

**“Mecanismos de Participación Ciudadana: El funcionamiento de las Audiencias
Públicas en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la reforma del Código
Contravencional porteño”**

María Laura Eberhardt¹

**Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores
19, 20 y 21 de septiembre de 2007**

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Correo electrónico: laura_rafaela@yahoo.com.ar

Propuesta Temática: 10) Derecho, ciudadanía y democracia

Afiliación institucional: UBA – CONICET - UNSAM

¹ Licenciada en Ciencia Política, becaria del CONICET 2004, Maestría en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctorado en Ciencia Política (UNSAM) en curso.

Resumen

En este trabajo pretendo realizar un estudio en profundidad acerca de la presencia institucional y funcionamiento real de la Audiencia Pública, en tanto mecanismo de participación ciudadana, en la Ciudad de Buenos Aires, incorporada formalmente en la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma de 1996 y reglamentada por la legislación local.

En este sentido, comenzaré con un acercamiento conceptual a dicho instrumento participativo, siguiendo por un relevamiento institucional exploratorio acerca de su explícita incorporación a la normativa local, para terminar con un estudio de caso acerca de la aplicación de dicho mecanismo en la discusión sobre la reforma del Código Contravencional de la Ciudad el 22 y 23 de marzo de 2004. Dichas actividades serán desarrolladas a partir del empleo de herramientas cualitativas de investigación como el análisis bibliográfico y de documentos.

El interés central consiste en sondear la influencia que las audiencias públicas, en tanto instrumentos de democracia semidirecta, ejercen sobre los regímenes democrático-representativos modernos, en términos de brindar canales alternativos para la expresión de las demandas de la sociedad, dentro del contexto actual de “crisis de representación” y decadencia de los partidos políticos como mediadores entre gobernantes y gobernados.

Un acercamiento conceptual

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que pudieran verse afectados por una norma o tuvieran un interés particular en ella lograsen expresar su opinión sobre la misma. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados. Los también llamados “hearings”, constituyen una actividad común en la experiencia norteamericana, en donde diversas personas, a título individual o en representación de grupos, exponen sus puntos de vista sobre los proyectos de ley y

de resolución sometidos a análisis en cada comisión o subcomisión legislativa (Molinelli, 1991).

Algunos de sus propósitos son: explorar la necesidad de una cierta legislación (propuesta o no); controlar al Ejecutivo; y proveer de un foro a los deseos, frustraciones y reclamos de los ciudadanos. Además, tienden a promover públicamente la personalidad de los integrantes de la comisión, en particular de sus líderes formales y/o reales (Ídem). Entre sus principales efectos se encuentran los de: reafirmar la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, en cuanto a que en ellas los legisladores “interpelan” a funcionarios de esa rama y lidian directamente con los expertos independientes; despertar el interés de la opinión pública en los asuntos de interés general; promover soluciones más adecuadas a las circunstancias; y elevar el grado de transparencia del trabajo de los lobbystas (Ídem).

Esta herramienta puede adoptar diferentes formas según sea obligatoria para la sanción de una ley o la ejecución de una política pública (como las restricciones existentes en materia de medio ambiente y servicios públicos a nivel nacional y en varias jurisdicciones locales), o no. La audiencia pública puede ser facultativa, obligatoria o a petición de la ciudadanía.

La Audiencia Pública en la normativa local

Este mecanismo se encuentra incorporado a la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma, pudiendo ser convocado por la Legislatura, el Poder Ejecutivo, las Comunas o la Ciudadanía, para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, y debiendo ser realizado con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes.

Dichas audiencias pueden ser obligatorias o facultativas. La convocatoria de audiencia pública es obligatoria en la Ciudad cuando la iniciativa cuente con la firma del 0,5% del electorado general o de la zona en cuestión, siendo conocidas como audiencias tipo de Requisitoria Ciudadana. De este modo, la ciudadanía puede petitionar frente al Poder Ejecutivo, la Legislatura o las Comunas la realización de audiencias públicas sobre cualquier temática que considere pertinente, siempre y cuando cumpla con este requisito en cuanto a la adhesión de firmas (art. 17). También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano,

emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Dicho mecanismo fue reglamentado por la Ley N° 6 de la Ciudad en 1998. En ella se explica la importancia de tal espacio institucional, dado que permite a la ciudadanía manifestar su parecer sobre sus asuntos de cercano interés respecto de la implementación de alguna política pública. No obstante, *“las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante”*.

A pesar de tal carácter meramente consultivo de las opiniones formuladas por la población, la normativa especifica que, *“luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima”*. Así, de ser totalmente desechadas, debería explicitarse el motivo de tal decisión (art. 2).

Un caso emblemático: los debates sobre la reforma del Código Contravencional porteño

La convocatoria

La convocatoria a la audiencia pública para el tratamiento de la reforma del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires fue realizada por el Jefe de Gobierno a través del Decreto 107-04, publicado en el Boletín Oficial el día miércoles 11 de febrero de 2004. En dicha convocatoria se establecía a la Dirección General de Asuntos Políticos y Legislativos como el organismo de implementación de la misma, la que sería realizada el 22 de marzo de ese mismo año en la Sala Martín Coronado del Teatro San Martín. El fin invocado era *“el tratamiento, análisis y debate público para la elaboración de un Proyecto de Ley de reforma del Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*; cuya decisión respecto de la temática había sido finalmente adoptada por la Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana.

