

# Instrumentos De Participación Ciudadana.

## I- Introducción

La participación ciudadana puede ser entendida como “una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia” (Cunill Grau, 1991: 11). Una conceptualización riesgosa que ha llevado a entenderla casi exclusivamente como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones en las comunidades, descargándose algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado.

Consideramos, en cambio, que un acercamiento adecuado a este concepto es el que entiende la participación ciudadana como un amplio abanico que va desde la participación tradicional hasta la participación no tradicional<sup>1</sup>. Así definida, comprende todas las formas de intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyen en la agenda y la decisión pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales.

En una comunidad pueden darse distintas formas institucionalizadas de participación donde se pueden conformar sistemas estables de participación, procesos participativos o mecanismos participativos. Dichas formas pueden obedecer a un criterio de organización de abajo hacia arriba (como la iniciativa popular) o de arriba hacia abajo (como las consultas o referéndums). Entre las formas más conocidas se encuentran:

- Referéndums,
- Consultas ciudadanas,
- Audiencias públicas,
- Jurados ciudadanos,
- Encuestas deliberativas,
- Planes de metas,
- Consejos consultivos,
- Consejos de ciudad,
- Presupuestos participativos,

- Políticas públicas globalmente participativas,
- Agendas 21,
- Talleres participativos de planificación estratégica,
- Comisiones de seguimiento,
- Grupos motores,
- Revocatoria de mandatos.

Pensamos, por lo tanto, que existen posibilidades de producir desarrollos institucionales en un nuevo modelo que vincule y articule la representación política y la participación ciudadana.

En definitiva, la participación amplía los conceptos, en la práctica, de democracia, representatividad, promoción social y ciudadanía moderna. Para lo cual es necesario promover (Verdesoto, 1997):

- a) La participación en clave positiva, como el modo de provocar la “colaboración social”. Debe crear confianzas mutuas entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles rígidos.
- b) La participación debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas (en su más amplio sentido) y de desarrollo.
- c) La sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios.
- d) La consolidación de la participación mediante el reconocimiento como un mecanismo del sistema político (esto supone, de un lado, reconocer la insuficiencia de los mecanismos de la organización actual de la democracia).
- e) La participación es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos.

Verdesoto (1997: 5) afirma que los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales. Esto exige superar a las limitaciones de los “proyectos participativos” de alcance micro, ya que una sociedad activada por la participación es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales.

<sup>1</sup> Pasquino (1993: 180) reconoce que existen tres modalidades de participación: las reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad (o extra-legalidad). Nosotros hemos denominado a la primera modalidad como participación tradicional, mientras que agrupamos las dos últimas bajo el nombre de participación no tradicional.

Desde este punto de vista es necesario sumar una participación responsable, moderna en términos sociales y políticos, donde la ciudadanía ejerza una acción social y política que permita la necesaria consolidación de la democracia en la provincia.

Por otro lado, resulta claro que la participación y la representación no son conceptos opuestos, sino complementarios. Están tan vinculados mutuamente que la crisis en uno de ellos afecta al otro.

La participación no tradicional nos muestra las falencias de las instituciones representativas y las modalidades de participación tradicionales para canalizar las demandas y la voluntad política debido a la creciente complejidad de nuestra sociedad.

Es por esto que consideramos que todas estas características nos sugieren una situación potencial de modificación de nuestro entramado institucional. El problema es que si bien a nivel teórico es posible pensar millones de combinaciones entre ambos, sólo la realidad social, económica y política de una sociedad pueden determinar cuál es la mejor combinación en ese tiempo y lugar.

La necesidad y oportunidad del proceso de reforma es una percepción compartida por una inmensa mayoría de los mendocinos. Desde comienzos del año 2002 hemos asistido en nuestra provincia a toda una serie de propuestas de "reforma política". La reforma de la Constitución mendocina es un proceso de larga data. No se lo puede considerar una medida impulsada por una determinada coyuntura política, sino que hay un cierto consenso en torno a esta decisión.

Se impone la necesidad de la creación de un sistema que sea capaz de representar políticamente a los ciudadanos, ampliar la participación de estos en los procesos decisorios, reducir las separaciones corporativas y transferir legitimidad y gobernabilidad al sistema político. Esto tiene que ver con todo el aparato gubernamental, incluyendo la administración pública, de modo que se adquiera una mayor capacidad de gestión, problema que no se reduce a ganancias "técnicas", sino que se identifica con la recuperación misma de la esfera pública y la práctica política.

<sup>2</sup> El discurso de la participación ciudadana no puede separarse de su entorno histórico. Así se ha concebido por los estudiosos de la materia: para algunos, este concepto debe estar inserto en la modernidad (logro de una sociedad más participativa). Los teóricos de la marginalidad lo plantearon como un instrumento para incorporar a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo y finalmente para otros, se plantea la participación ciudadana como elemento que hace frente a la pérdida de representatividad del sistema político. Desde los gobiernos y los partidos políticos, suele presentársela como un instrumento óptimo para crear una nueva relación concertada entre Sociedad Civil, Democracia y Estado.

