

UN MAYOR ESPACIO PARA LA COLABORACIÓN EN BUENOS AIRES: PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL LOCAL

ALEJANDRO LIBERMAN

Fundación Libertad y Progreso
ale_li007@me.com

La actual investigación analiza las nuevas formas de participación y su impacto en el gobierno local, más precisamente, en la ciudad de Buenos Aires. Aplicando metodología cualitativa, particularmente en el primer y único estudio de caso de éste tipo, el documento ofrece una descripción y evaluación del diseño del proceso institucional tendiente a involucrar a la sociedad civil organizada, para incrementar la colaboración con las nuevas formas de mediación dentro del nuevo marco de participación de la democracia representativa local desde 1996. En concreto, el Consejo de Planeamiento Estratégico será evaluado y valorado a través de un análisis de los objetivos y el cumplimiento del plan estratégico general del período comprendido entre 2004 y 2010.

Palabras clave: Ciudad de Buenos Aires, colaboración, Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), democracia participativa, gobierno local, mediación, sociedad civil organizada (SCO).

CREATING SPACE FOR MORE COOPERATION IN BUENOS AIRES: CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN LOCAL PUBLIC POLICY- MAKING

This project analyzes new ways of participation and its impact on local government in the city of Buenos Aires. Applying qualitative methodology, particularly in the first and only case study of its kind, the paper offers a description and evaluation of the institutional process designed to engage organized civil society, and to increase cooperation with new forms of mediation within the new participatory framework of representative local democracy in place since 1996. Specifically, the local Strategic Planning Council will be evaluated and appraised by analyzing the goals and of the general strategic plan for the period 2004 to 2010.

Keywords: City of Buenos Aires, cooperation, local government, mediation, organized civil society (OCS), participatory democracy, and strategic planning council (SPC).

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en la democracia a través de varios enfoques ha sido ampliamente debatida, desde el clásico artículo de Arnstein (1969), en el que presentó la “escalera de la participación”. Esta primera aproximación se complementó con Silverman (2005) con la introducción de su “participación ciudadana continua”. En esta extensión de la obra de Arnstein, toma los grupos que impulsan la participación en consideración y las formas de participación que persiguen.

A medida que el papel asignado a la participación en los gobiernos fue más allá de las fronteras definidas por las normas de la simple elección de los representantes en los procesos de democratización (para nuestros propósitos a nivel local), se alteraron los marcos institucionales y participativos tradicionales creados a

finales del siglo XVIII, cuyas características principales se habían centrado en la estabilidad y la perpetuación en el tiempo de aquellos.

Por lo tanto, la participación política desde el advenimiento del sufragio universal ahora abre paso a nuevas y emergentes formas de participación sólo reciente y tardíamente incluidas dentro de un marco regulador que incorpora nuevos actores e instituciones que intervienen en los asuntos públicos, en este caso dentro del gobierno local.

La importancia de la promoción de la investigación académica e interdisciplinaria en los temas de participación se ve claramente en tres transformaciones paralelas de relevancia empírica actual.

La primera de ellas se vivifica en el paradigma de la revolución urbana sin precedentes a partir del significativo éxodo rural, la expansión del espacio urbano y las áreas metropolitanas, conjugando un conjunto de nuevas tensiones, conflictos y desafíos que surgen en aquél.

La segunda descubre la creciente demanda de los ciudadanos que tratan de alcanzar estándares más altos en su calidad de vida dentro de las ciudades.

Por último, las acciones gubernamentales y las políticas públicas para diseñar instituciones que respondan al rápido flujo de cambios mencionados desde y dentro de un contexto complejo cuya población urbana se torna cada vez más exigente.

Para explicar estas tendencias nuestra investigación tiene como objetivo hacer una contribución para, en primer lugar, exponer y describir un noble y especializado espacio público, en el gobierno local, de la participación; en segundo lugar, mostrar el grado de participación de la sociedad civil en las políticas públicas; y tercero, plasmar los resultados generados por las intervenciones previstas de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local para proporcionar mejoras en la calidad de vida de los habitantes.

Este documento se divide en cuatro amplias secciones. En la primera, se presentará una visión general de la literatura que se ha desplegado en las áreas de participación, la sociedad civil, la colaboración, las herramientas legales y de toma de decisiones. El capítulo 2 incluirá el enfoque, la metodología de investigación y la hipótesis. En el capítulo 3 aparecerá el núcleo de la investigación que presentará una descripción y evaluación del nuevo modelo de participación ciudadana en la

Ciudad, más precisamente, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, empleando el único análisis empírico realizado hasta la fecha sobre los impactos producidos en el período 2004-2010 en el Consejo de Planeamiento Estratégico. Por último, en el capítulo 4, se presentarán las conclusiones y temas previstos para futuras investigaciones.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA

1.1 La participación y la participación ciudadana:

La literatura revisada indica que el argumento teórico básico sobre la participación es intrínseca al significado básico de la democracia; esto es, para construir en la idea epistémica de la democracia, la forma institucional de mediación y una comprensión completa de la inclusión (Heinelt, 2002:26).

Una de las muchas definiciones que hemos encontrado en el Diccionario Enciclopédico de la Administración Pública (2012), nos dice: “la participación ciudadana puede definirse como un proceso en el que la gente común toma parte -ya sea en forma voluntaria u obligatoria y si actúan solos o como parte de un grupo- con el objetivo de influir en una decisión que implica decisiones importantes que afectan a su comunidad. Esta participación puede o no puede tener lugar dentro de un marco institucional puede estar constituida tanto por los miembros de la sociedad civil o por los tomadores de decisiones”. Pero en todos los casos se orienta a incentivar la implicación de los ciudadanos individuales y de asociaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general (Salvador y Ramíó, 2012:167).

