

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores**  
**19, 20 y 21 de septiembre de 2007**

***La iniciativa popular como estrategia de participación*** \*

Lic. María Laura Paonessa - UdeSA  
[laurapaonessa@gmail.com](mailto:laurapaonessa@gmail.com)

**Propuesta temática:**

Eje 10. Derecho, ciudadanía y democracia [de\\_ci\\_de10@yahoo.com.ar](mailto:de_ci_de10@yahoo.com.ar)

Eje 11. Estado, instituciones y actores [estado\\_instituciones\\_actores@yahoo.com.ar](mailto:estado_instituciones_actores@yahoo.com.ar)

**Resumen**

*En el trabajo se intentan responder dos interrogantes: ¿Por qué las organizaciones de la sociedad civil eligen la iniciativa popular como herramienta de participación en los asuntos públicos? Y al emplear este mecanismo, ¿qué eficacia tienen las organizaciones en la concreción de sus estrategias?*

*La metodología de trabajo ha sido básicamente cualitativa. Se han entrevistado a los promotores de dieciocho iniciativas populares presentadas en la Ciudad de Buenos Aires desde 1998, momento de sanción de la Ley 40, reglamentaria de este derecho.*

*Dos hipótesis generales guían la investigación. Primero, la decisión de optar por una iniciativa popular puede ser explicada a partir de cuatro variables independientes: 1. Objetivo de incidencia en la agenda política; 2. Objetivo de incidencia en la agenda social; 3. Estrategia institucional; 4. Información incompleta acerca del mecanismo y de su aplicación previa. Segundo, el grado de eficacia de cada una de estas estrategias depende de los recursos organizacionales y de la temática del proyecto en cuestión.*

*Los datos muestran que ningún proyecto de iniciativa popular ha adquirido estado parlamentario. Por lo cual a simple vista podríamos suponer que todos los proyectos fracasaron. No obstante, el esquema de estrategias propuesto nos permite ver que hay iniciativas populares exitosas, organizaciones que han logrado concretar objetivos más amplios de aquellos para los que la iniciativa popular ha sido diseñada.*

---

\* Quiero agradecer a la Lic. Ma.Li.Sol Ohirko por toda la ayuda brindada para realizar este trabajo.

## **Introducción**

En el presente trabajo se intentan responder dos interrogantes: *¿Por qué las organizaciones de la sociedad civil (OSC) eligen la iniciativa popular como herramienta de participación en los asuntos públicos?* Y al emplear este mecanismo, *¿qué eficacia tienen las organizaciones en la concreción de sus estrategias?*

En la Ciudad de Buenos Aires los mecanismos de democracia directa están considerados en los artículos 64 (iniciativa popular), 65 (referéndum), 66 (consulta popular) y 67 (revocatoria de mandato) de su Constitución. Así, la ciudadanía posee canales adicionales de participación para incidir en los asuntos públicos ya que estos mecanismos intentan involucrar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones (Proyecto IP 2004:6). Estos canales son importantes porque permiten que los ciudadanos controlen las decisiones de los representantes e incluso impongan la agenda de los políticos (Krause, Molteni 1997:20).

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad concreta de incidir en la actividad legislativa en cada una de las etapas de formación de leyes. Podemos distinguir tres etapas: Identificación de un problema y definición de estrategias; Elaboración, tratamiento y sanción de proyectos normativos e Implementación y cumplimiento de una ley (Baron 2004:19). La iniciativa popular es un instrumento que permite incidir en la segunda etapa a partir de la elaboración de un proyecto de ley propio.

Este mecanismo se estableció con el fin de fortalecer a las instituciones mediante la incidencia ciudadana en los procesos legislativos, para mejorar así la calidad de vida de la ciudadanía (Proyecto Iniciativa Popular 2004:49). Las organizaciones de la sociedad civil, al hacer uso de la iniciativa popular, promueven el interés general mediante acciones que impulsan temas particulares o que tienen especial importancia para un grupo determinado (Baron 2004:18). Empero, deben superar los problemas de acción colectiva que enfrentan.

En este marco, la *primer hipótesis* que guía mi trabajo es que la decisión de optar por una iniciativa popular puede ser explicada a partir de cuatro variables independientes: 1. Objetivo de incidencia en la agenda política; 2. Objetivo de incidencia en la agenda social; 3. Estrategia institucional; 4. Errores de apreciación por parte de los promotores.

Llamaremos *objetivo de incidencia en la agenda política* a las acciones motivadas por el hecho de modificar la legislación de forma favorable a los intereses de la OSC. La iniciativa popular no es la única vía disponible para incidir en este proceso. Se puede elaborar un proyecto de ley propio e impulsarlo a través de un legislador al cual hayamos convencido para que lo presente; o es posible incidir en la elaboración de un proyecto elaborado por otros actores, ya sean éstos funcionarios o legisladores (Baron 2004:37). Existiendo otros canales,

¿qué incentivos brinda esta herramienta? Una iniciativa que ingresa a la Legislatura con un respaldo masivo de la sociedad civil, difícilmente sea soslayada por los legisladores (Baron 2003:42). No obstante, los requisitos legales suelen dificultar el ejercicio de este derecho.

En segundo lugar, los *objetivos de incidencia en la agenda social* comprenden no sólo a los vinculados a la advocacy o representación de un tema sino también a aquellos dirigidos a fortalecer la ciudadanía a partir del uso de este mecanismo. La iniciativa popular obliga a generar una propuesta, educa sobre el mecanismo y sobre la problemática, brinda una propuesta que genera debate y exige un trabajo en red que requiere formar consensos entre los actores involucrados. A su vez, a través de la iniciativa popular se puede petitionar el tratamiento de un proyecto de ley para lograr la sanción, reforma o derogación de una norma jurídica (Gelli 2003:356). Así, es posible expresar una opinión divergente sobre un tema, concientizar a la ciudadanía sobre su importancia u obtener apoyo para un proyecto de ley.

En tercer lugar, con las iniciativas populares se puede *proyectar una estrategia institucional*. Por un lado, se puede perseguir el objetivo de tener voz dentro de la arena política y social. Las organizaciones de la sociedad civil son activos participantes en la deliberación pública y son el canal de acceso directo de la ciudadanía organizada para participar con su voz en el debate público y contribuir en la definición del bienestar colectivo (González Bombal, Villar 2003:9). Por otro lado, la estrategia puede ser el emplear esta herramienta en particular. Diferentes razones llevan a los grupos a considerar valiosa la iniciativa popular y esto es un elemento de peso al elegir un mecanismo de participación.

Finalmente, es necesario considerar la posibilidad de que la organización de la sociedad civil haya optado por la iniciativa popular producto de *una falla en sus cálculos*. Dos casos serán analizados. Por un lado, cuando las organizaciones cometan errores en la evaluación de sus posibilidades de incidencia y por el otro, cuando las organizaciones estén confundidas sobre el mecanismo en general. En ambos casos, el desconocimiento de los requisitos legales, de las dificultades prácticas que se presentan, o de la suerte que tuvieron los proyectos anteriores puede llevar a las organizaciones a tomar decisiones erróneas.

Esta hipótesis nos conduce a nuevos interrogantes: ¿Por qué emplear un mecanismo de participación que está diseñado para iniciar un proyecto de ley, como herramienta para lograr un objetivo diferente a ese, más amplio y abarcador? ¿Se superan de esta forma los problemas de acción colectiva que las organizaciones enfrentan? Y lo que es más elemental aún, ¿cuál es la eficacia que tienen cada una de las estrategias planteadas?

La *segunda hipótesis* que guía mi trabajo es que el grado de eficacia de cada una de estas estrategias depende de los *recursos organizacionales* y de la *temática del proyecto* en

cuestión. Estas dos variables son importantes para superar los inconvenientes prácticos y legales que encontramos al hacer uso del mecanismo de iniciativa popular. Entre los recursos organizacionales analizaremos cantidad de miembros, financiamiento, capacidad de análisis de info, movilización y comunicación, entre otros; y en cuanto al tema del proyecto, la generalidad y relevancia y la representación potencial –*constituency potencial*- del tema.

Aquellos proyectos que sean impulsados por una organización que puede analizar el problema y elaborar una solución acorde, que logra movilizar mucha gente y que posee recursos para la comunicación, así como los proyectos cuya temática es atractiva y comprensible para la sociedad e involucran a una gran parte de la misma van a lograr superar las barreras y van a ser eficaces en la concreción de las estrategias planteadas.

La incorporación de la iniciativa popular ha ampliado los horizontes de la participación popular en la toma de decisión política (Gelli 2003:356). Pese a ello, los datos muestran que en la Ciudad de Buenos Aires ningún proyecto impulsado a través de este mecanismo alcanzó estado parlamentario. A simple vista podríamos suponer que todos han fracasado. Sin embargo, investigar este conjunto a la luz de las dos hipótesis planteadas permite distinguir los diferentes objetivos perseguidos por las organizaciones y la eficacia obtenida por ellos.

Más aún, al plantear que el mecanismo de la iniciativa popular no sólo genera incentivos en la agenda política estamos abriendo un abanico de posibilidades que nos permite tener una mirada más completa de esta herramienta de participación. En segundo lugar, con este esquema podemos también identificar cuáles de las variables planteadas generan incentivos suficientemente fuertes para impulsar a las organizaciones a superar los problemas de acción colectiva que enfrentan. Más importante aún, el análisis realizado nos invita a pensar que hay organizaciones cuyos objetivos de incidencia son diferentes al propósito formal de la ley (que es iniciar legislación) y por ello debemos incorporar otros parámetros más amplios para apreciar la eficacia de una iniciativa popular.

