

“Mecanismos de participación ciudadana: Elaborando el mapa institucional nacional y de la Ciudad de Buenos Aires¹”

María Laura Eberhardt²

Ejes analíticos - problemáticos: 8) Instituciones, sistemas y legitimidad

E-mail: laura_rafaela@yahoo.com.ar

Teléfono: 4322-8958 o 15-5855-0716

Dirección postal: Av. Córdoba 966 P 7 D K

Afiliación institucional: UBA, FLACSO, UNSAM

¹ Este trabajo se inserta en el marco del Ubacyt 049 “Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas”, período 2004-2007, dirigido por el Dr. Juan Manuel Abal Medina, IIGG-UBA.

² Licenciada en Ciencia Política, becaria del CONICET 2004, Maestría en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctorado en Ciencia Política (UNSAM) en curso.

Introducción

La pregunta por los mecanismos de participación ciudadana se inserta en el marco de la evaluación del desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas (UBACyT 049 2004-2007). Frente a la llamada “crisis de representación” por la que atraviesa nuestro país, y al deterioro de los partidos políticos como canales institucionales de participación (Cavarozzi y Abal Medina, 2002), el abordaje de tales herramientas, nos permitirá considerar sus alcances y limitaciones como instrumentos institucionales alternativos para la estabilización y legitimación del régimen político, vía la participación popular.

Varios acontecimientos de movilización social de nuevo tipo (como los ocurridos en Argentina desde el 19 y 20 de diciembre de 2001: cacerolazos, asambleas barriales, reclamos de ahorristas, piqueteros, marchas contra la inseguridad, manifestaciones por el incidente de Cromagnon) se han dado cita en numerosos países de Latinoamérica; los que, a pesar de sus trayectorias ambivalentes, nos permiten pensar en un humor general propenso a su manifestación pública. Es en este contexto donde cobra gran interés el abordaje de los mecanismos de participación ciudadana, muchos de ellos incorporados hace algunos años en las Constituciones nacionales y locales de las diferentes democracias representativas como distintas instancias de presentación de las demandas ante el gobierno.

Por otro lado, para entender el desarrollo progresivo de estos mecanismos de control social en las democracias contemporáneas, es imprescindible no ignorar el cambio de rol de los estados nacionales acontecido en la era de la globalización, así como el avance conjunto de los procesos de regionalización y descentralización. Como afirma Castells (2000), en las últimas décadas ha surgido una nueva economía a escala mundial: la economía informacional, donde la producción, el consumo y la circulación se encuentran organizadas a escala global; donde la productividad y la competitividad se ejercen a través de una red global de interacción. En este contexto sociohistórico, los Estado Nación pierden gran parte de su rol anterior y deben desempeñar nuevas funciones adaptadas a esta realidad. Los gobiernos deben adecuarse a los nuevos regímenes de competitividad, maximizando las ventajas competitivas de las empresas que se encuentran bajo su jurisdicción. Para dicho autor, "el énfasis está en la posición relativa de las

economías nacionales frente a otros países, como principal fuente de legitimación de los gobiernos"³.

Este nuevo escenario, al tiempo que minó las antiguas funciones del estado nacional, otorgó una ventajosa posición a los gobiernos locales, especialmente en todo lo referido al efectivo control y participación ciudadana en los asuntos públicos.

Es sabido que la globalización ha planteado nuevos e importantes desafíos a la ciudad como unidad político-administrativa. En la actualidad son las ciudades, más que los estados nacionales, las protagonistas de una nueva forma de articulación entre la esfera pública y la esfera privada, entre el Estado y la Sociedad Civil. Al tiempo que la globalización impone a los Estados nacionales una pérdida de la capacidad de decisión política a manos de organismos supranacionales, la mayoría de las experiencias de fortalecimiento democrático han tenido lugar a escala local.

La democratización política, la reforma del estado y las crecientes demandas de la ciudadanía obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Los gobiernos locales ganaron en autonomía y, en este contexto se fueron creando nuevos espacios de participación popular. Actualmente, ya no basta con la racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades: es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público. El objetivo a perseguir para futuros cambios será entonces el de expandir la democracia mediante la apertura de nuevos canales de participación política.

El desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano comenzó como parte de un proceso mayor tendiente a fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos locales, quienes intensificaron su papel y protagonismo dentro del nuevo escenario. De este modo, la organización y la participación de la ciudadanía aparecen como un capital social relevante que puede contribuir, correspondientemente con las autoridades electas, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Diferentes vías de participación ciudadana (tanto de información, como de consulta y decisión) que han sido incorporadas en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, permiten reconstruir el espacio público, creando nuevas bases para una gobernabilidad democrática.

³ Castells, Manuel; *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*; Vol. I La Sociedad Red; Siglo XXI Editores, p. 144.

