

Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina

M. Laura Eberhardt, Mario Maurich, Matías Triguboff, y M. Victoria Urdinez

La teoría del deterioro de la participación ciudadana sugiere que, a fines del siglo XX, muchas sociedades postindustriales experimentaron un distanciamiento generalizado de los ciudadanos respecto de los canales tradicionales de participación política. Se cree que los síntomas de este mal incluyeron la caída en los niveles de participación, la intensificación de los sentimientos antipartidistas y la decadencia de las organizaciones civiles, como partidos, iglesias y sindicatos (Touraine; 1990).

En los últimos años fueron comunes en los ámbitos académicos y políticos los discursos sobre la calidad democrática, asociada ésta última principalmente a la presencia de mecanismos de control y participación ciudadana en los asuntos públicos. De este modo, los ideales detrás de la democracia orientaron la búsqueda de mecanismos de participación más directos de la ciudadanía en las decisiones políticas. En la Argentina, aunque ya existían algunas instituciones clásicas de control como la demanda judicial; el derecho de petición, queja y reclamo; el amparo judicial; y los derechos de consumidores y usuarios; desde los inicios de la redemocratización se vienen haciendo intentos, vía procesos de reforma constitucional, de incorporar figuras jurídico institucionales que aseguran la participación y el control.

En este sentido, resulta fundamental analizar el concepto de "accountability", que hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Manin, Przeworski y Stokes 1999).

En general, encontramos que la accountability del poder político puede ser de tipo legal o política. Mientras que la accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos se enmarquen normativa y constitucionalmente, la accountability política se refiere a la capacidad del electorado para hacer que las medidas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias.

Es un hecho conocido en la literatura politológica que los instrumentos institucionales tradicionales presentan problemas para garantizar los resultados prometidos. Frente a tal situación, los nuevos mecanismos de participación ciudadana (accountability social) se encuentran en condiciones de superar algunas de esas limitaciones, aunque presentan otras que tampoco pueden ser obviadas (O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullerell, J).

Cabe aclarar que la accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. A diferencia de los mecanismos electorales, la accountability social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede controlar tanto los procedimientos utilizados por los funcionarios públicos como los temas y las conductas de los mismos (Peruzotti y Smulovitz, 2002). Como parte de estas nuevas formas de accountability social se encuentran los mecanismos de control y participación ciudadana, que tienen la capacidad de involucrarse en el control y elaboración de las políticas públicas. Estos mecanismos combinan el desarrollo de nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el estado con un enfoque que hace hincapié en la importancia del desarrollo del gobierno local. De este modo, los gobiernos de las ciudades cobran un rol más importante en la administración de las demandas de la población debido a las consecuencias arrojadas por el proceso de globalización, la pérdida de importancia de los estados nacionales, la regionalización y la descentralización.

Dicho proceso de globalización planteó nuevos e importantes desafíos a la ciudad como unidad político-administrativa. Los estados nacionales comenzaron a descentralizar ciertas responsabilidades produciendo el desplazamiento de algunas de sus funciones hacia los niveles locales. En este proceso los gobiernos regionales y locales se vieron obligados a competir con los estados nación a partir de diferentes estrategias de desarrollo frente al sistema global, lo que terminó por debilitarlos. Tal fenómeno gradual, redundó en el hecho de que los gobiernos nacionales pasaran a ser demasiado pequeños para manejar las fuerzas globales pero demasiados grandes para manejar la vida de la gente (Castells, 1996:330).

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. Así como 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 suceden a escala local.

Los procesos de democratización política y de reforma del estado, así como las crecientes demandas de la ciudadanía obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Por lo tanto, el objetivo buscado con estos cambios fue el de profundizar la democracia mediante la apertura de nuevos canales de participación política. Los gobiernos locales ganaron autonomía y, en este contexto se crearon nuevos espacios de participación popular (Coraggio, 2001).

El desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano combinó la necesidad de profundizar la democracia representativa con un mayor crecimiento de las capacidades estatales de los gobiernos locales, los que intensificaron su papel y protagonismo en las ciudades. Desde este enfoque, y a fin de profundizar la democracia en las ciudades del nuevo milenio, la organización y participación de la ciudadanía constituye un capital social invaluable, que puede contribuir con las autoridades electas a mejorar la calidad de vida de la población. Experiencias de diferentes formas de participación ciudadana (tanto de información, como de consulta y decisión) incorporadas a los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, permiten hacer del espacio estatal, un espacio público, creando nuevas bases para la gobernabilidad democrática.

Desde este punto de partida, el presente trabajo realiza un relevamiento normativo de las herramientas de participación y control ciudadano existentes actualmente en la Argentina, tanto a nivel nacional como provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de ello propondrá una tipología que permita clasificar las diferentes herramientas existentes, al tiempo que sintetizará los potencialidades y dificultades de estas nuevas instituciones democráticas.

Mecanismos de democracia semi directa y/o participativa

Los mecanismos de control institucionalizados durante los últimos años en la Argentina (control social), sobre todo a partir de la reforma constitucional de 1994, permiten a la ciudadanía ejercer diferentes formas de auditoría y participación sobre el sistema político, de modo complementario con la capacidad de elección de los representantes (control electoral¹).

Para estudiar la eficacia de estos mecanismos debemos realizar tanto un estudio de la normativa (evaluando la existencia o no de herramientas institucionales pertinentes), como un relevamiento empírico (analizando las diferentes experiencias existentes hasta el momento). Para ello proponemos una estructura analítica de clasificación de las diferentes herramientas creadas hasta el momento.

Estas nuevas herramientas institucionales tienen dos características principales. Por un lado permiten una mayor transparencia y difusión de los actos públicos y, por otro, posibilitan a los ciudadanos involucrarse, en mayor o menor medida (desde lo consultivo a lo participativo), en el diseño, la elaboración y la ejecución de las políticas públicas.

A continuación se definirán los distintos mecanismos de participación y control entendidos como instrumentos de democracia semidirecta. Asimismo, se hará un breve repaso por el marco

¹ Para más detalle sobre control electoral ver (Abal Medina 2002, 2003)

institucional existente al respecto a nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Iniciativa legislativa: La reforma constitucional de 1994 incorporó, en su artículo N° 39, esta forma de democracia semidirecta denominada: Iniciativa Legislativa. Mediante este 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 automáticamente excluidos de la misma.