En resumen, el esquema planteado en el trabajo nos muestra que, a diferencia de lo que supondríamos, existen iniciativas populares exitosas, organizaciones que han logrado concretar objetivos más amplios de aquellos para los que la iniciativa popular fue diseñada.

El análisis expuesto a continuación forma parte de una investigación más amplia que realicé para mi tesis de Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad de San Andrés. En este caso me propongo condensar los resultados de esa investigación presentando los *aspectos o cualidades de la iniciativa popular más valorados por los promotores y que por ende, le otorgan una ventaja frente a otros mecanismos de incidencia* en cada una de las variables propuestas. La metodología de investigación ha sido básicamente cualitativa. Se han realizado

veinticinco entrevistas en profundidad con los promotores de dieciocho de los proyectos de iniciativa popular presentados en la Ciudad de Buenos Aires. En los anexos se encontrarán los textos de las leyes y el listado de los proyectos presentados. Si bien este es un estudio exploratorio, el análisis realizado permite estudiar los atributos que esta herramienta ofrece y nos acerca a una mejor comprensión de la iniciativa popular.

### ***Estrategia de incidencia en la agenda política***

La iniciativa popular permite incidir en la agenda política<sup>1</sup> porque otorga a los promotores un poder de agenda<sup>2</sup> sobre los legisladores. Si bien este mecanismo restringe el tiempo, no limita las alternativas que tienen los legisladores porque el proyecto presentado no es vinculante, es decir que puede ser modificado por los legisladores cuando adquiere estado parlamentario. Vale la pena resaltar también que los proyectos de ley presentados por esta vía no cuentan con un status diferenciado, es decir que deben recorrer el proceso de sanción de leyes como cualquier otro proyecto legislativo.

Como vimos en la introducción, la iniciativa popular es un instrumento que permite incidir en la segunda etapa de la formación de leyes. Sin embargo, observando los proyectos, notamos que puede usarse también para incidir en la primer etapa: *identificación de un problema y definición de estrategias*. En estos casos el objetivo perseguido es la incorporación del tema en el debate legislativo.

Para comprender más acabadamente por qué los ciudadanos eligen la iniciativa popular para incidir en la agenda política vamos a *comparar* esta herramienta con *dos mecanismos de incidencia distintos*: la vía legislativa y el petitorio.

Comencemos por la *vía legislativa*.<sup>3</sup> Uno de los puntos mencionados es la posibilidad de obtener estado parlamentario. La iniciativa popular permite ingresar un proyecto de ley a la Legislatura, pero del mismo modo un ciudadano puede convencer a un legislador para que lo presente como propio. Aquellos que han resaltado este aspecto consideran que la iniciativa popular no se diferencia de la vía legislativa. Inclusive esta última es considerada más sencilla ya que no requiere salir a juntar firmas. Observamos también que la ventaja primordial, obtener estado parlamentario, no es en sí mismo un incentivo muy valorado:

*E: La iniciativa popular significa que vos simplemente lo podés meter acá adentro, que se trate.*

---

<sup>1</sup> Entenderemos por incidencia en la agenda política todas aquellas acciones hechas para modificar la legislación de forma favorable a los intereses de la organización de la sociedad civil. Estas acciones incluyen también mecanismos no contemplados en la Constitución, p. incidencia directa sobre un legislador o petitorios.

<sup>2</sup> Es la autoridad de restringir el conjunto de alternativas posibles que tiene la Legislatura para decidir o el tiempo dentro del cual deben tomarse las decisiones o ambas. Shugart, Carey 1992:6

<sup>3</sup> Llamaremos vía legislativa a la opción que tienen los ciudadanos de presentar un proyecto de ley a través de un legislador. Para ello deben convencerlo de la relevancia del mismo.

*Entonces si lo presenta cualquier diputado también se va a tratar. O sea que es más sencillo que algún diputado lo tome por cualquier razón o de cualquier forma a juntar todas las firmas que hay que juntar. Promotor IP1 Creación de espacios verdes. Entrevista A*

En segundo lugar, una ventaja de la iniciativa popular frente a la vía legislativa es la obligación que le impone a la Legislatura de sancionar o rechazar el proyecto de ley en el término de un año. Si bien en este punto la legislación de la Ciudad perfecciona la legislación nacional y supera a la vía legislativa, el mismo no ha sido muy mencionado. En tercer lugar, cabe recordar que la iniciativa popular es un mecanismo de democracia directa en el cual los ciudadanos participan en la toma de decisiones, así se logra erigir un respaldo popular porque las firmas son consideradas como la opinión de la ciudadanía, lo cual sí fue apreciado en muchos casos por los promotores además de que otorga legitimidad al proyecto presentado. Esto no puede lograrse a través de la vía legislativa y constituye por lo tanto la principal ventaja de la iniciativa popular. Como vemos en el ejemplo:

*E: La diferencia fundamental para mí es que está legitimado con la gente lo que uno está proponiendo. [...] Se dio una coyuntura muy especial, que teníamos un proyecto del ejecutivo en contra, había que forzar, no era solamente a los legisladores, había que avalarlo y legitimarlo con la gente. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca. Entrevista A*

Por último, y en relación a lo anterior, optar por la vía legislativa tiene una desventaja, es necesario elegir un legislador específico que presente el proyecto como propio. Esto, en muchos casos, es visto como que impide u oculta la voluntad de los ciudadanos que participan en la formulación del proyecto o que no llegan a representar al conjunto de los involucrados.

*E: No queríamos hacerlo porque siempre es embanderarse quizás con una línea o con una cosa que siempre en un grupo es difícil, puede ser que yo conozca a un legislador y para mí me represente pero no representa al conjunto. [...] La gente suele sentir que se las utiliza o que a lo mejor lo está haciendo para promocionarse él. Promotor IP5 Derecho a acceder a alimentos seguros.*

Para terminar esta primer comparación es importante resaltar que la iniciativa popular y la vía legislativa no son mecanismos que se excluyan, es posible realizarlos en paralelo. Este hecho es conocido por los promotores y es tenido en cuenta por muchos de ellos:

*E: Teníamos pensado a qué legislador primero, teníamos todo pensado. [...] O sea nosotros no creemos que la iniciativa per se, sola sirva, porque conocemos lo que les pasó a los maestros, entonces vimos que el mejor camino es tratar de hacer lo que hicieron en La Boca, sumar iniciativa más el tratamiento legislativo. Promotor IP17 Creación de un pulmón verde en el corazón de Bs As.*

Hasta aquí la confrontación con la vía legislativa, pasemos ahora a la *comparación con el petitorio*. Podemos agrupar las opiniones dadas por los promotores en dos grupos: en relación a las reglas de la iniciativa popular y en relación a las firmas.

En relación a las reglas, una de las primeras características destacadas es la obligación de redactar un proyecto de ley. Los petitorios son más generales y no requieren tantas especificaciones como la iniciativa popular. Lo vemos así expresado:

*E: Lo novedoso [...] fue el tema del proyecto de ley, de la elaboración del proyecto de ley. No es lo mismo elaborar un petitorio donde pedimos aumento de salario y tres puntos más, a presentar un proyecto acabado, articulado, coherente. Promotor IP8 y 9 Derogación de la Ley 471 y 472*

Un segundo punto en relación a las reglas son los aspectos vedados. No pueden presentarse a través de la iniciativa popular proyectos referidos a reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto. En este aspecto los petitorios tienen la ventaja ya que no presentan ningún tipo de limitaciones. Encontramos dentro de las iniciativas presentadas una organización que tuvo que restringir su reclamo para poder emplear el mecanismo de iniciativa popular.

El tercer punto que se menciona es el hecho de que la iniciativa popular es un mecanismo que está reglado, es una herramienta contemplada en la Constitución. Con lo cual existe todo un procedimiento pautado que debe implementarse. Veamos un ejemplo:

*E: Un petitorio puede que no sea escuchado, en cambio acá vos sabés que el camino final de las 40.000 firmas es la obligación que se trate por los legisladores, lo podrán patear pero lo tienen que tratar y eso cambia la óptica. Promotora IP16 Estudio epidemiológico en los barrios del Dock Sud.*

Advertimos que el hecho de que la iniciativa popular cuente con un status constitucional que fija pautas de acción a seguir para diferentes actores sí es valorado positivamente frente a un petitorio. Recordemos que la obligación de sancionar o rechazar el proyecto que impone este mecanismo a la Legislatura no ha sido apreciado con la misma intensidad frente a la vía legislativa. Acá, la legalidad de la iniciativa popular sí es un factor diferenciador.