Dicha convocatoria se enmarcaba dentro del artículo N° 63 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, según el cual, el Poder Ejecutivo podía convocar a una audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la localidad. Efectivamente, uno de los motivos esgrimidos para la ejecución de la misma por parte del Gobierno

municipal era el interés por *“canalizar a través de este proyecto la participación y concientización ciudadana, favoreciendo la toma de decisiones y la transparencia en la gestión pública”*.

Así, se dispuso su divulgación en dos de los diarios de mayor circulación de la Ciudad durante el lapso de una jornada; en el Boletín Oficial durante otras dos; y en la emisora radial durante cinco, *“con el objeto de estimular la participación de todos los interesados en manifestar su opinión respecto del tratamiento, análisis y debate público para la elaboración de un Proyecto de Ley de reforma del Código Contravencional”*.

Además de la invitación formulada, la que fuera extendida en forma abierta y amplia a toda la sociedad en su conjunto, fueron convocados de igual modo los Legisladores locales, estos en función de la gran diversidad de los proyectos legislativos presentados y a los fines de arribar a un mayor enriquecimiento del debate.

El debate

El Código Contravencional porteño fue aprobado en el año 1998, con el fin de eliminar los cuestionados edictos policiales, un cuerpo legal frecuentemente acusado de permitir y habilitar numerosas arbitrariedades. Según tales edictos, el infractor debía cumplimentar la observancia de sus penas al interior de una comisaría, al igual que si se tratara de cualquier otro común delincuente.

Al mismo tiempo, se desechaban las polémicas figuras del "acecho" y el "merodeo", las que, sin más dificultades, posibilitaban la detención “injustificada” de las personas. Dicho Código contemplaba las faltas menores que no llegaban a ser calificadas en tanto delitos, como los ruidos molestos, entre otros varios ejemplos. La discusión sobre la iniciativa modificadora se había iniciado ya durante el año 2003, pero, no habiendo alcanzado resultados importantes, había sido relanzada con mayor afano recién hacia comienzos del siguiente año.

Este nuevo debate, en cambio, logró finalmente instalarse con bastante relevancia en la agenda de discusión pública, ceñido en base a los lineamientos presentados por la bancada macrista y apoyados por el bloque de Unión por Todos de Patricia Bullrich, en un proyecto acusado de “represivo” por amplios sectores sociales. Sus puntos más controvertidos abogaban por: la disminución de la edad de imputabilidad de dieciocho a

dieciséis años, la pena contra el ejercicio de la prostitución y el travestismo en la vía pública, así como contra los cortes de calles y las protestas, la reinstalación de nuevas figuras similares a las de acecho y merodeo, el endurecimiento de las sanciones y el establecimiento de penas mínimas y registro de reincidencia². Tales mociones eran en conjunto consideradas como *“un nuevo avance de la criminalización de la pobreza y la protesta social, en la que se verían afectados los sectores más vulnerables”* (Ídem).

Ante la convocatoria oficial a la audiencia, diferentes organizaciones sociales, desconformes con una iniciativa a la que calificaban de corte “derechista”, llamaron efusivamente a la participación ciudadana, instando a manifestar, sin embargo, su frontal oposición a una iniciativa de “modificación inconstitucional” (Ídem).

El día señalado por la convocatoria, se conformó una lista importante de doscientos oradores, incluidos algunos legisladores³, dispuestos a los fines de presentar sus argumentos y posturas ante la concurrencia de interesados. Sin embargo, ciertos diputados del sector opositor, habían descalificado tal concurrencia como ilegítima, en la medida en que, según afirmaban, tan sólo unas ciento noventa y dos personas sobre un total de tres millones de ciudadanos, serían las encargadas de participar en el transcurso de su desarrollo.

Entre los inscriptos interesados se encontraban, en calidad de participantes, vecinos y representantes de asociaciones, así como otros expositores que involucraban funcionarios, legisladores y miembros de organismos estatales. Fiel a la normativa, el tiempo máximo (no obstante flexible), permitido de oratoria, no podía superar los cinco minutos totales, debiendo con esto alcanzar para la presentación general de sus respectivos argumentos.

El presidente del encuentro, Juan Carlos López, había ya previamente anticipado que el Gobierno de la Ciudad, al cual en esa ocasión representaba, había decidido retomar, por iniciativa y voluntad, todo lo que en dicho debate se consignara, con el objeto de

² Artículo “Audiencia pública por el Código Contravencional”, 25 de febrero de 2004, disponible en <http://argentina.indymedia.org/mail.php?id=177251>

³ Como la diputada La Ruffa, del bloque Bullrich-López Murphy, autora de un proyecto de reforma; o Ariel Schifrin, diputado afín al oficialismo, quién si bien admitió la necesidad de reformar el Código, afirmaba que la problemática de la inseguridad en la Ciudad se resolvía capacitando a la Policía y no amoldando las normas "a imagen y semejanza de la autoridad preventora"; o Vilma Ripoll, de Izquierda Unida, crítica de la reforma, en la medida en que el proyecto de Macri y las posiciones oficialistas "contestan con multas y arrestos los problemas y reclamos sociales" (Aizpeolea, 2004).

confeccionar su propio proyecto legal de reforma y así participar, en forma contundente, de la siguiente instancia formal de discusión legislativa (Ídem).