En un vasto territorio de los enfoques basados en conceptos difusos muchos autores trataron de dotar de significados y connotaciones a la participación y a la participación ciudadana de acuerdo con Wengert (1976). En este sentido las investigaciones sobre participación ciudadana produjo una literatura compleja y desordenada (Kweit y Kweit, 1981). No obstante ello hay un consenso generalizado en afirmar que la participación ciudadana se define como la participación activa, voluntaria de personas y grupos para cambiar las condiciones problemáticas y

para influir en las políticas y programas que afectan a la calidad de sus vidas (Gamble y Weil, 1995:483).

1.2 La participación de la SCO y la interacción entre SCO y gobierno:

Existe en la literatura contemporánea la llegada de una amplia descripción de las dinámicas y los diferentes desarrollos que se han producido en todo el mundo en lo que respecta a la participación de las ONGs (Benhabib, 2006; Naciones Unidas, 2004, Rathgeb S., 2003; etc.).

Por otra parte, la interacción entre el gobierno y las ONGs ha recibido una gran atención en la academia (DeHoog y Salamon, 2002; Gronjberg, 1993; Gutch, 1992; Hartogs y Weber, 1978; Kramer, 1983; Smith y Lipsky, 1993; etc.).

1.3 La política con respecto a la participación o la toma de decisiones interactiva:

Se recogieron experiencias para promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de diferentes medios y mediaciones institucionales que se centraron en mejorar los mecanismos de la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y las políticas públicas.

Estas experiencias han sido identificadas por diferentes autores (Bassoli, 2010; Bherer, 2010; Geurtz y Van de Wijdeven, 2010; Edelenbos y Klijn, 2006; Simmons y Brichall, 2005; Cheyne y Comrie, 2002; Farrell, 2000; Klijn y Koppenjan, 2000). Más precisamente, la participación de las organizaciones de la sociedad civil incluyen el asesoramiento, la presentación de proyectos de ley, los presupuestos participativos y la elaboración de la de estratégica local que conviven con los principios tradicionales de representación.

1.4 Herramientas legales:

Las herramientas legales para apoyar los principios de la participación ciudadana y la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil en la ciudad se generan de acuerdo con Fagence (1977) cuando dice que: la participación ciudadana puede ser mejor concebida, no como una alternativa al proceso de toma de decisiones convencional perseguido por los organismos de planificación públicos

en el marco institucional del gobierno moderno, sino como una *decision-forming partnership*, un ejercicio de colaboración.

1.5 La matriz institucional e innovadora:

Rosener (1978) sostiene que si bien la participación ciudadana adquiere significado sólo dentro de un contexto de valor, la mayoría de los programas de participación ciudadana no reconocen esta realidad. Ignorando la centralidad del valor que tiene ínsito el concepto de participación, en cambio, se ha dado lugar a la confusión en cuanto a las relaciones de significado, la expectativa, y las relaciones de causa y efecto entre los programas de participación y los objetivos de la sociedad. Poco se sabe acerca de la “eficacia” de la participación. El autor sugiere el uso de la metodología de evaluación de la investigación, lo que obliga a la articulación de considerar “valores ocultos” y supuestos, para poder llegar a producir un marco aceptable tanto para la conceptualización y la medición de la eficacia de la participación ciudadana.

1.6 Colaboración:

Usamos el concepto de colaboración de Thomson, 2001a donde la colaboración es un proceso en el que actores autónomos interactúan a través de la negociación formal e informal, creando conjuntamente reglas y estructuras que rigen sus relaciones y formas de actuar o decidir sobre las cuestiones que los unió; es un proceso que implica normas compartidas y las interacciones se tornan mutuamente beneficiosas (Agranoff, R. y McGuire, M., 2003; Huxman, CH y Vangen S., 2000, etc.).

2. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación representa un caso de estudio de caso (observación de la actuación de los participantes en la Asamblea complementada con datos recogidos en este evento y documentos que se centran en el Plan Estratégico 2004-2010 a nivel del gobierno local).

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio se llevó a cabo en el CoPE del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ubicado en Argentina, más precisamente en ocasión de celebrarse la Asamblea General Anual con representantes presentes de cada una de las organizaciones pertenecientes al CoPE.

En ese contexto, el gobierno había puesto a consideración miembros de la SCO los progresos realizados en el plan estratégico más reciente (2004-2010) por el gobierno y el CoPE.

La forma en que esta evaluación se llevó a cabo a través de una votación a mano alzada de cada representante que tuvo la oportunidad de examinar las acciones del gobierno (AG) y las acciones del CoPE (AC) con el fin de dar cumplimiento a las prioridades definidas en el Plan Estratégico.

Este procedimiento fue adoptado de manera informal por primera y única vez; los resultados fueron recogidos para hacer nuestro análisis descriptivo.

La investigación cualitativa en general incluye cuatro tipos básicos de fuentes de datos: entrevistas, observaciones, documentos y materiales audiovisuales. Básicamente nuestro campo de acción se realizó teniendo en cuenta tanto las observaciones, así como los documentos.

