más. Como vimos, la fragmentación de las fuerzas políticas hizo imposible avanzar el proceso de descentralización iniciado en 1996 y ello, sin duda, impactó en el desarrollo de la participación. Así también, el renacimiento de la participación institucional así como de aquella que la desborda parecen estar claramente asociados a una variable latente pero evidente: la fuerte crisis de representatividad que vivirá la Argentina en el 2001. Aquí las políticas de participación surgieron más a consecuencia de una estrategia *top down* de oportunismo político frente a la grave crisis política, social y económica, que de la influencia del color político del partido gobernante.

Buenos Aires, también, parece estar indicando que la participación puede no ser el leitmotiv de la izquierda. Una vez recuperada cierta estabilidad política y económica, y reducida en algo la fragmentación tantas veces aludida, se consigue aprobar la Ley de Comunas y el

nuevo diseño participativo de la ciudad comienza a dibujarse nuevamente a partir del 2005 (ya fuera de los límites históricos de este estudio) Como he remarcado en el texto, esto ha sido posible en un momento donde se contaba con plena mayoría de partidos de centro derecha en la Legislatura Lamentablemente, esta última etapa queda fuera del análisis aquí presentado pero, sin duda, será interesante continuar evaluando qué rol juegan estos actores y cómo se materializa finalmente este diseño.

El caso latinoamericano demuestra, asimismo, que la participación puede ser el resultado de una profunda crisis política más que la consecuencia del convencimiento de las clases dirigentes sobre los beneficios de profundizar la democracia local. La crisis política es aquí la clave, más que el afán democratizador de las elites políticas.

Pero esta proposición es parcialmente cierta, o al menos, debiera acortarse en el tiempo. En 1996 durante la discusión del nuevo Estatuto de la Ciudad la participación surge básicamente como una demanda de los partidos de la oposición que, luego, cuando llegan al Gobierno ralentizan ese proceso. En este sentido, la participación se convirtió en un activo electoral más que en un tema de la agenda de la política local.

Luego, a partir del 2000, el rol que juega la crisis política e institucional en la explicación del surgimiento de la participación directa y canalizada por mecanismos ofertados por el Gobierno es tan fuerte que es imposible de negar. Tanto es así que este factor ejerció el rol de una variable “interviniente” dentro de la variable más general de “contexto político”. En este sentido, la participación que se practica en la ciudad a partir del 2002, con la implementación del Presupuesto Participativo, es fruto de una estrategia *top-down* del Gobierno para salvar su propia legitimidad política.

Surge como corolario, prestar la debida atención a procesos coyunturales, pero que pueden ser muy poderosos, trastocando por completo los equilibrios políticos y empujando a los dirigentes a tomar iniciativas arriesgadas e innovadoras que probablemente, en momentos de calma, no hubiesen tomado.

Cuadro 4: Contexto político: resumen del comportamiento de la variable

Factores	Buenos Aires
Tipo de gobierno local	Autónomo con prerrogativas especiales
Color político	Gobierno Radical al inicio, Alianza de centro izquierda hasta la crisis
	Ruptura de esa alianza, Gobierno de centro izquierda
Acceso al poder central	Negativo al comienzo.
	Positivo después.
	Negativo formalmente, pero positivo políticamente
Grado de conflicto y fragmentación política	Alta
Tipo y grado descentralización política	Desconcentración baja
Intensidad institucional	Baja

Fuente: elaboración propia

Anexo

Cuadro A. Itinerario cronológico de hechos políticos en el ámbito nacional y local: caso Buenos Aires