Efectivamente, nuestra Constitución Nacional, en su artículo N° 39, crea el procedimiento de iniciativa popular, a partir del cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, los que deben ser tratados por esta dentro del plazo de un año contado a partir de su presentación. El piso máximo que establece para la exigencia de firmas habilitantes es de un 3% del padrón electoral nacional. De igual modo, la disposición transitoria tercera, plantea la necesidad de reglamentar el ejercicio de la iniciativa popular dentro de los 18 meses de sancionada la nueva Constitución. El límite que se fija a tal prerrogativa es que "no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal"².

En cuanto a la legislación vigente al respecto, encontramos la ley N° 24.747 del 27/11/96 que reglamenta el mencionado artículo N° 39 de la Constitución. 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 componen 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, que 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

² Constitución de la Nación Argentina; artículo N° 39.

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 de su aceptación.

Por último, 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 explotan 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, el trabajo y organización 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.

Por otro lado, en la mayoría de las constituciones provinciales (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquen, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego) se incluye la iniciativa popular en lo relativo al régimen municipal, lo que implica la posibilidad de forzar el tratamiento de una ordenanza en tanto lo avale un número preestablecido de firmas. Este mecanismo se establece tanto a partir de una obligación de ser incluido en las cartas orgánicas municipales, de su reglamentación en la carta, en la ley orgánica, o como derecho de los electores.

En dos de las constituciones, si bien se garantiza el derecho del electorado, se hace hincapié en la facultad de las sociedades intermedias de hacer uso de la iniciativa en representación de vecinos y usuarios (Santiago del Estero) o de la potestad que tienen las juntas vecinales de presentar proyectos de ordenanzas (San Luis).

Resulta llamativo el caso de San Juan, ya que si bien permite a los municipios el uso de la iniciativa popular cuando lo estime necesario, establece la disposición de dictar una ley para establecer las condiciones en que se ejercerá el derecho de iniciativa.

Respecto de la temática comprendida en este derecho, sólo una constitución (Salta) precisa que puede ser utilizado para solicitar el dictado o reforma de la carta municipal.

Finalmente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es 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. N° 64).

Para la puesta en práctica de este mecanismo (reglamentado por ley N° 40 de 1998) se exige un mínimo de firmas del 1,5% del padrón de la ciudad. La Legislatura cuenta con el plazo de un año para sancionar o rechazar la iniciativa una vez ingresada en la misma. Finalmente, quedan excluidos los mismos temas que en la Constitución Nacional (aunque no menciona la materia penal ya que no es atributo delegado a la Ciudad).

Consulta popular o referéndum:

Es una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto. Puede ser consultivo o decisorio. En algunas legislaciones, se concibe que también la iniciativa de la convocatoria sea una decisión de la ciudadanía.

Al igual que con la Iniciativa Legislativa, la reforma constitucional de 1994 incorporó la Consulta Popular (art. N° 40) en sus dos alternativas, vinculante y no vinculante, como otra forma de democracia semidirecta.

De este modo, el artículo N° 40 establece el mecanismo de consulta popular que permite someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo, el que, de resultar con voto afirmativo, se convierte automáticamente en ley. Asimismo, reconoce la facultad del Congreso o del Presidente de la Nación de convocar a consulta popular no vinculante resultando, en este caso, un voto no obligatorio para la población.

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 sólo 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 de la Nación, 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 de participación ciudadana, no ha sido utilizado con frecuencia. En el caso de la consulta popular, ésta fue impulsada (aunque en contadas

oportunidades) a fin de legitimar decisiones políticas trascendentes. El caso más notorio de empleo de mecanismos de consulta popular en el país fue la votación por el conflicto limítrofe del Beagle, impulsada por el entonces presidente Raúl Alfonsín en 1984.

Este derecho de consulta popular es mencionado asimismo en dieciocho constituciones provinciales (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquen, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero). En algunos casos se señala el deber de incluirlo en las cartas orgánicas de los municipios; en otras se lo menciona como un derecho de los electores; en una minoría se otorga potestad a la legislatura de reglamentarlo.

Además, en la mayoría de las constituciones no se aclara la vinculación entre el resultado de la convocatoria y la decisión del poder convocante. Las excepciones son Santiago del Estero que regula las dos alternativas, la consulta popular vinculante y la no vinculante, y La Pampa que establece que el “resultado será vinculante para el órgano o Poder a que se refiere el mismo”.

Por último, en muy pocos casos se aclaran los temas por los cuales puede convocarse la consulta popular, los que se refieren principalmente a consultas por la modificación de los límites territoriales del municipio, en especial anexiones o segregaciones (Neuquen, Río Negro, San Juan), la remoción del intendente dispuesta por el Concejo (San Juan) o para contraer empréstitos o acordar concesiones de servicios públicos por montos o plazos superiores a los normales (Chubut).

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires también incorpora la consulta popular no vinculante (art. N° 66) y el referéndum vinculante (art. N° 65).

Las consultas no vinculantes (reglamentada por la ley N° 89 al igual que el referéndum vinculante) pueden ser iniciadas por el Jefe de Gobierno o los Jefes Comunales en sus distritos para consultas 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.

Revocatoria de mandato: Supone eliminar el contrato de representación establecido por el voto, en algunas constituciones se establece un mínimo de 20% del electorado para solicitarlo dentro de un período poco mayor a la mitad del mandato cuestionado.

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

Por otra parte sólo en once constituciones provinciales es mencionado el derecho de destitución de autoridades municipales (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis). Además, en muchos casos se consagra la facultad de los electores y en otros solo se obliga a su inclusión en la ley orgánica de los municipios o en las cartas orgánicas que dicte cada gobierno municipal.

Al igual que para la iniciativa popular, es llamativo el caso de San Juan en tanto se establece la libertad de los municipios de habilitar la revocatoria de mandatos cuando se la crea necesaria, pero, al mismo tiempo, se delega en una ley provincial la reglamentación de sus condiciones de aplicación.

Mientras tanto, la Ciudad de Buenos Aires lo incorpora claramente en su Constitución de 1996 (artículo N° 67), para los funcionarios efectivos en ejercicio (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 recolectadas las firmas del 20% del padrón electoral exigido 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.