A pesar de que, tanto los gobiernos locales como los regionales dependen administrativa y financieramente de los Estados nacionales, y por lo tanto tienen menos poder y recursos para controlar los agentes económicos y políticos que operan a nivel global; cuentan, asimismo, con dos importantes ventajas. Por un lado, tienen una mayor capacidad de representación y legitimidad con respecto a sus representados (en función de su mayor cercanía y visibilidad) y, por el otro, presentan más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un contexto de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes, así como sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.

Es en este escenario donde se revela con mayor fuerza la voluntad de la sociedad a participar a través de canales no partidarios o gremiales, cuestionando el usual funcionamiento de los partidos y de los Consejos Deliberantes que arrastran un notorio desprestigio. El ámbito local se manifiesta, en dicho contexto, como un laboratorio de políticas públicas mucho más propicio para la experimentación con canales institucionales alternativos de participación ciudadana, dotado de importantes ventajas respecto del ámbito nacional.

Es así como, en el presente trabajo, realizaré un relevamiento institucional respecto de la presencia de los diferentes mecanismos de participación ciudadana (iniciativa legislativa, consulta popular o referéndum, revocatoria de mandato, audiencia pública, presupuesto participativo y plan estratégico), tanto a nivel nacional (Constitución reformada de 1994 y leyes nacionales) como de la Ciudad de Buenos Aires (nueva Constitución de la Ciudad Autónoma de 1996 y legislación local).

La elección de estos dos niveles de estudio radica en que, por un lado, la perspectiva nacional nos dará una cabal idea del grado de apertura existente en nuestro país respecto de la incorporación de tales instrumentos participativos, no sólo en lo que respecta a cuestiones de alcance general sino también a las posibilidades existentes respecto de su incorporación en otras constituciones y leyes provinciales, así como en ordenanzas municipales.

Por otro lado, el contrapunto con la Ciudad de Buenos Aires, nos permitirá acceder a un ejemplo concreto de legislación bastante avanzada y moderna en todo lo que a materia participativa respecta, como posible ejemplo a seguir para otras administraciones, al tiempo que pondrá de manifiesto debilidades y limitaciones de la misma iluminando potenciales caminos de solución. No obstante, quedará para una futura investigación, el estudio en profundidad de la real

vigencia y utilización de tales mecanismos contemplados a nivel institucional, a fin de evaluar en torno a datos empíricos fehacientes su alcance verdadero.

Mecanismos de democracia semi directa y/o participativa

Iniciativa legislativa:

La iniciativa legislativa o popular es un instrumento que permite reparar los pecados de omisión de la Asamblea Legislativa (Bogdanor, 1987). Habilita a un determinado número mínimo de electores a presentar al Congreso una propuesta de ley de su elección. Puede variar de un régimen a otro según los contenidos o materias habilitadas para la presentación de propuestas, en función de la naturaleza de la norma en cuestión (constitucional, legislativa o de menor jerarquía) y en relación con los requisitos para su procedencia. En algunos lugares (Italia, Suiza, ciertos estados de EEUU) va de la mano del referéndum, lo que implica la exigencia de que la propuesta sea sometida a voto popular. En ocasiones, se concede primero al Parlamento la oportunidad de aprobarla pero, si no lo hace, la propuesta pasa directamente al electorado. No obstante, suele ocurrir que la mayoría de los proyectos legislativos que no cuentan con el respaldo legislativo son rechazados.

Según Pelinka (1987) las “Iniciativas Ciudadanas” son relativamente espontáneas, plebiscitarias (porque constituyen una coalición de ciudadanos sin un marco organizativo establecido), autónomas (porque tienen que abstenerse de integrarse en partidos políticos o en grupos de presión de existencia permanente), limitadas (porque se concentran en cuestiones precisas) y radicalmente democráticas (porque esgrimen valores democráticos como justificación para las presiones que ejercen).

La reforma constitucional de 1994 incorporó, en su artículo 39, esta forma de democracia semidirecta denominada Iniciativa Legislativa. Mediante dicho mecanismo, se permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley sobre diversos temas de su interés. Sin embargo, no pueden ser objeto de iniciativa legislativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, los que quedan taxativamente excluidos de la misma.

Efectivamente, nuestra Constitución Nacional, prevé el procedimiento de iniciativa popular, a partir del cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados.

Esta Cámara, funciona como cámara de origen para su tratamiento. No obstante, si se trata de una materia para la cual la Constitución exige que lo sea el Senado (art. 75 inc. 19: proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones), se presume que el proyecto igualmente ha de ser presentado en diputados y éste debe girarlo al Senado para comenzar allí su trámite (Bidart Campos, 1996).

Dichos proyectos, deben ser tratados por el Congreso dentro del plazo de un año contado a partir de su presentación. Esta disposición trata de evitar la esterilización de la iniciativa una vez llegada a destino, obligando al Congreso a conferirle tratamiento dentro del término de 12 meses (los que, según Bidart Campos, se contabilizan de corrido, sin deducir el tiempo de receso congresional). Respecto de la exigencia de firmas habilitantes fija, para la correspondiente norma reglamentaria de este derecho, el establecimiento de, como máximo, un 3% del padrón electoral federal, debiendo contemplar dentro de esa cifra una adecuada distribución territorial para la suscripción de la iniciativa. Esta última aclaración procura la no exclusión arbitraria o discriminadora de la participación de determinadas zonas, regiones o provincias.

