

Presupuesto Participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Avances y obstáculos en su implementación¹

Por MARÍA LUCILA PASSINI

I.- Introducción

La percepción en la mayoría de las democracias modernas, es que los representantes democráticamente elegidos parecen cumplir sus funciones con prescindencia de lo que prometieron al electorado o de lo que se les reclame una vez elegidos, por lo que se ha instaurado la denominada *crisis de representación política*.

En este contexto, en el que emerge la necesidad de innovaciones institucionales y la creación de procesos de legitimación a través de consensos renovados, distintas reformas constitucionales y legislativas tomaron nota de ello y, a partir de allí, previeron procesos de participación directa o semi directa de la ciudadanía a los efectos de dar un paso más allá de los mecanismos tradicionales de las desgastadas democracias representativas que tradicionalmente ciñeron la participación a la realización de elecciones periódicas de los representantes políticos.

A partir de allí y considerando la evolución que ha tenido el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se estudiará una de las técnicas fundamentales en materia de participación ciudadana directa en los asuntos públicos como es la formación y control del presupuesto incorporada a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su art. 52.

Finalmente, se analizarán las acciones llevadas a cabo por los tres poderes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la implementación de este mecanismo al que se lo ha descrito como una nueva *“esfera pública en la que la sociedad instituye un proceso de cogestión de la ciudad y define los mecanismo de control sobre el estado”*² dando cuenta del estado actual de su desarrollo y de las perspectivas y desafíos futuros.

II.- Democracia representativa y participación. Una mirada desde la Constitución Nacional.

En el ámbito federal, la constitución argentina de 1853-60 estableció en su art. 1 la forma del Estado *“federal”* y la forma *“representativa republicana de gobierno”* especificando luego, que esa representación es indirecta ya que *“el pueblo no delibera ni gobierna sino por intermedio de sus representantes”* (art. 22 CN).

¹ El presente trabajo integra el proyecto de investigación DeCyT 1433 2014-2016 sobre Mecanismos de deliberación ciudadana en materia presupuestaria – Presupuestos participativos en Argentina.

² Medici, Alejandro *“Presupuestos Participativos: derechos y garantías de proximidad. Hacia un marco comprensivo y comparativo en estudio”*, UNLP (2008), 492

Se consagró entonces, un sistema democrático representativo (en términos del art. 36 CN) en el que la representación política de los intereses de la ciudadanía es ejercida a través de representantes democráticamente elegidos a través del sufragio.

De este modo, la democracia representativa se sostiene en un sistema electoral y de partidos políticos, donde “el pueblo tiene un lugar decisivo en el momento de la elección y secundario en la vida cotidiana de la política”.³

En términos de representación y participación, destacados juristas señalan que aquella Constitución en general, y su art. 22 en particular, son el producto de una “idea elitista de la ciudadanía” “hostil a la participación política”⁴, en el que la representación tenía un “objetivo claro consistente en alejar al pueblo del gobierno de la cosa pública”⁵.

A su vez, este artículo ha sido utilizado por posturas restrictivas en materias de participación ciudadana -sobre todo previo a la reforma constitucional de 1994, para abogar en contra de la utilización o reglamentación a nivel nacional de institutos que impliquen una mayor participación ciudadana propios de una democracia semi-directa o participativa. Asimismo, aún luego de la reforma, sostuvieron que las formas de participación semi directa o participativa incluidas en ella tienen carácter “excepcional”⁶

Contrariamente a esta postura restrictiva a la participación, ya en el 1984 en el caso “*Baeza, Aníbal R. c. Gobierno Nacional*” si bien la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la acción por ausencia de “caso”, el Dr. Fayt, esbozó los alcances del derecho a la participación ciudadana⁷.