4. HIPÓTESIS

Uno de los temas que proponemos considerar es la acción y desarrollo de los gobiernos locales, junto con la participación de la SCO para influir en las políticas públicas y lograr nuevos modelos de desarrollo local eficiente y colaborativo basado en: a) un modelo de acuerdo y consensos, b) una reinención de las formas de gobierno dentro de la democracia representativa.

Trabajamos en la hipótesis que define los nuevos modelos emergentes de los sectores públicos y no gubernamentales como un elemento clave de un proceso más eficiente, lo que lleva a un mejor diagnóstico, toma de decisiones, la ejecución y el crecimiento más sostenible, reduciendo el riesgo político y la eliminación del

monopolio estatal en temas que son mejor resueltos a través de la inclusión del sector no gubernamental y la colaboración.

Ciertos mecanismos normativos abren la posibilidad de hacer más activas las políticas; es decir, políticas de inclusión de la ciudadanía y de colaboración que han de aplicarse a dos productos innovadores: 1) la creación y el pleno funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con incidencia cierta dentro del gobierno local, y 2) la posibilidad de generar nuevas leyes innovadoras con un impacto de mediano y largo plazo.

Estos dos productos aportan tres consecuencias importantes: 1) la reducción del riesgo político en proyectos asociativos de mediano y largo plazo que proporcionan una mayor sostenibilidad y una mayor legitimidad; 2) la generación de una mayor transparencia del proceso mediante el seguimiento y el control ciudadano, y 3) la participación en la toma de decisiones directa o indirectamente.

5. UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Con un cambio en su estatus legal nacional en 1994, la ciudad de Buenos Aires modificó su paradigma político-democrático, pasando del concepto de municipio a uno similar al de una provincia argentina (sobre este tema en particular hay fuertes debates doctrinarios y posiciones judiciales controvertidas, Spotta, 1995; Marienhoff, 1995; Natale, 1995, etc.).

la autonomía de Buenos Aires habiendo sido incorporada en el 1994, dos años más tarde se aprobó la constitución y sus fórmulas para las instituciones de la ciudad, sosteniendo en su lugar: a) instituciones autónomas, b) un modelo democrático participativo, y por último, c) la adopción de un gobierno local republicano y representativo.

La ciudad de Buenos Aires cuenta con casi 3 millones de habitantes, con una densidad de población de alrededor de 15.000 personas por kilómetro cuadrado (el doble que la de San Pablo, en Brasil), y una gran área metropolitana que alberga a más de 13 millones de habitantes, posicionándola como la vigésima ciudad global más grande del mundo. Ambos territorios representan casi el 40%

de la población nacional total. La Ciudad se enfrenta a enormes retos incluidos las cuestiones estructurales significativas, especialmente con respecto a las desigualdades territoriales norte-sur, la infraestructura, el transporte, la vivienda y el medio ambiente (véase Rodríguez y Oviedo, 2001; Rojas, R. Cuadrado, D. Fernández, 2005).

El cambio político-institucional iniciado en 1996 ha dado lugar a nuevas instancias de participación que serán presentadas y evaluadas en este trabajo.

Este análisis se centra en el papel del CoPE, que es un órgano consultivo facultado también para proponer legislación. Está presidido por el jefe de gobierno de la Ciudad, que se compone de más de 100 instituciones y organizaciones representativas en el ámbito de trabajo, la industria, la religión, la cultura, la educación y la política de partidos; actúa para permitir la interacción entre éstos y la sociedad civil, con el objetivo de acordar periódicamente y proponer planes estratégicos a mediano y largo plazo que sirvan de base para la política estatal y que expresan los denominadores comunes de los diferentes intereses en la sociedad en su conjunto (en la actualidad hay inscriptas alrededor de 160 organizaciones).

Consideramos varias características del CoPE. La primera de ellas está relacionada con las tipologías intrínsecas que lo dotan de vida propia; es decir, la autoridad local puede solicitar asesoramiento técnico para los diferentes niveles del poder local (on-demand). La segunda también forma parte de la de su actividad clave: la capacidad del cuerpo para proponer proyectos de ley a la asamblea legislativa, y, periódicamente, para presentar los planes estratégicos al legislativo (iniciativa propia).

Todo el debate que tiene lugar dentro de las 5 dimensiones y el grupo de género del CoPE revela un proceso de suma importancia para recrear el contenido de los productos (on-site) y la evaluación del impacto logrado (ex post).

Proponemos responder a tres preguntas en el presente trabajo: 1) ¿existe un compromiso entre el gobierno local y la sociedad civil materializado de alguna manera concreta hacia la mediación más eficaz? 2) ¿puede la democracia participativa, entendida como un proceso para la inclusión de actores relevantes de la sociedad (es decir, la sociedad civil), proporcionar una respuesta con respecto a la mediación efectiva de estos actores a través de la planificación de las políticas

públicas en el mediano y largo plazo más allá de la urgencia de la administración?, y 3) ¿es posible una asociación entre el gobierno local y el área metropolitana, dada la coyuntura de la mediación y el nivel de voluntad política?

Pasemos ahora a una aclaración de los términos específicamente para el caso bajo estudio. Por un lado, el principio constitucional de la participación, que se utiliza de forma genérica dentro de la democracia local, dio un giro copernicano en 1996, e incluye:

a) Las elecciones populares (antes y durante 100 años, el “alcalde” era el jefe del poder ejecutivo local, un delegado elegido y nombrado por el poder ejecutivo nacional).

b) La democracia participativa. Los diferentes mecanismos de participación establecidos en las normas existentes que actúan como complemento de la democracia representativa. Más precisamente dentro de CoPE está prevista la participación heterogénea y especializada cuyos actores principales son las organizaciones de la sociedad civil.