En cuanto a la legislación vigente al respecto, encontramos la ley N° 24.747 del 27/11/96 que reglamenta el mencionado artículo 39 de la Constitución, la que fuera sancionada luego de vencido el plazo de 18 meses (contados desde la aprobación de la reforma) previsto en la disposición transitoria tercera. En dicha norma se erige un número mínimo de firmas de ciudadanos del 1,5 % del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, el que debe representar a por lo menos 6 distritos electorales. Igualmente, prevé que cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito porcentual deberá cumplirse considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que compongan dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos prefijados.

Los requisitos previstos para la presentación de iniciativas de ley son: la petición redactada en forma de ley en términos claros; una exposición de motivos fundada; nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa; descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular; y los pliegos con las firmas de los peticionantes.

Una vez recolectadas las firmas, la justicia nacional electoral verifica por muestreo su autenticidad. Una vez presentado el proyecto, debe ser girado a la Comisión de Asuntos

Constitucionales donde se decide su aceptación o rechazo. En el primer caso, la iniciativa continúa el procedimiento normal legislativo y debe ser tratada en el plazo de un año a partir de su aceptación.

En este último punto, vemos que el vencimiento constitucional de 12 meses para que el Congreso trate el proyecto, que parece correr desde su presentación en diputados, es dilatado en la ley; la que da inicio desde que la cámara lo admite (art. 11), para lo cual se exige previamente una tramitación ante comisiones parlamentarias (art. 8 y 10). En la tramitación previa, si la Comisión de Asuntos Constitucionales (la primera llamada a intervenir tras la presentación del proyecto) lo rechaza, el art. 9 dice que no se admitirá recurso alguno; quedando la impresión de que se altera el deber de la Cámara de tratarlo, ya que el rechazo bloquea definitivamente la iniciativa.

Por otro lado, como bien señala Bidart Campos (1996), ni la Constitución ni la ley prevén qué ocurre si el Congreso no se expide en el plazo de 12 meses señalado en el art. 39. Es decir, que en caso de inconstitucionalidad por omisión no existe una articulación expresa de algún remedio para subsanar la omisión. Una alternativa podría ser la de someter el proyecto a consulta popular.

Finalmente, prohíbe la aceptación para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta, de fondos provenientes de: contribuciones privadas anónimas; de entidades nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o de empresas que exploten juegos de azar; de gobiernos extranjeros; de entidades extranjeras con fines de lucro; contribuciones superiores a \$30.000; o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Cabe destacar, que si bien este mecanismo obtiene fuerza legal al ser incorporado a la Constitución y efectivamente reglamentado, el trabajo y recursos que la recolección de las firmas reglamentarias supone (1,5% del padrón), ha desalentado en gran medida la presentación de proyectos legislativos por parte de la población. Asimismo, su fuerza vinculante para obtener tratamiento legislativo queda relativizada, ya que su aprobación o rechazo previo queda a exclusivo criterio de la Comisión de Asuntos Constitucionales, sin posibilidad de apelación.

En el ámbito local vemos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso de interés al momento de considerar la adopción de mecanismos de participación ciudadana en nuestro país. La Constitución de 1996 dedica uno de sus títulos a los “Derechos políticos y

participación ciudadana”, en el que incluye varias de estas herramientas, como la mencionada iniciativa popular (art. 64).

A diferencia de lo estipulado por la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad exige expresamente el requisito mínimo del 1,5% del padrón de la ciudad para poner en práctica este derecho. Asimismo, sostiene que los proyectos presentados por dicha vía, “una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución”. La misma dispondrá del plazo de un año para sancionar o rechazar la iniciativa contado desde el momento de su ingreso. Finalmente, quedan excluidos iguales temas que a nivel nacional (aunque sin mencionar la materia penal ya que no es atributo delegado a la Ciudad).

La puesta en práctica de este mecanismo fue reglamentada por ley N° 40 de 1998. Los requisitos formales para su presentación son: que el texto de la iniciativa debe estar articulado en forma de ley con los fundamentos que expongan los motivos del proyecto; y que debe figurar la nómina del o los Promotores/as. Cabe aclarar que los promotores son aquellos electores de la Ciudad que inician la promoción del proyecto y la recolección de firmas, no pudiendo convertirse en tales quienes hubieran sido investidos de iniciativa por la Constitución local (ej. PE, PL, CoPE). Estos promotores designan a su vez un representante encargado de presentar el proyecto ante el Organismo de Implementación.

Por otro lado, dispone que la Legislatura debe establecer una unidad administrativa que actúe como Organismo de Implementación, encargado de asistir a la ciudadanía para la correcta presentación de los proyectos de Iniciativa Popular; recibir dichos proyectos; 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 la Legislatura; y verificar que cumpla con los requisitos de la ley.