Para cerrar este grupo, el cuarto requisito evaluado son las planillas de recolección de firmas. En la iniciativa popular los formularios son provistos por la Dirección de Gestión y Participación Ciudadana. Los mismos no pueden fotocopiarse y deben completarse con el nombre, documento y domicilio electoral de la persona que firma. Encontramos en este punto desacuerdos en las opiniones, algunos no encuentran diferencias entre ambos mecanismos y otros opinan que las planillas oficiales diferencian a la iniciativa popular. Esta diferencia se hace notoria al momento de pedir una firma, cuando hay que lograr que un ciudadano vuelque sus datos en las planillas oficiales. Como advertimos en los ejemplos:

*E: No, me es indiferente porque lo único que varía en los anteriores es que no figuraba el domicilio electoral. [...] para mí no representa absolutamente nada un formulario o el otro. Tanto uno como el otro están hechos a conciencia y a pedido de los ciudadanos. Promotor IP18 Trabajo para todos.*

*E: El tema es que como eran planillas de la Legislatura que son muy formales, hay que poner los datos, como número de documento y domicilio, no firmaban tan fácilmente como las recolecciones de firmas que nosotros hacíamos por otros temas. No es fácil juntar una firma así con todos los datos, con domicilio y número de documento. Promotor IP1 Creación de espacios verdes. Entrevista A.*

Dentro del segundo grupo de características de esta comparación están aquellas vinculadas a las firmas. El primer aspecto tenido en cuenta fue el peso que las firmas tienen presentadas a través de la iniciativa popular. Encontramos que existen opiniones opuestas

sobre la efectividad o la presión que genera juntar un número grande de firmas. Por ejemplo:

*E: Llevamos un [proyecto] con 17.000 y generaba presión. Es más algunos nos dijeron 'si ustedes no hubieran hecho todo el trabajo ese de las firmas, esto no hubiera salido, ahí hubieran construido torres'. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca. Entrevista B*

*E: No, yo creo que no [...] una vez presentamos 10.000 firmas, hicimos copias y las dejamos a los diputados, en las comisiones, al ejecutivo, en las secretarías, al jefe de Gobierno y nada, absolutamente nada, ni un llamado ni un mail. Promotora IP15 Control poblacional de perros y gatos.*

No obstante esta variación de opiniones, lo importante es distinguir si existe alguna diferencia en la presión que generan las firmas recolectadas a través de una iniciativa popular o a través de un petitorio. No hemos encontrado evidencia suficiente para afirmar que así sea. Aquellos que sí confían en el peso de las firmas afirman que las mismas suelen pensarse o traducirse en votos, con lo cual a la hora de incidir en la agenda política los promotores cuentan con una carta a su favor si tienen un número elevado.

El último aspecto de este grupo es con respecto al control de las firmas. La diferencia que introduce la iniciativa popular es que le permite a los promotores tener control sobre el proceso general de juntar firmas ya que las planillas no se duplican y no puede sumarse otra organización sin el consentimiento de los promotores. Sin embargo, este aspecto no parece ser una ventaja muy atractiva para grupos chicos de vecinos donde es necesario que las organizaciones que juntan firmas se multipliquen y se diseminen.

Para concluir, a partir de estas dos comparaciones generales podemos identificar qué elementos son valorados en forma positiva y cuáles de ellos no llegan a incentivar lo suficiente a los promotores para justificar el empleo de este mecanismo. Frente a la vía legislativa, la iniciativa popular tiene la ventaja por ser una vía para expresar la voluntad de los ciudadanos más válida, auténtica y legítima. Esto es consecuencia del respaldo que le otorgan a un proyecto de ley cada uno de los ciudadanos que firma. Lo cual concuerda con la objeción que le hacen a la vía legislativa. Frente al petitorio, la ventaja que ofrece la iniciativa popular es el hecho de ser un mecanismo contemplado en la Constitución, que posee reglas que fijan pautas de acción. A diferencia de los petitorios, la iniciativa popular fija un procedimiento que debe ser seguido por los diferentes actores involucrados en el proceso.

Podemos ahora realizar algunas apreciaciones generales acerca de la *eficacia* que tienen las organizaciones que eligen la iniciativa popular para incidir en la agenda política. Dentro del grupo estudiado se destacan las iniciativas populares n° 4, Creación de un parque público en La Boca, n° 13, Tango y la escuela y n° 14, Blanqueo salarial docente, que fue además el único proyecto que alcanzó a juntar la totalidad de firmas necesarias en el tiempo estipulado. Estudiemos más detenidamente estos proyectos.



En primer lugar, estos tres proyectos tienen en común que la temática que los moviliza es simple de explicar, no sólo dentro del grupo afectado sino también en la población en general. Al mismo tiempo, dos de ellos –IP n° 4 y 13- trabajan con bienes públicos, lo cual hace que todos se sientan afectados por la problemática. Lo vemos así expresado:

*E: Todo el que vive ahí sabe de las dos dificultades, que no hay espacios verdes y que no estaban las calles para pasar de un lado a otro. Y los que no vivían ahí con el plano y el dibujo era muy fácil ver y explicar y la foto del lugar. Y ya te digo influyó [que] era algo concreto y que va a poder ser usado por todos. Promotora IP4. Creación de un parque público en La Boca. Entrevista A*

Segundo, en relación a la representación potencial del tema, los tres grupos se ubican en el cuadrante de gran cantidad de gente y gran interés. Esto es importante porque se dirige a un público numeroso que está dispuesto a participar para lograr una solución. Como vemos:

*L: ¿Y qué factores influyeron más en que ustedes hayan logrado juntar la cantidad de firmas totales, las 45.000? E: Y que era un pedido genuino, real de los docentes. Si no hubiese sido real, que la gente estaba preocupada por el blanqueo no se hubiese generado toda esta dinámica de trabajo. Promotor IP14. Blanqueo salarial docente. Entrevista A*

En los recursos organizacionales hay varias diferencias entre las tres organizaciones. Sin embargo hay algunas similitudes: los promotores pertenecen a una misma organización, cuentan con un criterio claro para dividir tareas y una estrategia de recolección de firmas bien armada. En cuanto a la antigüedad de las organizaciones, también hay diferencias, las tres tienen en común una historia previa de gestiones para resolver éstos y otros problemas del grupo afectado. Esto, sumado a las características del grupo representado mencionadas anteriormente, generó entre los promotores una cuota de confianza con respecto a sus posibilidades de éxito. Por último, la eficacia que lograron se dio principalmente porque los tres casos cuentan con un grupo de promotores pequeño pero muy comprometido.

En conclusión, notamos que las organizaciones son eficaces en la estrategia de incidencia en la agenda política si tratan con un tema que es simple de explicar, que se dirige a un grupo afectado numeroso e interesado y que es un tema donde aquellos no afectados se sienten parte también o es un bien público. Y si cuentan con un criterio claro de división de tareas, una estrategia clara de recolección de firmas y principalmente un grupo pequeño pero comprometido de promotores con una historia previa en común.

### ***Estrategia de incidencia en la agenda social.***

La iniciativa popular permite incidir en la agenda social<sup>4</sup> a través de algunas de sus características específicas. Si bien éste es un mecanismo pensado para la presentación de un

---

<sup>4</sup> Llamaremos **incidencia en la agenda social** a las acciones realizadas por las organizaciones para modificar la posición que la opinión pública tiene o para llamar la atención sobre un tema particular. Así, las organizaciones intentan penetrar la sociedad civil para acercar las opiniones de los distintos actores sociales a la opinión propia.

proyecto de ley, involucra la participación de los ciudadanos en forma directa. Esto induce a los promotores a buscar apoyo entre los ciudadanos, influyendo de esta forma en la agenda social. Varias características fueron resaltadas.

El primer punto considerado por los promotores es que para llevar a cabo una iniciativa popular es necesario salir a la calle a juntar firmas, lo cual genera un espacio para estar en contacto con los vecinos. Incluso en aquellos proyectos en los que el número de gente directamente afectada es mayor al requerido por la iniciativa fue necesario salir a la calle. Esto se debe a que parte de los afectados no cumplen con los requisitos para firmar.

*E: En realidad lo de la iniciativa popular nos ayudó a difundirlo más en el barrio, nos dio una excusa para estar más tiempo en la calle. Porque sino nosotros nos juntábamos una vez por semana, cada quince días. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca. E*

*E: ¿Cómo no voy a llegar a 35.000 si hay 40.000 docentes? Pero [...] muchos docente no tienen domicilio en la Capital Federal. [En] toda la franja lindera con Provincia de Buenos Aires, te encontrás que muchos docentes no podían firmar. Promotor IP14 Blanqueo salarial docente.*

La segunda particularidad mencionada fue el número de firmas necesario. Para juntar 38.000 firmas muchas veces es necesario salir del barrio e instalarse en diferentes puntos de la Ciudad o en lugares muy transitados. Este punto requiere planear una estrategia a priori.

*E: Nosotros acá juntábamos en esta zona, en Jonte y Nazca y en Av. San Martín y Donato Álvarez, eso era como grupo local. Después cuando nos juntábamos con los de toda la Ciudad [...] Plaza Flores, Parque Centenario, Rivadavia y Acoyte, Parque Rivadavia, Cabildo y Juramento. Promotora IP10 Ley de comunas de participación directa.*

En tercer lugar, esta herramienta de participación obliga a generar una propuesta que, a su vez, genere debate entre las personas afectadas y entre la población en general. Además, como se requiere que cada uno de los ciudadanos conozca el proyecto que firma, en el proceso de recolección de firmas se da a conocer la problemática que los movilizó.