Finalmente, la audiencia pública se celebró a lo largo de dos jornadas sucesivas: “*Una abrumadora mayoría de discursos contra la Policía Federal, una platea a medio llenar y poco aporte de ideas para el debate de casi siete horas acerca de la conveniencia o no de reformar el Código Contravencional (o "de Convivencia")*”⁴, fue presentado por algunos medios como el saldo de la jornada.

La reunión se realizó en una sala con capacidad para ochocientas personas pero con una concurrencia total poco menor a trescientas, que, decreciente hacia la tarde, quedó reducida al final a solo un centenar de presentes. Los grupos participantes eran mayormente representantes de asambleas vecinales, de agrupaciones de travestis, homosexuales y prostitutas, y de partidos de izquierda. Había algunos pocos políticos⁵ y otros menos vecinos independientes. La principal oposición provino del macrismo que, a pesar de contar con un proyecto propio, prefirió mantenerse al margen de la convocatoria impulsada por el oficialismo.

El motivo de la audiencia, tras una mediana convivencia de seis años con el Código, era que los vecinos expresaran abierta y públicamente su ya conocida disconformidad con el mismo, de modo que los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales pudieran hacerse eco de las protestas, tomándolas en cuenta al momento de debatir en el recinto una cuestión de tamaña resonancia. No obstante, los contenidos del debate se extendieron más allá de la mera discusión acerca de la modificación o no de la normativa⁶.

El ánimo de los oyentes y participantes se manifestó duramente en contra de los representantes, quiénes resultaron silbados y abucheados y fueron reiteradamente interrumpidos en sus enunciados⁷.

⁴ Artículo “Código de Convivencia: debate con pocos aportes de ideas”, 23 de marzo, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/03/23/h-03601.htm>

⁵ Entre los legisladores presentes se encontraba Jorge Enríquez, cercano al macrismo pero con una propuesta de su autoría

⁶ Rey, Alejandra (2004); “Caótico debate por el Código de Convivencia”, Diario La Nación, 23 de marzo, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/584873>.

⁷ Entre ellos los ex diputados radicales Cristian Caram y Fernando Caeiro, el legislador kirchnerista Ariel Schiffrin, el entonces vice jefe de gobierno Jorge Teerman, la defensora del pueblo Alicia Pierna y los ex legisladores Cristián Caram y Fernando Caeiro.

El presidente del evento, el Secretario de Seguridad, Juan Carlos López, prometió la desgrabación y publicación por Internet de todas las intervenciones. También se hizo presente el entonces vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman, terminando ambos agredidos en forma verbal por contingentes de homosexuales, prostitutas y travestis, acusados todos ellos por los medios de no dejar hablar más que a sus propios compañeros de causa.

Existieron además críticas a la Policía y cruces entre los propios “vecinos” y travestis, ante un concreto pedido de mayor seguridad por parte de los primeros (que aludía al control de la prostitución), y el enardecido reclamo de los segundos de no sentirse representados por tales demandantes.

Frente al caótico desarrollo de la primer jornada, convivencia y urbanidad resultaron los principales atributos ausentes en la sala⁸, por el contrario, “*insultos, provocaciones, intolerancia, gestos obscenos, gritos y sonidos olvidables*”, aparecieron invocados como los protagonistas principales de la tarde. Increpaciones mutuas, aún entre los distintos sectores sociales, no estuvieron ausentes en el acto, siendo que tales enfrentamientos terminaron lamentablemente desvirtuando los verdaderos contenidos del debate.

Intolerancia (entre los distintos grupos de interés), catarsis (discusión de la más amplia variedad de temas⁹ por parte de personas cansadas de no ser escuchadas por sus gobernantes) y desinterés (de muchos vecinos porteños que prefirieron no participar de la audiencia), fueron otros de los calificativos empleados para caracterizar el desempeño de los grupos minoritarios que concurrieron a la defensa de sus derechos “*a costa de cualquier insulto, a fuerza de maldiciones*”¹⁰.

El saldo obtenido en cuanto a la cantidad y calidad de conclusiones y/o propuestas concretas arribadas, fue muy escaso. Los distintos grupos sociales se mostraron divididos y enfrentados, haciendo casi imposible pensar en la posibilidad cercana de consensuar pautas precisas y reales de “convivencia”.

⁸ Ídem.

⁹ Lucha de clases con los cartoneros, atención médica insuficiente para los ancianos, pedidos de justicia por muertes, el hambre de los pobres, la salud prepaga, entre otros.

¹⁰ Rey, Alejandra (2004); “No habrá convivencia sin tolerancia”, Diario La Nación, 23 de marzo, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/584866>.

El tiempo y espacio concedidos fueron empleados en gran medida para narrar las historias de vida individual de los participantes, así como para descargar las tensiones o protestas acumuladas, en lugar de aprovechar para diagnosticar, argumentar, y presentar proyectos respecto de la modificación de los puntos más controvertidos en debate.