Un elemento importante es que las firmas recolectadas no deben poseer una antigüedad mayor a los 12 meses anteriores a la fecha de presentación ante el Organismo, las que serán verificadas en su autenticidad por muestreo a través del Tribunal Electoral (aún inexistente). En caso de que las irregularidades no superen el 10% (que desestima la presentación) el proyecto adquiere estado parlamentario.

Asimismo, se contempla la promoción en carteleras y otros medios gráficos, televisivos, radiales, o informáticos del Gobierno de la Ciudad y la Legislatura, de todos aquellos proyectos

de iniciativa debidamente formulados que hubieren reunido un mínimo de 4.000 firmas, de modo que facilite la recolección de los avales restantes.

Posteriormente, la Comisión de Asuntos Constitucionales será la encargada de dictaminar sobre su admisibilidad formal (existiendo la posibilidad de que se subsanen los errores formales existentes) luego de la cual continua el procedimiento regular.

Una diferencia central con la legislación nacional es que esta vez sí se determinan procedimientos para subsanar un posible incumplimiento por parte de la Legislatura a su obligación de tratar el proyecto dentro del plazo de un año. En este sentido sostiene que, habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin que el proyecto tuviera despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente. Otra opción es que, reuniendo el proyecto la firma de más del 15% del padrón electoral del distrito, y habiendo transcurrido 12 meses sin tratamiento legislativo, el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio. Esto último, agrega un componente vinculante de mayor fuerza, aunque el mínimo del 15% del padrón es un requisito difícil de cumplir.

Consulta popular o referéndum:

Es una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto, el que puede ser consultivo o decisorio. En algunas legislaciones, se concibe que la iniciativa de la convocatoria sea también una decisión de la ciudadanía (referéndum no controlado). Este mecanismo implica que, en lugar de que el poder de hacer leyes recaiga exclusivamente en el Legislativo, los votantes pueden ser convocados a fin de aprobar o rechazar proposiciones de ley, las cuales pueden ser, en los diferentes regímenes, leyes regulares o enmiendas constitucionales (Lijphart, 1984). Es un instrumento de prudencia que ofrece al electorado, concebido como la fuente última de poder político, un mecanismo de control del gobierno. Sirve para reparar los pecados de acción de la Asamblea Legislativa (Bogdanor, 1987).

Un referéndum puede ser *prohegemónico* o *antihegemónico* según sean sus consecuencias de apoyo o en detrimento del régimen. La mayoría de los referendos son *controlados* (convocados por el gobierno) y *prohegemónicos* (Lijphart, 1984). Otras clasificaciones posibles son: referidas a la eficacia normativa: *constituyente* (aprobación de una constitución), *constitucional* (revisión de la Constitución), *legislativo* o *administrativo* (conciernen respectivamente a leyes o actos administrativos); referidas a la eficacia territorial: *nacionales* o *locales*; y según su mayor o

menor necesidad de la intervención popular: *facultativo* (si tal intervención puede faltar sin que dicha falta tenga consecuencias sobre el acto) u *obligatorio* (si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto) (Gemma, 1982).

Por lo general, se asume que referéndum y plebiscito son sinónimos, pudiendo solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término: el término *plebiscito* se utilizó mayormente para indicar sucesos excepcionales, fuera de las previsiones constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia al *referéndum*) (Gemma, 1982).

Al igual que con la Iniciativa Legislativa, la reforma constitucional de 1994 incorporó la Consulta Popular (art. 40) en sus dos alternativas, vinculante y no vinculante, como otra forma de democracia semidirecta. A través de la primera, se concede la posibilidad de someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo, el que, de resultar con voto afirmativo, se convierte automáticamente en ley (vinculante). La iniciativa pertenece exclusivamente a la Cámara de Diputados, debiendo realizarse a través de una ley que no puede ser vetada. El voto de la ciudadanía es obligatorio. La segunda, en cambio, es de voto voluntario y reconoce la facultad tanto del Congreso como del Presidente de la Nación de convocarla dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

A pesar del silencio del art. 40 sobre las materias excluidas de consulta, se supone que son las mismas que para la iniciativa (tratados internacionales, tributos, presupuestos, reforma constitucional y materia penal) (Bidart Campos, 1996). Asimismo, se exceptúan los proyectos cuya sanción se encuentre especialmente reglada por la Constitución mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

La ley que regula el ejercicio de la consulta popular vinculante y no vinculante es la N° 25.432, del 23/05/01. La primera, resulta válida y eficaz solo si votó al menos el 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional. Si un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtiene la mayoría de votos válidos afirmativos, se convierte automáticamente en ley, de lo contrario, no podrá insistirse con el tema hasta dentro de dos años.

Contrariamente, en la consulta no vinculante, el voto de la población no es obligatorio. Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, debe ser tratado por el Congreso, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Para ambos tipos de consulta, se requiere que la ley o el decreto de convocatoria contenga el texto íntegro del proyecto o decisión política objeto de consulta y señale claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no.