*E: Nosotros queríamos hacerle comprender a la gente o poner a consideración de la gente las alternativas que había en la ex cárcel de Caseros. Entonces ellos tenían la posibilidad de elegir. [...] Siempre le entregábamos el proyecto completo. [...] Nadie firmaba si no se llevaba el proyecto. Promotor IP7 Educación integral en el predio de la ex cárcel de Caseros.*

El cuarto aspecto resaltado por los promotores es la promoción estatal que pueden recibir los proyectos. Este mecanismo obliga al Estado a brindar publicidad a los proyectos de iniciativa que cuenten con el aval de 4.000 firmas. Esto no está contemplado en la legislación nacional y permite difundir más aún el tema planteado. En algunos casos los promotores eligen este mecanismo atraídos por la posibilidad de contar con medios extras para difundir su propuesta. Lo vemos así expresado:

*E: Lo que sí te permite a partir de una cantidad de firmas es publicidad. O sea si hacés publicidad ya es otra cosa. [...] Te tienen que dar publicidad de todo tipo y en base a eso vos podías hacer conocer a la opinión pública. Promotor IP7 Educación integral en el predio de la ex cárcel de Caseros.*

Por último, es posible incidir en la agenda social a través del trabajo en red. Para llevar

adelante una iniciativa popular es necesario a veces aunar los esfuerzos de diferentes actores. Es en esta interacción que se fortalecen los vínculos entre los distintos grupos sociales, construyendo un entramado social más denso y energético. Al mismo tiempo, al unirse, los promotores logran defender sus propuestas con más fuerza. Como se ve en el ejemplo:

*E: Nosotros vamos a hacer un evento el 13 de mayo [en] la Legislatura. Se invitan a diputados, ONGs, vecinos para empezar a debatir el tema. Entonces todo esto de juntar firmas, hacer eventos, hablar con ONGs, va generando una conciencia y ya vas instalando el tema o la gente se va preocupando. Promotor IP16 Estudio epidemiológico en barrios del Dock Sud. Entrevista A*

Como es sabido, las vías para influir o modificar la opinión que tienen los ciudadanos sobre un tema son múltiples y variadas. Analizaremos aquí *tres casos*: cuando los promotores recurren a los medios de comunicación, sean barriales o de mayor alcance; cuando organizan eventos especiales y cuando optan por medios de protesta más impulsivos. En cada uno de los casos intentaremos identificar, a través de las opiniones recogidas, el impacto que tiene en la difusión y en la recolección de firmas el uso de estas vías.

Comenzando por los *medios de comunicación*, notamos que la mayoría ha intentado obtener difusión en los medios, aunque con resultados disímiles. En general, las apariciones en los medios son beneficiosas para multiplicar la difusión del proyecto y para reforzar la junta de firmas. No obstante, lograr ser escuchado es dificultoso, más aún en la prensa escrita. Sólo se logra un espacio cuando los intereses de los medios coinciden con los del proyecto.

*E: Generalmente nadie sabía del proyecto, hasta que empezamos a salir en los diarios. Sí, sí ayudó [en la recolección de firmas], nos decían ‘ustedes son los del diario’. Además llevábamos los recortes de los diarios para que vieran que no éramos políticos, que éramos una organización barrial, para explicar eso. Promotora IP4 Creación de un pulmón público en La Boca. Entrevista B.*

En segundo lugar encontramos que varios de los promotores *organizan eventos* para promocionar las actividades que llevan a cabo y para juntar firmas. No siempre son actividades extraordinarias sino que a veces son actividades que vienen desarrollando con anterioridad a la iniciativa. En este caso, hay diferencias, si bien los eventos ayudan a difundir el proyecto no siempre son redituables para juntar firmas. En palabras de un promotor:

*E: En marzo hicimos el Foro Social de Caballito [...] que nos sirvió para conocer mucha gente pero juntamos la mitad de firmas que un día en Acoyte y Rivadavia y tardamos un mes para organizarlo. Promotor IP17 Creación de un pulmón verde en Buenos Aires.*

Por último nos queda analizar los casos de promotores que eligieron una *vía de protesta* para dar a conocer su proyecto. Uno estaría tentado a pensar que esta vía sólo la emplean los promotores ligados a los sindicatos, no obstante en la praxis descubrimos casos de vecinos que han salido a cortar la calle para ser oídos, o que se han peleado públicamente con funcionarios y legisladores. Emplear estos recursos más impulsivos permite llamar la atención rápidamente sobre un hecho puntual, pero no siempre impacta en la recolección de firmas.

*E: Se hizo, primero un desbande de los vecinos, también absolutamente espontáneo, donde vinieron a tocarme el timbre para decirme 'vení', quemaron gomas [...] era una situación así, que nadie había dormido, estaban todos muy exaltados. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca.*

Quisiera realizar algunos comentarios acerca de estas vías alternativas de incidencia en la agenda social. Primero, hay que recordar que estas vías no se excluyen entre sí, pueden emplearse a la par de la iniciativa. Por ende, las organizaciones para tener una mayor penetración en la agenda social deberían hacer uso de todas las alternativas a su alcance. Además, en algunos casos esas vías refuerzan la estrategia de recolección de firmas y la difusión del proceso. Por último, cabe destacar que si bien los promotores deberían hacer uso de todos los mecanismos a su alcance, la elección de los mismos está condicionada por las estrategias de incidencia que posee la organización y el tiempo y recursos disponibles.

*E: Mucho no pudimos organizar tampoco porque no tenés tiempo físico. Si estás dedicado a juntar una cosa en los fines de semana, tu familia también te reclama. No se puede. [...] Mi marido venía conmigo [a juntar firmas]. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca. Entrevista B.*

Para cerrar esta sección quisiera realizar algunas *consideraciones generales*. Se ha intentado mostrar que la iniciativa popular es un mecanismo que vincula la agenda política y la agenda social. Posee una etapa legislativa posterior a la adquisición de estado parlamentario y posee una etapa ciudadana previa. En ambos casos es necesario generar consensos y obtener el apoyo de distintos actores. Si bien puede pensarse que este nexo se da en todos los casos que se emplea una iniciativa popular esto no es así. Hay ejemplos de organizaciones que tienen objetivos y estrategias cuyo fin no es incidir únicamente en la agenda social.

De la comparación presentada podemos decir que frente a las demás vías de incidencia en la agenda social, una organización va a elegir todas las alternativas que sean congruentes con sus estrategias de incidencia. Los mecanismos de incidencia en la agenda social presentados no son mutuamente excluyentes, con lo cual pueden ser empleados en forma paralela a la iniciativa popular. No obstante ello, a veces las limitaciones de recursos y tiempo hacen que sea necesario descartar alguna de las alternativas posibles.

Podemos ahora evaluar algunas condiciones generales acerca de la *eficacia* que tienen las organizaciones al intentar incidir en la agenda social a través de este mecanismo. En primer lugar, identificamos varios proyectos –IP n° 4, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 16 y 17- que se destacan en cuanto a la concreción de sus objetivos, entre ellos vuelven a diferenciarse el n° 4 y 14. Analicemos las similitudes que tienen entre sí estos proyectos.

En primer lugar, varias iniciativas populares –IP n° 4, 8, 9, 10, 13, y 14- estaban en condiciones de acceder a la promoción estatal. De ellos sólo las IP n° 4, 10 y 14 efectivamente recibieron promoción después de superar inconvenientes atribuíbles al Gobierno de la Ciudad.

De los demás, algunos no presentaron las firmas y otros decidieron no reclamar ante las faltas del Gobierno. En los casos exitosos la promoción estatal ayudó a difundir el proyecto y la herramienta de participación, aunque esta situación no se replicó en todos los proyectos.

En segundo lugar, la amplia mayoría trabajó en red para llevar adelante la iniciativa. Sin embargo, varios proyectos –IP n° 5, 8, 9, 10- han tenido inconvenientes para desarrollar una estrategia de coordinación de las actividades entre los grupos abocados al proyecto. Esto se refleja en un nivel de eficacia menor en la etapa ciudadana.

*E: Eso es lo que finalmente jugó en contra, no haber tenido coordinación, no haber tenido reuniones periódicas para ver cómo iba la cosa, ¿entendés? No hubo monitoreo, en esto creo que le pifiamos. Promotor IP8 y 9 Derogación de la Ley 471 y 472. Entrevista B.*

Tercero, la mayoría de los proyectos están impulsados por organizaciones que tienen una historia previa en común. Sólo un caso –IP n° 10- hay dentro de este conjunto en que la organización se creó ad hoc. Sin embargo, los promotores nuclearon otras organizaciones más pequeñas, las asambleas de vecinos, que sí tenían una historia común previa.

Para terminar notamos que los dos casos más exitosos –IP n° 4 y 14- tienen en común, además de los aspectos analizados antes, que persiguen la estrategia de incidencia en la agenda social intentando generar apoyo ciudadano para el proyecto de ley planteado. En ambos casos también la iniciativa popular fue vista como el último recurso disponible por la organización y los promotores conocieron esta herramienta porque necesitaban una vía alternativa para canalizar sus reclamos. Por último, estas dos iniciativas difieren en la eficacia alcanzada en la etapa legislativa. La IP n° 4 fue más eficaz, obtuvo estado parlamentario y logró sacar la ley propuesta, que además competía con un proyecto del poder ejecutivo.