<sup>3</sup> "El plano de la gestión es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos." (Cunill Grau, 1991: 58).

## II.- Sobre la participación ciudadana

No es sencillo escribir sobre la participación ciudadana, si bien la participación es tan antigua<sup>2</sup> como la representación política, el primero ha reflatado su importancia en las últimas décadas.

Al igual que la representación política, la participación ciudadana desde el punto de vista conceptual y práctico puede considerársela como un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, democracia, sociedad civil, entre otras, donde sobre abundan posiciones teórico-prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con una alta carga valorativa.

Es por eso que a través de nuestro recorrido bibliográfico hemos podido notar que el tema de la participación ciudadana ha tenido un tratamiento bastante azaroso, incierto y discontinuo en la literatura especializada contemporánea. El contenido del concepto de participación ciudadana puede definirse de formas diferentes, en función del enfoque o planteamiento ideológico de quién lo haga.

Un desafío extra que se presentó fue determinar la forma en la que íbamos a trabajar la noción de participación ciudadana particularmente preocupados en poder reflexionar sobre el marco de reforma constitucional que se promueve en este momento en la provincia.

En tal sentido comenzamos analizando los aportes teóricos sobre la participación ciudadana en América Latina, y nos encontramos con las formulaciones realizadas por Cunill Grau (1991 y 1995) y el resto de los autores que escriben en torno al CLAD (Borja 1998, Ceci 2001, Nogueira 1993, Przeworski 1998, Restrepo Botero 1997, Rota 1996, Verdesoto 1997 y 1998). El enfoque que utilizan dichos autores se limita a analizar la participación ciudadana en la gestión estatal<sup>3</sup>.

Para ellos, la participación ciudadana es entendida como "una alternativa para la construcción de consensos y como

un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia" (Cunill Grau, 1991: 11). "La participación ciudadana como una forma de descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental" (Cunill Grau, 1991: 11).

Este paradigma, propio de la década del '90, entiende la participación ciudadana como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones de y en las comunidades, descargándose algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado (transferencias de competencias) lo que teóricamente reduce el gasto público y el área de competencia del gobierno. Por ello los procedimientos de participación que reconocen son: las audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum, consulta y concertación asociada a la planificación del desarrollo, participación en programas y campos específicos, la consulta en la planificación y el desarrollo regional, participación de usuarios en la dirección y administración de empresas municipales, presupuesto participativo, etc.

Por otro lado, nos encontramos con una perspectiva alternativa que se generó en torno a una serie de autores centrados en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que a partir de un enfoque predominantemente marxista, analizan los movimientos surgidos en los países latinoamericanos a partir de la implementación de los modelos neoliberales (Seoane, 2003).

Una de las preocupaciones de CLACSO en los últimos años ha sido la promoción de la investigación sobre los movimientos sociales y el conflicto desde la perspectiva regional. Por ello se creó a inicios del 2000, el programa Observatorio Social de América Latina (OSAL). Durante tres años de trabajo el OSAL ha intentado contribuir a la reflexión sobre el conflicto social y los movimientos que lo protagonizan en nuestra región, sumando su esfuerzo a una necesaria e impostergable tarea de renovación del pensamiento crítico.

Por lo tanto, desde este ámbito, se ha dado un paso importante en el fortalecimiento de un espacio regional de debate y análisis sobre la temática de los movimientos sociales que hoy caracterizan a la vida política y social de nuestros países.

Los aportes de este grupo de autores se centran en el "conflicto social, militarización y democracia". Donde se aborda la cuestión de los movimientos sociales y populares desde una doble perspectiva: por un lado, el análisis concreto de estas experiencias; por el otro, los debates teórico metodológicos que se plantean en torno a su estudio.

En nuestro desarrollo teórico, finalmente decidimos no tomar este enfoque porque coincidimos con las críticas realizadas por una serie de pensadores posmarxistas que argumentan que "las teorías que subrayan la primacía de las contradicciones estructurales, de las clases económicas y de las crisis en la determinación de la identidad colectiva no son adecuadas para entender los actores colectivos contemporáneos. También afirman que uno no puede sentirse satisfecho con la aplicación de modelos neoutilitaristas, de actores racionales, al conflicto contemporáneo... porque la acción colectiva no está limitada a los intercambios, a las negociaciones y a cálculos estratégicos políticos entre los adversarios. Hoy en día, los actores colectivos se concentran principalmente en temas relacionados con las normas sociales y con la identidad colectiva" (Cohen y Arato, 2000: 573). Sin embargo, es sumamente válida esta posición ya que representa un importantísimo aporte por mirar nuestra realidad con un enfoque latinoamericano.