Fecha	Acontecimiento político local o nacional
30 de junio 1996	Elecciones a jefe de Gobierno de la ciudad y convencionales de la ciudad (gana UCR de De la Rúa, y para convencionales el Frepaso con el 35 %, 25 convencionales siendo la fuerza con mayor peso, luego, la UCR con el 27% y 19 convencionales)
6 de agosto de 1996	Asumen el Gobierno de la Ciudad, De la Rúa y E. Olivera como vice (asumen como intendentes y, luego del Estatuto, pasan a jurar como jefe y vicejefe)
De julio a septiembre 1996	Sesiones de la Convención Estatuyente
1 de octubre de 1996	Se vota y aprueba el Estatuto de la Ciudad
24 de febrero 1997	Decreto de Creación de los CGP
Agosto de 1997	Se forma la Alianza entre UCR y Frepaso a nivel nacional y local
26 de octubre de 1997	Elecciones de diputados nacionales y legisladores porteños
30 de octubre 1997	Decreto poder ejecutivo de creación de Cuerpo de delegados comunales
Diciembre 1998	Decreto poder ejecutivo Cuerpo de auxiliares vecinales
Agosto 1999	De la Rúa abandona el cargo de jefe de Gobierno de la ciudad, asume el vicejefe
Diciembre de 1999	Elecciones presidenciales: gana De la Rúa-Chacho Alvarez, Alianza UCR-Frepaso
Mayo 2000	Elecciones de jefe de Gobierno de la ciudad y legisladores porteños: gana Ibarra por la Alianza y en la legislatura dispersión de fuerzas: 11 bloques.
Junio 2000	Disolución de la Alianza UCR-Frepaso a nivel nacional y fractura y renegociaciones en el local.
Agosto 2000	Asumen las nuevas autoridades del Gobierno de la Ciudad: Ibarra (Frepaso) y Felgueras (UCR)
14 de octubre de 2001	Elecciones renovación de diputados nacionales y senadores: gana el voto en blanco y/o anulados y la abstención. El PJ vuelve hacerse con el control de la Cámara de Diputados y Senadores.
Diciembre del 2001	Crisis económica, social y política
Marzo del 2002	Profundización de la fragmentación parlamentaria local: 23 bloques políticos El Poder Ejecutivo local, de espaldas a la Legislatura, organiza e implementa el Presupuesto Participativo: Plan de Prioridades Presupuestarias 2002.
Marzo del 2003	Primer Presupuesto Participativo

27 de abril del 2003	Elecciones presidenciales. Se va a segunda vuelta dado que ninguno de los candidatos alcanzó más del 45% de los votos (Menem, 24%) y el segundo (Kirchner, 22%), ambos del PJ. El 18 de Mayo debía ser la segunda votación, pero dados los resultados de las encuestas donde se preanunciaba una rotunda victoria de Kirchner, unos días antes de esta fecha, el ex presidente Menem decide renunciar a su candidatura y deja así el primer puesto a N. Kirchner
27 de mayo de 2003	Asume la presidencia de la Nación Néstor Kirchner (PJ)
Agosto del 2003	Elecciones legislativas y a jefe de Gobierno. Pierde la reelección a jefe de Gobierno Aníbal Ibarra (Fuerza Porteña, ex Alianza) contra Macri (Compromiso para el Cambio), pero dada la diferencia existente entre ambos, se va a segunda vuelta donde gana Aníbal Ibarra. Sin embargo, Macri obtiene 23 escaños en la Cámara quedando así como primera fuerza política.
10 de diciembre del 2003	Asume Aníbal Ibarra su segundo mandato como jefe de Gobierno de la Ciudad. Ariel Schiffrin, hasta entonces secretario de Descentralización y Participación, en un claro gesto de distanciamiento político con el jefe de Gobierno, deja su cargo y asume como Legislador recientemente elegido y más cercano al grupo de legisladores kirchneristas.
30 de diciembre del 2004	Tragedia de Cromañón: incendio en una discoteca porteña que provoca la muerte de más de 180 personas y cientos de heridos. Posteriormente se descubren varias irregularidades en su habilitación municipal.
Febrero del 2005	La Justicia habilita la recolección de firmas para la revocatoria de mandato del jefe de Gobierno de Buenos Aires.
1 de septiembre de 2005	Aprobación de la nueva Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro B. Elecciones de legisladores, evolución de resultados
1996-2003. Caso de Buenos Aires**

	1996*	1997	2000	2003
P. Justicialista	15%	17,2%	2%	
UCR	27,2%			2,2%
UCD			4,1%	
Alianza de Centro				5,3%
Frente Grande				
Frepaso (Frente País Solidario)	34,5%			
P. Demócrata Progresista				
Alianza Izquierda Unida			4,4%	2%
Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación		56%	36,6%	
Alianza Acción por la República y Nueva Dirigencia	8% **	17%	30,8%	
Partido PAIS (PJ disidente)			6,6%	
Partido de la Generación Intermedia (Peronismo disidente)			2,6%	
Partido Humanista			2,2%	
Partido Obrero			2%	
Buenos Aires para todos (Socialismo Auténtico-de la Ciudad)			2,9%	
Movimiento de Jubilados y Juventud			2,9%	
Fuerza Porteña				13,9%
Autodeterminación y Libertad				12,5%
Frente Compromiso para el Cambio				10,8%
Unión para recrear Buenos Aires				10%
Partido de la Ciudad				10,3%
Frente de la Esperanza Porteña				11,8%
Movimiento Generacional Porteño				7,6%
Partido de la Revolución Democrática				7,4%

*Elección de convencionales encargados de votar el Estatuto de la Ciudad.