La escasa presencia de los legisladores porteños (siete u ocho de un total de sesenta), restó contundencia al evento. Siendo que, en una audiencia no vinculante, la efectividad de la misma respecto de la toma en cuenta de las opiniones ciudadanas radica en gran parte en la buena voluntad de los representantes, el hecho de no haber estado presentes demostró una gran indiferencia por parte de los gobernantes, arrojando muy exiguas esperanzas a la ejecución de tales demandas.

La segunda ronda

La segunda jornada de audiencia no fue, en cuanto a desarrollo y resultados, mucho más afortunada. Del total de oradores inscriptos en el listado, solo la mitad llegó efectivamente a expresarse, con una muy escasa concurrencia general que reveló, con gran notoriedad, las enormes dimensiones de la sala¹¹.

Una vez más, se hicieron de suyo sentir los disturbios entre los participantes, alineados tanto a favor como en contra de la reforma, terminando por demandar la intervención en el lugar de los efectivos policiales. A pesar de la menor presencia de participantes (cien personas aproximadamente), y la llamativa ausencia de vendedores ambulantes, prostitutas y travestis, el saldo resultante fue un desorden aún mayor.

La discusión no ofreció demasiados frutos concretos a los fines de avanzar sobre la modificación del Código. La diversificación temática incorporó incluso una protesta contra el corralito. Entre los pocos políticos opositores se encontraba Jorge Enríquez, quién, haciendo oídos sordos a los abucheos, presentó los principales puntos de su proyecto, diferenciado del macrista. Otra de las propuestas a ser considerada por la Legislatura fue la de las entidades defensoras de los derechos humanos, o la del ex legislador Cristian Caram. Solo tres diputados hicieron uso pleno de su espacio.

Entre los principales opositores a la reforma se encontraban la legisladora Vilma Ripoll y los integrantes del bloque Autodeterminación y Libertad del partido de

¹¹ Aizpeolea, Horacio (2004); "Código de Convivencia: audiencia con gritos, insultos y pocas ideas", 24 de marzo, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/03/24/h-03401.htm>

Zamora, particularmente enfrentados con la propuesta de un aumento del control social mediante una mayor represión. Por su parte, el vicepresidente de Compromiso para el Cambio, Horacio Rodríguez Larreta, prometió insistir con el proyecto del bloque, consensuado por veintitrés legisladores, desestimando la realización de la audiencia como una maniobra dilatoria del gobierno local. En tanto que el ex candidato a jefe de Gobierno del Partido Obrero, Marcelo Ramal, aseguró que Ibarra se aprestaba a una reforma de facto del sistema contravencional de la Ciudad¹².

Finalmente, la audiencia fue suspendida por López antes de culminar con la exposición del total de los oradores anotados, debido a un enfrentamiento desatado entre un reducido grupo de activistas de izquierda y dos periodistas, acusados de conformar los llamados “servicios de inteligencia” (Ídem).

El saldo de esta segunda etapa fue aún más limitado que el de la primera. Los numerosos reclamos acallaron las, de por sí, escasas propuestas. La ola de insultos y agresiones disuadió a los pocos legisladores presentes de la iniciativa de presentar sus proyectos.

El descontento

El 16 de julio de ese mismo año, y a solo cuatro meses de realizadas las dos jornadas de audiencia pública para la presentación de propuestas y opiniones respecto de la modificación del Código de convivencia, llegó por fin el momento de su discusión y tratamiento en la Legislatura.

El advenimiento de la sesión había motivado la realización de una importante marcha de protesta, programada por los diferentes sectores afectados en su contra (vendedores ambulantes, travestis, homosexuales, prostitutas), quienes, lejos de sentirse contemplados en el proyecto resultante, el que había sido consensuado en forma aislada al interior de las comisiones legislativas, percibieron una profunda indiferencia por parte de sus representantes, quienes hicieron oídos sordos a sus reclamos a pesar de haber sido oficial y legalmente presentados en la audiencia.

La manifestación concluyó en una protesta efectuada frente al edificio del Poder Legislativo, contando con una participación de más de trescientas personas, la que

¹² Artículo “Concluyó la Audiencia Pública para reformar el Código de Convivencia”, 24 de marzo de 2004, disponible en <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=104414&IdxSeccion=0>

terminaría degenerando, al poco rato, en un violento enfrentamiento contra el personal de guardia a cargo.

Los resultados

A poco más de un mes de haber sido celebrada la audiencia pública convocada por el gobierno de la Ciudad a fin de debatir las reformas programadas al Código local de convivencia el 19 de febrero de 2004, se ejecutó la primera sesión extraordinaria para su tratamiento formal legislativo.

Varios eran los proyectos de ley hasta el momento presentados, aunque ninguno propio del Gobierno¹³ (previsto para el mes de abril de ese año), quién prefería habilitar un mayor tiempo para el debate.