Por otra parte, destacados constitucionalistas sostienen que el derecho a la participación ciudadana tenía como fuente el artículo 33 de la Constitución, como un derecho no especificado que se desprende del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno y del artículo 37, según el cual la Constitución

³ Corti, Horacio “Derecho Constitucional Presupuestario”, Ed Lexis Nexis, 2007, pág. 388,

⁴ Gargarella, Roberto (comp) “La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria, Siglo XXI Editores, 2011, pág. 227”

⁵ Corti, *ob cit.* pág. 89

⁶ Al respecto, el Dr. Cassagne sostiene que “...que en los casos en que el derecho de participación deriva de la ley el mismo no puede conculcar el carácter representativo de nuestra forma de gobierno (art. 1º C.N.) ni la prohibición de que el pueblo se arrogue directamente el derecho a deliberar y a gobernar pues, conforme al art. 22 de la C.N., “*el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*”. Agrega, citando al Dr. Badeni que “Esto es así porque, en nuestro sistema constitucional, el derecho de participación de los ciudadanos se reconoce, sólo en forma excepcional, en los supuestos del derecho de iniciativa para presentar proyectos de leyes (art. 39 C.N.) y de consulta popular vinculante (art. 40 C.N.), lo que no altera el carácter representativo que, como principio general, tipifica la forma de gobierno adoptada por la Constitución. Se trata de fórmulas de democracia semi-directa que, al admitirse de esa manera excepcional, resultan de interpretación restrictiva. (**“LA TRANSFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA LNPA” EN WWW.CASSAGNE.COM.AR**)

⁷ En este sentido, el Dr. Fayt sostuvo “El advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular”.

“garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular”⁸

Otra de las interpretaciones a favor de que la participación ciudadana ya estaba garantizada en la Constitución 1853-1860 sostiene que “nada obsta a que el pueblo ejerza su soberanía a través de las normas jurídicas que crean, organizan y reglamentan el propio Estado de derecho” por lo que “la prohibición contenida –en el art. 22 CN- por la cual “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución” debe interpretarse como: el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución, y de los canales institucionales que las leyes y reglamentos dispongan a tal efecto”.⁹

De todos modos, es la reforma constitucional del año 1994 la que, entre otras modificaciones, particularmente la jerarquización constitucional de los principales tratados internacionales de derechos humanos, incorpora en forma expresa algunas formas de participación política directa y mecanismos de control del poder por la ciudadanía como la iniciativa popular y la consulta popular (art. 39 y 40 CN). Asimismo, se consagra la participación de asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control (art. 42)

A su vez, entre los Tratados de Derechos Humanos incorporados al art. 75 inc. 22 CN que reconocen el derecho a una participación sustantiva de la población en los asuntos públicos, cabe mencionar el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Todos ellos, en términos similares, reconocen que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de *participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos*. También el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra que “*todos los ciudadanos gozarán [...] sin restricciones indebidas*” del derecho y la oportunidad de participar.

Por su parte, varios instrumentos internacionales comprometen al Estado argentino a crear mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil e incorporan el derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública y otras formas de participación de la sociedad, a fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción¹⁰.

En este nuevo escenario, algunos autores afirman que “el texto de la Constitución hoy vigente se ha comprometido –de un modo cada vez más sólido y

⁸ GELLI, MARÍA A., *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, t. 1, Buenos Aires, La Ley, 2008, 4ª ed. ampliada y actualizada, p. 383

⁹ Scheibler, Guillermo “Participación: una ciudadanía activa para una administración transparente”, LEP 2007

¹⁰ Convención Interamericana contra la Corrupción (artículo III.11) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículos 5.1 y 13).

explícito- con una noción de democracia abierta, participativa, inclusiva y deliberativa muy diferente a la que parecía dominante en 1853 en nuestra clase dirigente”¹¹.

A su vez, tal vez con una visión *menos optimista* respecto a los alcances de los mecanismos participativos incorporados a la Constitución Nacional, Corti sostiene que la iniciativa y consulta popular no modifican la estructura fundamental del sistema que sigue organizado en torno a un sistema de partidos y al Congreso como lugar por excelencia de expresión del pluralismo de la sociedad. Es decir, se trata de mecanismos de uso puntual y esporádico que no dan lugar a prácticas cotidianas de participación popular”.¹²

Prueba de ello es el hecho que la iniciativa popular no puede versar sobre uno de los mecanismos pilares para lograr una participación plena de la ciudadanía en los asuntos públicos como lo es el “presupuesto”¹³ –entre otras materias-

En este escenario, podría acordarse que estas técnicas de participación incorporadas a la Constitución Nacional constituyen, incluso a pesar de ciertas restricciones, *un paso adelante* en la construcción y desarrollo de prácticas e instituciones que doten de mayor consenso y legitimidad al accionar del Estado y generen una democracia sustantiva.