**En esta elección, Nueva Dirigencia no hizo alianza

Fuente: Elaboración propia con base a resultados electorales- INDEC.

Cuadro C. Elecciones a jefe de Gobierno 1996 – 2003, porcentajes de votos conseguidos según principales fuerzas políticas: Caso de Buenos Aires.

	1996	2000	2003
P. Radical	39,8%		1,9%
P. Justicialista	18,6%		
Frepaso (La Porta-Ibarra)	26,5%		
Nueva Dirigencia (Beliz y Alianza de Centro)	13,6%		
Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación (Frepaso-UCR)		49,3%	
Fuerza Porteña (Ibarra)			53,5 *
Compromiso para el cambio (Macri)			46,5%
Recrear (Bullrich)			9,8%
Autodeterminación y Libertad (Zamora)			12,3%
Encuentro por la Ciudad: Acción por la República			
7/Nueva Dirigencia (Caballo/Beliz)		33,08%	
Alianza Izquierda Unida		3,4%	
PAIS (Roy)		4,6%	

*Ibarra Gana en segunda vuelta

Fuente: Elaboración propia con base a datos oficiales de resultados electores. IDEC.

Cuadro D. Grado de acceso al Gobierno central: Caso de Buenos Aires.

Partido en el gobierno municipal	Grado de acceso al Gobierno central*
1996 - 1999	Negativo durante todo el periodo,
Unión Cívica Radical (Fernando De La Rúa)	gobierna el Partido Justicialista a nivel nacional.
1999 – 2000	Positivo: gobierna la Alianza integrada por el Partido Radical y el Frepaso
Unión Cívica Radical (Enrique Olivera)	
2000 - 2003	Positivo: desde fines del 1999 hasta mediados del 2000, cuando la Alianza se rompe a nivel nacional y a nivel local, se resquebraja
Gobierno de Alianza entre Frepaso – UCR (Anibal Ibarra)	A fines del 2001 se produce la caída del Gobierno de De la Rúa y el fin de la Alianza.
2003 – 2007	Negativo formalmente, pero cercanos ideológicamente.
Fuerza Porteña (ex Frepaso, segundo Gobierno de Anibal Ibarra)	En el 2003 asume el Gobierno nacional el peronista Néstor Kichner hasta la actualidad.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- ABERS, R. "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil", *Latin American Perspectives*, No. 23:4.(1996) P. 35-53.
- ABERS, R. *Inventing Local Democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- AMORÓS, M. *La Descentralización en Barcelona y en Birmingham*, Paper de Recerca. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, 1999.
- ARROYO, D. "Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en la Argentina", En: García Delgado (ed) *Hacia un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina*. Buenos Aires: UBA, 1997. P. 73-106.
- AVRITZER, L. *Public Deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil*, comunicación presentada en Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin, 2000.
- AVRITZER, L.. "Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre". En: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002,
- BAIOCCHI, G. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments with Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books, 2003.
- BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- BARBER, B. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: California University Press, 1984.
- BATLEY, R. & STOKER, G. *Local Government in Europe: recent trends and changes*. Londres: Macmillian, 1991.
- BOMBAL, I & CAMPETELLA (1997) "Teorías sobre la Evolución de la Sociedad Civil: Argentina ¿siempre un caso atípico?", ponencia presentada al Primer

- Encuentro de la Red de Investigación del Tercer Sector en América Latina y del Caribe.
Disponible en: <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/bombal-camp.pdf>
- BRUGUÉ, Q. & GOMÀ, R. *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel: 1998.
- BUDGE, I. *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- CUNILL GRAU, N. *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD, 1998.
- DAHRENDORF, R. *El Conflicto Social Moderno. Ensayo sobre la política de la Libertad*. Madrid: Mondadori, 1990.
- EISINGER, P. "The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities," *American Political Science Review*, No. 67(1) (March 1973). P. 11-28.
- FINOT, I. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15. Caracas. (1999).
- FINOT, I. *Descentralización del Estado y Participación en América latina, un enfoque crítico*. CEPAL, 1998.
- FISHKIN, J. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la Reforma Democrática*. Barcelona: Ariel, 1995.
- FONT LLOVET, T. "El Gobierno Local: entre el Estado autonómico y la Unión Europea, hacia el pacto local". *Autonomías* No. 20. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (1995).
- FONT, J. & BLANCO, I. "¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", Ponencia presentada en IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.
- FONT, J. *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, WP 210, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002.