Alternativamente, hemos encontrado otro modo de observar los grandes enfoques para analizar la participación (Revilla, 1994):

1. Enfoques que estudian al movimiento social y la acción colectiva como estrategia, es decir centrándose en el cómo se actúa y se moviliza un sector de la población, parten del estudio del movimiento social como organización, sin cuestionarse el origen de tal organización y sin explicar el paso del nivel individual al colectivo. En este enfoque hallamos: teorías de la acción colectiva (Olson), teorías de la elección racional (Elster), teorías de la movilización de recursos (McCarthy y Zald, Jenkins), teorías de las estructuras de oportunidad (Kitschelt).

2. Enfoques que se centran en la identidad, es decir que estudian el porqué de la movilización, vinculan el estudio del movimiento social a las condiciones estructurales en las que emerge: el propio contexto sociohistórico de su surgimiento la composición social y la dinámica del movimiento. Aquí están presentes los autores de las teorías de los nuevos movimientos sociales (Habermas, Melucci, Offe, Touraine).

Ante esta situación, podemos decir que es muy difícil llegar a un concepto de participación ciudadana que abarque todas las modalidades que esta asume, existen tantas definiciones como formas de participación.

Sin embargo, como el propósito de este análisis es contribuir a una conceptualización, comenzaremos tomando

un concepto muy amplio. De esta forma, el término participación puede reservarse "a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política"<sup>4</sup>.

La participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales<sup>5</sup>.

Con esta primera aproximación y más allá de estas diferencias de enfoques, a la luz de las observaciones que hemos realizado sobre nuestra realidad, decidimos desarrollar un enfoque que se sustenta en la combinación de teorías, a pesar del riesgo que se corre a nivel epistemológico, donde tomamos cosas de las distintas posiciones teóricas para tratar de lograr una buena comprensión del fenómeno.

De esta forma, consideramos que un acercamiento adecuado a este concepto es el que entiende la participación ciudadana como un amplio abanico que va desde la participación tradicional hasta la participación no tradicional. Tal como se señaló en el apartado anterior Pasquino (1993: 180) reconoce que existen tres modalidades de participación: las reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad (o extra-legalidad). Nosotros hemos denominado a la primera modalidad como participación tradicional, mientras que agrupamos las dos últimas bajo el nombre de participación no tradicional.

### La participación tradicional y los mecanismos de democracia semidirecta.

Las extraordinarias transformaciones que han ocurrido en el escenario mundial en los últimos años han marcado, como un período histórico de gran transformación social y política, caracterizado por una profunda reflexión sobre las propias bases de la sociedad y de la relación entre gobernador y gobernado, entre Estado y ciudadano. La participación de la sociedad en la vida pública se torna imprescindible y es exigida por ella misma. Esto es debido, en gran parte, a que la información en todos los ámbitos de la vida pública es cada día más accesible. El individuo local se convierte, por medio

de acceso a tecnología avanzada y comunicaciones ultra modernas, en ciudadano que puede y que quiere participar en la determinación de los procesos que lo gobiernan, en la definición del marco social y político en el que vive, y en la priorización de acciones e inversiones públicas que apuntan a una mejor calidad de vida y a un desarrollo equitativo, transparente y sustentable.

El objetivo fundamental de la participación es lograr un desarrollo local, provincial o nacional sustentable y eficaz, por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas, que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

PARTICIPACIÓN	
COSTOS	BENEFICIOS
Genera expectativas que, de no ser alcanzadas pueden producir un menoscabo de la autoridad de los representantes.	Exige la creación de espacios de consulta y concertación, superando el acto simple de recibir y responder quejas, mejora el nivel de transparencia, al favorecer la comunicación y cercanía de los sectores sociales afectados y la gestión pública
Puede generar conflictos que de no ser solucionados pueden producir un entorpecimiento o paralización de la gestión.	Facilita el acceso a la información, al establecer vías y mecanismos de entendimiento reduciendo la incertidumbre.
Requiere de un compromiso considerable de tiempo, tanto del ciudadano como de los funcionarios.	Promueve una conciencia de responsabilidad social, involucrando a la sociedad en la solución de sus problemas. La población se convierte en la gestora de su propio desarrollo.
Requiere de recursos humanos capacitados para este estilo de gestión	Produce un mejoramiento en la planificación y ejecución de políticas públicas, en la identificación de las necesidades y del uso de los recursos. Posibilita, además, la identificación temprana de conflictos lo que permite su prevención. Y genera un mejor entendimiento de las problemáticas y posibles soluciones.
Requiere de recursos financieros para poder implementar nuevas tecnologías de gestión.	Modifica el sentido de la obra y del servicio público como propiedad comunitaria, quebrando la indiferencia de la sociedad hacia la cosa pública, desarrollando un sentido de pertenencia y responsabilidad social.
Posee impulso propio, una vez iniciada resulta difícil su contención y su eliminación o erradicación.	Posibilita el incremento de la recaudación financiera, directamente vinculado con el sentido de pertenencia señalado.

