

EVALUACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CABA

Informe Interactoral elaborado
en el marco del proyecto
Partícipes de Asuntos del Sur



Desde fines de la década de los '80 hasta la pandemia del Covid-19, las políticas de participación ciudadana han proliferado en todo el mundo, pero el contexto marcado por el aislamiento social plantea nuevos desafíos para que estos espacios se repiensen, ya que las reuniones durante la pandemia no son opciones prudentes.

La combinación de aislamiento y gobiernos que se repliegan puede tener un fuerte impacto en las instituciones participativas. Lograr que no se vacíen y continúen funcionando es sólo un comienzo, hacerlas extensivas a todo el territorio y que la ciudadanía forme parte de la toma de decisiones junto a los Estados, es el horizonte.

La Ciudad de Buenos Aires además de haber sido reconocida por su política de Gobierno Abierto, cuenta con diversas herramientas institucionales y digitales que es necesario conocer y analizar para poder seguir impulsando su uso en un escenario donde la participación se encuentra signada por el aislamiento. Deben plantearse como espacios donde, pese a la situación, efectivamente existan colaboración, debate e innovación social.

Potenciar las herramientas digitales y adecuarlas al panorama actual es una opción, como el chatbox¹⁴⁷ o las reuniones virtuales. Pero no hay que perder de vista problemas estructurales, si las herramientas digitales previamente no se encontraban extendidas al total de la población o son tomadas como meras herramientas administrativas, difícilmente se logren instancias de debate y co-creación entre gobierno y ciudadanía. Este es uno de los desafíos más importantes, identificar las falencias en las instituciones y herramientas participativas que ya se encontraban en funcionamiento, pensarlas en este contexto y trabajar para que la digitalización total permita la deliberación e incidencia ciudadana.

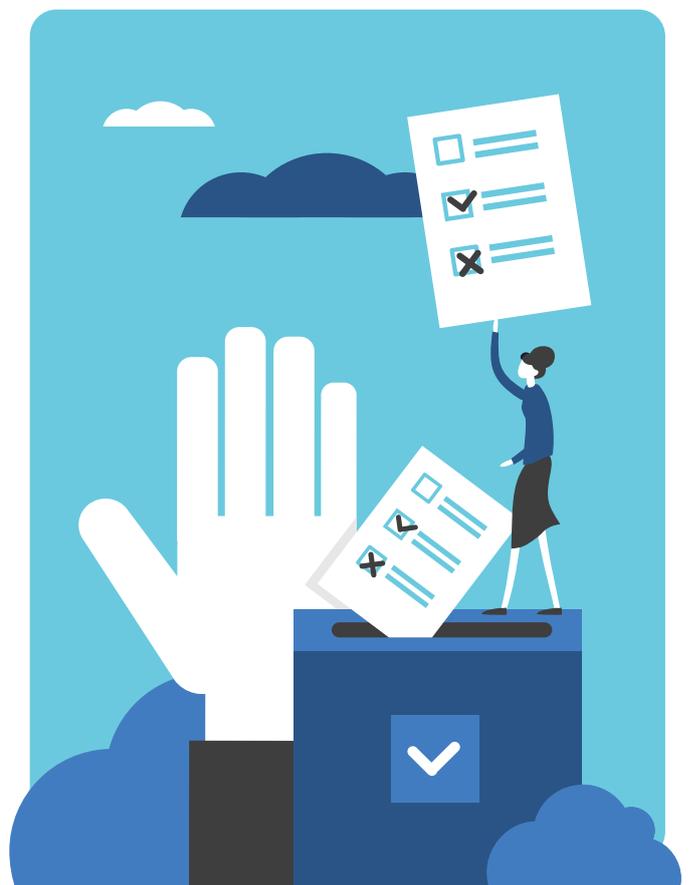
La situación actual puede ser una oportunidad para repensar la participación ciudadana en conjunto y de manera creativa, pero debemos identificar posibles obstáculos que vayan en detrimento de la inclusión de voces.

¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Desde la década del ochenta, en el marco de las reformas institucionales de los Estados, se observa una constante proliferación de mayores mecanismos de participación ciudadana, para generar gobernanza. Algunos de estos fueron los presupuestos participativos, los consejos vecinales, las conferencias nacionales, los referendos y las iniciativas ciudadanas, entre muchos otros. Estos mecanismos fueron introducidos con la intención explícita de asignar un rol a la ciudadanía en la definición de las cuestiones públicas; resolver los problemas de intermediación del poder; fortalecer las democracias liberales y los vínculos entre la ciudadanía y los gobiernos.

¿QUÉ IMPLICA LA PARTICIPACIÓN?

Después de siglos de la vigencia de un modelo de gestión pública basado en la jerarquía y el racionalismo legal, innovar el modelo de administración del Estado ya no era una opción. La participación implica mayor presencia y acción de la ciudadanía en diferentes instancias para la propuesta y la toma de decisiones en aspectos que pueden llegar a afectarles. Así, encontramos como ejemplos de participación, el mecanismo de presupuesto participativo (PP). Este es proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal.



La primer experiencia de **Presupuesto Participativo** en Argentina surgió en la ciudad de Rosario, tras la crisis económica y social de 2001, como respuesta a las necesidades de relegitimación de las autoridades políticas y de reequilibrar el abismo económico-social entre ciudadanos/as. El objetivo era **consolidar dispositivos más justos de redistribución de los recursos a nivel local**, como un modo de reconstruir el vínculo entre Estado y Sociedad. A partir de 2007/2008 el Presupuesto Participativo tomó envergadura y comenzaron a utilizar esta herramienta varios municipios, entre ellos, **Morón, La Pata, San Miguel, Bella Vista, Ciudad de Córdoba, Godoy Cruz**. Por su raíz territorial y de conectividad con el gobierno local, el PP presupone alguna forma de

organización del territorio en unidades menores (barrios, foros, distritos, etcétera).

Por esto, su implementación promueve o se inscribe en estructuras con diversos grados de desconcentración funcional o descentralización previa. El proceso busca **orientar la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables** y constituye un canal de difusión de debates públicos, con un alcance diferente según los casos. Además, mediante el PP se abren las puertas a un proceso de cogestión de los asuntos públicos entre el gobierno y la sociedad contribuyendo, así, a la profundización de la democracia en el espacio local. Tales como iniciativa legislativa, consejos deliberativos, toma de decisión digital.



HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CIUDAD DE BUENOS AIRES (CABA)



En lo que respecta a CABA, existen diversos mecanismos de participación. Algunos más tradicionales, estipulados por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, la cual establece el carácter participativo del gobierno en varios de sus artículos e incorpora instrumentos necesarios para el ejercicio de dicha participación, entre los que se encuentra el Artículo 52, que fija el carácter participativo del presupuesto y la necesidad de estipular por Ley los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos. Sin embargo, al día de hoy, las disposiciones del citado artículo no han sido operacionalizadas.

Por otro lado, en base a la Ley de Comunas 1777/2005¹, cada comuna puede generar sus programas de acción y anteproyectos, lo cual favorece la descentralización del poder y de la administración pública. La elección de los y las representantes comunales se da de forma directa, con arreglo al régimen de representación proporcional, y se pensaron para facilitar la participación ciudadana y promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa.

Sumado a esto, a través de la Ley 104, cuya vigencia se dio el 19 de enero de 2017 se estipula que “*toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna*” sin necesidad de justificar la razón por la cual se solicita dicha información². Es, en este sentido, una normativa que refuerza el concepto de información pública como un derecho.

¹ El Artículo 131, estipula que “(...) cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias...” (Passini, 2015).

² Ver: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5784.html>

En relación a la implementación del Gobierno abierto (2015), se han desarrollado diversas iniciativas:

INICIATIVA	MODALIDAD
Reuniones de cercanía	Cafés con el Jefe de Gobierno donde se pretende que un grupo muy reducido de vecinos/as (10-20 aprox) puedan expresar lo que sucede en su comuna.
Comisarías cercanas	Entendidas como una idea de comisaría abierta. Es un plan que apunta a involucrar a los vecinos con la seguridad. La iniciativa impulsa la participación ciudadana a través de reuniones con comisarios y funcionarios del gobierno porteño, una vez al mes.
Reuniones comunales	El objetivo es acercar a los vecinos y sus inquietudes con las autoridades del Gobierno de la Ciudad.
Atención ciudadana vía “chatbox 147”	<p>Herramienta virtual que se utiliza para resolver consultas de la gente relacionadas con trámites de la ciudad, denuncias y solicitudes de información. Asimismo, desde marzo, las denuncias por incumplimiento del aislamiento obligatorio se canalizan, entre otros medios, a través de la línea 147. Otros canales son: el Ministerio Público Fiscal porteño que atiende denuncias y consultas las 24 horas a través de los canales alternativos a los presenciales, como el 0800 33 FISCAL, la web mpfciudad.gob.ar, por mail a DENUNCIAS@FISCALIAS.GOB.AR y también desde la aplicación para teléfonos celulares Denuncias MPF.</p> <p>Además, en el marco de las medidas de prevención que se están llevando adelante por el Covid-19, el Gobierno de la Ciudad sumó su canal de atención vía WhatsApp al protocolo de Salud, ¿Cómo funciona? Agendando el número 11-5050-0147. Seleccionando la opción “¿Tengo Coronavirus?”, luego de una serie de preguntas y respuestas que se programaron junto al Ministerio de Salud, la app discierne si se trata de un caso sospechoso. De serlo, se deriva al 107 para poder continuar con el protocolo. La Ciudad aumentó su capacidad de respuesta para prevenir la propagación del virus y funciona todos los días, las 24 horas y puede contestar hasta 50 mensajes por segundo.³</p>
“Vamos los Vecinos”	Cuenta con seis programas cuyo objetivo es acercar a la ciudadanía al cumplimiento de la norma, otorgando ciertas retribuciones por hacerlo, lo que se puede traducir en la carga por año de la tarjeta SUBE o exceptuar el pago de patente o del ABL por el lapso máximo de ejercicio fiscal.

INICIATIVA	MODALIDAD
“Horacio, Diego y Vos”	Desde esta iniciativa se realizan las siguientes acciones: “Desayuna con Horacio” (en referencia al Jefe de Gobierno porteño), Reuniones de Vecinos, Reuniones de Relevancia y Reuniones con Ministerios.
BA elige	Es una plataforma de software libre que sobresale dentro de estas iniciativas, aspira a que entre todos y todas se propongan y elijan ideas que ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la ciudad en general.
BA Obras	Destinada a mejorar la capacidad de rendición de cuentas del Gobierno así como una apertura de datos y transparencia de la gestión. ⁴ Esta iniciativa se presenta como una plataforma en línea de formato abierto que provee información geo-referenciada y visualizada sobre las obras que realiza el gobierno de la Ciudad, con la finalidad de comunicar, abrir y monitorear.
Legislatura Abierta	Iniciativa que consiste en la apertura de una oficina de puertas abiertas y la aplicación para celular Legislatura CABA.

Por otro lado, en el marco de su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), el gobierno de CABA tiene el mandato de implementar **Planes de Acción de Gobierno Abierto**. El Primero de ellos definió los lineamientos trianuales de la gestión del gobierno de CABA entre 2015 y 2017. El mismo se basó en cuatro ejes:

- 1 Mejora de trámites,**
- 2 Ciudad inteligente,**
- 3 Participación ciudadana**
- 4 Capital humano.**

³ Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/noticias/buenos-aires-integra-whatsapp-su-servicio-de-atencion-por-el-coronavirus>

⁴ Ver: <https://publications.iadb.org/en/open-government-ecosystem-city-buenos-aires-model-change>

Fue el resultado de la articulación de una mesa de trabajo -cuya convocatoria fue realizada a través de redes sociales y correos electrónicos- que involucró a organizaciones de la sociedad civil -como la Fundación Directorio Legislativo, ACIJ, ADC y Fundación Conocimiento Abierto-, así como representantes de los tres poderes del Estado local.