III.- El Derecho de Participación en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires Sus alcances.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su preámbulo consagra una “...democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos...” y, en su artículo 1º, establece la organización de sus instituciones como “**democracia participativa** y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa...”.

A partir de allí, la Constitución de la CABA introdujo mecanismos que refuerzan la participación popular directa en los tres poderes del Estado Local: las audiencias públicas (artículo 63), la iniciativa popular de leyes (artículo 64), el referéndum obligatorio y vinculante (artículo 65), la consulta popular no vinculante (artículo 66), la revocación del mandato (artículo 67); el sistema de “doble lectura” para el trámite parlamentario de determinadas leyes que incluye la celebración de una audiencia pública bajo pena de nulidad con carácter previo a la sanción definitiva del proyecto (arts. 89 y 90) y, el mecanismo participativo por excelencia que es el presupuesto participativo (art. 52).

Por su parte, en el ámbito del Poder Judicial se consagraron mecanismos de mayor participación ciudadana como la acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia (art. 113 inc. 2) que contempla la realización de

¹¹ Gargarella, *ob. cit.* pág. 227

¹² Corti, *ob cit*; pág. 389

¹³ Corti; *ob cit*; pág. 389

audiencias públicas en su proceso y la amplia legitimación prevista para el amparo colectivo (art. 14).¹⁴

Resulta entonces que el modelo de gobierno establecido por el convencional constituyente de la Ciudad junto con las técnicas y herramientas de participación ciudadana previstas en la Constitución porteña -particularmente el presupuesto participativo- reorientan el sistema político de la Ciudad hacia una democracia deliberativa en la que la legitimidad de las decisiones, entendida como la existencia de razones para ser obedecidas, está fuertemente influenciada por la posibilidad de participación de las personas en dicho proceso decisivo.¹⁵

Lo expuesto da cuenta, tal como lo sostiene Corti que, las técnicas de democracia semi directa que se insertan en el contexto de una democracia representativa, no cambian sus ejes estructurales de organización. En cambio, sí lo hacen cuando el Estado se configura como una democracia participativa porque la participación está inserta en todas las técnicas de organización del Estado más allá de que perduren las formas de representación tradicionales: “el valor político central no es la representación, sino la participación”.¹⁶

IV.- El presupuesto participativo como política pública participativa por excelencia.

El presupuesto participativo (en adelante PP) es una política de participación popular que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa). Es definido como una forma de gobierno de lo público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión¹⁷.

Se trata, en palabras de Gabriel Pereira, de una herramienta para “democratizar la democracia”¹⁸, es decir que “...la conquista del gobierno por medio del voto popular no agote la participación de la sociedad sino, al contrario, permita iniciar otro proceso, generando dos focos de poder democrático: uno, originario del voto; otro originario de las instituciones directas de participación.”¹⁹

Uno de los primeros responsables del PP en Porto Alegre²⁰ sostuvo que “Esta experiencia rompe con la visión tradicional de la política en la que el ciudadano limita su participación política en el acto de votar y los gobernantes electos pueden hacer lo que ellos quieren a través de políticas tecnocráticas, populistas y clientelísticas. El

¹⁴ Scheibler, Guillermo “Buenos Aires, Ciudad de Comunas” LL 2006-F, 1035

¹⁵ Nino, Carlos “La Constitución de la Democracia Deliberativa”, Gedisa, 1997

¹⁶ Corti; *ob cit.* pág 393

¹⁷ Sousa Santos, Boaventura de (1998): Subjetividad, ciudadanía y emancipación”. Siglo del Hombre Editores. Bogotá (Lopez Acotto Alejandro, Martinez Carlos y Adaro Cristian “El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política.

¹⁸ Pereira, *ob. cit.*; pág. 250

¹⁹ Genro, Tarso y De Souza Ubiratán “ Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre”, pág. 25, Eudeba, 2000.

²⁰ El pp tiene su origen en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil. A partir de la experiencia existoas en ese estado se replicó en otros estado de Brasil y luego en muchas ciudades de los distintos continentes.

ciudadano deja de ser un simple coadyuvante de la políticas tradicional para ser protagonista activo de la gestión pública”²¹.

De este modo, en el marco de lo que se ha denominado “una esfera pública no estatal”²² el ciudadano en forma individual o a través de asociaciones puede involucrarse desde la planificación de prioridades en la asignación del presupuesto hasta su ejecución a través del seguimiento del mismo.