<sup>4</sup> Extraído del concepto de participación del Diccionario de Política de Bobbio y Matteuci, Siglo Veintiuno Editores, 1984, México

<sup>5</sup> Jiménez, Mónica y Mujica, Pedro: "Participación Ciudadana y Cohesión Social". Corporación PARTICIPA, Santiago, 2003

Se pueden reconocer al menos cuatro condiciones básicas para que la participación tenga un buen resultado:

- a. Acceso a la información. La participación para que sea útil y eficaz debe ser informada, enmarcada en un proceso ágil y sencillo. A su vez esta información debe estar sistematizada de manera clara y debe ser en lo posible de fácil entendimiento.
- b. Autonomía. Participación implica autonomía de los actores, la no- dependencia o subordinación de un actor respecto de otro.
- c. Voluntad Política. Es menester la voluntad del estado que genera los espacios y promueve la participación. Sin voluntad política por todas las partes, la participación difícilmente prosperará.
- d. Incorporación de los Actores. La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo, pues al no darse la representatividad de los actores en el proceso, el mismo carece de legitimidad ante los interesados. Los interesados pueden ser los afectados positivamente o negativamente por una obra o gestión, como también los afectados indirectamente o por omisión.

En este punto analizaremos brevemente los mecanismos de la participación ciudadana tradicional. Estamos hablando de aquellas modalidades de participación ciudadana reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, legales a todos los efectos (conciene a todas las modalidades institucionalizadas).

#### a) Aproximación conceptual

Aquí, la particularidad está en la existencia de una serie de ordenamientos legales y normativos, aprobados por los poderes jurídicos del Estado, que definen y establecen las formas de involucramiento de la sociedad.

La participación ciudadana tradicional es aquella donde "los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, inciden en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida" (Arzaluz, 1999: 2)

Estas modalidades están vinculadas a un concepto más tradicional sobre la participación, aquel que sostiene que es un "conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y legal sobre las decisiones de los detentadores del poder político en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a modificar la estructura del sistema de intereses dominante"<sup>6</sup> (Pasquino, 1993: 180).

De un modo más amplio, participar significa tener parte en o tomar parte de algo. Por ello, cuando se habla de participación en el gobierno o en las decisiones políticas, "se piensa en una intervención directa, sin intermediarios, tanto en la conducción política como en el momento de tomar decisiones políticas que afectan a la sociedad" (Jackisch, 1993: 31).

La participación no es estática, ni tampoco uniforme. Tiene múltiples variantes y grados en diversas circunstancias de la gestión y del gobierno. Es importante que el que promueve la participación tenga en claro cuales son las diferencias, ventajas, y desventajas de estas modalidades, pues cada una genera diversas expectativas por parte del actor que participa. La participación puede implicar tanto negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, cuanto disidencia y confrontación de los mismos. La participación no es un simple respaldo de la comunidad ante una propuesta del gobernante. Participa el que convalida y/o se asocia a una gestión, tanto como el que se opone y protesta.

Según la función desarrollada, la participación puede clasificarse en cuatro formas típicas:

- i. Participación Informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad. Esto permite tomar decisiones informadas que disminuyen el riesgo y posibilitan optimizar el uso de los recursos. (Por ejemplo Programa Información Ciudadana PIC).
- ii. Participación Consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Los mecanismos más utilizados suelen ser las consultas populares no vinculantes y las audiencias públicas.

<sup>6</sup> A su vez Pasquino (1993: 180), identifica una modalidad de participación visible que se expresa en comportamientos y una participación invisible, es decir, la presencia de un público, de una opinión pública, interesada en la política e informada sobre sus actividades que, sin embargo, por distintos motivos (entre ellos la satisfacción por la marcha de las cosas o la escasa confianza en sus propias capacidades) no se activa casi nunca, ni de manera continua. El tema, sin embargo, es que ese público, ya politizado, puede entrar en el terreno de la participación influyendo sobre las opciones y las decisiones.

iii. Participación Decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo el presupuesto participativo, donde el gobierno convoca a los actores sociales afectados no sólo a expresar sus ideas y opiniones sino que también a decidir cómo, cuánto, cuando, y en qué se van a asignar los recursos. La revocatoria de mandatos y la consulta popular vinculante también pueden ser incluidas en este grupo.

iv. Participación en la Gestión (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, si no que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados quienes se convierten en ejecutores de lo decidido. (Por ejemplo plan de construcción de viviendas).

## **b) Modalidades de participación tradicional**

Dentro de las formas reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, se destaca la participación electoral ya que "puede constituir tanto el momento culminante de un conjunto de otras actividades de participación como el momento inicial, casi una condición previa de posteriores actividades de participación" (Pasquino, 1993: 185). Por ello es importante destacar que donde la participación electoral "no está eficazmente tutelada, todas las demás formas de participación institucionalizada, pacífica, legal, resultan un tanto difíciles y precarias" (Pasquino, 1993: 186). Otras formas de participación tradicional consisten en la participación en sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. Todas ellas poseen una larga tradición en nuestra provincia y han sufrido importantes fluctuaciones y modificaciones a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, este trabajo busca reflexionar con especial atención sobre las formas de participación tradicional que suelen incluirse en los diseños constitucionales. A continuación haremos hincapié en estos mecanismos de participación ciudadana, conocidos como "mecanismos de democracia semidirecta".