En suma, estos cambios se produjeron en la década de los '90 como resultado de la aplicación del principio de subsidiariedad (que asegura que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano - EU, 1992), lo que ha adquirido más importancia a medida que el nuevo paradigma era percibido como una profundización de la participación democrática y como un nuevo escenario en el que las autoridades públicas y los proyectos socialmente transformadoras se reconstituyeron en la era de la globalización (Heller y Evans, 2010) y, paradójicamente, la explosión urbana (Linden, 1996; Rojas C. y Fernández (eds)., 2005).

Por otro lado, incluimos en particular el concepto de mediación (caja negra) que no está presente en la ley, pero que encarnamos con el significado de acuerdo con las características intrínsecas del espacio dialógico entre el gobierno local y la SCO en el proceso de transmisión de las reclamaciones y la colaboración horizontal en cuanto a su ámbito de actuación del CoPE (referido como procesos de colaboración y el de “caja negra” véase Thomson, 2006).

En otras palabras, la mediación es el proceso de transmisión de las demandas desde parte de la SCO a otras partes o a otros actores de la sociedad política o del

estado. Desempeña un papel crucial en la formación de las identidades colectivas de los actores de la sociedad civil y su sentido de lo público (Baicocchi, Heller y Silva, 2011). Este proceso de mediación es el objetivo principal que hemos elegido en el presente trabajo con el fin de responder a las preguntas planteadas.

En este caso, el conjunto de demandas no es circunstancial o *ad-hoc*; es decir, que se compone de demandas preconcebidas que se sustentan en un plan estratégico que se extiende a través tanto en el ámbito local como en el metropolitano.

Tabla 1.
Sociedad Civil – Relaciones con el gobierno local

Desde...	SOCIEDAD CIVIL (ley 310, del 14-12-1999)	Mediación (caja negra)	GOBIERNO LOCAL
Norma de origen	Constitución nacional y local		Constitución nacional y local
Tipo de órgano	Consultivo	Transmisión o traducción de demandas y complementos de las políticas públicas	Político
Producto	Planes estratégicos consensuados Proyectos de ley Recomendaciones al Poder Ejecutivo local	Articulación corto-mediano y largo plazo Articulación con el poder legislativo local Colaboración	Políticas públicas y gestión corto y mediano plazo
Impacto	Véase las tablas a partir de la número 2		

Nuestro enfoque implicará -desde el punto de vista de la SCO y del gobierno local- deducir las diferentes interacciones que tienen lugar en el proceso de mediación y que conduce a resultados orientados a objetivos de corto, mediano y largo plazo para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Este proceso de mediación corre a través de las instancias de la colaboración y el consenso dentro de un proceso de expansión de la democracia.

Hay dos tipos constitutivos de instituciones: el gobierno local y el CoPE. Ambos son concebidos bajo la misma norma fundamental, la constitución local. La misma norma, por lo tanto, abarca tanto las instituciones que, en retrospectiva, establecen interacciones con diferentes ámbitos y de diferentes visiones que

pueden o no haber sido previamente considerados; de estas surgen las diferentes visiones temporales y poderes que posee cada institución.

Como se ve en la Tabla 1, el CoPE tiene tres atributos fundamentales: 1) órgano consultivo del poder ejecutivo local, 2) generador de proyectos de ley para la legislatura local, y 3) productor de los planes estratégicos y recomendaciones, todos ellos pensados con una visión de mediano y largo plazo.

El poder ejecutivo local, como cualquier poder representativo elegido por sus ciudadanos, trabaja con planes de acción (para nuestro caso de carácter bianual) y una visión operativa a corto y mediano plazo.

La mediación se produce a través de dos elementos fundamentales en la relación de colaboración horizontal y la participación entre el CoPE y el gobierno local: las políticas públicas y la gestión están consagrados dentro del mismo sistema jurídico. Sin estos dos elementos, desde nuestra opinión, se haría extremadamente difícil lograr un proceso de transmisión de las demandas cristalizadas en acciones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, el rol de la SCO en relación a la intervención en las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos es probable que siga siendo uno de los mayores asuntos centrales en la gestión pública en los próximos años (Rathgeb S., 2003)

Con el fin de responder a la segunda pregunta relativa a la producción de resultados a través del proceso de mediación, vamos a utilizar los resultados de una evaluación realizada en 2009 del plan estratégico 2004-2010 en la Asamblea General Anual del CoPE.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan en el CoPE –a través de un proceso de votación a mano alzada- pusieron a consideración las acciones previstas (AP), las acciones llevadas a cabo por el gobierno local (AG), y las realizadas por

el CoPE (AC) de acuerdo al Plan Estratégico 2010. Cabe señalar que el número de acciones planificadas en el Plan Estratégico fueron: a) 27 en la Dimensión Institucional (InsD); b) 29 en la Dimensión Física/ Infraestructura (Phyd); c) 6 en la Dimensión Metropolitana (MetD); d) 23 en la Dimensión Económica (EcoD); e) 24 en la Dimensión Social (SocD). Esto da un total de 109 acciones (para nuestros propósitos aquí voy a excluir a las acciones de grupos de género).

El estudio de caso considerado por nosotros en la ciudad de Buenos Aires servirá para evaluar las implicaciones prácticas de los procesos de mediación entre la asociación del gobierno local y las organizaciones de la SCO (en este caso, el CoPE).