A pesar de la vigencia legal de este mecanismo, no ha sido utilizado con frecuencia. El caso más notorio de empleo en el país fue la votación no obligatoria ni vinculante por el conflicto limítrofe del Beagle, impulsada por el entonces presidente Raúl Alfonsín en el '84.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires también incorpora la consulta popular no vinculante (art. 66) y el referéndum de voto obligatorio y resultado vinculante (art. 65). Las consultas no vinculantes pueden ser iniciadas por la Legislatura, el Jefe de Gobierno o los Jefes Comunes en sus ámbitos territoriales para consultas de opinión en sus áreas de competencia, siendo el voto no obligatorio. Los temas excluidos son los mismos que no pueden ser objeto de referéndum (excepto los tributarios). El segundo mecanismo puede ser iniciado para la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general, ya sea por el PL (que lo convoca en virtud de ley que no puede ser vetada) o por el PE (cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad). Los temas excluidos son los mismos que los del derecho de iniciativa, más los tratados interjurisdiccionales y las leyes que requieran mayorías especiales para su aprobación.

Ambas consultas han sido reglamentadas por la ley N° 89. Respecto del referéndum vinculante, sólo agrega que la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general sometida a decisión del electorado resulta aprobada cuando el voto afirmativo obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Mientras que de la consulta no vinculante sostiene que la opinión del electorado se considera como positiva o negativa a simple pluralidad de sufragios.

Como disposiciones comunes se prohíbe la convocatoria en fecha coincidente con la realización de elecciones de autoridades nacionales, de la Ciudad o de las Comunas (a fin de evitar que los resultados de la consulta se vean influenciados por las elecciones); al tiempo que se promueve una correcta formulación de la pregunta, la que debe hacerse a través de un enunciado afirmativo, con objetividad, claridad y precisión, y sin insinuar directa o indirectamente el sentido de la respuesta; no pudiendo contener considerando, preámbulo, nota explicativa, logo, dibujo o fotografía alguna que puedan inducir o confundir al electorado.

Revocatoria de mandato:

Según Lijphart (1984) la “destitución” (como él la llama) permite resolver un problema que Rousseau encontraba en las democracias representativas: que los representantes, una vez elegidos, no podían seguir siendo controlados por los votantes. La revocatoria subsana esta dificultad al permitir a cierto número de votantes insatisfechos con su representante reclamar elecciones especiales en las que el mismo pueda ser destituido.

Supone eliminar el contrato de representación establecido por el voto antes de que expire su período preestablecido. En algunas constituciones se establece un mínimo de 20% del electorado para solicitarlo dentro de un plazo poco mayor a la mitad del mandato cuestionado.

Las revocaciones dimanar de peticiones firmadas por la proporción requerida de votantes, seguidas de una elección especial para decidir si el funcionario en cuestión debe dejar el cargo. Si se aprueba la revocación, se elige a un sucesor, bien en la misma votación o en una selección sucesiva (Gerald, 1987).

Como señala Justo López (1997), el objeto del “recall” radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos, constituyendo, por esto, una modificación al régimen representativo en su naturaleza propia, donde el elegido no es responsable ante sus electores (mandato representativo o mandato libre).

La Constitución Nacional no incluye este mecanismo de democracia semidirecta en su articulado, aunque tampoco lo prohíbe expresamente.

Mientras tanto, la Ciudad de Buenos Aires lo incorpora claramente en su Constitución de 1996 (artículo 67), para los funcionarios electivos en ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y de las comunas (siempre y cuando no hayan cumplido un año de mandato, ni les reste menos de seis meses para la expiración del mismo), fundándose en causas “atinentes a su ejercicio”.

Una vez que la iniciativa impulsada recolecta las firmas del 20% del padrón electoral correspondiente (de la ciudad o comunal), exigidas a fin de dar inicio a este mecanismo, el Tribunal Superior debe convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Dicho referéndum es de participación obligatoria, pero sólo tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el 50% de los inscriptos en el padrón.

Dicha revocatoria fue reglamentada en la Ciudad por la ley N° 357 del año 2000. Esta norma aclara que la revocatoria debe pedirse para cada funcionario/a en particular (no pudiendo hacerse

simultáneamente para más de uno/a). Además otorga un plazo de hasta 12 meses para que los impulsores de la iniciativa reúnan las firmas obligatorias, período que se inicia desde el momento en el que el Tribunal Superior de Justicia entrega a los interesados (que iniciaron los trámites preparatorios) las correspondientes planillas. Reunidos los requisitos de avales y verificada su validez, el mismo Tribunal convoca el referéndum de revocatoria.

Un punto importante es que, si la opción por revocar el mandato no obtiene el apoyo de más del 50% de los electores inscriptos en el padrón del distrito correspondiente, se inhabilita la presentación de una nueva petición de revocatoria por iguales causas referidas a idénticos hechos.