Por otra parte, los distintos sectores sociales involucrados comenzaban a movilizarse tanto a favor como en contra de cada uno de los cambios proyectados. Para comenzar, algunos vecinos de los barrios afectados manifestaban su profundo descontento ante la presencia de travestis cerca de sus casas, mientras que otros tantos aparecían como indiferentes o incluso en favor de los acusados. No obstante, la mayor disputa perpetrada se mantenía aún dentro del cuerpo legislativo, entre los diferentes bloques y diputados interesados. Tan es así que los únicos puntos de coincidencia alcanzados entre oficialistas y opositores consistían básicamente en que a cada contravención le correspondiera una pena determinada (con un mínimo y un máximo), así como en la necesidad de que la reincidencia fuera sancionada.

Más adelante, en la conflictiva y prolongada sesión extraordinaria del 7 de julio de 2004, la Legislatura terminó por aprobar, en forma general, por 31 sufragios contra 22, las reformas al Código impulsadas por el macrismo. Dichas reformas debían ser luego votadas en forma individual con fecha 16 de julio, las que serían más tarde previsiblemente vetadas en forma parcial por el Gobierno.

La bancada Compromiso para el Cambio (de 23 miembros, contra 20 que sumaban los dispersos grupos oficialistas), fue la promotora del nuevo Código, contra el que se perpetuaron los fuertes incidentes¹⁴.

¹³ A diferencia del macrismo consideraba a la oferta de sexo en la vía pública como una contravención leve y al hecho de arrojar residuos patogénicos a la calle como una contravención grave.

Quienes apoyaron estas modificaciones fueron los 23 legisladores macristas, más los propios del Partido de la Ciudad, los de Recrear y una legisladora recientemente separada del primero. La principal oposición provino de los diputados alineados con el gobierno ibarrista, apuntados, en primer lugar, contra la disminución de la edad de imputabilidad la que, según argumentaron, iba en contra de las convenciones internacionales firmadas por la Argentina. Por otro lado, cuestionaban el hecho de que gran parte de los cambios propuestos entraban en el terreno exclusivo del Código Penal, siendo que el Contravencional debía referirse solamente a delitos de menor cuantía¹⁴.

El resto de la oposición, esta vez por fuera del cuerpo legislativo, provino de los grupos de interesados, tales como vendedores ambulantes, militantes de partidos de izquierda, prostitutas y travestis, que rechazaban los términos de la reforma. Dichos sectores ya habían manifestando en reiteradas ocasiones su enojo, tanto fuera como dentro del edificio, protagonizando varios disturbios.

Unos días más tarde, en la sesión del 16 de julio, debían aprobarse en forma individual cada uno de los artículos modificatorios, consentidos conjuntamente una semana antes. Tal intento terminaría derivando, no obstante, en los violentos enfrentamientos ampliamente conocidos que llevaron a prisión a varios de los manifestantes.

Impulsada por el macrismo, ya desde el mes de febrero, la reforma al Código tuvo un segundo intento de tratamiento en particular a principios de agosto, el que debió ser, sin embargo, nuevamente suspendido; esta vez, por falta de consenso entre los distintos bloques sobre los puntos más conflictivos¹⁵.

El 19 de agosto se emprendió una tercera tentativa a fin de que el proyecto de reforma, aprobado en forma general, obtuviera, para cada uno de sus 180 artículos, el voto favorable de al menos 31 de los 60 diputados del cuerpo. En pos del consenso, los diputados intentaron incluir una cláusula transitoria que preveía la creación de un régimen especial para menores contraventores¹⁶.

¹⁴ Artículo “Macri dice que la sociedad está indefensa”, Clarín, 17 de julio de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/07/17/elpais/p-00802.htm>

¹⁵ Artículo “Incidentes en la reforma del Código Contravencional de Buenos Aires”, Río Negro, 8 de julio de 2004, disponible en <http://www.rionegro.com.ar/arch200407/08/n08g90.php>.

¹⁶ Videla, Eduardo (2004): “Acuerdos y críticas por el Código”; Diario Página 12; 19 de agosto; disponible en <http://www.pts.org.ar/notas.asp?id=1658>

¹⁷ Ídem

Sin embargo, se resolvió el mantenimiento de los 18 años como edad de inimputabilidad, al tiempo que se incorporó la figura de la reincidencia para casos con sentencia firme, pudiendo ser elevadas hasta un tercio. A diferencia de la negativa expresada por la diputada del partido Izquierda Unida, el macrismo aceptó dar marcha atrás con su propuesta de disminución de la edad a los 16 años, frente al duro cuestionamiento que le fuera dirigido desde los distintos bloques. El proyecto resultante había sido finalmente consensuado entre macristas, kirchneristas y el Partido de la Ciudad.

Recién arribada la madrugada del 24 de septiembre es que se terminó de sancionar por completo el Código de convivencia, poniendo fin a la ley N° 10, vigente desde 1997. Según sostuvieron algunos especialistas, la reforma apuntaba a una *"solución equilibrada"*¹⁸. Entre otras modificaciones, se había agregado una pena con multas y días de trabajo de utilidad pública a quienes ejercieran la prostitución en las calles (que incluía la prohibición de ejercer la prostitución a 200 metros de casas, templos y escuelas -inaplicable según algunos legisladores); así como a quienes obstaculizaran o impidieran la circulación de vehículos por la vía pública sin aviso previo (esto último descalificado por ciertos opositores como *"un hecho de burocratización"* que intentaba reglamentar el derecho de protesta)¹⁹. Además, cada contravención había sido puntualmente tipificada y asociada a una pena específica con miras a facilitar su identificación y sanción. Otros 120 puntos del Código habían resultado igualmente aprobados.