A continuación construimos ecuaciones simples para entender los siguientes resultados. En primer lugar, consideramos que si el 100% de las AP son calificadas con 5, tanto las AG y/o las AC (independientemente de la cantidad de acciones tomadas, pero que necesariamente hayan tenido la intervención del CoPE y/o la del gobierno), son plenamente efectivas con respecto a las AP, la satisfacción de las demandas planeadas y las acordadas por el CoPE. Esto es, $AP = 5 = 100\%$ (óptimo).

Descendiendo en la escala de puntuación óptima podemos observar que no se alcanzaron por completo las calificaciones de las AP, es decir, las demandas planeadas que fueron acordadas, no mejoraron la calidad de vida de sus habitantes en la medida en que fueron previstas.

A continuación vamos a exhibir una serie de tablas, desglosadas por Dimensión, que nos mostrarán –en la planificación de áreas críticas (PAC), AP, acciones derivadas del CoPE (AC) y el AG para satisfacer tales demandas, cada una de las cuales ha recibido (después de haber sido formulado e incorporado en el plan estratégico) la puntuación que proviene de cada organización presente representada en la Asamblea y para cada una de las AP.

Tabla 2.
Dimensión Institucional

Planificación de áreas críticas (PAC)	Acciones Planeadas (AP) Descripción general de los objetivos globales	AP	AG (acciones de gobierno)	AC (acciones del CoPE)	Evaluación p/cada AP (-1 a 5) *Promedio
		Cantidades (sumario)			
a) Autonomía	Fortalecer la autonomía de la Ciudad y el desarrollo integrado de políticas de seguridad y justicia.	10	10	5	22 puntos/10 acciones = 2.2<5
b) Participación ciudadana	Fomentar la participación ciudadana and control de la administración pública a través de la descentralización. Mejoramiento de la representatividad del gobierno para asegurar la pluralidad democrática.	10	10	3	26/10= 2.6<5
c) Diseño institucional	Incremento de la calidad de la gestión del estado a través de la profesionalización de la administración pública.	7	7	1	20/7= 2.9<5
	Total (acciones)	27	27	9	
	Participación: acciones	Base=27	100%	33.3%	

(*) Con respecto a las calificaciones, ellas miden el grado de cumplimiento proyectado de las PAC en relación a las realizadas por el gobierno local y las del CoPE: -1 (Ninguna ha sido completamente cumplidas con las AP y además ha resultado un alejamiento de las acciones llevadas a cabo ya sea mediante la acciones del gobierno u por omisión); 1 (AP se han cumplido insatisfactoriamente); 2 y 3 (PA se han cumplido parcialmente); 4 (PA cumplidas satisfactoriamente); 5 (PA cumplidas completamente, la demanda se atendió).

Tabla 3.
Cantidad de Acciones Planeadas de acuerdo al score de InsD (-1 to 5)

Score (-1 a 5)	Cantidad de Acciones	Cantidad de Acciones (en %)
5	2	7.4
4	3	11.1
3	7	25.9
2	10	37.1
1	5	18.5
Total de acciones	27	100.0

A partir de este análisis preliminar de la Dimensión Institucional pudimos observar:

1. En primer lugar, de acuerdo a las AC y AG, las AP -en promedio- no superaron la puntuación de tres ($AP < 3$), cuyo resultado se corresponde con una baja efectividad del CoPE (sólo 33%) (Ver Tabla 2).
2. 63% de la puntuación para las AG y AC caen en el rango de efectividad 2-3 (véase la Tabla 3).

Tabla 4.
Dimensión Física/Infraestructura

PAC	AP	AP	AG	AC	Evaluación (-1/5)
a) Hábitat	Mejorar el acceso a la vivienda y las condiciones de vivienda, elevar la calidad de vida de los habitantes, en especial aquellos en los segmentos de menores ingresos	8	5	4	5/8 = 0.6 < 5
b) Calidad del medio ambiente y el espacio: acciones en equilibrio entre estructura la Association 2009, REforma o público	Mejorar la calidad del medio ambiente desde una perspectiva metropolitana	6	6	0	12/6 = 2 < 5
c) Planeamiento urbano	Reestructurar el ordenamiento territorial y el uso del suelo para lograr una ciudad más sostenible y equilibrada, con una mayor calidad de vida a través de la aplicación de la política de planificación urbana	6	5	1	9/6 = 1.5 < 5

PAC	AP	AP	AG	AC	Evaluación (-1/5)
d) Gestión del transporte y su infraestructura	Promover la coexistencia positiva de los diferentes modos de transporte, incluyendo el transporte no motorizado, y priorizar el transporte público, y la búsqueda de un equilibrio entre el costo, la movilidad y la calidad ambiental	9	9	1	19/9 = 2.1<5
	Total (acciones)	29	25	6	
	Participación: acciones	Base=29	86.2	20.7	

Fuente: elaboración propia

Tabla 5.
Cantidad de acciones planeadas de acuerdo al score de PhyD (-1 a 5)

Score (-1 a 5)	Cantidad de Acciones	Cantidad de Acciones (en %)
5	0	0.0
4	3	10.3
3	4	13.8
2	7	24.1
1	12	41.5
-1	3	10.3
Total de acciones	29	100.0

Desde el análisis de los resultados podemos concluir en:

1. Primeramente, las AP en el plan estratégico no ha recibido un score más alto que 2,1, aún con la participación del CoPE que alcanzó el 20,7% y la alta participación del gobierno cuyo guarismo trepó al 86,2% (vea la Tabla 4).
2. El 37,9% del score se ubicó entre 2-3 (vea la Tabla 5).