Cabe destacar que la revocatoria de mandato fue reglamentada en la Ciudad por la ley N° 357 del año 2000.

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 o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. Las opiniones que se manifiesten en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes.

Este mecanismo, puede adoptar diferentes formas según la posibilidad de que 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, la audiencia pública no está incluida como un mecanismo de participación ciudadana en sí mismo, pero, sin embargo, si aparece en determinados procedimientos públicos referidos a las materias antes mencionadas.

Por su parte, raramente las constituciones provinciales indican su uso. En el caso de La Rioja, se hace referencia a la audiencia pública al establecer la obligación de su inclusión en las cartas orgánicas. Al respecto, el texto constitucional expresa: "Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) los derechos de (...) audiencias públicas (art. N° 157 inc. 2). Una prescripción de Córdoba podría dar lugar a su instrumentación: "La Administración (...) Municipal sujeta su actuación a la (...) participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los administrados" (art. N° 176).

Por último, la constitución de la provincia de Buenos Aires dice: "Todo aumento o creación de impuestos (...) necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales (art. N° 193 inc. 2). Sin embargo, el grado de participación es muy escaso y selecto al incluir solo a los "mayores contribuyentes".

Este mecanismo aparece asimismo en la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma, la que puede ser convocada por la Legislatura, el PE o las Comunas para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, debiendo realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes.

La convocatoria de la Audiencia Pública es obligatoria en la Ciudad cuando la 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. Este mecanismo fue reglamentado por ley N° 6 en el año 1998.

Presupuesto participativo: es un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, abierto a los ciudadanos, que les permite 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) Información, la entrega de información a todos los actores involucrados en el proceso es un insumo fundamental para la generación de confianzas y legitimidad del proceso; 2) una opinión

informada y pertinente alimentada por la información y luego la exposición del punto de vista propio; 3) decisión: es el nivel crítico, ya que se incorpora la noción de democracia participativa, que es la posibilidad de decisión en una política desde la ciudadanía, especialmente en la indicación de las prioridades, que luego llevarán a una nueva asignación de recursos de inversión. Esto es lo que se conoce como 4) la etapa de discusión y negociación entre Municipio y Comunidad. Finalmente, 5) encontramos la elección de delegados y consejeros fundamentales para el desarrollo del Presupuesto Participativo, ya que son los voceros de los intereses de las comunidades y también los 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 N° 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires desde 1996, donde se establece “el carácter participativo del Presupuesto”. No obstante, si bien aparece mencionado en la ley N° 70 de la Ciudad y contemplado en 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 al presupuesto participativo, como una herramienta de cogestión entre la sociedad civil y el Estado a nivel local. A diferencia del Presupuesto Participativo en la mayoría de las experiencias del Plan Estratégico pueden participar sólo organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, aunque no ciudadanos individualmente.

Es este 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, consigan 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 gobierno basada en el consenso y la participación colectiva que pretende trascender a los gobiernos y a los 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 estratégico es desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

Hasta el momento se han desarrollado planes estratégicos en varias ciudades del mundo, entre ellas Barcelona, Valencia, Bilbao, Lisboa, Quito, Montevideo y Río de Janeiro, con resultados concretos para sus habitantes. En la Argentina podemos encontrar las experiencias de Rosario, Córdoba, Bahía Blanca, San Rafael, entre otros.

Uno de los casos más notorios de aplicación es el de la Ciudad de Buenos Aires desde fines de 2004, la cual lo incluye en su Constitución en el artículo N° 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. Este consejo está presidido por el Jefe de Gobierno y cuenta entre sus facultades la capacidad de iniciativa legislativa.

Cabe señalar que dicho mecanismo de participación ciudadana adquirió jerarquía constitucional en 1996. Este Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) aparece como el ámbito privilegiado en el que todos aquellos que forman parte de la sociedad civil puedan formular recomendaciones para el futuro de la Ciudad. La Ley N° 310, reglamentaria de esa norma constitucional, establece los órganos que gobiernan el Consejo de Planeamiento Estratégico. 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 y coordina la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos consensuados, entre otras de sus funciones.

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 correspondiente.

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.

Publicidad de los actos de Gobierno: Como complementaria del derecho a la información, se establece la obligación de la administración, magistrados y funcionarios públicos, de divulgar los actos de la gestión de gobierno que se les ha delegado. La información de los actos de gobierno se menciona en dieciséis de las veintitrés constituciones provinciales e incluye reducidas obligaciones en muchas otras. La dimensión más mencionada es la publicidad en relación al manejo del dinero público. En general se establece la obligatoriedad de publicar periódicamente los ingresos y gastos y de elaborar una memoria y balance anuales.

En seis constituciones (Buenos Aires, Mendoza, Salta, Río Negro, Tierra del Fuego, Tucumán) se avanza prescribiendo la publicidad de todos los actos de gobierno.

Mejor definidas respecto de este punto son las cartas de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que indican una publicación frecuente de aquellos actos oficiales que se relacionen con la percepción e inversión de la renta, en especial los contratos susceptibles de licitación, y que establecen la nulidad del acto que no se ajuste a ello.

Otras cinco provincias (Córdoba, Chubut, Jujuy, Río Negro, Tucumán) sostienen que todos los actos del estado municipal son públicos. Ello implica que los vecinos, la prensa y las organizaciones no gubernamentales, tienen el derecho de solicitar información sobre cualquier actuación del municipio y a que ésta le sea concedida.

Sólo en dos constituciones (Santa Cruz y Tierra del Fuego) se impone la obligación de publicar las adquisiciones o enajenaciones de bienes, los actos relacionados con la percepción e inversión de la renta y las contrataciones, en especial las susceptibles de licitación

Control de las cuentas públicas: es una modalidad indirecta de la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de gobierno. Consiste en un monitoreo formal ejercido en el seno del Estado entre agencias de distinta o igual jurisdicción. La existencia de organismos de control externo independientes posibilitan el acceso a los ciudadanos a cierta información que normalmente no pueden procesar o a la que no pueden acceder por sí mismos.