Audiencia pública:

Es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados por una norma o tengan un interés particular en ella expresen su opinión respecto de 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”, son 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 (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 (Molinelli, 1991). 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; despiertan el interés de la opinión pública en los asuntos de interés general; promueven soluciones más adecuadas a las circunstancias; y elevan el grado de transparencia del trabajo de los lobbystas (Molinelli, 1991).

Esta herramienta, puede adoptar diferentes formas según sean o no obligatorias 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. La audiencia pública puede ser facultativa, obligatoria o a petición de la ciudadanía.

En la Constitución Nacional, no está prevista como un mecanismo de participación ciudadana en sí mismo, pero, sin embargo, se encuentra incluida en determinados procedimientos públicos referidos a las materias antes mencionadas. Contrariamente, sí aparece como tal en la Constitución de la Ciudad (art. 63), pudiendo ser convocada por la Legislatura, el PE o las Comunas para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonales, y debiendo realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes.

La convocatoria a Audiencia Pública es obligatoria en la Ciudad cuando la correspondiente iniciativa cuente con la firma del 0,5% del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. 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. Es igualmente obligatoria para la discusión del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto (art. 30); para el tratamiento de los pliegos remitidos por el Consejo de la Magistratura (art. 120); para la designación de los directores del Ente Único Regulador de Servicios Públicos (art. 139); y como parte del procedimiento de doble lectura para el tratamiento de los temas de: Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; Plan Urbano Ambiental; Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos; Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos; y toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad (art. 89).

Este mecanismo ha sido reglamentado por la Ley N° 6 de 1998, donde se aclara que las opiniones que se manifiestan en la audiencia pública son de carácter consultivo y no vinculante para las autoridades convocantes. 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. Dicha normativa las clasifica en: Temáticas (para conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa), que pueden ser Facultativas u Obligatorias (especificadas en la Constitución); de Requisitoria ciudadana (que deben convocarse cuando así lo solicite el 0,5% del electorado) o

para Designaciones y acuerdos (para considerar la idoneidad o impugnaciones de las personas propuestas para ocupar cargos públicos).

Presupuesto participativo:

Es un mecanismo que permite a los ciudadanos opinar sobre la aplicación de los fondos públicos y controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización.

Para implementar el Presupuesto Participativo se requieren cinco niveles de participación:

1) la entrega de información a todos los actores involucrados en el proceso, que constituye un insumo fundamental para la generación de confianza y legitimidad del proceso; 2) formación de una opinión conocedora y pertinente, alimentada por la información; 3) toma de decisión, donde la población participa en la indicación de las prioridades, que llevarán a una nueva asignación de recursos de inversión; 4) discusión y negociación entre Municipio y Comunidad; y 5) la elección de los delegados y consejeros como voceros de los intereses de las comunidades y negociadores frente al Municipio.

Respecto de este mecanismo, cabe señalar que, si bien no aparece en la Constitución Nacional Argentina, es reconocido en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, donde se establece “el carácter participativo del Presupuesto”. No obstante, si bien aparece mencionado en la ley N° 70 de la Ciudad y puesto en funcionamiento a partir de un decreto del ejecutivo, su reglamentación por ley se encuentra aún pendiente.

Plan Estratégico:

El desarrollo de planes estratégicos consensuados aparece, desde una perspectiva similar a la del presupuesto participativo, como una herramienta de cogestión entre la sociedad civil y el Estado a nivel local. No obstante, a diferencia del presupuesto, en la mayoría de las experiencias de Plan Estratégico pueden participar organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, aunque no ciudadanos a nivel individual.

Constituye un instrumento de planificación que, partiendo de la realidad inmediata, desde la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, diseña una visión integral sobre la ciudad, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, permitan alcanzar los niveles de calidad de vida deseados. En el trabajo cotidiano, se propone como un espacio de encuentro entre el gobierno local y la ciudadanía. Es el ámbito de diálogo en el que se

debaten los lineamientos a seguir en el armado de las políticas públicas de cada ciudad. En este sentido, su principal objetivo es el de promover la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno. El Plan Estratégico es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del Estado basada en el consenso y la participación colectiva, que pretende trascender a los gobiernos y nombres propios para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo local.

Los principios básicos de la planificación estratégica son: la participación ciudadana, el trabajo conjunto entre el sector público y privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el compromiso de acción. La finalidad de todo Plan es la de desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

Uno de los casos más notorios de aplicación es el de la Ciudad de Buenos Aires, la cual lo incluye en su Constitución en el artículo 19 como un “órgano consultivo, integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo y la producción, religiosas, culturales, educativas así como por los partidos políticos; cuyo fin se orienta al diseño de la ciudad deseada por sus habitantes y al logro de un consenso sobre las medidas propicias para alcanzarlo”.