Tabla 6.
Dimensión Metropolitana

PAC	AP	AP	AG	AC	Evaluación (-1/5)
Planificación, coordinación y gestión interjurisdiccional del área metropolitana	Promover la existencia de instancias judiciales y el tratamiento interjurisdiccional de los problemas que requieren soluciones de alcance metropolitano	6	5	5	9/6 = 1.5<5
	Total (acciones)	6	5	5	
	Participación: acciones	Base=6	83.3	83.3	

Tabla 7.
Cantidad de acciones planeadas de acuerdo al score de MetD (-1 a 5)

Score (-1 a 5)	Cantidad de acciones	Cantidad de acciones (%)
5	0	0.0
4	0	0.0
3	0	0.0
2	3	50.0
1	3	50.0
-1	0	0.0
Total de acciones	6	100.0

En este caso, observamos que a pesar de las AC representaron una importante tarea entre los dos territorios, y suponiendo que la intervención del gobierno y el CoPE ascendió al 80% (ver la Tabla 6), no se cumplió con la demanda interjurisdiccional de cooperación y coproducción en un área geográfica que contiene a más de 15 millones de habitantes, lo que representa más de un tercio de la población nacional (Gutiérrez, 2009).

Al mismo tiempo, los ejes estratégicos tomados en cuenta para la planificación de las directrices y acciones para el Plan 2004-2010 se incorporaron con una perspectiva metropolitana, con el objetivo de comprender que los problemas centrales que enfrentan Buenos Aires requieren una visión sistémica e integrada de la ciudad de Buenos Aires.

Tabla 8.
Dimensión Económica

PAC	AP	AP	AG	AC	Evaluación (-1/5)
a) Desarrollo, empleo e innovación	1) Promover el desarrollo socio-económico atendiendo el equilibrio territorial, atraer la inversión productiva y la creación de empleo	9	9	1	24/9 = 2.7<5
	2) Mejorar la capacidad de los sectores económicos locales para generar la creación de empleo, innovar y participar más plenamente en la economía de la ciudad, el país, la región y el mundo	8	7	0	22/8 = 2.8<5
b) Política fiscal y de gestión	Aumentar la previsibilidad y la eficacia de la política fiscal y de la legislación/regulación para la promoción de las actividades económicas	6	6	2	22/10 = 2.2<5
	Total (acciones)	23	22	3	
	Participación: acciones	Base=23	95.7	13.0	

Tabla 9.
Cantidad de acciones planeadas de acuerdo al score de EcoD (-1 a 5)

Score (-1 a 5)	Cantidad de acciones	Cantidad de acciones (%)
5	0	0.0
4	6	26.1
3	6	26.1
2	8	34.8
1	3	13.0
-1	0	0.0
Total de acciones	23	100.0

Las conclusiones aquí son similares a los anteriores:

1. Las AP del plan estratégico no alcanzaron puntajes que superen el 2,2, y la participación CoPE alcanzó un escaso 13%. Además, hay que señalar que en el área crítica a.2) el CoPE no intervino (Ver la Tabla 8).
2. El 60,9% de las puntuaciones se sitúan entre 2 y 3 (Ver la Tabla 9).

Tabla 10.
Dimensión Social

PAC	AP	AP	AG	AC	Evaluación (-1/5)
a) Salud	Potenciar y optimizar el uso de recursos del sistema de salud para garantizar el acceso a la población a través de políticas integradas de prevención y redes de atención primaria	6	6	3	12/6 = 2<5
b) Educación	Consolidar un sistema democrático articulado,, accesible y pertinente la educación de alta calidad para toda la ciudad que promueve el desarrollo integral de la persona	5	5	1	12/5 = 2.4<5
c) Políticas sociales	Avanzar hacia una mayor igualdad social a través de una mayor participación de todos los actores y el respeto por la diversidad	7	7	0	17/7 = 2.4<5
d) Cultura	Sostener el derecho a la cultura de todos los ciudadanos y promover los valores culturales que nos identifican mediante el pluralismo, la participación y el respeto a la ley	6	6	2	17/6 = 2.8<5
Total (acciones)		24	24	6	
Participación: acciones		Base=24	100	25	

Tabla 11.
Cantidad de acciones planeadas de acuerdo al score de SocD (-1 a 5)

Score (-1 a 5)	Cantidad de Acciones	Cantidad de Acciones (%)
5	0	0.0
4	2	8.4
3	11	45.8
2	6	25.0
1	5	20.8
-1	0	0.0
Total de acciones	24	100.0

En este último caso, concluimos:

1. En primer lugar las AG y las AC no alcanzaron la calificación de 3, incluso con la participación del CoPE que trepó a un 25% (Ver la Tabla 10).
2. El 70,8% de las calificaciones se sitúan entre 2 y 3 (Ver la Tabla 11).