Para concluir podemos decir que las organizaciones son eficaces en la estrategia de incidencia en la agenda social si la promoción estatal las favorece, si trabajan en red con otras organizaciones y si tienen una historia previa en común. Pero principalmente son eficaces cuando llegan a la iniciativa popular en búsqueda de una herramienta que les permita participar del juego político, cuando la ven como el último recurso disponible y cuando su objetivo es generar apoyo ciudadano para el proyecto de ley presentado.

### ***Estrategia institucional***

Para analizar el uso de la iniciativa popular como parte de una estrategia institucional tendremos presentes dos objetivos independientes. En primer lugar una organización puede aspirar a consolidarse como un canal de acceso de la ciudadanía para participar en los debates públicos. Esta ambición de constituirse como un mediador entre los ciudadanos y los representantes se armoniza con la característica propia de la iniciativa popular de vincular la

agenda política y la agenda social. Llamaremos a este caso *objetivo de voz*.

En segundo lugar, analizaremos los casos en los que la organización decide participar a través de la iniciativa popular porque *desea emplear esta herramienta*. Los promotores valoran positivamente la posibilidad de participar en forma directa que tienen los ciudadanos y/o que es un mecanismo constitucional. Veremos cómo esta apreciación ayuda a explicar la elección de los promotores. A continuación presentaremos estas dos variables por separado para un mejor análisis y luego para las consideraciones finales volveremos a juntarlas.

Analicemos en primer lugar el *objetivo de voz*. Hemos visto que la ventaja principal de la iniciativa popular frente a la vía legislativa consiste en que es un canal válido, auténtico y legítimo para dar cuenta de la opinión ciudadana. Del mismo modo, esta característica puede ser útil para responder algunos de los cuestionamientos en torno al papel de las organizaciones privadas en el ámbito público. En particular, aquellos referidos a las fuentes de legitimidad que ostentan las organizaciones para realizar esta tarea de incidencia en las políticas públicas y aquellos referidos a su representación. (González Bombal, Villar 2003:13)

Esta herramienta de iniciativa popular en sus dos etapas, legislativa y ciudadana, permite alcanzar este objetivo de voz porque se adapta a las necesidades de las organizaciones otorgándoles la posibilidad de respaldar su legitimidad a través de las firmas y de presentarse ante a los demás actores, políticos y sociales, con mayor peso. Asimismo al requerir que los promotores salgan a juntar firmas permite que los mismos sean conocidos por los ciudadanos.

En general, el número de organizaciones que eligen esta herramienta influidas por el objetivo de voz es pequeño en comparación con el total de iniciativas presentadas. Del conjunto analizado, sólo hay un caso en el que los promotores se propusieron este objetivo. Notamos que la organización persigue además otras de las estrategias generales propuestas, en particular incidir en la agenda política y en la agenda social. Lo vemos así expresado:

*E: Es una manera de posicionarse a la Procomuna.[...] Nosotros tenemos la intención de presentarnos a competir para manejar el barrio de Caballito organizados por los vecinos. No sabemos si lo vamos a conseguir [pero] esto es una manera que nosotros tenemos de lograr una inserción en el barrio y que sepan qué es lo que hacemos y también nuestra manera de trabajar. Promotor IP17 Creación de un pulmón verde en Buenos Aires*

Antes de continuar, cabe destacar que estamos considerando organizaciones que cuentan a priori con la pretensión de ser un canal mediador entre la ciudadanía y los representantes. En el caso presentado se aprecia que sí se valoran positivamente las posibilidades que brinda esta herramienta de iniciativa popular para constituirse en un canal mediador. Hemos encontrado organizaciones que se convierten en un mediador válido para la ciudadanía pero como consecuencia de todo el proceso de participación.

El segundo objetivo a analizar dentro de la estrategia institucional es que la organización haya decidido optar por esta vía porque *desea emplear esta herramienta*. Hay organizaciones que tienen aún otras opciones de incidencia en la agenda política por eso es importante establecer los aspectos más valorados como para que, en el momento de elegir una vía de participación, la iniciativa popular prime por sobre otras opciones.

El objetivo planteado logra explicar varios de los proyectos presentados. Pero, al igual que en el caso analizado antes, no podemos explicar ninguna de las experiencias partiendo únicamente del deseo de emplear la iniciativa popular. Siempre encontramos que las organizaciones también intentan incidir en la agenda política y en la agenda social.

Una vez más, vemos que el número de organizaciones que encuadran en esta situación es pequeño en comparación con el total de proyectos presentados. Sin embargo, en estos casos, este objetivo parecería tener mayor peso en la elección de la herramienta. Esto se debe a los puntos valorados de la iniciativa popular como veremos a continuación.

Con respecto al empleo de la iniciativa popular registramos diferentes opiniones. Los puntos de esta herramienta mencionados por los promotores como valiosos pueden clasificarse dentro de dos grupos. En un primer grupo están aquellos puntos vinculados a la herramienta de la iniciativa popular en sí. En este caso, lo más mentado fue el hecho de que es un mecanismo que está contemplado en la Constitución. Como apreciamos en el ejemplo:

*E: Queríamos utilizar un instrumento legal que tiene el ciudadano, que no se había utilizado nunca, porque nadie, porque esto no es masivo. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca.*

El segundo grupo de puntos valiosos son los atributos de la iniciativa popular que permiten reforzar las otras estrategias de incidencia de las organizaciones. Podemos mencionar el de concientizar a un grupo afectado por un problema, destacarse frente a los demás actores o simplemente participar de la agenda política. En palabras de un promotor:

*E: Nos pareció un mecanismo interesante. Interesante [...] no quizás por el resultado inmediato, o sea a la espera de que tome iniciativa parlamentaria y todo eso, no el resultado final, sino como un mecanismo más para poder discutir con nuestros compañeros y que ese proyecto se materialice en un proyecto de ley. Promotor IP8 y 9 Derogación de la Ley 471 y 472. Entrevista A.*

Como vemos en los ejemplos estos dos grupos de respuestas no se excluyen entre sí, hay casos en donde la iniciativa popular es valorada porque permite que la organización ponga en práctica su estrategia y a la vez se aprecia que sea un mecanismo que está contemplado en la Constitución.

Una vez presentados ambos objetivos estamos en condiciones de exponer algunas *consideraciones generales* acerca de las condiciones bajo las cuales una organización elige la iniciativa popular como parte de una estrategia institucional.

Hemos presentado diferentes formas en las que el mecanismo de iniciativa popular permite poner en práctica una estrategia institucional. Si bien es lógicamente posible pensar que una organización elige la iniciativa popular para satisfacer sus deseos de tener voz o de emplear la herramienta, notamos que esta variable no posee un gran poder explicativo dentro del conjunto de iniciativas populares analizado. Más aún, todas las OSC estudiadas tienen una estrategia de incidencia más abarcadora, que siempre incluye incidir en la agenda social.

Si bien los casos explicados por esta variable no son numerosos, podemos sostener que una organización tiende a elegir la iniciativa popular para desarrollar una estrategia institucional si prioriza dos objetivos. Por un lado, el objetivo de emplear la herramienta, ya sea porque valoran que sea un mecanismo constitucional o porque refuerza las demás estrategias perseguidas y por el otro, el objetivo de voz, porque ven en la iniciativa popular una vía para legitimarse y constituirse como un canal mediador válido entre ciudadanos y representantes.

En oposición a lo supuesto en un principio, esta estrategia institucional no es condición suficiente para explicar por qué las organizaciones deciden elegir la iniciativa popular. En todos los casos contemplados la estrategia institucional acompaña a las demás estrategias que tienen las organizaciones. Al mismo tiempo, notamos que los promotores no consideran que esta estrategia sea un incentivo atractivo como para elegir este mecanismo de participación.

Por último, se advierte que la estrategia institucional suele tener un peso menor frente a las demás estrategias de la organización. Esto es así porque es dificultoso estimar algunos de los objetivos con anterioridad a la elección de la estrategia. Además, el objetivo de obtener voz o de consolidar la organización se alcanza como consecuencia del proceso de participación y no como un producto de la herramienta empleada en esa experiencia.

Teniendo en cuenta esta situación, intentamos descubrir cuán *eficaces* han sido todos los proyectos, no sólo aquellos que se plantearon esta estrategia a priori. Dos proyectos se destacan, la IP nº 4 y 17. De ellos, sólo la IP nº 17 eligió la iniciativa popular seducido por la idea de constituirse como un canal mediador entre la ciudadanía y los representantes. En el otro caso, este reconocimiento se logró a través de la iniciativa popular. Como vemos:

*L: ¿Qué atractivo le ves vos a este mecanismo? E: Bien, ser los primeros. Primero un reto. Dijimos 'podemos ser los primeros también en sacar una iniciativa popular'. Promotor IP17 Creación de un pulmón verde en Buenos Aires.*

*E: Sí, nos permitió crecer porque [...] somos una organización bastante reconocida en el barrio, "los locos de los árboles", nos conocen así. L: Y esto, ¿antes lo eran o no? E: No, antes no. Promotora IP4 Creación de un parque público en La Boca. Entrevista B.*



En relación a esta variable notamos que la mayoría de los proyectos que fueron eficaces en ambas etapas, la ciudadana y la legislativa –IP n° 4, 14, 16 y 17- han logrado desarrollar eficazmente una estrategia institucional. Por otra parte, lamentablemente, en el conjunto estudiado encontramos casos de organizaciones que se debilitaron como consecuencia del proceso. En varias oportunidades los promotores han destacado lo compleja y demandante que es esta vía de participación. En algunos casos este esfuerzo hizo que la organización perdiese adeptos o se debilitara.