En veinte constituciones se hace referencia a modalidades de control de las cuentas públicas, las que adopta dos formas principales: la más numerosa (doce casos: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz)

deposita la exclusividad del control externo en el Tribunal de Cuentas provincial; la otra (seis casos: Córdoba, Chubut, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tierra del Fuego) permite que los municipios con autonomía institucional tengan un órgano municipal de fiscalización de cuentas, en tanto el tribunal provincial conserva el control sobre los municipios que no lo hubieren constituido.

Sólo dos constituciones son taxativas en el aseguramiento de la independencia. La constitución de la Provincia de Córdoba indica para los municipios autónomos que "Las Cartas Orgánicas deben asegurar (...) un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría" (art. N° 183 inc. 3). Río Negro, en tanto, establece que "los electores del municipio eligen un Tribunal de Cuentas integrado por tres miembros" (art. N° 236).

Otros mecanismos:

La Constitución argentina reconoce asimismo otros mecanismos de participación ciudadana más relacionados con la defensa de los derechos de la población en ámbitos no exclusivamente políticos, los que son ejercidos a través de procedimientos judiciales. Cabe aclarar que la mayoría de estos derechos son anteriores a la reforma constitucional de 1994.

Derechos de consumidores y usuarios:

Establece los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. En tanto determina que las autoridades deben proveer a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios (art. N° 42 de la CN).

Este derecho ha sido reglamentado por la Ley Nacional N° 24.240 del 22 de septiembre de 1993 y, en la Ciudad de Buenos Aires, por la Ley N° 757 del 4 de abril de 2002.

Amparo judicial y por mora:

El amparo judicial regula el derecho de toda persona de interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la

Constitución, un tratado o una ley. Incluye la protección a los derechos de incidencia colectiva en general.

Por otro lado, el amparo por mora corresponde cuando la parte que se considere damnificada demanda el restablecimiento del derecho vulnerado y la reparación del perjuicio causado; también procede por falta de cumplimiento del deber expresamente impuesto a un funcionario público o corporación pública de carácter administrativo, por aquella persona o entidad en cuyo interés deba ejecutarse el acto y que sufre perjuicio material, moral o político.

El artículo N° 43 de la Constitución Argentina afirma que "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

A nivel nacional, la acción de amparo se encuentra reglamentada por la Ley N° 16.986 del 18 de octubre de 1996; contrariamente a lo que ocurre en la Ciudad de Buenos Aires donde no existe legislación al respecto.

Por otra parte, el amparo judicial es legislado por solo tres constituciones provinciales (Jujuy, Santa Fe y Santiago del Estero). En tanto, el amparo por mora se encuentra en cuatro provincias (Catamarca, Formosa, San Juan y Santa Cruz).

Ombudsman o Defensor del pueblo:

El defensor del pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuaría con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Según el artículo N° 86 de la Constitución Nacional, "El defensor del pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de

los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

La Ley Nacional N° 24.284 y su modificatoria 24.379 reglamentan esta institución desde el 1 de diciembre de 1993, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires rige la Ley N° 3 del 3 de febrero de 1998.

Por otro lado, no se encontraron referencias a esta institución en las constituciones provinciales argentinas, en lo relativo al nivel de gobierno local. De hecho, es reciente su institucionalización a nivel nacional, la cual derivó de la reforma constitucional de 1994.

Petición, queja y reclamo:

El derecho de petición es un derecho esencial en el Estado democrático, que puede ser ejercido individual o colectivamente. La petición genera la obligación de responder. Si el pedido es formulado ante la administración pública, siguiendo el procedimiento regular administrativo, la dependencia está obligada a expedirse acerca de la pretensión formulada. El silencio o la mora prolongados constituyen un acto arbitrario que lesiona el derecho de peticionar. En tanto, las oficinas de quejas, reclamos e informes se instrumentan con la finalidad de constituir una instancia mediadora y de resolución de las causas de roce entre la administración y el administrado, de defender los derechos de los administrados y la eficiencia de la prestación de los servicios, y de corregir arbitrariedades, desviaciones del poder o errores administrativos.

Una única constitución, la de Santiago del Estero, hace referencia explícita al “derecho de petición” y al “derecho de reclamo” cuando expresa que las sociedades intermedias “estarán facultadas para ejercer el derecho de petición, iniciativa y reclamo representando a vecinos y usuarios de servicios municipales” (art. N° 218).

Demanda judicial:

Los recursos o acciones judiciales son aquellos que se interponen, al finalizar la instancia administrativa, en sede municipal. Los tribunales que resuelven los temas contencioso-administrativo, en el derecho argentino, son los más altos de las provincias y tienen dicha competencia en forma originaria y exclusiva. En cambio, cuando las municipalidades realizan actos que originan acciones civiles, intervienen los tribunales ordinarios.

Un grupo importante de constituciones (Córdoba, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz) establecen que las municipalidades pueden ser demandadas ante los tribunales ordinarios, sin necesidad de formalidad ni autorización previa.

En otros cuatro casos las constituciones prescriben el fuero contencioso-administrativo como derecho de toda persona afectada por una resolución que vulnera un interés legítimo o un derecho de carácter administrativo establecido en su favor por una norma legal (Chaco), contra una ilegalidad de una ordenanza (San Luis), por actuación u omisión (Buenos Aires), o por incumplimiento de un deber expresamente determinado (Jujuy).