En términos generales puede decirse que las formas semidirectas consisten en "diversos mecanismos o procedimientos mediante los cuales el conjunto del cuerpo electoral participa directamente en la función constituyente o legislativa realizada por los órganos representativos, o adopta decisiones políticas de relevancia sobre problemas de distinta índole"<sup>7</sup>.

Las principales formas semidirectas<sup>8</sup> son: la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, las audiencias públicas y la revocación popular.

## **Breve excursio sobre el acceso a la información pública.**

Como se señaló anteriormente, una de las condiciones fundamentales para hacer la participación ciudadana más efectiva, es el derecho al acceso a la información pública.

Este derecho incluye el acceso, por parte de cualquier persona, a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos. También abarca la información sobre políticas, programas, planes y proyectos, sobre las diversas instancias de la toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas.

El fundamento teórico para acceder libremente a la información es la naturaleza pública de la misma. Se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto.

En algunos casos la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto. Se trata de información que obtienen de sus tareas normales, por ejemplo, empresas de servicios públicos, agua corriente, cloacas, tratamiento de efluentes domiciliarios y tratamiento de residuos sólidos. Cada una de estas empresas debe contar con una oficina de información pública que permita acceder a los datos producidos en función de sus propias tareas<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Jackisch, Carlota (1993) op. cit. Pág. 33

<sup>8</sup> Ibidem, Pág. 33

<sup>9</sup> "Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información", FARN y FORINS, 2001; "Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997; SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro, "El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable", FARN, Buenos Aires, 1997.



El libre acceso a la información pública constituye un paso necesario para que se pueda vehicular de modo adecuado la participación pública. En una democracia participativa, para poder participar en el proceso de toma de decisiones y efectuar el control de los actos de los gobernantes es necesario contar con información completa, veraz y oportuna. La reforma de la Constitución Nacional de 1994 no reconoció el derecho de libre acceso a la información pública. Sin embargo el artículo 41, al consagrar el derecho a un ambiente sano establece la obligación a cargo de las autoridades de proveer a la información ambiental. Por tanto si bien no ha reconocido en forma expresa el derecho a todos los habitantes, de solicitar y recibir información pública, entendemos que ha impuesto obligaciones respecto de la información ambiental, tales como:

- 1- almacenar información
- 2- de manera sistemática y periódica
- 3- ordenarla de modo de facilitar el acceso a la misma.

En la Argentina han sido constituciones provinciales, como las de Buenos Aires, Formosa, Misiones, Córdoba, La Rioja, San Juan, Salta, Jujuy, Chubut, Tierra del Fuego, las que han reconocido este derecho en forma expresa. En su gran mayoría consagran el derecho al libre acceso a las fuentes de información pública. Sólo Formosa y Misiones, expresan "toda clase de información".

En la Provincia de Mendoza, sin existir una ley general consagradoria del derecho al libre acceso a la información, en la ley de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Medio Ambiente de Mendoza Nº 5961, se establece la obligación a cargo del Estado Provincial de realizar anualmente un informe ambiental para su elevación a la Legislatura, sobre el estado general de los ecosistemas, ambientes naturales y agropecuarios y urbanos y su equilibrio ecológico y la situación de los recursos naturales, renovables o no, grado de contaminación y perspectivas futuras.

### La Iniciativa Popular <sup>10</sup>

La reforma constitucional de 1994 incorporó en sus artículos 39 y 40, dos formas de democracia semidirecta: la iniciativa legislativa, mecanismo mediante el cual se permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley y la consulta popular, en sus dos formas, vinculante y no vinculante. No pueden ser objeto de iniciativa legislativa los proyectos referidos a

reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

La Ley de Iniciativa Popular Nº 24.747 ha transformado en operativa esta norma constitucional exigiendo para su viabilidad una serie de requisitos:

- a) El Congreso tiene un plazo de doce meses para su tratamiento, sin embargo no existe sanción en caso de incumplimiento con lo cual el proyecto perdería estado parlamentario.
- b) La presentación de la iniciativa requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5% del padrón electoral de la última elección para diputados, que representen por lo menos 6 distritos electorales (4%), para una iniciativa nacional. Cuando la iniciativa sea de alcance regional sólo se consideran las provincias que integran dicha región.
- c) La justicia electoral nacional estará encargada de verificar la autenticidad de las firmas, en un muestreo no menor al 0.5 de las mismas.
- d) La iniciativa debe ser presentada por escrito, redactada en forma de ley y en términos claros.
- e) Los promotores deberán indicar nombre y domicilio y dejar constancia de los gastos que insumirá la iniciativa, como así también el origen de los fondos previstos para tal fin.
- f) Los promotores tienen la posibilidad de participar en las reuniones de comisión con voz pero sin voto.