La Ley N° 310, reglamentó esa norma constitucional, estableciendo los órganos de gobierno del Consejo, el que funciona dentro del ámbito del PE y es presidido por el Jefe de Gobierno. El CoPE cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley; puede solicitar dictámenes, estudios e investigaciones a las oficinas de las distintas áreas de gobierno para el cumplimiento de sus objetivos; establece relaciones y coordina acciones con organismos e instituciones comunales, regionales, provinciales, nacionales e internacionales; y elabora los Planes Estratégicos Consensuados coordinando asimismo la evaluación y seguimiento de los resultados de su implementación; entre otras de sus funciones. Asimismo, el decreto 1213/2000 creó la Coordinación del Plan Estratégico del Gobierno de la Ciudad, a partir de lo cual se impulsaron acciones tendientes a facilitar el proceso de constitución del Consejo, actualmente en funcionamiento.

Acceso a la información:

Básicamente, este mecanismo garantiza el derecho de todo ciudadano, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y recibir información completa, veraz,

adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos por la Constitución.

En la Ciudad de Buenos Aires, este mecanismo se encuentra reconocido por la ley N° 104 de 1999, y, a nivel nacional, si bien el proyecto legislativo logró su aprobación en la Cámara Baja, no tuvo la misma suerte en Senadores, donde fue finalmente trabado por discusiones internas.

La normativa local, considera como “información” sujeta a sus efectos, a cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como a las actas de reuniones oficiales; no teniendo, el órgano requerido, la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido. No obstante, se establecen límites a la provisión de información que afecte la intimidad de las personas, o bases de datos de domicilios o teléfonos; de terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario; aquella cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional; información contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes; o sobre materias exceptuadas por leyes específicas.

Otras cuestiones previstas son: la posibilidad de brindar “información parcial” (en caso de que una parte sea de publicidad obligatoria y otra no; la gratuidad de su acceso (no así de su reproducción, a cargo del solicitante); la formalidad de su pedido; un plazo máximo de entrega de la información de 10 días (ampliable a 10 días más en caso de resultar dificultosa su recolección); la posibilidad de iniciar una acción de amparo ante la negativa, incumplimiento de plazo o respuesta ambigua injustificada; y la opción de que se expida una negativa fundada pero sólo por parte de un funcionario de rango equivalente o superior a Director General.

Una curiosidad: Tribuna Popular o Banca 69

Finalmente, el Reglamento interno de la Legislatura de la Ciudad de 1997, en sus artículos 76 y 77, diseña, para el funcionamiento de las sesiones plenarias, una Tribuna Popular que habilita la participación de organizaciones no gubernamentales y de ciudadanos autorizados, durante el tratamiento de los diferentes proyectos de su interés en la Cámara. Las manifestaciones permitidas son de 10 a 15 minutos, con intervención a posteriori de cada uno de los Bloques, de 5 minutos.

No obstante, dicho mecanismo no ha sido reglamentado por resolución interna, por lo que aún no se encuentra en funcionamiento.

Conclusiones:

Ante las dificultades que afrontan actualmente los partidos políticos como herramientas de expresión de las demandas de la población, ubicados estos en un punto medio entre mandatarios y mandantes, los mecanismos de participación presentados (iniciativa legislativa, consulta popular, revocatoria de mandato, audiencia pública, presupuesto participativo, plan estratégico, acceso a la información, tribuna popular) constituyen interesantes herramientas a ser utilizadas por la población a fin de hacer explícita su voluntad en las instancias de decisión política.

Como vimos, la Constitución Nacional argentina, a partir de la reforma de 1994, incorpora sólo dos de estos mecanismos: la iniciativa popular legislativa y la consulta popular vinculante y no vinculante. No obstante, aunque limitada, dicha incorporación implica un importante paso en el sentido de abrir una puerta a la utilización de los mismos, al tiempo que sirve como ejemplo a ser imitado (y extendido) por las restantes constituciones provinciales y legislaciones locales.

Bastante más avanzada en esta dirección, se encuentra la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con seis de estos instrumentos formalmente comprendidos en su articulación (iniciativa legislativa, consulta popular, revocatoria de mandato, audiencia pública, presupuesto participativo y plan estratégico), junto a un séptimo creado por ley (acceso a la información) y a un octavo formulado por reglamento interno del Poder Legislativo (la Tribuna Popular).

Si bien el caso de la Ciudad da cuenta de un amplio y moderno espíritu participativo por parte de sus dirigentes y legisladores, aún quedan varias cuentas pendientes respecto del estado actual de los instrumentos creados. En primer lugar, es de total urgencia la reglamentación de los

mecanismos aplazados hasta el momento, como ser el Presupuesto Participativo y la Tribuna Popular. A pesar de que el primero funciona “de hecho” a partir de un decreto del poder ejecutivo, es necesario concederle un marco legal que le de respaldo y obligatoriedad y vigile su correcto desarrollo. Varios proyectos han sido presentados al respecto en la Legislatura durante los últimos años, aunque, por un motivo u otro, hasta ahora no han sido tratados.

En segundo lugar, tenemos que otros de los procedimientos establecidos presentan serias dificultades al instante de ser aplicados. Es así como se formularon varias propuestas en función de acortar y simplificar los pasos requeridos para ponerlos en marcha. Por ejemplo, respecto de la iniciativa popular, no siendo posible el acotamiento del requisito mínimo de firmas del 1,5% del padrón sino a través de una engorrosa y poco aconsejable reforma constitucional, se elevaron voces a favor de prolongar el plazo de recolección de firmas de 12 a 15 meses, de disminuir de 4.000 a 3.000 el número de adhesiones capaces de habilitar la difusión de la iniciativa por los medios locales, o de incorporar una instancia de 1.000 avales de base a nivel zonal con igual efecto que la anterior. Otros más osados sugirieron la posibilidad de reunir las adhesiones vía internet.

Algo similar ocurrió con las audiencias públicas y los pedidos por una mayor difusión de las mismas, una mejor accesibilidad de los lugares de reunión, y la obligatoriedad de asistencia por parte de los funcionarios involucrados cuando son convocados.

Finalmente, y para que tales mecanismos puedan ser efectivamente utilizados por la población, resulta de fundamental importancia ampliar su difusión y extender su enseñanza a toda la ciudadanía.

No obstante, es necesario no exagerar las expectativas acerca de los beneficios que la adopción de tales herramientas puede llegar a acarrear. Si bien dichos mecanismos constituyen nuevas vías orientadas a abrir otros espacios de participación política dentro de nuestras democracias representativas, se hacen evidentes las limitaciones que suelen acompañar su uso y que atentan contra los loables resultados esperados (desinformación por parte de la población sobre la existencia y modo de empleo de estos mecanismos, obstáculos intrínsecos a la puesta en práctica de los mismos, apatía política ciudadana, poca voluntad por parte de los dirigentes de darlos a conocer y fomentar su uso, dificultades surgidas a la hora de medir los resultados de la participación, entre otras).

Asimismo, hay que tener en cuenta que nuevas instituciones no necesariamente garantizan nuevas prácticas políticas. Por el contrario, es muy probable que, luego de su incorporación, sigan existiendo muchas de las conocidas situaciones de clientelismo, corporativismo, ejercicio de lobby y presiones de diferente tipo, aparateo, desinterés cívico, etc. Sin embargo, y a pesar de los obstáculos conexos, es posible y deseable pensar que la adopción, perfeccionamiento, impulso y fomento de tales herramientas de participación ciudadana como canales complementarios de expresión popular, brindará un valioso aporte en el largo camino hacia el fortalecimiento y consolidación de nuestras actuales democracias, tan cuestionadas y sacudidas en los últimos años.

Bibliografía:

- Bidart Campos, Germán J; Manual de la Constitución Reformada, Tomo II; Ediar; Buenos Aires; 1996.
- Bogdanor, Vernon; voz "referéndum e iniciativa", en Bogdanor, Vernon (editor), Enciclopedia de Instituciones Políticas, Alianza Editorial, 1987.
- Castells, Manuel; La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura; Vol. I La Sociedad Red; Siglo XXI Editores; 2000.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.); El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal; Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2002. ISBN: 9508083522.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 1996, disponible en <http://www.legislatura.gov.ar/llegisla/constcba.htm>
- Constitución de la Nación Argentina, año 1994, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>
- Gemma, Gladio; voces "plebiscito" y "referéndum", en Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (dirs.), Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1982.
- Gerald, Pomper; voz "revocación", en Bogdanor, Vernon, voz "referéndum e iniciativa", en Bogdanor, Vernon (editor), Enciclopedia de Instituciones Políticas, Alianza Editorial, 1987.
- Justo López, Mario; Manual de derecho político; Depalma; Buenos Aires; 1997.
- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 6 de Audiencia Pública, 6/03/98, disponible en www.cedom.gov.ar/es, disponible en www.cedom.gov.ar/es
- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 310 de Creación del Consejo de Planeamiento Estratégico, 14/12/99, disponible en www.cedom.gov.ar/es
- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 104 de Derecho a la información, 19/11/98, disponible en www.cedom.gov.ar/es
- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 40 de Procedimiento de Iniciativa Popular, 25 de junio de 1998, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/>

- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 89 de Referéndum y Consulta Popular, 22/10/98, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/>
- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 357 de Revocatoria de Mandato, 30/03/00, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/>
- Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad, 27/08/98, disponible en www.cedom.gov.ar/es
- Ley Nacional N° 25.432 de Consulta Popular, 23/05/01, disponible en <http://www.leopoldomoreau.com.ar/laborlegislativa/LEY%2025432%20sobre%20Consulta%20Popular.doc>
- Ley Nacional N° 24.747 de Iniciativa Legislativa Popular, 27/11/96, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>
- Lijphart, Arend; Las democracias contemporáneas, Ariel, Barcelona, 1984.
- Molinelli, N. Guillermo, Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
- Pelinka, Antón; voz “iniciativa ciudadana” en Bogdanor, Vernon, voz "referéndum e iniciativa", en Bogdanor, Vernon (editor), Enciclopedia de Instituciones Políticas, Alianza Editorial, 1987.
- Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 15/12/97, disponible en www.cedom.gov.ar/es