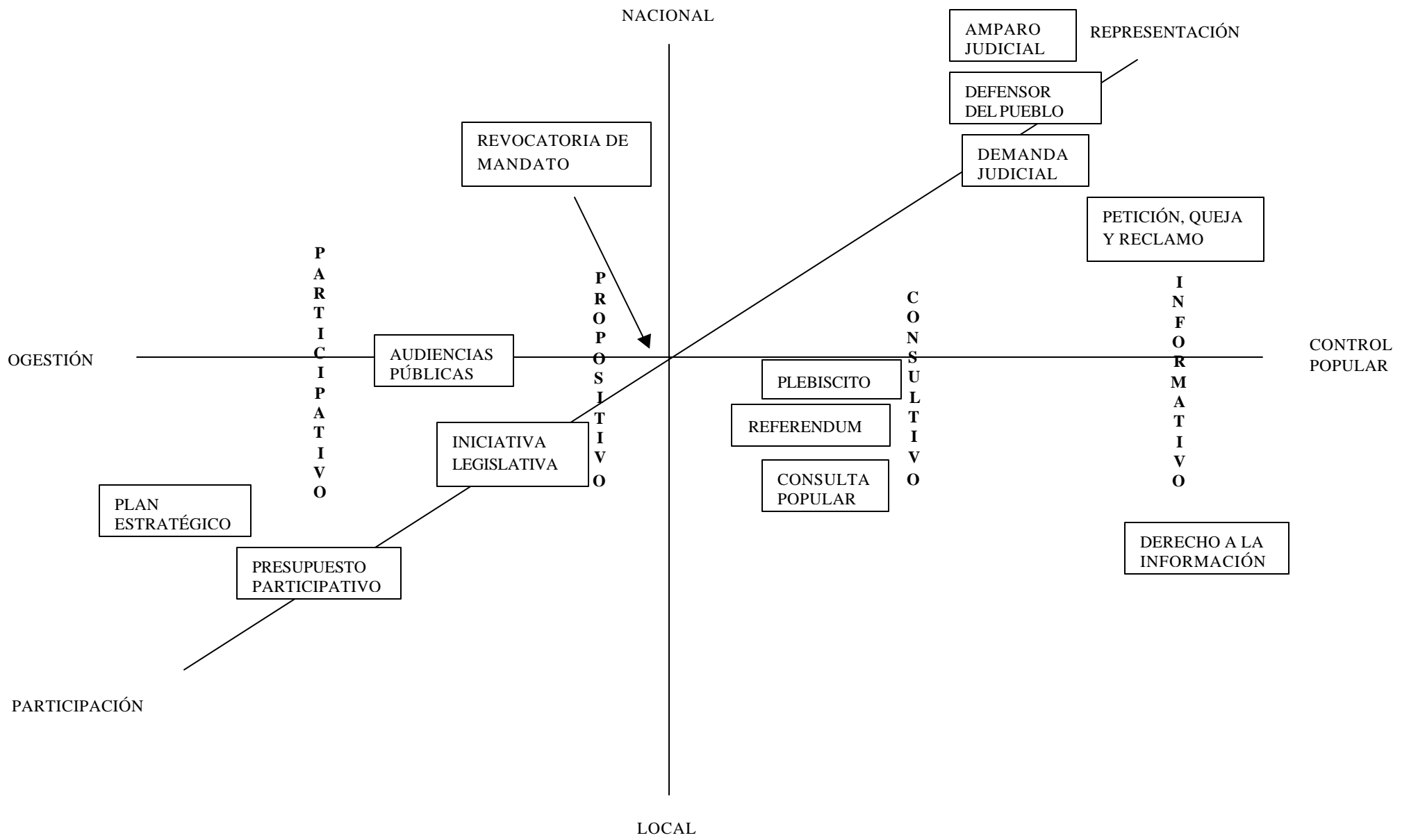
Una sola constitución (Río Negro) indica al Superior Tribunal de Justicia provincial como la instancia con competencia jurisdiccional ante el incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto a los municipios.

Cómo analizar las herramientas de control y participación ciudadana.

Tipología:

En el desarrollo de los diferentes mecanismos de control y participación ciudadana podemos encontrar tres características centrales que se expresan como tensiones: representación y participación, control estatal y cogestión, gobierno nacional y gobierno local.

Para analizar estas tensiones elaboramos una tipología de las diferentes instituciones de participación ciudadana existentes.



Mediante este cuadro uno puede observar como, por un lado, algunas herramientas sostienen la relación representante representado, manteniendo una distancia clara entre sociedad civil y gobierno, como pueden ser las viejas herramientas institucionales: el amparo judicial y el defensor del pueblo; mientras que, por otro, aparecen el presupuesto participativo o el plan estratégico que fomentan una participación más pareja entre sociedad civil y gobierno. En este caso la implementación de políticas públicas implica un mismo nivel entre un gobernante elegido por sufragio universal y un ciudadano que expresa su opinión individual.

Asimismo, algunos de los diferentes mecanismos de control y participación expresan dicha relación entre ciudadanía-gobierno, principalmente como una relación de control, a fin de incitar a una mayor transparencia de los actos públicos. Otras herramientas son más cogestivas, donde el ciudadano se involucra casi completamente en la elaboración, implementación y control de las políticas públicas ejecutadas desde el Estado. En esa tensión entre control y cogestión aparecen diferentes categorías intermedias (como se observa en el cuadro). Por lo tanto, en este continuo encontramos espacios “informativos”, “consultivos”, “propositivos” y “participativos”.

Llamamos “informativas” a las herramientas participativas cuyo objetivo principal apunta a una mayor transparencia de la gestión pública. Así, el derecho a la información es un mecanismo que permite que la sociedad civil pueda conocer con mayor detalle el modo en que se llevan a cabo los diferentes actos públicos. De esta manera, los funcionarios están obligados a realizar una gestión más transparente, brindando una mayor legitimidad al gobierno, al tiempo que permite un mejor control desde la ciudadanía.

Son “consultivas” aquellas instituciones relacionadas con la solicitud de opinión de los ciudadanos sobre temas específicos, convocadas en los períodos intermedios entre diferentes elecciones. Mediante el sufragio los electores pueden manifestar su posición frente a una o varias problemáticas centrales que aquejan al gobierno en un determinado momento. Aquí ubicamos la consulta popular, el plebiscito y el referéndum. Los principales atributos de estos mecanismos giran en torno a su carácter más o menos vinculante y al origen de su convocatoria (si son pedidos por la ciudadanía o por mandato del poder legislativo o ejecutivo). Según el modo en que se vinculen estas características, resultarán diferentes combinaciones posibles entre los extremos de cogestión y control, así como entre los de representación y participación respectivamente. En el caso de encontramos frente a una consulta popular vinculante convocada por iniciativa ciudadana, los rasgos más pronunciados serán los de cogestión y de participación. Por el contrario, frente a una

consulta popular no vinculante propuesta desde el poder ejecutivo, se destacarán los aspectos de control y representación.