El Segundo Plan General de Acción de Gobierno 2019-2021 -en gran medida, alineado con el **Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto**- se basa en 4 ejes centrales:

- 1 Disfrute**
- 2 Escala humana**
- 3 Integración Social**
- 4 Creatividad e innovación**

Para su confección, se mantuvo la misma dinámica de trabajo y al igual que en el Primer Plan, la información de los debates se encuentra disponible online, así como los resultados de los talleres. Además, se creó una mesa de gobernanza, que se encarga de desarrollar el proceso de co-creación y seguimiento del Segundo Plan de Acción. En ella, las decisiones se toman por consenso, y está conformada por diversas áreas de gobierno de la Ciudad, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

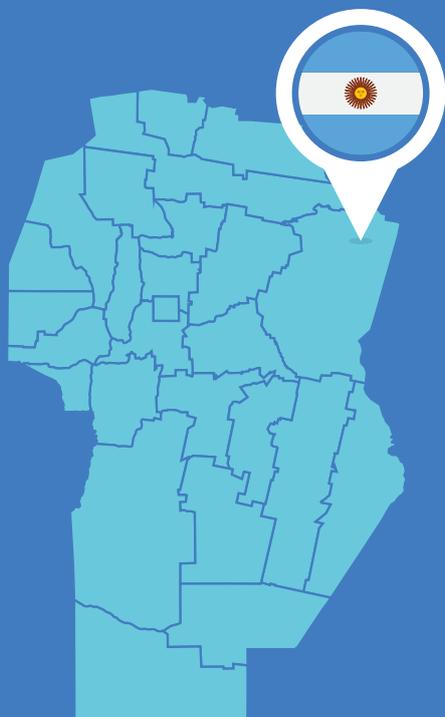
Al nivel del Poder Legislativo, se cuenta con la iniciativa de Legislatura Abierta, la apertura de una oficina de puertas abiertas y la aplicación para celular Legislatura CABA. Incluso el Poder Judicial cuenta con una iniciativa de transparencia y el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación.

Otro mecanismo generado, de manera participativa, fue el **Plan Estratégico Participativo (PEP)**, producto del trabajo consensuado entre 183 organizaciones de la sociedad civil durante ocho meses en el marco del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE). El PEP se traduce en ideas y propuestas con un correlato en acciones, con metas e indicadores para su evaluación de cumplimiento. El mismo cuenta con 24 lineamientos, 96 propuestas de actuación, 217 acciones, 432 metas y 510 Indicadores.

En materia de capacitación a funcionarios/as, el Laboratorio de Innovación de CABA, **BA Lab**, desarrolla cursos de formación a **“Innovadores Públicos”** mediante el cual buscan *“una transformación cultural para crear una red de innovadores/as públicos/as en el Gobierno, dejando capacidad instalada mediante el aprendizaje de metodologías ágiles y herramientas asociadas al pensamiento creativo”*

Por último, un importante avance en el marco de la participación, fue la introducción de la paridad de género, a través de la **Ley nacional 27.412**, en la cual se fundamenta la necesidad de garantizar *“la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios”*.

EXPERIENCIA DE CÓRDOBA Y EL PLAN DE METAS:



En el marco de la elaboración de este diagnóstico, sumamos la experiencia de la **Provincia de Córdoba**, contada por Pamela Cáceres (*Nuestra Córdoba*), entendiendo al Plan como una iniciativa innovadora en cuanto a la participación ciudadana.



QUÉ ES EL PLAN DE METAS DE GOBIERNO (PDM)

El Plan de Metas de Gobierno es una instancia de Planificación, rendición de cuentas y participación ciudadana institucionalizada por ordenanza municipal en Córdoba. Es una disposición que obliga al ejecutivo municipal a presentar su programa de gobierno para cuatro años explicitado en metas de resultados e indicadores de seguimiento y anualmente rendir cuentas en audiencia pública por los avances logrados, cambios introducidos, dificultades presentadas durante su implementación.

CUÁL ES LA RELEVANCIA DEL PDM



Su relevancia radica en que su concepción incluye todos los pilares del paradigma de gobierno abierto en lo que refiere a rendición de cuentas, transparencia, participación y co-creación. En cuanto a participación ciudadana, la normativa sólo obliga al ejecutivo a informar a la ciudadanía e implementar la instancia de audiencia pública para evaluar de manera interactiva el programa de gobierno, el sólo hecho de hacer público y explicitar dicho plan genera mejores condiciones en términos de información para que la ciudadanía y las OSC puedan hacer monitoreo de las políticas públicas y realizar evaluación crítica de las decisiones desde una perspectiva integral de las políticas locales. El Plan de Metas permite reconocer la orientación general de las prioridades establecidas por el municipio.