Podemos concluir que las organizaciones son eficaces en la concreción de una estrategia institucional si son eficaces también en las dos etapas que presenta este mecanismo: la etapa ciudadana y la etapa legislativa. Este resultado es independiente de haberlo querido a priori.

### ***Información incompleta***

Lamentablemente, es posible que la elección de la iniciativa popular se vea oscurecida porque los promotores manejan información incompleta acerca de los requisitos legales, de las dificultades prácticas que presenta esta vía de participación, o de la suerte que tuvieron los proyectos anteriores. Clasificaremos estos casos en dos grupos: organizaciones que comentan errores en la *evaluación de sus posibilidades de incidencia* y por otro lado, organizaciones que estén *confundidas sobre los requisitos legales* de este mecanismo.

Con respecto al primer grupo, encontramos que la mala evaluación que hacen los promotores de su capacidad de incidencia está referida a tres aspectos puntuales. Primero, algunos promotores estiman mal la fortaleza institucional, suponen que van a tener mayores recursos disponibles, como ser el apoyo y acompañamiento de otras organizaciones o grupos involucrados, o en la fuerza necesaria para juntar las firmas y desarrollar este proceso.

*E: Nosotros somos trabajadores del Gobierno de la Ciudad y Nacionales que estamos agrupados en la lista Granate, lo que esperábamos es que el sindicato asumiese un papel activo en esto y lamentablemente no lo hizo. Promotor IP8 y 9 Derogación de la Ley 471 y 472.*

Otro de los aspectos en los que los promotores pueden equivocarse se vincula con el tema del proyecto presentado. Al sobrevaluar el interés que el tema iba a despertar entre la población no lograron obtener la respuesta y el impacto buscado.

*E: Nosotros pensábamos que estaba instalado, porque vivimos en un sub-mundo. En cambio la realidad, [...] te hace dar cuenta [que] lo que pensamos que acá es algo natural y normal, la gente, el 90% de la gente no tenía idea de lo que era la lista sábana. [...] Era un tema que realmente nosotros pensábamos que iba a prender mucho, mucho más y no prendió tanto. Promotor IP3 Eliminación de la lista sábana.*

Por último, vemos que los promotores comenten errores vinculados con la posibilidad de alcanzar la promoción estatal. La promoción estatal es para algunos promotores un incentivo suficientemente fuerte como para embarcarse en esta misión. Por tratarse de un

número menor de firmas el objetivo a cumplir es visto como más cercano, sin embargo apreciamos que en este punto también se comenten errores:

*E: Nos confiamos mucho en que íbamos a poder reunir la cantidad de firmas que necesitábamos en corto tiempo, por lo menos las 4.000 iniciales. Como para tener publicidad y dar a conocer de qué se trataba esto. Promotora IP11 Ley de presupuesto participativo.*

*E: En realidad apuntábamos a que íbamos a obtener rápidamente las 4.000 firmas, nosotros llegamos como a 3.000 y algo. Al momento de iniciar la iniciativa nosotros pensábamos que lo íbamos a poder hacer más fácilmente. Promotor IP5 Derecho a acceder a alimentos seguros.*

Analizando los casos anteriores, advertimos que en todos ellos este hecho no es decisivo, es decir que no puede explicarse la elección de la iniciativa popular únicamente a partir de esta evaluación desafortunada. Las organizaciones siguen otras estrategias que tienen un peso mayor a la hora de decidir qué mecanismo de emplear.

Antes de continuar quiero destacar que los promotores pueden evitar cometer este tipo de errores si cuentan con información sobre las experiencias anteriores. Sin embargo, hay un desconocimiento general, no se conocen la suerte de las iniciativas populares previas y no se incorporan en la evaluación de este mecanismo los fracasos de otros promotores. Suelen acceder a esta información una vez presentado el proyecto en la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana.

Pasemos ahora a considerar el segundo grupo. En este caso los promotores cometen errores en relación al mecanismo de iniciativa popular. Dos casos llaman la atención. Primero, no siempre es posible afirmar con seguridad que los promotores comprenden claramente el alcance de este mecanismo. La iniciativa popular sólo permite obtener estado parlamentario, por ende, es necesario que el proyecto recorra también la instancia legislativa, generando consensos entre los legisladores.

Al ser interrogados sobre el objetivo que persiguen con la iniciativa popular algunos respondieron ‘sacar la ley’. El problema es que no siempre los promotores advierten que ‘sacar la ley’ es una meta que excede a la presentación de una iniciativa popular y que va a requerir una preparación especial para incidir en la etapa legislativa. En estos casos notamos una falta de información grande con respecto al camino que deben recorrer en la Legislatura.

*L: La idea de la iniciativa es influir en las leyes, tratar de cambiar las leyes... E: Obviamente.*

*L: ...¿cómo se preparaban ustedes para impulsar todo lo que es el tratamiento parlamentario del tema? E: ... L: ¿Organizaron alguna estrategia especial para lograr que algún legislador se comprometiera con el tema? E: No, no. [...]*

*L: Y por ejemplo, te menciono algunas acciones y vos me decís si las hicieron o no. Mandar mail o cartas a los legisladores o asesores. [...] Llamar por teléfono a los legisladores o asesores E: No*

*L: Solicitar audiencias E: No L: Participar en audiencias públicas de la Comisión. E: No*

*L: ¿Qué comisión estaría a cargo del proyecto este? E: No tenemos ni idea Promotor IP2 Metodología de la no violencia.*

El segundo punto a mencionar son los errores asociados a los requisitos formales que establece la ley. En este caso las dudas encontradas están asociadas a los derechos que habilitan la cantidad de firmas recolectadas. En palabras de un promotor:

*E: Además es un mecanismo que está poco claro. [...] Nunca nos quedó claro cuando era que tomaba estado parlamentario, si toma estado parlamentario con las 4.000 o con las 35.000. La ley no es muy clara en esto. Promotor IP10 Ley de comunas de participación directa.*

*L: ¿Y en las planillas oficiales que te da la Legislatura cuántas firmas lograron juntar?*

*E: Las 4.000, te pedían 4.000. Más había pero en las planillas esas te piden 4.000 firmas.*

*L: ¿Y con esas 4.000 firmas vos a qué accedías? E: Al tratamiento*

*L: ¿A tratamiento? E: Claro, pero siempre y cuando, según lo que me explicaron, siempre y cuando a alguien le interese. [...]*

*L: ¿Recibieron publicidad por parte del Estado? E: No, nada. Eso estaba contemplado dentro de la iniciativa, pero una vez aprobada la iniciativa vos tenías que elegir en qué medios publicarla. [...] Lo obligatorio de ellos era publicarlo en el Boletín Oficial y después vos tenías que elegir un medio de comunicación donde publicarlo. Promotor IP6 Creación de un polideportivo integrado con un centro asistencial.*

El número de proyectos que entran en esta clasificación es menor, no obstante, el hecho de contar con información insuficiente sobre el mecanismo de iniciativa popular es más perjudicial. Tristemente, dentro de este segundo grupo encontramos un caso en el que sí podemos explicar la elección de una iniciativa popular basándonos principalmente en esta variable de información incompleta. Más aún en este caso no han comprendido la esencia de este mecanismo de democracia directa.

*E: Te vuelvo a repetir, si fuera legislador estaría todos los días haciendo una iniciativa popular distinta. No soy legislador, soy un vecino más de la Ciudad que trabaja, tiene familia*

*L: Pero justamente este mecanismo es para los vecinos. Es iniciativa popular de leyes, los vecinos tienen ese poder....*

*E: Justamente, está hecha para los vecinos para que no se haga nada. Porque si yo como vecino tengo que hacer el trabajo de los legisladores entonces que me den el sueldo de los legisladores y ellos que vengán a trabajar donde trabajo yo. Es así, para qué los tengo, ¿para qué los voto? Para que después tenga que ir yo como un chichipío y encima que no me llevan el apunte. Promotor IP6 Creación de un polideportivo integrado con un centro asistencial.*

Podemos formular algunas apreciaciones generales acerca de las consecuencias que tienen las malas apreciaciones en la elección de la iniciativa popular. En el primer grupo notamos que los promotores realizan una mala apreciación de sus posibilidades de éxito cuando yerran en el análisis de su fortaleza institucional, en el interés que va a generar el tema propuesto o en las condiciones necesarias para alcanzar la promoción estatal. Afortunadamente este error no pareciera pesar tanto a la hora de decidir participar a través de la iniciativa popular y puede ser remediado fácilmente con el conocimiento de las iniciativas previas.

En el segundo grupo notamos que los promotores eligen esta herramienta confundidos, cuando no comprenden el alcance que tiene este mecanismo y cuando no terminan de

entender los derechos que tienen con las firmas alcanzadas. A diferencia del grupo anterior notamos que este error sí influye negativamente y mucho a la hora de elegir la iniciativa popular. En este caso esta variable propuesta es suficiente para explicar la decisión de optar por la iniciativa popular.