Respecto a lo “propositivo”, esta categoría está relacionada con la posibilidad de elaborar y proponer una política pública o una decisión de gobierno desde la sociedad civil. En este nivel ubicamos claramente a la iniciativa legislativa, por la que la ciudadanía puede elevar un proyecto al poder legislativo. Asimismo, tenemos la revocatoria de mandato que, como su propio nombre lo indica, el objetivo de esta herramienta es, en caso de que la ciudadanía lo crea conveniente, adelantar el cese del mandato de un representante elegido por voto popular. La revocatoria de mandato también podría ubicarse dentro de las instituciones consultivas, sin embargo, por su fuerte connotación como iniciativa desde la sociedad civil, la clasificamos como una herramienta fundamentalmente propositiva.

Por último, encontramos el carácter “participativo”, que contiene principalmente al presupuesto participativo y al plan estratégico. Estos mecanismos, si bien apuntan en última instancia a la cogestión, son espacios creados desde el Estado para involucrar a la ciudadanía en la planificación, la ejecución y el control de las políticas públicas. Aunque tienden a la cogestión, en última instancia, siempre se observa la primacía del poder de los representantes que conservan la legitimidad de su elección popular, por sobre la opinión de los ciudadanos que participan desde su opinión personal o en nombre de alguna organización de la sociedad civil (tercer sector). El caso de la audiencia pública, si bien permite que los ciudadanos tengan un contacto directo con sus representantes, las opiniones presentadas en la misma son “no vinculantes” y, debido a su formato, no permiten un intercambio entre funcionarios y ciudadanos. Si bien el objetivo de este espacio consiste mayormente en que el gobierno escuche la opinión de la ciudadanía sobre algún tema de gran relevancia, en algunos casos una posición muy fuerte esbozada desde la ciudadanía puede alterar la voluntad del gobierno, acercándose más a una herramienta participativa que solamente propositiva o consultiva.

Finalmente, es imprescindible tener en cuenta que, a fin de mejorar la relación sociedad civil-estado, además de la necesidad de crear estas herramientas, otras de las cuestiones a tener en cuenta es la dimensión jurisdiccional. En este sentido resulta más factible desarrollar herramientas de cogestión a nivel de los gobiernos locales, y de control a nivel nacional.

Por un lado, las iniciativas de nivel nacional favorecen una mayor convocatoria, participación y legitimidad en relación con los grados de participación que involucran. Podríamos decir, una mayor legitimidad “cuantitativa”. Por otro, las propuestas de nivel local, al permitir un contacto más cercano entre el gobierno y la ciudadanía, facilitan un mejor abordaje, debate y difusión del tema

en discusión respecto de la segunda, conteniendo, de esta manera, una legitimidad más de tipo “cualitativa”. También es necesario resaltar que las herramientas definidas como participativas, tales como el presupuesto participativo y el plan estratégico, sólo pueden ser pensadas a nivel local. Como dijimos más arriba estas instituciones surgieron en el marco de una mayor relevancia del gobierno de las ciudades y de potenciación del desarrollo local, y ello no encontramos ningún caso de implementación a nivel nacional.

Las audiencias públicas en la Ciudad de Buenos Aires

El accionar político y ciudadano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se instituyó el 1º de octubre de 1996, luego de que una Convención Constituyente sancionara su Constitución. Su artículo N° 63 expresa que: “La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento 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.”³

Posteriormente, y siguiendo las normativas de la Constitución porteña, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley N° 6 sobre Regulación de Audiencias Públicas⁴. La puesta en marcha de esta norma brinda un nuevo instrumento para la participación y el control ciudadano en los procesos de toma de decisiones políticas. Esta ley fue modificada en seis oportunidades por la propia Legislatura, aunque en la actualidad se encuentran vigentes sólo cinco de estos cambios⁵.

En el Título I de “Objetivo y finalidad”, a lo largo de sus cinco artículos, se explica la importancia de este espacio institucional, dado que la ciudadanía puede opinar sobre los asuntos en los que pudiesen verse afectados por la implementación de alguna política pública (artículo 1). Se aclara, en tanto, que estas opiniones deben ser tomadas como de carácter consultivo pero no vinculante.

No obstante, si se desestimaran totalmente, debería ser explicitado el porqué de esta decisión (artículo 2), al igual que ocurriría con las posibles nulidades del incumplimiento respecto de lo que marca la ley (artículos 3 y 4); y las clases y tipos de audiencias establecidas (artículo 5).

³ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Libro segundo “Gobierno de la Ciudad”, Título Segundo “Derechos Políticos y Participación Ciudadana”, página 29, República Argentina, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Noviembre de 1996.

⁴ Ley Nro. 6, Sancionada el 05/03/98, Promulgada por el Decreto Nro. 325/98 del 24/03/98.

Dentro de las audiencias públicas reconocidas en el marco normativo se encuentran tres clases: Temáticas, de Requisitoria Ciudadana y para Designaciones y Acuerdos. A su vez, las del primer género están divididas según quiénes las convoca; es decir que se establece la posibilidad de que sean audiencias temáticas convocadas por el Poder Ejecutivo, la Legislatura o las Comunas.

Se establece también que ninguna ley puede ir en contradicción con el texto de la norma fundamental que enmarca y legitima los procesos sobre los que se basa esta reglamentación. En este sentido, podemos apreciar que existen dos grandes temáticas. Las que se vinculan con el “interés general de la ciudad o zonal” (artículo N° 63 de la Constitución de la Ciudad), y las que se refieren a “normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos” (artículo N° 63 de la Constitución de la Ciudad). Las primeras no son obligatorias, aunque las segundas sí.

En el texto de la Ley se hace referencia -en su artículo N° 6, del Título II, Capítulo I-, a las posibles cuestiones de consulta según sean de “opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa.”

La ciudadanía puede peticionar frente al Poder Ejecutivo, la Legislatura o las Comunas la realización de Audiencias Públicas sobre cualquier temática, siempre y cuando cumpla con el requisito establecido por la Ley en cuanto a la adhesión de firmas (artículo N° 17 de la Ley N° 6).

Asimismo, las Audiencias Públicas se diferencian en clases y tipos en función a la temática y a los sujetos que la convoquen.

Cuadro Número 1

Clases y Tipos de Audiencias Públicas según Temática y Agente Convocante*.

Agente Convocante	Temática	
	Posible	Obligatoria
Poder Ejecutivo	Temas de Interés general de la ciudad o zonal. Designaciones y Acuerdos sobre postulantes a cargos públicos.	Normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos

⁵ Leyes Número 229, 258, 533, 567, 761 y 1470. Esta última fue sancionada por la legislatura el 16/09/04 y vetada por el Poder Ejecutivo de la Ciudad por el decreto 1.892 del 26/10/04, publicado el 15/03/05 en el BOCBA.