En igual sentido, se ha dicho que el derecho de participación, particularmente en la ley de presupuesto, reviste de una notable trascendencia ya que el presupuesto incide en el nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales puesto que su satisfacción se encuentra directamente relacionada con la determinación de cuál es el “máximo de los recursos de que se disponga” (art. 2.1. PIDESC, art. 26 de la CADH, etc.).”²³

En nuestro país, en la actualidad, se ha conformado una “Red Argentina de Presupuesto Participativo” compuesta por un Consejo Directivo compuestos por representantes del Gobierno Nacional y Local, cuenta con un estatuto propio y una declaración de principios²⁴.

V.- El Presupuesto Participativo en la CABA: Marco normativo y particularidades en su desarrollo. Experiencias.

El artículo 52 de la CCABA consagra el carácter participativo del presupuesto y precisa que “[l]a ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos.”

Estamos entonces ante una norma que exige expresamente el dictado de una ley para poder materializar sus disposiciones por lo que resulta una obligación para la legislatura sancionar dicha una norma en los términos previstos en la CCBA.

Sin embargo, luego de casi diecinueve años de adoptada la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad no ha sancionado dicha ley, lo que da cuenta de la falta de voluntad política, por parte de todos los partidos que componen ese cuerpo, de que la participación ciudadana en el diseño del presupuesto sea un tema de la agenda pública de la Ciudad.

No obstante ello, existen normas de distinto rango que tornan exigible la participación ciudadana en el presupuesto.

Comenzando cronológicamente por la actividad desplegada por la Legislatura de la CABA, deben señalarse las disposiciones sobre la materia que contiene la **ley 70** de “Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires”. En su **artículo 9** prescribe que *“se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual (...) A esos*

²¹ Genro y De Souza; *ob cit.* pág. 54.

²² Odir, Alberto Tonoller, Ocamiento participativo: análoze de uma experiencia cocreta, [www, worldank.org](http://www.worldank.org)

²³ “GARCIA ELORRIO JAVIER MARIA CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)” EXP 35421/0, JCAyT N°13, CABA

²⁴ <http://www.rapp.gov.ar/>

efectos se articularán los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo.

Seguidamente, en el **artículo 10** establece que *“los sistemas establecidos y regulados por esta Ley y toda norma que se dicte en consecuencia tendrán en consideración las prioridades de asignación de recursos elaboradas por instancias de participación de la población”*.

Asimismo, en el **artículo 29** establece que *“El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento”*

Finalmente, **en la cláusula transitoria segunda** indica que el presupuesto participativo será sancionado en el año 1998.

De estas disposiciones surgen algunas certezas y algunas dudas en relación a los estándares mínimos que esta ley fija respecto de la ley específica de presupuesto participativo que la Legislatura debe sancionar.

Comenzando por las primeras, resulta claro que esta ley no reglamenta al art. 52 CCBA en tanto ella misma establece que la ley de presupuesto participativo debía ser sancionada en el año 1998 por lo que es indiscutible que se está refiriendo a una norma específica e inexistente al momento.

A su vez, es indiscutible que se encuentra vigente una norma que establece los requisitos mínimos para la implementación del PP por lo que debe ponerse en funcionamiento a través de los mecanismos que el Poder Ejecutivo establezca. Por ello, su cumplimiento es exigible y así lo ha entendido tanto el Juzgado de Primera Instancia como la Sala I de la Cámara Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA en el precedente citado.

Paralelamente, el interrogante que surge es el siguiente: ¿podría considerarse constitucional una eventual **ley especial posterior**, sancionada por la legislatura en cumplimiento del mandato del art. 52 CCABA, que limite la participación directa *a la etapa de elaboración* del presupuesto es decir, sólo a la etapa de *“asignación de recursos”*? o, por el contrario, ¿debe necesariamente respetar el “piso mínimo” que establece esta ley, esto es, “participación ciudadana directa **en la elaboración y el seguimiento del presupuesto**”?

Así, pareciera que, como mínimo y aún tratándose de una ley especial posterior, deberá pasar por el escrutinio *de no regresividad normativa* en forma “preventiva”.