### ***Conclusiones generales***

A lo largo de este trabajo hemos intentado responder dos cuestiones: *¿Por qué las OSC eligen la iniciativa popular como herramienta para influir en los asuntos públicos?* Y, al emplear este mecanismo, *¿qué eficacia tienen en la concreción de sus estrategias?*

Comencemos por las respuestas al primer interrogante. La más simple es que las OSC eligen la iniciativa popular buscando incidir en la agenda política, es decir para modificar la legislación en forma favorable a sus intereses. La iniciativa popular es un mecanismo a través del cual los ciudadanos presentan un proyecto de ley articulado para su tratamiento en la Legislatura. Por lo tanto, es natural pensar en esta respuesta.

Sin embargo, encontramos que aquellas organizaciones motivadas por el hecho de adquirir estado parlamentario recurren a la vía legislativa, intentan convencer a un legislador para que presente como propio el proyecto de ley. La iniciativa popular sólo permite obtener estado parlamentario y esto no constituye un incentivo fuerte para muchos de los promotores. Los esfuerzos necesarios para llevar adelante la etapa ciudadana y legislativa superan el poder de agenda que esta herramienta tiene para ofrecer dentro de la agenda política.

Entonces bien, ¿por qué encontramos OSC que participan a través de este mecanismo de democracia directa? Algunas OSC diseñan una estrategia de incidencia en la agenda política a través de la iniciativa popular porque no pueden activar la vía legislativa. En este caso, las OSC están convencidas de la influencia que tienen las firmas de los ciudadanos. Pero esta respuesta no agota los casos existentes. Hay OSC que deciden no activar la vía legislativa porque valoran positivamente la iniciativa popular y/o porque tienen otras estrategias.

Las distintas estrategias que persiguen las organizaciones nos brindan más respuestas a nuestro interrogante central. En segundo lugar, advertimos que las OSC eligen la iniciativa popular porque les permite incidir en la agenda social, modificando las opiniones que tiene la opinión pública sobre un tema. De esta forma hacen uso de un mecanismo que vincula la agenda social y la agenda política.

Una organización puede elegir la iniciativa popular, siguiendo una estrategia de incidencia en la agenda social, para que los ciudadanos avalen su proyecto de ley, es decir como una instancia previa para luego incidir en la agenda política. Pero también puede

restringirse a esta agenda únicamente, sin tener un objetivo más abarcador. Esto es lógicamente posible ya que esta herramienta cuenta con características específicas que permiten incidir en la agenda social con independencia de la agenda política.

Hallamos una tercer respuesta. Las organizaciones eligen la iniciativa popular como parte de una estrategia institucional. Es decir, las organizaciones no sólo tienden a elegir esta herramienta sopesando los resultados a obtener sino que también la eligen por el valor intrínseco que le atribuyen a este mecanismo. Las organizaciones deciden en qué agenda influir pero además tienen poder para decidir con qué medio hacerlo.

El hecho de ser un mecanismo constitucional, que permite reforzar las demás estrategias y que permite ser un mediador sí fue valorado por los promotores. Es interesante notar que esta estrategia institucional que nosotros planteábamos como respuesta a una decisión a priori se concreta, en algunos casos, como consecuencia de participar con este mecanismo. Notamos en estos casos una gran eficacia tanto en la etapa ciudadana como en la etapa legislativa.

Interesante también es que la cuarta respuesta planteada, los errores de apreciación, sí tenga un poder explicativo alto entre las experiencias analizadas. Identificamos dos tipos de errores con distinto impacto en la decisión. Muchos yerran en su evaluación sobre la posibilidad de incidencia, pero lo resuelven fácilmente teniendo información sobre otras experiencias previas. Unos pocos, en cambio, confunden las características de la iniciativa popular, siendo este error perjudicial y a veces suficiente para explicar la decisión tomada.

El esquema de respuestas hallado para nuestro primer interrogante es más complejo de lo que supondríamos en un principio. Las organizaciones eligen la iniciativa popular para incidir en la agenda política, pero no únicamente. Demandan, también, la posibilidad de incidir en la agenda social y de diseñar una estrategia institucional. Lamentablemente, debemos agregar a esta lista una última respuesta que dé cuenta de los errores de evaluación.

Pasemos ahora a las respuestas del segundo interrogante, ¿cuán eficaces han sido las organizaciones en la concreción de sus estrategias? Identificamos que la eficacia depende de los recursos de la organización y de la temática del proyecto planteado.

En la estrategia de incidencia política cabe destacar que no son muchas las organizaciones eficaces. En parte esto se explica porque aquellas organizaciones que persiguen el objetivo de adquirir estado parlamentario focalizan su esfuerzo en la vía legislativa. Este resultado se condice con lo que afirmamos en la estrategia de incidencia en la agenda política. Aquellas organizaciones que sí han sido eficaces en esta estrategia cuentan con un grupo pequeño, pero comprometido, de promotores que les permite superar los problemas de acción colectiva que enfrentan.

Dentro de la estrategia de incidencia en la agenda social los casos eficaces son más numerosos. Para muchos tener la posibilidad de difundir su propuesta y de concientizar a la población sobre el problema que los moviliza es un plus que brinda esta herramienta. En este caso hay más organizaciones exitosas porque la iniciativa popular se potencia con los mecanismos de incidencia alternativos estudiados.

Es relevante para este análisis notar que las organizaciones eficaces en esta estrategia tienen en común que llegaron a la iniciativa popular buscando una vía de participación para influir en la agenda política, que esta vía era considerada el último recurso disponible y que perseguían además el objetivo de generar apoyo ciudadano para su proyecto de ley. La suma de estas condiciones generó en estos promotores mayor determinación y persistencia para superar las adversidades que enfrentaron.

Por último la estrategia institucional, como ya mencionamos, puede obtenerse como resultado de un deseo a priori o como consecuencia del proceso de participación. No obstante, existen casos en los que el proceso de la iniciativa popular desgastó al grupo impulsor y la organización se debilitó y casos en los que esta participación no afectó la unión que tenían los miembros de la organización promotora.

Como vemos, las respuestas a nuestro segundo interrogante tampoco son simples. Principalmente nos obligan a reconsiderar varios supuestos planteados al comienzo del trabajo. Advertimos que existen organizaciones que han sido eficaces en la concreción de sus objetivos, notamos también que hay casos en los que no han logrado obtener estado parlamentario pero aún así han tenido buenos resultados en otras estrategias.

Con todo lo expuesto podemos concluir que la presunción de que todas las iniciativas populares presentadas en la Ciudad de Buenos Aires fracasaron no logra reflejar lo ocurrido. Al considerar otras estrategias, más allá de la incidencia en la agenda política, descubrimos espacios en donde las organizaciones pueden ser eficientes y conocemos otros motivos que incentivan a las organizaciones de la sociedad civil a elegir esta herramienta de participación.

Espero que este trabajo haya servido para comprender más cabalmente la naturaleza de la iniciativa popular, los incentivos y posibilidades que ofrece como estrategia de participación.

**Anexo 1: Proyectos de iniciativa popular presentados en la Ciudad de Buenos Aires**

Proyecto	N° Expte.	Inicio	Promotores	Resultados
01) Creación de Espacios Verdes	1350-I-2000	06/06/2000	Arq. Guerra Etchavarría; Lic. Mora Arauz; Fund Ciudad	Se entregaron 3.107 firmas
02) Enseñanza de metodología de la no violencia en escuelas.	1012-I-2001	29/03/2001	Gabriel Bulgach; Miriam Kovensky	Caducó por no reunir las firmas suficientes
03) Eliminación de las listas sábana.	1095-I-2001	30/03/2001	Avelino Tamargo; Emilio Vitale	Caducó por no reunir las firmas suficientes
04) Creación parque temático de especies autóctonas en el predio del ex ferrocarril Roca, La Boca	1334-I-2002	03/06/2002	Silvana Fica Canziani; Rosa D'Aloia; Comisión de Vecinos de Irala y Adyacencias.	Se entregaron 14.271 Más 3.000 adhesiones y 56 manifestaciones de apoyo.
05) Derecho a acceder a prod. alimenticios seguros	2376-I-2002	20/09/2002	Manuel Ludueña	Caducó por no reunir las firmas suficientes
06) Creación de un polidepor - tivo integrado con un centro asistencial	2999-I-2002	22/11/2002	Gustavo Ortiz	Caducó por no reunir las firmas suficientes
07) Emprendimiento de Educación Integral y Cultural en el predio de la ex cárcel de Caseros	3126-I-2002	10/12/2002	Marcelo Martínez; Alicia Ferreres	Caducó por no reunir las firmas suficientes
08) Derogación de la Ley 472 y creación de la Obra Social de los trabajadores de la Ciudad	0692-I-2003	29/04/2003	Iván Sotomayor; Marcos Miño	Caducó por no reunir las firmas suficientes
09) Derogación de la Ley 471 y creación del nuevo régimen de Empleo Público de la Ciudad	0693-I-2003	29/04/2003	Iván Sotomayor; Marcos Miño	Caducó por no reunir las firmas suficientes
10) Organización, competencias y funcionamiento de las Comunas	0973-I-2003	04/06/2003	Ricardo Guaglianone; Alejandro A. Beer; Hilda Gasfascoli	Accedió a la etapa de promoción estatal pero no alcanzó el total de firmas
11) Ley de presupuesto participativo	0999-I-2003	06/06/2003	Claudia Contarino; Rodolfo Giunta	Caducó por no reunir las firmas suficientes
12) Declarar bien de Dominio Público todas las tierras de la Ciudad	1130-I-2003	23/06/2003	Susana Rearte; Adolfo Rossi	Caducó por no reunir las firmas suficientes
13) Incluir la enseñanza del Tango en el diseño curricular las escuelas	1443-I-2003	14/08/2003	Claudio Tagini Asociación Civil 'Proyecto Tango'	Caducó por no reunir las firmas suficientes
14) Adicionar al sueldo básico las sumas no bonificables y/o no remunerativas percibidas por el docente municipal	1614-I-2003	29/09/2003	Silvio Granovsky Ademys	Accedió a la etapa de promoción estatal y alcanzó el total de firmas. No superó la verificación posterior
15) Control poblacional de perros y gatos por esterilización gratuita en la Ciudad	0312-I-2004	11/03/2004	Mary Antunez; Silvia Urich Centro de Ambiente y Fauna	Caducó por no reunir las firmas suficientes
16) Estudio epistemológico el los barrios aledaños al Dock Sud	1615-I-2004	15/07/2004	Diego Galloti; María Laura Pereyra Centro Social y Cultural Alfredo Palacios	Se logró aprobar la ley por la vía legislativa.
17) Creación de un pulmón verde en el corazón de BsAs	3009-I-2004	22/11/2004	Gustavo Desplats; Ana Paulino	Caducó por no reunir las firmas suficientes
18) Empleo para todos	3002-I-2004	29/12/2004	Eduardo Togneti; Daniel Beltramo	Caducó por no reunir las firmas suficientes