Legislatura	Temas de interés general de la ciudad o zonal. Designaciones y Acuerdos sobre postulantes a cargos públicos.	Normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos
Comuna	Temas de Interés general de la ciudad o zonal. Designaciones y Acuerdos sobre postulantes a cargos públicos.	Normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos
Ciudadanos	Temas de Interés general de la ciudad o zonal. Designaciones y Acuerdos sobre postulantes a cargos públicos.	Normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos

* Elaboración propia.

En este marco regulatorio, desde 1998 a la fecha, se llevaron a cabo 305 Audiencias Públicas en la Ciudad.

Cuadro Nro. 2:

Número de Audiencias Públicas por año*.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totales
Número de Audiencias Públicas	22	30	89	23	79	56	83	3	305

* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el Título I, Capítulo III de esta Ley se explicita bajo el nombre “De los Participantes en las Audiencias Públicas”, quiénes y en carácter de qué participan. Los actores pueden ser de dos clases: Participantes y Público. Dentro de la primera clase encontramos varios tipos: Personas Físicas, Personas Jurídicas, Autoridades de la Audiencia y Expositores (artículo N° 35 de la Ley N° 6). Cualquiera de estos tipos deben inscribirse previamente en un Registro autorizado para realizar la audiencia. En cambio, la segunda clase engloba, según el texto de la norma, a “personas que asistan a la audiencia sin inscripción previa” (artículo N° 38 de la Ley N° 6).

Cuadro Nro 3:

Número de Participantes según hayan sido solo inscriptos o expositores*.

Año	2001		2002		2003		2004		Totale
Tipo de Participación	Solo Inscripto	Expositor	Solo Inscripto	Expositor	Solo Inscripto	Expositor	Solo Inscripto	Expositor	
Número	413	112	540	35	285	22	522	18	1947

* Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Algunos comentarios, nuevos interrogantes

La legislación argentina, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, evolucionó, consagrando y posibilitando instancias y mecanismos de participación y control ciudadano. Sin embargo, no cabe duda de que resta profundizar aún más sobre el desarrollo de los mismos. Igualmente, no se trata sólo de un problema de normativa y recursos, ya que también involucra otras circunstancias como la apatía, la falta de compromiso, y la desinformación de la ciudadanía frente a todo lo relacionado con la participación.

Las razones para explicar esta situación son variadas. En primer lugar se alude a la voluntad de participar, pero trabajar en organizaciones supone tiempo y espacio no siempre disponibles. En segundo término, la gente sólo se motiva frente a las necesidades insatisfechas o cuando surgen problemas comunitarios, privilegiando así una participación coyuntural, donde, una vez resueltas las demandas individuales, cada uno vuelve a su mundo privado.

En otros casos, frente a la ausencia de canales de información, los ciudadanos no cuentan con el conocimiento suficiente como para poder desenvolverse de forma eficaz. La eficiencia de la participación está condicionada directamente por la información con que se cuenta. La desinformación y la mala información afectan sustancialmente la calidad de la participación. Entonces, la sola existencia de herramientas para la participación y el control ciudadano no es garantía suficiente de su uso. En este sentido, es necesario alcanzar un marco de conocimiento y difusión de estas nuevas herramientas, que permita a los ciudadanos elegir el instrumento más adecuado para la problemática que los afecta o preocupa.

Por último, existe otro tema importante relacionado con el accionar de las autoridades de gobierno, quienes, en algunos casos, ven inconveniente un alto nivel de participación ya que este puede atentar contra sus intereses o políticas. En este sentido, a veces, el propio gobierno nacional o local es uno de los responsables de la falta de participación debido a que no da curso a las iniciativas de los ciudadanos.

En esta línea, cabe destacar como ejemplo, la revocatoria de mandato, mecanismo presente en menos de la mitad de las provincias, y lo que es más, sólo de manera limitada. Dicha revocatoria constituye la forma de democracia semi-directa de menor repercusión. Los reparos en instaurar este derecho se observan no sólo en su omisión de muchas constituciones, sino, por ejemplo, en la curiosa forma que ésta adopta en la legislación de San Juan, ya que, si bien permite a los municipios su empleo cuando lo estimasen necesario, sostiene la necesidad de dictar una ley para establecer las condiciones en que se ejercerá tal derecho, limitando seriamente la posibilidad de su implementación en algún caso concreto.

Por otra parte, una de las características a tener en cuenta es la relación entre los ciudadanos que participan individualmente y los que integran alguna organización política. Estas organizaciones pueden ir desde partidos políticos nacionales hasta organizaciones barriales o locales.

La forma de participación en las mismas tienen que ver con las características de la herramienta a emplear y sus objetivos. En general, respecto de los mecanismos de participación y control ciudadano, debido a su forma de funcionamiento, prima un tipo de participación individual. Sin embargo, en el caso del presupuesto participativo, en parte, y en las experiencias del Plan Estratégico, la forma de participación se concreta a partir de las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, mientras que la audiencia pública se caracteriza por buscar las opiniones de los individuos respecto de una problemática específica, el Plan Estratégico procura la concertación entre organizaciones de la sociedad civil y el estado para realizar políticas públicas de intervención urbana.

Así, y sin pretender hacer un análisis exhaustivo, dejamos esbozado para futuras investigaciones la relación existente entre los fines de las herramientas de participación ciudadana y las diferentes formas de participación posibles, en tanto que incentivan una intervención individual o colectiva de la ciudadanía, al tiempo que fortalecen o debilitan a la sociedad civil en su conjunto.

Otro elemento de relevancia, es el lugar que ocupan los partidos políticos (tanto del oficialismo como de la oposición) en dicho proceso. En principio, podemos decir que estas instituciones necesariamente exigen una reformulación de la participación por estas vías. En este caso, dichos partidos, lejos de tener el monopolio de la representación, se constituyen como un actor más dentro del heterogéneo mapa de integrantes de estos fenómenos. Así, uno puede encontrar diferentes estrategias. Cuando se trata de partidos oficialistas, su involucramiento en el proceso puede enriquecer fuertemente la participación ciudadana, incorporando a los militantes de base como motorizadores de una mayor participación desde la sociedad civil.