Tabla 12.
Resultados de las cinco Dimensiones

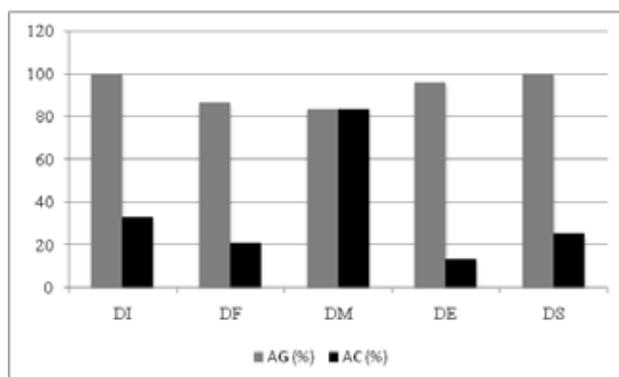
D	AG	AC	Evaluación en promedio (-1 a 5)
InsD	100.0	33.0	2.6
PhyD	86.2	20.7	1.6
MetD	83.3	83.3	1.5
EcoD	95.7	13.0	2.6
SocD	100.0	25.0	2.4

En suma, verificamos que en las 5 dimensiones que conforman el plan estratégico, las evaluaciones de las acciones del gobierno local y de las acciones de CoPE con respecto a las acciones propuestas oscilaron entre 1,5 y 2,6, y no superaron la calificación de 3, en cualquier caso. Los resultados se corresponden con el alto impacto que producen en las políticas públicas previstas en el mediano y largo plazo.

Debemos hacer hincapié en que el CoPE todavía se enfrenta a serios desafíos en cuanto a la consecución de las acciones y las mediaciones que conducirán a una mayor incidencia en las políticas públicas previstas en el actual Plan Estratégico (2010-2016) y los subsiguientes aquellos.

Una de las posibles explicaciones de acuerdo a los resultados expuestos es, en general, la falta de coordinación y acuerdos entre los planes del gobierno local y el plan estratégico que expone las amplias diferencias que se pueden observar en la Figura 1.

Figura 1.
Brecha entre las AG y las AC (en %)



*Elaborado por el autor

CONCLUSIONES

Dentro de la democracia participativa en la ciudad de Buenos Aires, los mecanismos institucionales han sido creados para ayudar de una manera normativa a dar mayor amplitud a la democracia electoral tradicional.

Esta nueva experiencia, a partir de la década de 1990, trajo consigo un correspondiente proceso de negociaciones legislativas para consumir la eficacia de las nuevas instituciones, como el CoPE, junto con las reformas descentralizadoras que tuvieron lugar a nivel nacional.

Los procesos de reforma de las instituciones y la reformulación del papel de la democracia local alentaron nuevas formas de participación y atrajeron a actores relevantes para la construcción de políticas públicas consensuadas a través de la cooperación y la mediación.

La planificación de políticas a largo plazo se fusionaron con las organizaciones de la sociedad civil dentro del CoPE. Los procesos y los objetivos alcanzados por el CoPE son entendidos como resultados de las tareas multilaterales; es decir, dependiendo de la acción conjunta de las diferentes áreas de gobierno, que van más allá de las competencias de las 5 dimensiones de trabajo del CoPE.

A partir de la visión consensuada, transversal y orientada a proyectos, surgieron acuerdos para construir un futuro sobre una base sólida que pudiera asegurar la sostenibilidad de las políticas públicas y la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y del área metropolitana.

Es fundamental tener en cuenta que el Plan Estratégico 2004-2010 proporciona para la atención de las demandas las correlativas necesidades que se generan en las grandes aglomeraciones urbanas y las complejidades que surgen en ellas de manera sostenida. Como tal, el CoPE incluyó en el Plan la perspectiva metropolitana.

Aunque las directrices estratégicas fueron establecidas y priorizadas para el largo plazo, las acciones del gobierno -centradas en la actividad gubernamental de corto plazo- no pudieron resolverse eficazmente dentro del Plan y en el período de tiempo estudiado aquí.

Los resultados presentados aquí son relevantes porque ellos revelan deficiencias con respecto al plan estratégico, que a su vez implica dos problemas posibles: por

un lado, el déficit para el logro de soluciones correctas a las demandas planteadas en el Plan, y por el otro, el desafío de concentrar los esfuerzos con el fin de mejorar la efectividad de las soluciones y el impacto de los resultados.

No hay circunnavegar sobre estos dos problemas; ellos deben ser abordados directamente con el fin de cumplir los objetivos deseados para ofrecer una mayor calidad de vida y una mayor sostenibilidad de las políticas públicas. Sólo a través de la consecución de estos objetivos la democracia participativa dejará de ser un término vacío para los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires.

INVESTIGACIONES FUTURAS

Dado el bajo nivel de relevancia y análisis que se le confirió a este nuevo mecanismo de participación local desde su creación, también se propone una investigación cualitativa y cuantitativa profundizada para explicar y exhibir toda la dinámica y el proceso participativo y colaborativo. Una extensión de la investigación permitiría un análisis comparativo de la participación en la formulación de políticas públicas en el período pre-CoPe, 2004-2010, y 2010-2016.

Un nuevo análisis nos podría ayudar a entender el proceso de mediación entre el gobierno y la SCO y dentro de la SCO para construir mecanismos más sólidos de diálogo productivo y la coproducción eficaz de las políticas públicas locales y metropolitanas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. and McGuire, M. (2003), *Collaborative public management: new strategies for local governments*, Washington, D.C. Georgetown University Press.
- André, P. con la colaboración P. Martin y G. Lanmafankpotin (2012). *Citizen participation*, en L. Côte and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, <http://www.dictionnaire.enap.ca> (24/3/2016).
- Andrew, C. and Goldsmith M. (1998), *From local government to local governance: and beyond?* *International Science Review* (Abril), pp. 101-117.