\*Los datos fueron suministrados por la Dirección de Gestión y Participación Ciudadana. Datos actualizados a octubre 2005

## **Legislación**

### **ART. 64 CONSTITUCIÓN CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES**

El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses. No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto.

### **LEY 40: DE PROCEDIMIENTO DE INICIATIVA POPULAR**

#### **Capítulo I: Naturaleza de la Iniciativa Popular**

**Artículo 1°** - Los electores y electoras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, según lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución, en los términos de la presente.

**Artículo 2°** - A todos los efectos de esta ley, se considera el padrón electoral del distrito utilizado en las últimas elecciones de autoridades locales que se hayan realizado con anterioridad a la presentación de la iniciativa.

**Artículo 3°** - Pueden ser objeto de Iniciativa Popular todas las materias que sean de competencia propia de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a excepción de los proyectos referidos a reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto.

#### **Capítulo II: De la Presentación.**

**Artículo 4°** - Para solicitar la iniciación del procedimiento, todo proyecto de Iniciativa Popular debe contener: a. texto de la iniciativa articulado en forma de ley con los fundamentos que expongan los motivos del proyecto; b. La nómina del o los Promotores/as

**Artículo 5°** - La promoción y recolección de firmas para un proyecto de Iniciativa Popular, son iniciadas por uno/a o más electores/as de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se constituyen en Promotores/as y designan un representante que debe constituir domicilio en el distrito ante el Organismo de Implementación.

**Artículo 6°** - No pueden ser Promotores/as de la Iniciativa Popular todos/as aquellos/as investidos de iniciativa legislativa por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Artículo 7°** - La Legislatura establece una unidad administrativa que actúa como Organismo de Implementación. Éste tiene a su cargo: a. Asistir a la ciudadanía a los fines de la correcta presentación de los proyectos de Iniciativa Popular; b. Recibir los proyectos de Iniciativa Popular; c. Constatar, en consulta con la Comisión de Asuntos Constitucionales, que el proyecto no verse sobre materias vedadas constitucionalmente o que no sean de competencia propia de esta Legislatura; d. Verificar que cumpla con los requisitos de la presente ley.

#### **Capítulo III: Del procedimiento.**

**Artículo 8°** - Las firmas para la Iniciativa Popular se recolectan en planillas que deben incluir los datos previstos en el Anexo I de la presente ley.

**Artículo 9°** - Las firmas no podrán tener una antigüedad mayor de doce (12) meses de antelación a la fecha de presentación ante el Organismo de Implementación.

**Artículo 10°** - Finalizada la recolección de las firmas, el/la representante de los Promotores/as debe presentar los pliegos ante el Organismo de Implementación, quien dentro de los tres (3) días hábiles los remite al Tribunal con competencia electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su verificación por muestreo, con el refrendo del Presidente de la Legislatura.

**Artículo 11°** - El Tribunal verifica las firmas por muestreo en el plazo de treinta (30) días hábiles. Finalizada la verificación, en el término de tres (3) días, el Tribunal remite las actuaciones al Presidente de la Legislatura informando acerca del cumplimiento del porcentaje del uno y medio por ciento del padrón electoral de la Ciudad de Buenos Aires. El Presidente de la Legislatura gira el expediente al Organismo de Implementación a efectos de la presentación ante Mesa de Entradas del proyecto de Iniciativa Popular.

**Artículo 12°** Si del informe del Tribunal interviniente, surge la existencia de irregularidades que superen el diez (10) por ciento de las firmas verificadas, la iniciativa queda desestimada por resolución fundada del Presidente de la Legislatura.

**Artículo 13°** Cumplido el procedimiento establecido en el Artículo 11 de la presente ley, y cuando la Iniciativa Popular adquiere estado parlamentario, el Organismo de Implementación notifica al Representante de los Promotores/as el inicio del trámite.

#### **Capítulo IV: De la promoción**

**Artículo 14°-** Todo proyecto de Iniciativa Popular que cuente con el aval de cuatro mil (4.000) electoras o electores y que reúna los requisitos previstos en la presente ley, previa verificación de la autenticidad de por lo menos el 3% de las firmas por el Organismo de Implementación, debe ser promocionado: a. En la Emisora radial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por un espacio gratuito de cinco (5) minutos diarios y por el plazo de tres (3) días. b. En las carteleras de las que dispongan el Gobierno de la Ciudad y la Legislatura la Ciudad. c. En todo otro medio de difusión gráfico, televisivo, radial, informático de los que dispongan el Gobierno de la



Ciudad y la Legislatura de la Ciudad A. de Buenos Aires. A tal efecto, los Promotores/as deben elevar una solicitud ante el Organismo de Implementación.

**Artículo 15°** - Si del informe del Organismo de Implementación, surge la existencia de irregularidades que superen el diez (10) por ciento de las firmas verificadas, la iniciativa pierde el derecho a ser promocionada

#### **Capítulo V: Del Trámite Parlamentario**

**Artículo 16°** - Una vez que adquiere estado parlamentario, se remite en primera instancia a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en el plazo de veinte días hábiles debe dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los Promotores/as a corregir o subsanar los defectos formales. Cumplido el dictamen, el proyecto de ley continúa con el trámite previsto por el reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Artículo 17°** - Un miembro de los Promotores tiene voz en la o las Comisiones que analicen el proyecto de acuerdo con la reglamentación que fijen las mismas.

**Artículo 18°** - La Legislatura debe sancionar o rechazar todo proyecto de ley por Iniciativa Popular dentro del plazo de doce (12) meses. Habiendo transcurrido el plazo de once (11) meses de estado parlamentario sin que el proyecto tenga despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente.

**Artículo 19°** - Reuniendo el proyecto de ley por Iniciativa Popular la firma de más del quince (15) por ciento del padrón electoral del distrito, y habiendo transcurrido el plazo de doce (12) meses sin que la Legislatura haya tratado el proyecto, el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio

**Artículo 20°** - Están exentos de impuestos y tasas de cualquier tipo las presentaciones, acreditaciones y demás escritos originados en la presente ley.

**Artículo 21°** - Comuníquese, etc.

*Sanción: 25/06/98 Promulgación: Decreto N° 1388/98 del 23/07/98 Publicación. BOCBA N° 499 del 03/08/98*

#### **Bibliografía**

- Barón, María. 2003. *Formación y sanción de leyes en el Poder Legislativo*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Barón, María. 2004. *Manual de Incidencia en el Poder Legislativo*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. 2004. Buenos Aires: Dirección General de Impresiones y Ediciones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gelli, María Angélica. 2003. *Constitución Nacional Argentina: comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- González Bombal, Inés y Rodrigo Villar (comp.) 2003. *Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Krause Martín y Margarita Molteni (coord.) 1997. *Democracia Directa*. Bs. Aires: Abeledo-Perrot.
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. 2000. *Leyes de participación*. Buenos Aires: Secretaría Parlamentaria y Dirección General de Impresiones y Ediciones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Proyecto Iniciativa Popular, 2004. La iniciativa popular en la argentina y en el mundo. Una base para determinar la calidad del procedimiento y definir un diseño óptimo de esta herramienta. En: Iniciativa popular - Programa Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social. <http://www.iniciativapopular.org/docip.asp> (Consultado: Octubre 2004)
- Shugart, Matthew S. y John Carey. 1992. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tsebelis, George. 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism. *British Journal of Political Science*. 25 289-325.
- VeneKlasen Lisa, Valerie Miller. sf. *A New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*. World Neighbors. En: Just Associates <http://www.justassociates.org/ActionGuide.htm> (Consultado: Noviembre 2004)
- Zovatto, Daniel, 2002. Las Instituciones de Democracia Directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2002. En: Iniciativa popular -Programa Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social. [http://www.iniciativapopular.org/docs\\_latam.asp](http://www.iniciativapopular.org/docs_latam.asp) (Consultado: Octubre 2004)