- GODIO, J. *Argentina: en la crisis está la solución*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2002.
- GURR, T. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.
- HAGGARD, S & KAUFNAM, R. *The Political Economy of the Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- HAMBLETON, D, BURNS R y HOGGET, P. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Basingstock: Macmillan, 1994.
- HELD, D y POLLIT, C. *New Forms of Democracy*, London: Sage, 1986.
- HIRST, P. *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Institute, Jean Monnet Chair Paper. Robert Schuman Centre, 1994.
- ITURBURU, M. *Municipios Argentinos: Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: INAP, 2000.
- JORDANA, J. SALVADOR, M. & LASAGNA "Descentralización del Estado en América Latina: participación versus políticas públicas". *Agenda, Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, No. 1, (marzo-agosto 1998).
- JORDANA, J. "La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los Procesos de Descentralización en América Latina" Ponencia Presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.
- KESSLER, G. & DI VIRGILIO, M. "La Nueva Pobreza Urbana en Argentina y América Latina", trabajo presentado en el Seminario "Perspectivas on Urban Poverty in Latin America" Washington, Woodrow Wilson Center of Public Policy, 17 de Septiembre, 2003.
- MABILEAU, MOYSER, PARRY Y QUANTIN. *Local Politics and Participation in France and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- MCCARTHY, J. & ZALD, M. "Resource Mobilization and Social Movements: a Partial Theory", *American Journal of Sociology*, Vol 82. (1977).
- MILBRATH, L.W & GOEL, M.L. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally College Pub. Co., 1977.
- NAVARRO YÁNEZ, C. *El Sesgo Participativo*. Madrid: CSIC, 1999.

- NICKSON, A. *Local Government in Latin America*. Boulder Rienner, 1995.
- O'DONNELL, G. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 287-304. Buenos Aires; Paidós, 1997. (Cuadernos del CLAEH No. 61. P. 5-20)
- O'DONNELL, G. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*. No. 5. P. 55-69, (1994).
- OATES, W. "Fiscal Federalism and Economic Development". *National Tax Journal*. No. 2, (1993).
- PARAMIO, L. *Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias*, Documento de Trabajo 98/11, Madrid; CSIC, 1992.
- PARRY, G- MOYSER, G. y DAY, N. *Political Participation and Democracy in Britain*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PERUZZOTTI, E & SMULOVITZ, C. "Accountability Social: la Otra Cara del Control", En: PERUZZOTTI y SMULOVITZ, *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PETERS, G. *Globalization, Institutions and Governance*. European University, 1998.
- PIREZ, P. "La Situación Social de la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires en el Contexto Nacional". *Realidad Económica* No. 150. P. 6-20.(1997).
- PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- ROMERO, L. A. *A History of Argentine in the Twentieth Century*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina (2a. Edición en inglés), 2006.
- ROSENSTONE, S. & HANSEN, J. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York: Macmillan, 1993.
- STOKER, G. *Bringing It All Together. A New Model for London Governance*. London: Association of London Government, 1997.

- STOKER G. *The New Management of British Local Governance*. London: MacMillan, 1999.
- SUBIRATS, J. y BRUGUÉ, Q. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP, 1996.
- SVAMPA, M. (Ed): *Las Dimensiones de las Nuevas Movilizaciones Sociales: las asambleas barriales*. Buenos Aires: CEDES, 2002.
- SVAMPA, M. (Ed) *Movimientos Sociales en la Argentina de hoy, piquetes y asambleas*. Buenos Aires: CEDES, 2002.
- SVAMPA, M. (Ed): *Nuevas Formas Asociativas*, Informe Preliminar. Buenos Aires: CEDES, 2002.
- SVAMPA, M. *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus, 2005.
- TARROW, S. *El Poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 1997.
- VENEZIANO ESPERÓN, A. "Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una Reforma del Estado orientada al ciudadano: la "descentralización participativa" del gobierno de Montevideo (1990-2002)". Premio INAP Andrés Bello, 2005.
- VERBA, S. SCHLOZMAN, K.S. y BRADY, H. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard: Harvard University Press, 1995.
- WALLISER, A. *Participación y Ciudad*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2003.