La presentación de una Iniciativa Popular puede resultar por tanto dificultosa y onerosa, requiriendo conocimientos técnicos y un grado de información de difícil acceso para los ciudadanos. A pesar de estos obstáculos, el reconocimiento constitucional y legal de esta forma de participar en el proceso de formación o modificación de las leyes debe estimular la promoción de iniciativas legislativas vinculadas a los intereses de los ciudadanos.

Desde la inclusión de este mecanismo sólo dos experiencias resultaron exitosas, la primera de ellas buscaba la derogación de determinadas jubilaciones de privilegio y la segunda, promovía la creación de un programa de nutrición infantil ("El hambre más urgente").

<sup>10</sup> "Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997.



## La Consulta Popular: vinculante y no vinculante

El artículo 40 de la Constitución Nacional establece que:

*“El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a Consulta Popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.*

*El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular”*

El primer párrafo autoriza al Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados a someter en Consulta Popular con carácter vinculante un proyecto de ley. En la literatura también se conoce como referéndum, y es una de las formas de democracia semidirecta más difundidas. Se trata de un acto por el cual la ciudadanía se pronuncia a favor o en contra de una propuesta para establecer una nueva norma, o modificar o derogar una norma ya existente. Esta forma de participación pública tiene carácter vinculante: lo decidido por la ciudadanía obliga a los gobernantes. Es importante diferenciar esta modalidad de participación de otras modalidades que no tienen efecto vinculante, tales como la audiencia pública o el plebiscito.

El segundo párrafo del artículo 40 de la CN se refiere justamente a la Consulta Popular no vinculante o Plebiscito. Comprende temas políticos, no legislativos que puede ser convocados tanto por el Congreso como por el Presidente sobre los temas de sus respectivas competencias. Esta consulta, al ser no vinculante no obliga jurídicamente a los órganos convocantes. Y la emisión del sufragio es facultativa para cada ciudadano.

Ley 25.432, sancionada en 2001, regula el procedimiento de Consulta Popular vinculante y no vinculante. Allí se establece que:

1- La ley de convocatoria a consulta popular vinculante deberá tratarse en una sesión especial y ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada una de las Cámaras.

2- En todo proyecto sometido a consulta popular vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio.

3- Para que sea considerada válida debe emitir su voto no menos del 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional.

4- En consulta no vinculante, el voto de la ciudadanía no será obligatorio.

5- La convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuarse mediante decreto decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por todos ellos. En cambio, cualquiera de las Cámaras del Congreso podrá aprobar la convocatoria por el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada una de ellas.

6- Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, deberá 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.

7- La ley o el decreto de convocatoria a una consulta popular según corresponda deberá contener el texto íntegro del proyecto de ley o decisión política objeto de consulta y señalar claramente la o las preguntas a contestar por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admitirán más alternativa que la del sí o el no.

8- La consulta popular deberá realizarse dentro de un plazo no inferior a 60 días y no superior a 120 días corridos desde la fecha de publicación de la ley o el decreto de convocatoria.

9- Para determinar el resultado de toda consulta popular no serán computados los votos en blanco.

10- El día fijado para la realización de una consulta popular, no podrá coincidir con otro acto eleccionario.



## Audiencias Públicas<sup>11</sup>

La audiencia pública es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos. Por dicha razón, a los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales. Es ahí donde pueden presentarse, las perspectivas tanto individuales como colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deban encararse.

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, 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.

La audiencia pública puede ser:

- 1) Facultativa: la autoridad decide si la realiza o no.
- 2) Obligatoria: la autoridad debe realizarla y, en caso contrario, el acto administrativo es nulo por falta de causa suficiente.
- 3) A petición de la ciudadanía: algunas normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública cumpliendo con ciertos requisitos. De hecho, la audiencia pública puede configurar la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus propias autoridades en relación con una decisión determinada.

En la Argentina, la modalidad de la audiencia pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía para una participación pública ordenada. Ya en 1984, a inicios del regreso a la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera audiencia pública a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista, curso de agua ubicado enteramente en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, corresponde señalar que a pesar del tiempo transcurrido desde la primera audiencia pública,

aún son pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron regímenes de Audiencias Públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas.

Frente a este cuadro, el ciudadano preocupado por la cuestión pública tiene un doble reto:

- a) aprovechar las posibilidades de participar en las audiencias públicas ya institucionalizadas.}
- b) frente a la ausencia de un sistema de audiencias públicas, impulsar la institucionalización de esta modalidad participativa en los ámbitos de toma de decisiones más cercanos a su propia actuación.