No obstante, el nuevo Código de Convivencia modificado dejó una incómoda sensación de debilidad e imprecisión. Habiendo sido sancionado en medio de presiones y agresiones varias (entre ellas contra la propia Legislatura y sus empleados), no logró solucionar los problemas contra los que principalmente se orientaba (la oferta de sexo en la vía pública, la venta ambulante, la extorsión perpetrada por los cuidacoche). Algunos legisladores presentaron su defensa alegando que *"en un cuerpo legislativo tan atomizado, (el finalmente acordado) fue el mejor Código posible; el único que tuvo*

¹⁸ Artículo "Repercusiones por la Reforma del Código Contravencional"; Diario La Nación; 24 de septiembre.

¹⁹ Artículo "Repercusiones por la Reforma del Código Contravencional"; Diario La Nación; 24 de septiembre de 2004.

*consenso*²⁰; aunque muy lejos había quedado de satisfacer las expectativas ciudadanas, incluso a pesar de haber sido estas explícitamente manifestadas en las dos jornadas de audiencia a tal fin realizadas.

En definitiva, a pesar del efervescente desarrollo de las dos jornadas de audiencia previstas a fin de incorporar a la contienda a los grupos de interesados de la sociedad civil, tanto los ejes propuestos como los términos del debate se mantuvieron invariantes, antes y después de la misma. Las voces ciudadanas expresadas, si bien en forma bastante desorganizada y poco consistente, fueron absolutamente ignoradas en la discusión final legislativa, manteniéndose las posiciones originales preexistentes entre los legisladores. Los resultados quedaron brutalmente a la vista: las manifestaciones de furia y enojo perpetradas frente a la Legislatura, constituyen tristes ejemplos sumamente ilustrativos.

Audiencias Públicas: ¿una vía efectiva para la participación ciudadana? Algunas reflexiones finales.

El caso de aplicación del mecanismo de audiencia pública para la discusión de la iniciativa de reforma del Código Contravencional de la ciudad de Buenos Aires presenta numerosas y diversas aristas que nos permiten analizar la participación política ciudadana ejercida a través de canales institucionales.

La audiencia congregada era de tipo “Temática”, o audiencia concertada “para conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa”. En virtud de la materia involucrada, fue asimismo “Facultativa” y no ordenada previamente por la Constitución. El agente convocante resultó ser el Jefe de Gobierno porteño a partir de su propia iniciativa y a los fines de “debatir asuntos de interés general de la Ciudad”.

Respecto de la función específica asignada a toda Audiencia Pública en el artículo primero de la ley reglamentaria, puede decirse que, efectivamente, la audiencia celebrada en este caso con motivo del Código constituyó “una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa”, útil a fin de que todos

²⁰ Lladós, José Ignacio (2004): “Demasiado ruido, un par de nueces”; Diario La Nación; 28 de diciembre.

los afectados/interesados en la temática, expresaran su opinión respecto de ella en un espacio institucional habilitado a tal fin. Y es que tanto vendedores ambulantes, travestis, homosexuales, prostitutas, vecinos en general, como militantes de izquierda, se dieron cita en el momento indicado para manifestar su parecer. No obstante, la poca sistematicidad, orden y respeto con el que ocuparon los reducidos, aunque legítimos, espacios concedidos para sus presentaciones, restaron seriedad y contundencia a las mismas, las que fueron fácilmente desoídas e ignoradas por los representantes y funcionarios, escudados bajo la cortina de humo de las “formas” que les facilitó eludir las cuestiones más urgentes de “fondo”.

Por otro lado, si bien las diversas opiniones de los interesados pudieron presentarse “en forma simultánea y en pie de igualdad”, manteniendo un contacto directo con la autoridad responsable, el “carácter consultivo y no vinculante” de las mismas, fue otro elemento importante al momento de que los diputados hicieran oídos sordos a los reclamos ciudadanos, quedando visiblemente de manifiesto en el proyecto final al que arribaron, el que no incorporaba ninguno de dichos reclamos.

No obstante, considero importante detenernos en esta cuestión. Y es que la posibilidad de hacer vinculante las opiniones ciudadanas expresadas en la audiencia pública pecaría en alto grado de ilegitimidad, en la medida en que las voces efectivamente elevadas en la misma no serían representativas sino de una muy pequeña minoría dentro de la sociedad (ej. los travestis), o, yendo aún más lejos, del ciudadano individual por sí mismo, preso de intereses parciales, sectoriales y limitados. Es decir, si los ciudadanos efectivamente movilizados para participar no conforman organizaciones de interés específicas, hablan solamente por sí mismos, sin siquiera representar el interés igualmente autónomo de su par. Por otro lado, si quienes ocupan los espacios participativos de la audiencia son voceros de organizaciones corporativas previas, la misma corre el riesgo de ser finalmente “aparatada” y manipulada por intereses preexistentes desvirtuando el objetivo inicial de la utilización de dicho mecanismo. Por lo que la transformación del carácter de sus resultados de “no vinculantes” a “vinculantes” no sería de igual modo una solución mejor que el problema previo.

Lo que es más, frente a la poca resonancia y concreta repercusión que la exposición de los respectivos argumentos de los diversos sectores alcanzó, una vez concluida la

audiencia y ya en el procedimiento legislativo subsiguiente, dicho mecanismo institucional de participación mostró de lleno su debilidad en este sentido, siendo que aquellas personas que, en un principio, trataron de encauzar sus pedidos a través de las vías institucionales por las autoridades ofrecidas, fueron las mismas que, al poco tiempo, volvieron a las calles decepcionadas y a la aplicación de la violencia, en un modo de expresión más arcaico pero que les resultara más contundente y efectivo, a pesar de costos involucrados.

Y es que la gran función desarrollada, paradójicamente, dentro de un teatro, resultó ser apenas algo más que eso: una tragicómica puesta en escena, sin un compromiso extensible de las partes involucradas que fuese más allá del fin del libreto, con una alta dosis de improvisación y sobrerrepresentación de personajes y caracteres. Una mera formalidad bien mediatizada y políticamente aprovechada, cuyos resultados, sin embargo, no lograron trascender la caída del telón, y, tras la cual, las verdaderas negociaciones siguieron sus cursos tradicionales, puertas adentro de comisiones y sesiones legislativas poco permeables a las demandas ciudadanas.

Un factor de suma relevancia consiste en el rol que los intereses organizados (con mayor o menor grado de institucionalidad) pueden llegar a desempeñar en el desarrollo de las audiencias. En este sentido, el hecho de que organizaciones con objetivos definidos participen directa o indirectamente como actores afectados puede, por un lado, ofrecer una mayor claridad al momento de hacer públicas sus posiciones, así como permitir una mayor efectividad al momento de realizar el seguimiento de los intereses presentados y de presionar por su incorporación al proyecto legislativo en cuestión; pero, por el otro, puede asimismo arrojar ciertas sospechas sobre la autenticidad y legitimidad de sus reclamos y proceder, fácilmente acusables de “aparateados”. Que organizaciones con metas y procedimientos preestablecidos y puestos en práctica tengan su oportunidad de manifestarlas abiertamente en una audiencia, puede implicar un saldo favorable en términos de una mayor sistematicidad, precisión y riqueza de sus exposiciones y propuestas así como una mayor efectividad en el seguimiento y ejecución de las mismas, aunque a riesgo de perder en espontaneidad y transparencia de las demandas, así como en “representatividad” de la audiencia.

No obstante, cabe reflexionar sobre el grado de interés o demanda participativa real de la gente. Es decir, si en verdad al ciudadano común, independiente, ajeno a organizaciones civiles y políticas le interesa (o no) participar en persona, a través de los diferentes mecanismos a su alcance, en la gestión de sus propios intereses, o si, por el contrario, prefiere afianzar su delegación de mandato en manos de sus electos representantes a fin de dedicarse a sus asuntos más urgentes y cotidianos y respecto de los cuáles posee una mayor información y vínculo estrecho. Estas cuestiones, de central relevancia, son imposibles de soslayar en esta instancia de evaluación de la puesta en práctica de la institucionalidad participativa democrática, a fin de no confundir la falta de motivación ciudadana con un mal diseño legal errando, asimismo, en la planificación y ejecución de las soluciones.

El tipo de sociedad en la que tales mecanismos se insertan desempeña un rol igualmente relevante debido a que la cultura política de base, con sus diferentes niveles de educación y entrenamiento cívicos, puede resultar determinante respecto del grado de utilización de los mismos. Es decir, en un contexto de ciudadanos activos, relativamente homogéneos, informados respecto de la existencia y modo de empleo de tales instrumentos, interesados en la administración de la cosa pública (al menos en aquellos aspectos de interés más cercano) y ejercitados en la “gimnasia participativa”, la recepción de los mismos y la cantidad y calidad de los resultados por ellos arrojados será predeciblemente superior a los esperables en entornos más heterogéneos y diversificados, con habitantes individualistas y apáticos, preferentemente abocados al interés personal que al colectivo (más cercano al caso de la Ciudad de Buenos Aires).

Asimismo, y estrechamente vinculado con lo anterior, se suma el interrogante por el valor mismo de la participación ciudadana semidirecta en los contextos representativos contemporáneos: ¿Es bueno en sí mismo que la gente participe? La participación ciudadana semidirecta ¿constituye un complemento imprescindible para la supervivencia del régimen democrático? La creación y reglamentación de los diversos mecanismos de participación ciudadana ¿implica una voluntad legítima de ampliación democrática o es un mero acto demagógico con fines político-electoral? Nuevos interrogantes clave en lo que a participación ciudadana respecta.

Frente a dicho panorama, la gran pregunta que en adelante se nos plantea, es la referida al funcionamiento real y verdadera utilidad esperable en el futuro de este (y por qué no igualmente de los demás) mecanismo de participación ciudadana, en cuanto a la canalización de las demandas populares se trata. Para ofrecer una mayor fortaleza y consistencia a la respuesta respecto de tal interrogante se hará imprescindible combinar, en niveles iguales, tanto nuevos análisis de casos como reflexiones teóricas sobre los mismos, a fin de valorar en todas sus dimensiones los posibles aportes que puedan brindar para la participación política ciudadana.

Dicha cuestión, central en este punto, nos permitirá repensar, esta vez sobre bases más concretas, soluciones factibles y apropiadas a las problemáticas antes planteadas, tanto a fin de afinar el diseño institucional de las distintas herramientas con miras a optimizar su rendimiento, como, caso contrario, de suavizar las esperanzas sostenidas respecto de sus alcances como canales alternativos para la expresión y consideración de las solicitudes de la población.

Fuentes:

- Abiad, Pablo (2004); "Atacaron la Legislatura porteña y destrozaron puertas y vidrios", Diario Clarín, 17 de julio de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/07/17/elpais/p-00301.htm>
- Aizpeolea, Horacio (2004); "Audiencia Pública por la reforma del Código de Convivencia", Diario Clarín, 22 de marzo, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/03/22/h-04001.htm>.
- Aizpeolea, Horacio (2004); "Código de Convivencia: audiencia con gritos, insultos y pocas ideas", 24 de marzo, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/03/24/h-03401.htm>.
- Aizpeolea, Horacio (2004); "Código de Convivencia: se viene la primer reforma importante"; Diario clarín; 07 de febrero de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/02/07/h-04215.htm>.
- Aizpeolea, Horacio (2004); "Código de Convivencia: debate con pocos aportes de ideas", 23 de marzo, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/03/23/h-03601.htm>.
- Aizpeolea, Horacio (2004); "Empiezan a discutir la Reforma al Código de Convivencia"; Diario Clarín; 19 de febrero de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/02/19/h-03815.htm>
- Artículo "Audiencia pública por el Código Contravencional", 25 de febrero de 2004, disponible en <http://argentina.indymedia.org/mail.php?id=177251>.
- Artículo "Concluyó la Audiencia Pública para reformar el Código de Convivencia", Infobae, 24 de marzo de 2004, disponible en <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=104414&IdxSeccion=0>.
- Artículo "Inadmisibles protesta violenta", La Nación, 17 de julio de 2004, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/619174>.
- Artículo "Incidentes en la reforma del Código Contravencional de Buenos Aires", Río Negro, 8 de julio de 2004, disponible en <http://www.rionegro.com.ar/arch200407/08/n08g90.php>.
- Artículo "La Ciudad pidió a la Nación que actúe contra los violentos", La Nación, 17 de julio de 2004, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/619407>.

- Artículo “Los piqueteros y las prostitutas desafían el Código Contravencional”; Diario Clarín; 24 de septiembre de 2004; disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/09/24/um/m-837503.htm>.
- Artículo “Macri dice que la sociedad está indefensa”, Clarín, 17 de julio de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/07/17/elpais/p-00802.htm>.
- Artículo “Multas y cárcel para quienes corran picadas”; Diario Clarín; 24 de septiembre de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/09/24/um/m-837602.htm>.
- Artículo “Nueva carta de un preso de la Legislatura”, 30 de agosto de 2005, disponible en http://www.noticiasurbanas.com.ar/tapa.shtml?AA_SL_Session=42f05ad776a76c72a94d69b81d19ea c8&x=41342.
- Artículo “Piqueteros buscan despegar del incidente”, Clarín, 17 de julio de 2004, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/07/17/elpais/p-00902.htm>.
- Artículo “Repercusiones por la Reforma del Código Contravencional”; Diario La Nación; 24 de septiembre.
- Convocatoria a Audiencia Pública por la Reforma del Código Contravencional. Decreto 107-04 Por Boletín Oficial CBA - *Wednesday, Feb. 11, 2004 at 1:21 AM* http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletines/20040210.htm
- Lazo, Alejandra (2004); “Acuerdo para modificar la ley de procedimiento contravencional”, Noticias Urbanas, 21 de marzo, disponible en http://www.noticiasurbanas.com.ar/tapa.shtml?AA_SL_Session=da9398f5547bf1631eb6a05edd82aad3&x=27308.
- Lladós, José Ignacio (2004): “Demasiado ruido, un par de nueces”; Diario La Nación; 28 de diciembre.
- Maurich, Mario; Triguboff, Matías; Eberhardt, M. Laura, y Urdinez, Victoria (julio de 2005): “Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina”; Proyecto UBACyT 049 “Evaluando el desempeño democrático de las Instituciones Políticas Argentinas”; Instituto de Investigaciones Gino Germani; Buenos Aires; disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/ponencias.htm>.
- Molinelli, N. Guillermo (1991); Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Rey, Alejandra (2004); “Caótico debate por el Código de Convivencia”, Diario La Nación, 23 de marzo, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/584873>.
- Rey, Alejandra (2004); “No habrá convivencia sin tolerancia”, Diario La Nación, 23 de marzo, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/584866>.
- Videla, Eduardo (2004): “Acuerdos y críticas por el Código”; Diario Página 12; 19 de agosto; disponible en <http://www.pts.org.ar/notas.asp?id=1658>