En otros casos la utilización de tales herramientas por un partido oficial puede provocar ciertas dificultades en el proceso de participación debido al peligro de cooptación o hegemonización que aquél representa respecto de las mismas, obstaculizando ciertos debates o demandas por parte de la ciudadanía. Asimismo, una inserción importante de los partidos oficialistas puede atentar contra la participación de otros sectores de la sociedad civil cuando el nivel de legitimidad del oficialismo es muy baja.

Respecto de la oposición en general, esta no genera una escala de participación muy importante, sobre todo desde los partidos más grandes. Sin embargo, aquellos que no disponen de representación parlamentaria pueden jugar un rol central (ya que tales mecanismos les permiten encontrar una “tribuna” tanto de exposición de sus ideas como de debate político con el gobierno y con sectores de la sociedad a los cuales, de otro modo, no tendrían acceso). Esta estrategia de la oposición puede seguir dos direcciones: o enriquecer el debate, o trabarlo a partir de la no aceptación de las nuevas reglas de juego y de su sola utilización como una tribuna política.

De esta forma podemos ver como tanto los partidos del oficialismo como los de la oposición pueden jugar roles que fortalezcan estas nuevas instituciones, así como desarrollar estrategias que tiendan a retrasar o desarmar el proceso. Pero sin duda, el rol que ocupen los partidos políticos respecto de esta cuestión es una de las variables centrales a tener en cuenta a la hora de analizar una experiencia de participación o control ciudadano.

En definitiva, y a modo de conclusión, se hace evidente la existencia de una importante tensión en principio irresoluble entre dos elementos propios de la vida política de las democracias

representativas de nuestros tiempos: la representación política y la participación ciudadana. Dicha tensión consiste básicamente en el enfrentamiento cada vez más abierto y notorio entre las instituciones representativas de gobierno y los (escasos) espacios disponibles para la participación ciudadana en los Estados modernos.

Atrás quedaron los modelos de democracia directa de la antigua Grecia reivindicados por Rousseau, así como su concepción de libertad política sustentada en el ejercicio directo de los derechos ciudadanos de autogobierno. Hoy en día, las vastas dimensiones y complejidad de las organizaciones políticas hacen imposible e indeseable una vuelta atrás al modelo clásico y obligan a adoptar instituciones representativas de gobierno.

Las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados dejan de lado la antigua simetría y asumen una clara distancia entre unos y otros, adoptando otros canales mediatizados de contacto, cuyo principal referente es la elección de las autoridades por sufragio universal. El vínculo entre quienes mandan y obedecen pierde su anterior rasgo de identidad y se encauza a través de rutas intermedias de participación y control ciudadanos.

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, entre otros) constituyen interesantes herramientas a ser utilizadas por la población a fin de hacer explícita su voluntad en las instancias de decisión política.

No obstante, es necesario tener presente los problemas que pueden surgir a partir de las sobreexpectativas que la adopción de tales mecanismos suscita. 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 acompañan su uso atentando contra los resultados esperados (desinformación por parte de la población sobre la existencia y modo de uso de estos mecanismos, apatía política, 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 recordar que las nuevas herramientas no necesariamente garantizan nuevas prácticas políticas. Por el contrario, es muy probable que sigan existiendo muchas de las conocidas situaciones de clientelismo, fraude electoral, corporativismo, ejercicio de lobby y presiones de diferente tipo, aparateo, etc. Sin embargo, es posible y deseable pensar que la adopción, perfeccionamiento, impulso y fomento de tales herramientas de participación ciudadana, como

canales complementarios de expresión popular, aportarán en el camino hacia el fortalecimiento y consolidación de las instituciones de gobierno vigentes a fin de mejorar su calidad democrática tan cuestionada en los últimos años.

Bibliografía:

Abal Medina, J. (2002) "Midiendo la visibilidad electoral", en Mallo, S. y Serna, M. (eds.) *Seducción y desilusión, la política latinoamericana contemporánea*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Abal Medina, J. (2003) "Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica". *Desarrollo Económico* N°169.

Acuña, C. (2002) "Las causas político-institucionales de la actual crisis argentina", en Barbato (ed.) *Nuevas Cuestiones Sociopolíticas en el Escenario Latinoamericano*. Montevideo: CEPAL-Trilce-INTAL.

Castells, Manuel. (1998) *The Information Age*. London: Basil Blackwell

Corrigió, J. (2001) *La promoción del desarrollo económico en las ciudades: El rol de los gobiernos municipales* Reunión Anual de Trabajo Red Nor. 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo.

Manin, B. (1992) "Metamorfosis de la Representación", en Dos Santos (ed.) *¿Qué queda de la Representación Política?*. Caracas: Nueva Sociedad.

Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1998) "Accountability horizontal". *Ágora*. Cuadernos de Estudios Políticos, 8 (Verano).

O'Donnell, G. (2000) "Teoría democrática y política comparada". *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N°156.

O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullerell, J. (eds.) (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Smulovitz, C y Peruzzotti, E. (2000) "Social Accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, 11, N° 2, pp.147-158.

Touraine, A. (1990). *El regreso del actor*, Eudeba, Buenos Aires.

Constituciones:

1853-1994. Constitución de la Nación Argentina

1996. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1987. Constitución de la Provincia de Río Negro.

1988. Constitución de la Provincia de Catamarca.

1990. Constitución de la Provincia de Tucumán.

1991. Constitución de la Provincia de Formosa.

1991. Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.

1991. Constitución de la Provincia de Mendoza.

1994. Constitución de la Provincia de Chaco.

1997. Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

1993. Constitución de la Provincia de Corrientes.

1994. Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

1994. Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

1994. Constitución de la Provincia de La Pampa.

1994. Constitución de la Provincia de Chubut.

1998. Constitución de Salta.

1933. Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

1957. Constitución de la Provincia de Neuquén.

1958. Constitución de la Provincia de Misiones.

1962. Constitución de la Provincia de Santa Fe.

1986. Constitución de la Provincia de San Juan.

1986. Constitución de la Provincia de Jujuy.

1987. Constitución de la Provincia de San Luis.

1987. Constitución de la Provincia de Córdoba.