Ello implica que, al momento de debatir la ley especial en materia de presupuesto participativo, los legisladores debieran tener en cuenta que ésta no podría suprimir, limitar o restringir derechos concedidos por la ley 70, so riesgo de violar el principio constitucional de “prohibición de regresividad”²⁵

²⁵ Como sostiene el Dr. Balbín en su voto en el fallo de la Sala I en el caso “García Elorrio” el principio de no regresividad (art. 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), no resulta exclusivo del campo de los derechos económicos, sociales y culturales sino que también es aplicable al ámbito de los derechos civiles y políticos.

VI.- Actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo y Ley de Comunas

En el año 2002, se realizó la primera experiencia de presupuesto participativo en el ámbito de la CABA creándose a través de la resolución 99/SDyPC/2002²⁶ la Unidad Ejecutora Central de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2003 y el Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo (integrado por representantes del Gobierno, de Organizaciones No Gubernamentales y por los consejeros elegidos por los vecinos en los foros barriales).

Ese mismo año, se ejecutó el Plan de Prioridades Barriales 2002 cuyos resultados se publicaron en el sitio web del GCBA.²⁷

Seguidamente, en el año 2003, la entonces Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del GCBA elaboró el Plan de Presupuesto Participativo 2003 en el que se establecieron los objetivos del plan, la estructura de la gestión y el funcionamiento de cada unidad, los criterios de regulación del PP, núcleos temáticos, el sistema de participación, entre otras especificaciones. Los resultados de la experiencia pueden verse en la página oficial del GCBA²⁸.

Para el año 2004 la misma Subsecretaria elaboró un Reglamento de Presupuesto Participativo en el que desarrollaron aún más las instancias de participación, los criterios de regulación la integración y votación, entre otros, cuyos resultados también están en el sitio web citado.

En un primera etapa (prioridades 2002) la publicación en el sitio web fue diseñada para indicar el Centro de Gestión y Participación (CGP) que se trata, el núcleo temático y la prioridad dada por los vecinos a éstos junto con el **“estado en el que se encuentra el proyecto”**, esto es, si estaba ejecutado, en ejecución, en licitación u observado²⁹.

Sin embargo, la publicación web para los presupuestos 2003 y 2004 eliminó el ítem *“estado del proyecto”* y sólo indica una ficha con las acciones a realizar sin especificación del estado en el que se encuentran lo que implicó un retroceso en términos de transparencia y publicidad.

Lejos de mejorar este sistema, la Subsecretaria estableció un nuevo Reglamento para el presupuesto participativo 2005 pero los resultados de éste ni siquiera fueron colocados en la página de internet.

Previo a continuar con el “desarrollo” normativo y los avatares de esta experiencia participativa, no puede dejar de mencionarse quizá como causa coadyuvante al declive de la implementación de esta herramienta, que tanto el “plan de prioridades 2002 y el PP 2003” así como los Reglamentos para el PP 2003 y 2004 no formaron parte de los anexos de las resoluciones que establecieron los consejos

²⁶ Luego, las resoluciones 106/SDyPC/2002 y 169/SDyPC/2002 modificaron los integrantes del Consejo Provisorio.

²⁷ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/prioridades2002/?menu_id=6289

²⁸ Ver http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/pp2003/?menu_id=6291

²⁹ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/prioridades2002/?menu_id=6289

provisorios del PP ni estuvieron previstos en norma alguna por lo que no tienen regulación normativa de ningún tipo.

Finalmente, las únicas **acciones** que siguieron por parte del Poder Ejecutivo fueron la Resolución Nº 104/MGPYDG/07 dictada por el Ministro de Gestión Pública y Descentralización en la que estableció nuevas pautas para el presupuesto participativo y, la Resolución 25/SSATCIU/08 que nunca publicada en el Boletín Oficial.

VI.I- La ley de Comunas 1777/2005

En primer lugar, debe señalarse que esta ley no cumple con el mandato del art. 52, en tanto se dictó en virtud del mandato contenido en el art. 127 CCABA y en relación a lo establecido en los demás artículos del título sexto de la CCBA entre los que se encuentra el art. 131 que prevé que “...cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias...”.