CÓMO ES EL SEGUIMIENTO DEL PDM:

Una de las cuestiones que hemos identificado y propuesto como forma de potenciar el PDM es que se implementen procesos descentralizados en el territorio (*Distritos o Centros de Participación Comunal en los que se divide la ciudad*) para la definición y monitoreo participativo de las metas. Estas propuestas se han desarrollado en el marco de Partícipes e incluyen, desarrollo de contenidos para la capacitación de actores territoriales y funcionarios municipales, el diseño de metodologías y soportes para la implementación del proceso. **Reporta Ciudad** es una plataforma digital de trabajo colaborativo que permite la elaboración participativa de diagnósticos y propuestas territoriales como así también la co-producción de información y su disponibilidad en formato abierto.



PRINCIPALES DESAFÍOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN:

Los obstáculos o desafíos en general refieren a los cambios en la cultura política que es necesario generar. Tanto en los agentes gubernamentales como en la propia sociedad civil. Siempre decimos que construir una nueva gobernanza en la ciudad, más inclusiva, sostenible y democrática supone la descentralización y publicación del poder y las decisiones. Y esto no sólo es un imperativo ético para fortalecer las democracias, sino también un medio para mejorar los impactos de las políticas públicas en contextos de escasez de recursos y de profundas desigualdades en nuestras ciudades.



Exige una sociedad civil organizada, con capacidad para deliberar y actuar colectivamente, formular diagnósticos y análisis críticos de la realidad y elaborar -de manera informada y argumentada- propuestas de políticas públicas.



Exige un gobierno con capacidad de apertura al diálogo, la información y la rendición de cuentas, de promover y facilitar las condiciones para la participación ciudadana efectiva.



Supone que en el gobierno de una sociedad (local, provincial, nacional), la forma en que coordinan sus acciones para resolver sus problemas y realizar el futuro, constituye una red de interacciones en las que cada sector asume responsabilidades específicas y en la que el gobierno mantiene un papel fundamental en promover, facilitar y crear las condiciones para la participación, la integración y la articulación social.



Requiere la creación, reforma e innovación en normativas, estructuras y prácticas institucionales y organizativas, entre otras, que la hagan factible.

OBSERVACIONES

Este informe diagnóstico recopiló las principales iniciativas y herramientas que posee la Ciudad de Buenos Aires en materia de participación ciudadana, así como la interesante experiencia de Córdoba al implementar el Plan de Metas de Gobierno.

De lo visto se desprende que a pesar de los avances que ha tenido el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Gobierno Abierto, aún no se ha logrado generar una participación ciudadana sostenida ni consolidado un ecosistema de colaboración con sociedad civil. Si bien la estrategia de transparencia y apertura de datos representa una bandera para el gobierno, el cual ha ganado premios internacionales como referente en la temática y exportó plataformas como BA Obras, que se replican en más de 30 localidades, se debe avanzar en capacitar a la ciudadanía para la usabilidad de los datos disponibles así como evitar la atomización de la gestión estratégica y disponibilidad de la información.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una normativa para garantizar cierto acceso a la ciudadanía, pero, al parecer, los programas específicos para llegar a aquella población que no tiene conectividad a internet o no cuenta con el tiempo o los medios necesarios para dedicarle a las instancias presenciales aún no se encuentran suficientemente desarrollados.



Asuntos del Sur una organización que diseña e implementa innovaciones políticas para desarrollar democracias paritarias, inclusivas y participativas.

El proyecto *Participes* es ejecutado por Asuntos del Sur en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la financiación de la Unión Europea y el apoyo de la Fundación Avina. Busca fortalecer la participación ciudadana y acompañar a los gobiernos en la implementación y evaluación de políticas públicas. Además de CABA, se adelanta en Córdoba, Rosario y Mendoza. **Seguí nuestras novedades con el hashtag #SeamosParticipes**



Asuntos del Sur



@AsuntosDelSur



@asuntosdelSur