Las audiencias públicas son oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población puedan ser capitalizados y reflejados por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. De este modo, la participación en las audiencias públicas tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten. La audiencia pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Es un encuentro circunscripto dentro de un procedimiento de toma de decisiones públicas. Una vez institucionalizado, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinantes circunstancias y la falta de celebración de éstas puede ser causa de nulidad de la decisión aprobada.

Las opiniones que se expresen en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes. Ni siquiera en el supuesto que existan puntos de vista mayoritarios. Este mecanismo no es un instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales debidamente constituidas. Más bien se trata de un mecanismo que permite a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diverso espectro de actores.

Por otra parte la celebración de la audiencia pública debe respetar determinadas normas de procedimiento, que deben surgir del reglamento de audiencia pública y deben contener los requisitos de la etapa preparatoria, del desarrollo y del seguimiento de la audiencia pública de que se trate. La

<sup>11</sup> "Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información" FARN y FORINS, 2001. "Audiencias Públicas en los Municipios Patagónicos", FARN y Fundación Patagonia Natural, 1999; "Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente", Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Fundación Poder Ciudadano, 1997. SABSAY.

razón de ser de esta formalidad es garantizar la participación con información y en igualdad, de todos los que tengan interés en hacerlo.

Las audiencias públicas pueden ser legislativas o administrativas. Las primeras, son las convocadas por las comisiones de los cuerpos parlamentarios en ocasión de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración, son los estatutos o reglamentos internos que regulan su propio funcionamiento. Las administrativas, en cambio, son aquellas convocadas por los distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del poder ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

Según el régimen, las audiencias públicas están abiertas a las siguientes categorías de personas:

- Cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida.
- Toda persona con ciudadanía o residencia en el lugar donde se celebre la audiencia pública.
- Los sectores regulados por la norma propuesta.
- Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto social sea el tema tratado por la audiencia pública.
- Entidades técnicas.
- Asociaciones profesionales.
- Asociaciones empresarias.
- Autoridades públicas de otras jurisdicciones, potencialmente afectadas por la propuesta de decisión.
- Defensoría del pueblo, ministerio público.

De acuerdo al grado de flexibilidad del régimen relativo a Audiencias Públicas, el espectro de participantes puede variar. Sin embargo, las democracias más participativas reflejan una gran apertura para el reconocimiento del derecho de cualquier parte interesada.

En la provincia de Mendoza, la Ley Nº 5961 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, en el Título "Del Impacto Ambiental" establece la obligatoriedad de la audiencia pública de los interesados y afectados en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. El incumplimiento de esta instancia acarrea la nulidad del procedimiento.

### **Revocatoria de mandatos.**

La revocación popular o destitución es un procedimiento para remover de su cargo a los representantes o funcionarios elegidos antes de que cumplan el plazo fijado para su función. La destitución como procedimiento constituye un derecho o una facultad de una fracción del cuerpo electoral de obtener un llamado a elecciones especiales, con el fin de determinar si el ocupante de un cargo electivo debe permanecer o no en él. El objetivo de este procedimiento es que los representantes se encuentren en una situación de constante responsabilidad ante quienes lo votaron.

La revocatoria merece ser analizada en forma separada ya que, como señala Manin<sup>12</sup>, un rasgo sorprendente de las instituciones democráticas, es que los políticos no están legalmente compelidos a atenerse a su plataforma electoral en ningún sistema democrático. "En ninguna de las democracias existentes los representantes están sujetos a obedecer disposiciones obligatorias. Las demandas de los ciudadanos contra gobiernos que han traicionado promesas específicas formuladas durante sus campañas, han sido rechazadas por las Cortes en varios países, fundamentalmente porque se considera que este procedimiento atenta contra el principio representativo. En este sentido, ninguna constitución democrática a nivel nacional admite la revocación. Por consiguiente, una vez que los ciudadanos han elegido a los representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas. Los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos"<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Manin, Bernard (1995) op. cit.

<sup>13</sup> Przeworski, Adam (1998) op. cit.

## Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos visto diferentes herramientas que promueven la participación ciudadana. Nos hemos concentrado en especial, en aquellos institutos que suelen incluirse en los textos constitucionales.

Las formas semidirectas pueden considerarse procedimientos correctores del régimen representativo. Con esta intención cobraron impulso desde principios del siglo XX. Fueron consideradas una manera de lograr una mayor participación del pueblo. En la siguiente tabla se muestra un cuadro general de los mecanismos existentes en América Latina a nivel nacional.

### Mecanismos de democracia semidirecta en América Latina (nivel nacional).

País	Iniciativa Popular Legislativa	Consulta popular Plebiscito	Revocatoria de Mandato
Argentina	Si	Si	No
Bolivia	Si	Si	No
Brasil	Si	Si	No
Chile	Si	Si	No
Colombia	Si	Si	No
Ecuador	Si	Si	Si
Guatemala	Si	Si	No
Panamá	No	Si	Si
Perú	Si	Si	No
Uruguay	Si	Si	No
Venezuela	Si	Si	Si
Costa Rica	Si	Si	No
El Salvador	No	Si	No
Honduras	No	Si	No
Nicaragua	Si	Si	No
Paraguay	Si	Si	No
México	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No

Fuente: Zovatto, 2008: 261.