Sin perjuicio de ello, esta ley pretende reforzar el mandato participativo previsto en la CCABA al establecer que las comunas constituyen unidades descentralizadas de gestión política y administrativa siendo algunos de sus propósitos “Facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos”, así como “Promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa” y “Consolidar la cultura democrática participativa” entre otros.³⁰

Cabe destacar que como el régimen de gestión no es autónomo, no tienen facultades para elaborar su propio estatuto ni para elaborar su presupuesto lo que demuestra, una motivación del constituyente de mantener un poder relevante en la administración central, que en principio parecería no corresponderse con el tipo de gobierno que el constituyente paralelamente, eligió para la ciudad (art. 1 CCABA)

Por su parte, la ley prevé que la participación directa se canalice a través de los Consejos Consultivos Comunes conformados por todos los vecinos y organizaciones de la Comuna que tengan voluntad de participar en los asuntos públicos de los barrios que la componen ya sea en forma individual, o como miembros de organizaciones no gubernamentales, entidades vecinales, partidos políticos, redes u otras formas de organización sin percibir compensación económica alguna por sus servicios.³¹

Sus funciones, en términos generales, se centran en canalizar y organizar las demandas vecinales y pueden sintetizarse en elaborar en forma participativa la propuesta del Plan y Presupuesto Anual de la Comuna, asegurar que los vecinos estén informados sobre la gestión pública, Controlar la ejecución del presupuesto de la Comuna, entre otros.³²

Por su parte, un dato importante en términos de participación es que las recomendaciones del Consejo son de consideración obligatoria por parte de la Junta Comunal³³ pero no son de carácter vinculante por lo que el Consejo enviará el

³⁰ Art. 3 incs. b.d.g ley 1777

³¹ Art. 34 ley 1777

³² Las funciones del Consejo Consultivo están previstas en el art. 35 ley 1777

³³ Art. 37 ley 1777

proyecto de presupuesto en el que participaron los vecinos de las comunas pero será la Junta Comunal³⁴, elegida a través de los canales representativos clásicos la que tendrá la decisión final respecto.

Dentro de las competencias exclusivas de las comunas que enumera el art. 128 CCABA y el art. 10 de la ley 1777 se encuentran: **a)** “La elaboración y ejecución de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual”. Se prohíbe la creación de cualquier tipo de impuestos, tasas o contribuciones por lo que carecen de autonomía fiscal. Tampoco les está permitido autofinanciarse porque la no pueden endeudarse; **b)** la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía y; **c)** la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes.

Estos y sólo éstos son los asuntos en los que los habitantes de la ciudad pueden participar en caso de contar con presupuesto.

Lo expuesto muestra por un lado, la imposibilidad material de cada comuna para llevar adelante procesos participativos en la elaboración del anteproyecto de presupuesto y, por otra parte, en términos cualitativos, que los núcleos temáticos “participables” en el presupuesto comunal son mucho más acotados que los previstos en los “*reglamentos*” y en la Resolución 104/2007 e incluso en la no publicada Res. 25/2008³⁵.

Pareciera entonces que, comparando las acciones de los poderes ejecutivo y legislativo, habría existido un inicio bastante auspicioso en términos de participación en el presupuesto (entre los años 2002/2006) en el marco de políticas implementadas por el Poder Ejecutivo para luego desacelerarse hasta ni siquiera llevarlo a cabo.³⁶

VII.- La “Judicialización del PP”. El rol del Poder Judicial

En virtud del mandato constitucional de afianzar la justicia, en la Ciudad de Buenos Aires, el Poder Judicial como garante de los derechos y garantías de los ciudadanos reconocidos en la Constitución Nacional y en la CCABA, intervino en dos oportunidades en materia de presupuesto participativo a los efectos de controlar la legalidad y constitucionalidad de la acción en un caso, y la inactividad u omisión en el otro, de los poderes ejecutivos y legislativos del Estado Local en la aplicación del mandato del art. 52 CCABA.

Debe señalarse también que el Poder Judicial de la Ciudad se ha caracterizado por estar a la vanguardia en el litigio estructural de los derechos económicos, sociales y culturales y también de los derechos políticos.

³⁴ Título II ley 1777

³⁵ Ambas resoluciones establecen dos tipos de talleres en los que se trabajan: a) proyectos sociales: referidos a cultura, salud, educación, deportes, derechos humanos y empleo y, b) proyectos urbanos referidos a espacio público, medio ambiente y desarrollo urbano.

³⁶ En la página oficial del GCBA <http://www.buenosaires.gob.ar/comunas>, cada comuna establece dos apartados “obras comunales” y “participación ciudadana” en los que ni siquiera se informa si se ha efectuado la instancia de presupuesto participativo ni tampoco, en su caso, resultados y obras que ellas comprenden.

El primero de los precedentes, “Desplats”³⁷ data del año 2004. Allí se trató de una acción de amparo iniciada por un ciudadano que cuestionó el procedimiento realizado en el Centro de Gestión y participación (CGP) respecto a la votación de prioridades y elección de consejeros del área barrial del presupuesto participativo entendiendo que ello afectaba sus derechos de rango constitucional.

En relación al derecho a la participación y la importancia de la reglamentación del presupuesto participativo, la Sala II FCAyT fijó importantes criterios de interpretación.

En primer lugar, sostuvo que el Art. 11 de la CCABA que impone a la Ciudad el deber de remover los obstáculos que impidan la plena participación ciudadana, es “...un principio de participación que impregna todo el articulado de la Constitución local”. Asimismo, sostuvo que la sanción de una ley de presupuesto participativo permitiría la constitución de “un espacio local” muy adecuado para las experiencias participativas,

A su vez, consideró que se trata de una herramienta en cuyo marco rigen primordialmente los principios de autorregulación, autogestión y autonomía frente al poder central del Estado.

Finalmente, la Sala revocó la sentencia de primera instancia que había rechazado la acción, hizo lugar a la misma y ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que celebre una nueva Asamblea para lo cual le ordenó efectuar una nueva convocatoria publicitada en debida forma.

El otro precedente ya citado que data del año 2014 es “García Elorrio”³⁸. En este caso un ciudadano dedujo acción de amparo contra el GCBA y la Legislatura de la CABA por considerar que existe una “arbitraria omisión de los demandados de proyectar, sancionar y promulgar la ley prevista en el art. 52 de la CCABA lo que configura, según su criterio, una lesión a su derecho y de todos los ciudadanos de participar en la formulación del presupuesto en los términos del citado art. 52 y afecta directamente el carácter de democracia participativa que la Constitución consagra para la Ciudad de Buenos Aires en su art. 1.

El fallo de primera instancia, luego de un exhaustivo análisis sobre la idoneidad de la acción, la legitimación del actor, el carácter colectivo del derecho a la participación en el presupuesto, su incidencia en los derechos económicos, sociales y culturales, el marco normativo del PP en la CABA y el control de constitucionalidad de la omisión de los poderes del estado denunciada, hizo lugar parcialmente a la acción de amparo interpuesta en tanto sólo condenó al GCBA a que **a)** instrumente adecuadamente los procedimientos participativos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos que prevé el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad, en los términos de los artículos 9º, 10º y 29 de la ley 70 los que, como mínimo, deben cumplir con el artículo 11 de la Ley de Procedimientos Administrativos; **b)** aplicar los recaudos de publicidad previstos en el artículo 45 de la Ley 6 para la difusión de las principales

³⁷ Cámara Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad, Sala II, “Desplats, Gustavo María c/ GCBA”, expte. n° 8279/0, 06/04/2004

³⁸ *Fallo cit.* “GARCIA ELORRIO”. El fallo no se encuentra firme ya que el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia de la CCAyT.

instancias de participación y, **c)** establecer un mecanismo que asegure la participación en la etapa de “seguimiento” de la ejecución de las prioridades de asignación de recursos aprobadas.

Por su parte, la Sala I de la CCAyT³⁹ luego también de un pormenorizado análisis sobre cada una de las cuestiones planteadas, confirmó parcialmente la resolución de primera instancia en tanto revocó el punto referido al “mecanismo de seguimiento” y, contra esta decisión el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad.

Lo expuesto da cuenta que el Poder Judicial hasta el momento ha ejercido un rol fundamental a los efectos de garantizar el derecho a la participación de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo criterios claros y concretos respecto de los alcances de este derecho, por lo que sería deseable que el Tribunal Superior de Justicia -de mantenerse las cuestiones que dieron origen a la acción- reforzara estos criterios puesto que daría un claro mensaje a la ciudadanía sobre la exigibilidad de su participación en la elaboración del presupuesto

Por último, cabe mencionar un reciente precedente del Tribunal Superior de Justicia del año 2014⁴⁰ que no trata directamente la participación ciudadana en el presupuesto, pero incide directamente en él en tanto allí se debatía la transferencia de competencias y servicios a las comunas -espacios en los que la ley prevé la participación ciudadana en el presupuesto- así como el Decreto 376/1⁴¹ por considerar que sus disposiciones implican una indebida restricción de las competencias comunales.

Allí, el Tribunal Superior de Justicia por razones formales, y con una interpretación restrictiva respecto de la legitimación y el alcance del control judicial, revocó la sentencia de la Sala II que declaró la ilegitimidad del Decreto 376 por considerar que se trata de un reglamento contrario a los preceptos constitucionales plasmados en el Título Sexto y las normas legales reglamentarias (leyes 1777, 3233 y 3719).

Este precedente en tanto limita el fortalecimiento de las comunas y con ello la posibilidad de que existan en esos ámbitos mayores y verdaderos mecanismos participativos, mantiene los obstáculos existentes para alcanzar el pleno desarrollo de una democracia participativa (art. 1 CCABA).

VIII.-Algunas consideraciones finales...

En primer lugar, el derecho a la participación ciudadana sobre las prioridades presupuestarias resulta operativo y exigible conforme el marco jurídico integrado por

³⁹ Cámara de Apelaciones CAYT - Sala I “GARCIA ELORRIO JAVIER MARIA CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, EXP 35421/0, Buenos Aires, 30 de junio de 2014

⁴⁰ Tribunal Superior de Justicia, CABA, “Gentilli, Rafael Amadeo y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” Expte. n° 9986/13, 16 de julio de 2014

⁴¹ El DECRETO N° 376/GCABA/11 (B.O N° 3270) modifica la estructura organizativa del poder ejecutivo de la CABA y crea en el ámbito de la Subsecretaría de Atención Ciudadana las unidades de atención ciudadana

la Constitución Nacional, los tratados internacionales con jerarquía constitucional y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, en un nivel jerárquico inferior, la ley 70 prevé la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto de la Ciudad. Si bien esta ley no resulta reglamentaria del mandato constitucional del art. 52 CCABA, se encuentra vigente y por ello su cumplimiento resulta igualmente exigible.

En segundo lugar, se plantean interrogantes respecto a los estándares que deberá cumplir la ley que eventualmente sancione la legislatura en relación al alcance del derecho de participación ciudadana que consagran las normas hoy vigentes.

En tercer lugar, ha quedado evidenciada la falta de voluntad política de los poderes del estado primigeniamente obligados a implementar este mecanismo participativo: el Poder Legislativo no sancionó la ley que reglamente el art. 52 CCABA y el Poder Ejecutivo ha dejado de implementar estrategias y programas de participación ciudadana en el presupuesto. Ello llevó entonces a la intervención del Poder Judicial para controlar las omisiones inconstitucionales denunciadas.

Más aún, podría pensarse que la voluntad política de estos poderes iría en el camino inverso, es decir, en desmedro del desarrollo del PP en la Ciudad. Indicio de ello, es el hecho de que ante la intervención judicial que le ordena al GCBA la publicación del reglamento que establezca para la elaboración del presupuesto participativo así como la previsión de mecanismos para su seguimiento, el Poder Ejecutivo lejos de ponerse a trabajar junto a la ciudadanía sobre el tema, apeló esa decisión y también interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia de la Cámara que, incluso, había acotado los alcances del fallo de primera instancia.

Por su parte, resulta paradójico y poco alentador el hecho que tratándose de un mecanismo que amplía las bases de la participación ciudadana, éste no sea implementado por aquellos poderes que son elegidos por la ciudadanía y la representan, la situación sea dirimida en instancia judicial y, aún en ella, el Poder Ejecutivo se oponga a cumplir los requisitos mínimos que éste establece para su implementación.

En definitiva, si bien el PP supone una inversión de la forma tradicional de toma de decisiones (de arriba hacia abajo) su efectiva implementación depende de una decisión de las esferas de poder estatal de ampliar la participación ciudadana y establecer los mecanismos para que ella tenga lugar.

Ello además no puede ocurrir como evento espasmódico del gobierno de turno sino que una cada vez mayor y sostenida participación requieren políticas de mediano y largo plazo así como un marco normativo consensuado que facilite su aplicación.

La Ciudad hoy está lejos de ello pero cuenta, sin duda, con todos los recursos y mecanismos institucionales para retomar un camino dirigido una efectiva implementación.