- Arnstein, Sherry R. (1969), *A ladder of citizen participation*, AIP Journal (Julio), pp. 216-224.
- Baiocchi, G., Heller, P., Silva, Marcelo K. (2011) *Bootstrapping democracy. Transforming local governance and civil society in Brazil*, Stanford University Press, CA, pp. 33.
- Benhabib, S. (2006), *Las reivindicaciones de la cultura*, Katz Editor Buenos Aires, pp. 180.
- Bovaird, T. and Loeffler E. (2013), *We're in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes*, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, Capítulo 4 (Junio), <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications/chapter-4-bovaird-loeffler.pdf> (30/6/2014).
- Bovaird, T. and Loeffler E. (2007), *Assessing the quality of local governance: a case study of public services*, Public Money and Management (27), Issue 4 (Septiembre), pp. 293-300.
- Brody, S.D, Goldschalk, D.R., Burby, R.J. (2003), *Mandating citizen participation in plan making: six strategies planning choices*, Journal of the American Planning Association, Volumen 69, Issue 3, pp. 245-264.
- Fagence, M. (1977), *Citizen participation in planning*, Pergamon Press Ltd., Maxwell House, Fairview Park, Emsford, New York, USA.
- Gamble, D.N., Weil, M.O. (1995), *Citizen participation*, R. L. Edwards, Encyclopedia of Social Work (19º ed., Volumen 1), Washington, DC, National Association of Social Workers/ NASW Press, pp. 483-494.
- Ganuzo F. E. and Frances G. F. J. (2008), *What does participate in democracy? Differences and similarities in participation*. International Journal of Sociology 49 (RIS), Vol. LXVI (Enero-Abril), pp. 89-114 (véase especialmente la Tabla 3, pp. 109).
- García-Marzá, D. (2013), *Democracia de Doble Vía: El No-Lugar de la Empresa en la Sociedad Civil*, Reforma y Democracia 57 (Octubre), CLAD, p. 77.
- Godschalk, D. (1971), *Collaborative planning: a theoretical framework*, en Eleven Views: Collaborative Design in Community Development, School of Design, North Carolina State University.
- Gutiérrez, R.A. (2009), *El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires*, documento para ser presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association 2009 (11-14 Junio), <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/GutierrezRicardo%20LASA%202009.pdf> (15-6-2015)
- Heinelt, H. (2002), *Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context*, Hubert Heinelt, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith and Erik Swyngedouw (eds.), Springer Fachmedien GmbH.

- Heller, P.G. and Evans P. (2010), *Taking Tilly south: durable inequalities, democratic contestation, and citizenship in the southern metropolis*, Theory and Society 39 (3-4), pp. 433-450.
- Huxham, Ch. and Vangen S. (2000), *Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration*, Human Relations 53(6), pp. 771-806.
- Kweit, M.G. and Kweit R.W. (1981), *Implementing citizen participation in a bureaucratic society: a contingency approach*, New York, Praeger.
- Linden, E. (1996), *The exploding cities of the developing world*, (Enero 1), recuperada en 18/6/2014, desde <http://www.foreignaffairs.com/articles/51622/eugene-linden/the-exploding-cities-of-the-developing-world> (15-6-2015).
- Marienhoff, M. (1995), *La autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la constitución nacional de 1994*, El Derecho, Buenos Aires.
- Natale, A. (1995), *Comentarios sobre la Constitución. La Reforma de 1994*, Ed. Depalma, Buenos Aires, pp. 181-182.
- Rathgeb Smith, S. (2003) *NGOs and government: implications for democracy, Citizenship, and Public Administration*, Paper preparado para la presentación en el Annual Meeting of the American Political Science Administration, Philadelphia (28-31 Agosto), pp. 1-35.
- Rodríguez, A. and Oviedo, E. (2001), *Gestión urbana y gobierno de áreas Metropolitanas* (34), CEPAL-ECLAC.
- Rojas, C.E. and Fernandez, J. (eds.) (2005), *Metropolitan government*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., pp. 1-552.
- Rosener, J.B. (1978), *Citizen participation: Can we measure its effectiveness?* Public Administration Review, Vol. 38, No. 5 (Sep.-Oct.), pp. 457-463.
- Salvador, M. y Ramió C. (2012), *El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso*, Revista Reforma y Democracia 13, CLAD, pp. 165-186.
- Silverman, R.M. (2005), *Caught in the middle: community development corporations (CDCs) and the conflict between grassroots and instrumental forms of citizen participation*. Community Development, 36(2), pp. 35-51.
- Smith, G. (2013), *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press (3ª impresión), UK.
- Spotta, A. (1995), *Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la constitución vigente a partir de agosto de 1994*, La Ley T.1995-A, pp. 967.

Thompson, A. M. and Perry J. L. (2006), *Collaboration processes: inside the black box*, Public Administration Review Special Issue (Diciembre), pp. 20-32.

Wengert, N. (1976), *Citizen participation: practice in search of a theory*, 16 Nat. Resources J. 23.

Otras fuentes:

----- Plan Estratégico Buenos Aires 2016 con Perspectiva Metropolitana (2011), FP Compañía Impresora (Febrero), Buenos Aires.

----- Plan de Acción de Gobierno 2006-2008, http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/presupuesto2006/00-Programa_General_2006-2008.pdf?menu_id=17344 (22/6/2014).

----- Plan Estratégico Territorial. Región Metropolitana de Buenos Aires. Infrastructure Ministry, government of the province of Buenos Aires, pp. 1-8.

Ley 4791/2013, <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4791.html> (27/6/2014).

----- Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una Nueva Transición Urbana. Naciones Unidas, pp. 1-193.