Independientemente del reconocimiento del derecho, una cuestión fundamental para un buen funcionamiento de estos mecanismos es que sean accesibles para el ciudadano, es decir que las reglas sobre umbrales, obstáculos, quórum, métodos de votación, mecanismos de publicidad y convocatoria, etc. contribuyan a que el proceso sea lo más libre y justo para los votantes.

Un problema adicional consiste en que la mayoría de estos mecanismos implican un proceso de decisión de suma cero. Al plantear resoluciones de tipo dicotómicas, la decisión de la mayoría excluye la posición de las minorías.

Por ello, el debate sobre estos mecanismos debe centrarse en quién determina el orden, la forma y las cuestiones puestas a consideración de la ciudadanía. Un sistema constitucional no se agota en el texto formal, sino en la utilización que la ciudadanía le da a estas herramientas (Lafferriere, 2009: 141).

## Bibliografía

- Abal Medina (h.), Juan Manuel (2000) *"Crisis o metamorfosis de la representación política. Reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manin"* Revista Sociedad N° 12/13, Eudeba, Buenos Aires.
- Cantón, Darío (1973) *"Elecciones y partidos políticos en Argentina"* Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Cotta, Maurizio (1993) *"Parlamentos y representación"* en Pasquino, Gianfranco y otros *"Manual de Ciencia política"* Alianza Editorial, Madrid.
- Cunill Grau, Nuria (1991) *"Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos"* CLAD, Venezuela.
- Deutsch, Karl (1976) *"Política y gobierno"* Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- García Delgado, Daniel (1994) *"Estado y Sociedad"* Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1998) *"Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación de la democracia argentina"* en Gavelio, Silvia y Manero, Edgardo (comps.) *"Desarrollos de la Teoría Política Contemporánea"* Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Jackisch, Carlota (1993) *"Los sistemas electorales, sus características y consecuencias políticas: el caso argentino"* Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Kaufmann, Büchi y Braun (2007) *"Guía de la democracia directa. En Suiza y más allá"*, Inicitative and Referendum Institute Europe, Suiza.
- Lafferriere, Emilio (2009) *"Argentina: la representación como desafío"* en Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coordinadores) *"Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada"*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Manin, Bernard (1995) *"Principes du gouvernement représentatif"*, Calmann-Lévy, Paris.
- Naisbitt, Jhon *"Macrotendencias"* Editorial Mitre, Buenos Aires.
- Pasquino, Gianfranco (1993) *"Participación política, grupos y movimientos"* en Pasquino, Gianfranco y otros *"Manual de Ciencia política"* Alianza Editorial, Madrid.
- Perez Ghilou, Dardo (1997) *"Ensayos sobre la historia política institucional de Mendoza"* Dirección de publicaciones del Senado de la Nación, Buenos Aires.
- Pitkin, Hanna (1985) *"El concepto de representación"* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PNUD (2008) *"Una brújula para la democracia, Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina"*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Pousadela, Inés (2002) *"Crisis y Metamorfosis de la Representación. Reflexiones a partir de un estudio de casos"* mimeo.
- Przeworski, Adam (1998) *"Democracia y representación"* Revista Reforma y Democracia N° 10 febrero, CLAD, Caracas.
- Sartori, Giovanni (1992) *"Elementos de Teoría política"* Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Seghesso de López Aragón, M. Cristina (1997) *"Historia Constitucional de Mendoza"* Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza.
- Verdesoto, Luis (1997) *"Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización"* II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- Welp, Yanina y Serdült, Uwe (2009) (coordinadores) *"Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada"*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Welp, Yanina y Serdült, Uwe (2011) *"¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina"* en Welp, Yanina y Whitehead, Laurence *"Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina"*, Flasco, México.
- Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (2011) *"Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina"*, Flasco, México.



- Zarini, Helio (1981) "*Historia e instituciones en la Argentina*" Editorial Astrea, Buenos Aires.

- Zovatto, Daniel (2008) "*Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*" en Lissidini, Welp y Zovatto (Coordinadores) "*Democracia directa en Latinoamérica*", Prometeo, Buenos Aires.

**Responsables Institucionales**  
**Universidad Nacional de Cuyo**

Ing. Agr. Arturo Somoza  
Rector UNCuyo.  
MPA. Juan Carlos Aguiló  
Coordinador Área de Políticas Públicas.

**Coordinador General:**  
Mgter. Javier Díaz Araujo  
Coordinador Observatorio de Políticas Públicas.

**Elaboración Informe:**  
Lic. Alejandro Belmonte

**Contacto:**

Área de Políticas Públicas UNCuyo  
politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar  
+54 0261 4135000 internos 3003/63  
www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar