

VI SEMINARIO NACIONAL DE LA RED DE CENTROS ACADÉMICOS PARA EL ESTUDIO DE GOBIERNOS LOCALES

Córdoba, 9 y 10 de Septiembre de 2004

Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino.

Autor: Dr. Leopoldo J. Fidyka (*)
Universidad de Morón

1. Consideraciones preliminares

Entre los principales objetivos de este trabajo se encuentra el de presentar un panorama de la existencia y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana para el ámbito local en el marco constitucional de la República Argentina, entendiendo por marco constitucional al espacio normativo conformado por la Constitución Nacional y las distintas constituciones provinciales.

En efecto, en virtud de la forma federal de estado adoptada coexisten un conjunto de constituciones: las provincias autónoma aunque no soberanas, dictan sus propias cartas magnas, respetando la relación de subordinación respecto de la Constitución Federal, lo que no deja de determinar en el país, un complejo, pero enriquecedor marco normativo, al que se le puede agregar en virtud de su particular status institucional la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Las normas constitucionales constituyen la expresión de un modelo de sociedad y el pilar de la organización política jurídica de un país, conformando el marco de referencia para toda creación normativa y escenario para elaborar innovadoras herramientas que profundicen espacios ciudadanos - participativos.

En los últimos años se ha venido dando un marcado proceso hacia las reformas de las cartas constitucionales argentinas, con especial ritmo luego de modificaciones de la Constitución Nacional en 1994, (existieron quince reformas posteriores) incorporándosele variadas instituciones jurídicas de amplia trascendencia, lo que configura un nuevo marco constitucional. Por ello se presenta el desafío de examinar las formas y mecanismos de participación ciudadana institucionalizados específicamente para el ámbito local, para comprobar los instrumentos que cuentan los municipios en la materia, a la luz de las nuevas funciones y roles que vienen desempeñando.

(*) Abogado (UBA). Especialista en aspectos jurídicos del desarrollo local y derecho municipal comparado. Coordinador Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior. Docente CAECE y miembro de

Se toma como principal fuente de referencia un proyecto de investigación que se desarrolla en el programa Estudios Especiales de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, denominado "*La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina II*", el cual apunta a actualizar un estudio exploratorio de un conjunto de temas relacionados con la recepción de la participación ciudadana en el marco constitucional federal comparado. Orientado fundamentalmente a disponer de nuevos elementos de análisis para el diseño de políticas públicas, actualización normativa y para el fortalecimiento de acciones de capacitación y asistencia técnica que desenvuelve la Dirección Nacional en distintas provincias y municipios del país.

La citada investigación tiene como principales propósitos:

- Detectar en las distintas constituciones la institucionalización de distintas formas y mecanismos de participación ciudadana y de gestión participativa.
- Producir un análisis, sistematización y comparación de la información reunida actualizando la Matriz de Información Normativa¹.
- Difundir el significado e importancia del marco constitucional de la participación ciudadana promoviendo las formas y mecanismos institucionalizados para la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento democrático.

El relevamiento comprende cuatro ejes temáticos: principios del sistema político y participación; organizaciones comunitarias; mecanismos y gestión y participativa; y régimen municipal comparado, divididos a su vez en varios subtemas, para abordar con la mayor amplitud el reflejo normativo de la participación y un conjunto de temas conexos.

2. Participación ciudadana en el ámbito local.

La participación ciudadana es uno de los temas que ha marcado la agenda de las políticas públicas de los últimos tiempos, por su valor estratégico para el fortalecimiento del sistema democrático y como demanda de distintos sectores de la sociedad civil.

El marco normativo interactúa en el proceso dinámico y complejo de la participación y puede constituirse en un elemento facilitador para el desarrollo de la misma. En el plano de las relaciones Estado - sociedad civil, el derecho y sus formas institucionales no solucionan ni generan por sí solo la participación, pero es conveniente reconocer que la existencia de canales jurídicos que fomenten la participación constituyen valiosos instrumentos para que los ciudadanos y sus organizaciones influyan

Foro sobre Régimen Municipal de la Universidad de Morón. Autor del libro: "*La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina*", (Dinac, M.I. 1995).

¹ En base a un anterior estudio, el Ministerio del Interior publicó el libro: "*La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina*" (Fidyka Leopoldo J. Dinac, M.I. 1995).

en el rumbo de la acción gubernamental, en la "cosa de todos", y se fortalezca la práctica de la organización y la participación como medio para la consecución de los derechos.

La institucionalización de la participación contribuye en varios planos: 1) a depositarla del terreno de los conceptos e ideas en el campo de los derechos, facilitando así su exigencia y aplicación; el "goce" del derecho, sin dudas facilita el ejercicio; 2) a la percepción de su adquisición como algo propio y no concedido por autoridad o persona alguna, y; 3) a ofrecerle una forma, esquema o mecanismo, puede ordenar, ofrecer un canal concreto para accionar efectivamente la participación.

La esfera local es un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados: se pueden establecer con más agilidad y eficiencia mecanismos de información, consulta, gestión participativa y control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

La participación aparece como demanda y como desafío de los gobiernos locales, en éstos con gran rapidez se están produciendo cambios en sus funciones tradicionales, como así también en la percepción que sobre ellos tiene la ciudadanía. Constituyen caja de resonancia de las políticas, y ante la visión de los vecinos aparece como el primer eslabón de la cadena gubernamental, primera instancia de reclamos más allá de competencias y jurisdicciones. En este marco los municipios deben cada vez más dar respuestas innovadoras a nuevas demandas y van orientado su actividades hacia la promoción del desarrollo en sus territorios.

Asumir la participación ciudadana², como una modalidad de gestión e incluso como una política pública, constituye uno de los retos en los que se ven inmersos los gobiernos locales, aunque muchas veces no se tiene en claro sus formas, implicancia y límites.

La participación provoca un entendimiento más próximo entre gobernantes y gobernados, junto a una mayor comprensión de las posibilidades y recursos con que se cuentan. Posibilita enriquecerse con múltiples visiones y energías latentes, viabilizar acciones y priorizar proyectos, con más acento en las necesidades reales de los ciudadanos. Implica compromiso, respeto y encuentro con otros, no ajeno al disenso y a la exteriorización de conflictos, significa apertura a la diferencia, en el marco de estructuras flexibles para una construcción posible.

Pero, la gestión participativa no debe ser asociada a la confusión de roles. En efecto existen responsabilidades propias e ineludibles de los poderes constituidos, y esferas no compartidas de decisión y actuación, sin embargo ello no es impedimento que en un cúmulo creciente de temas, se inicien procesos de enriquecimiento de la gestión mediante acciones de participación ciudadana. Se

² Adoptando un concepto amplio de dimensiones de la participación ciudadana abarcativo de toda forma de acercamiento y articulación entre gobierno municipal y sociedad civil.

estaría equivocando el camino si se confundiría participación con representación, estos deben ser conceptos complementarios, pero nunca antagónicos.

Emprender el camino hacia una gestión participativa, implica toma de conciencia, cambio de actitudes y asunción de responsabilidades, no solo del gobierno sino también de la ciudadanía.

El inicio de un proceso participativo no resulta ajeno de dificultades³:

- La falta de una tradición participativa marcada por las huellas de los largos años de autoritarismo.
- La insuficiente información y formación ciudadana, sumada a cierta apatía, indiferencia, y miedo al compromiso.
- La crisis de representatividad de la "clase política" que lleva a un descreimiento generalizado de las instituciones republicanas.
- La escasez de recursos y los procesos crecientes de desigualdad de oportunidades cuando no de exclusión de sectores sociales.
- La ausencia de una clara y decidida voluntad política para promoverla.

Por ello, promover la participación desde el municipio requiere algo más que su creación legislativa; necesita continuidad, coherencia y articulación con otros principios y valores, que demandan cambios estructurales en las políticas implementadas. Es fundamental propiciar un entorno favorable para su desarrollo, trabajando con sus elementos medulares relacionados: mejoras en la información, la comunicación, transparencia, calidad, respuesta al ciudadano y generación de nuevos espacios e instancias participativas.

La promoción de procesos participativos es un inversión política hacia una nueva legitimidad, genera nuevas formas de administrar el poder, y si bien el proceso de toma de decisiones puede ser más lento, se obtendrán decisiones más sólidas, con resultados que se adecuen mejor a los distintos intereses sociales en juego. En definitiva, no constituye un recurso técnico sino una verdadera apuesta de innovación política hacia la construcción de derechos en el ámbito local.

3. Participación y mecanismos en el marco constitucional

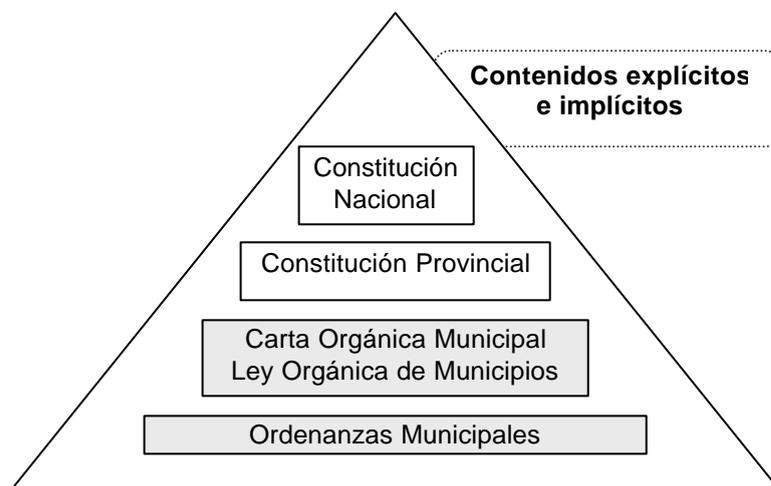
La delimitación del régimen municipal es un poder no delegado por las provincias al gobierno federal, ello determina que una gran diversidad de formas de organización local, con amplias disparidades en cuanto a competencias y facultades. Por ello a diferencia de otros países, la Constitución Nacional, si bien incorpora en su última reforma variados principios e instituciones favorecedoras de la participación, no señala mecanismos para el ámbito local.

³ Muchas de estas observaciones son coincidentes a las señaladas por funcionarios locales en los seminarios regionales "Desafíos de la Autonomía Local y la Participación Ciudadana", desarrollados en la provincia de Entre Ríos. (Programa Estudios Especiales, Dinareco M.I. 2004)

Las constituciones provinciales por el contrario, incluyen amplios contenidos participativos para municipios: principios, derechos conexos, promoción de organizaciones, formas y canales concretos para efectivizarla, entre otros.

La trascendencia de la aparición de la participación ciudadana en el marco constitucional está dada porque constituye la piedra angular del sistema normativo, por lo que obliga a que todas las normas y actos se ajusten o sean compatibles con el mismo. A escala local todo mecanismo creado por ejemplo por ordenanza, tendrá que tener su respaldo último en el marco constitucional, por ello ese marco señala límites pero a su vez potencialidades a través de contenidos explícitos o implícitos para imaginar o crear nuevos espacios participativos.

Figura 1: Supremacía constitucional y normativas locales



En las constituciones, aparece el fomento de la participación ciudadana entre las nuevas funciones de los gobiernos locales.

La de Salta dispone, la promoción en todos los niveles de la vida del municipio, de distintas formas y canales de participación de los vecinos y entidades intermedias; Chubut, entre las competencias de aquellos, la de promover y reconocer la participación orgánica y consultiva *"en forma transitoria o permanente de la familia y asociaciones intermedias en el gobierno municipal"*⁴ y en el igual sentido, Jujuy, establece que sus municipios asegurarán la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, a lo que agrega *"debiendo la ley y la carta orgánica incluir y reglamentar los derechos que hagan efectiva esa garantía"*⁵.

La participación requiere de interlocutores colectivos, por ello es importante el aporte de pluralidad de miradas y propuestas de las distintas organizaciones de la comunidad, por ello en este marco normativo también se promueve la constitución y funcionamiento de distintas tipos de organizaciones. En forma general se establece, la creación y fomento de instituciones intermedias, instituciones de cultura intelectual y física (Córdoba, Tucumán, Santa Cruz); y también las culturales, artísticas y artesanales, (Tierra del Fuego)

Una figura organizacional muy extendida es la vecinal, aquellas asociaciones voluntarias de ciudadanos que se involucran principalmente en cuestiones urbanas para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida barrial, bajo distintas denominaciones: Junta Vecinal, (San Luis, Río Negro); Unión Vecinal (San Juan); Comisión Vecinal (Chaco), Centro Vecinal (La Rioja), Sociedades Vecinales o de Fomento (Neuquén) entre otras.

Se las impulsan para la colaboración con las municipalidades en el planteamiento de necesidades (Neuquén); o en virtud que se integran para promover *"el progreso, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos"* y en ese sentido podrán integrar organismos y ejercer *"el derecho de petición, iniciativa y reclamo, representando a vecinos y usuarios de servicios municipales"*⁶(Santiago del Estero). De igual forma se dispone su reconocimiento y participación en la gestión municipal como una de los requisitos que deben contemplar las Cartas Orgánicas Municipales (Córdoba, Santa Cruz, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero)

Río Negro establece que las autoridades de estas entidades pueden *"administrar y controlar toda obra o actividad municipal que se realiza en la esfera de sus delimitaciones vecinales, en colaboración y dependencia con los gobiernos municipales y comunales"*.

También aparecen otras formas de organización como las cooperativas, como las abocadas a la prestación de servicios públicos (Jujuy, La Pampa, San Luis). Y así los municipios pueden crear y promover empresas publicas y mixtas, entes vecinales, cooperativas, consorcios de vecinos y *"toda forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios y construcción de obras"* (Río Negro). Jujuy incorpora la facultad de los gobiernos locales de crear cooperativas de crédito.

⁴ Art. 233. inc. 8 Const. del Chubut

⁵ Art. 180 Const. de Jujuy

Cuadro 1: Promoción de la participación y organizaciones del ámbito local en el marco constitucional argentino.

	Constituciones
Promoción de la participación	<i>Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego.</i> <i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>
Org. de la comunidad	
Intermedias, no gubernamentales	<i>Salta, Santa Cruz, Tucumán, Tierra del Fuego.</i> <i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>
Vecinales	<i>Catamarca, Córdoba, Chaco, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz, Santiago del Estero, San Luis, San Juan, Río Negro, Tierra del Fuego.</i>
Cooperativas	<i>Buenos Aires, Jujuy, La Pampa, San Luis.</i> <i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>

Del cúmulo de mecanismos específicos de participación institucionalizados, se puede hacer una división entre las formas de democracia semidirecta, y los demás mecanismos, de los cuales algunos que se ejercen puntualmente en el ámbito del cuerpo legislativo.

3.1 Formas semidirectas

La democracia semidirecta -forma de democracia que se encuentra entre la directa donde el pueblo ejerce sin intermediarios las funciones del Estado y la indirecta o representativa-, la cual genera una serie de mecanismos como la iniciativa popular, la consulta y la revocatoria de mandato, tendientes a perfeccionar ésta última, en los cuales los ciudadanos no se limitan a elegir sus gobernantes, sino que intervienen a través del sufragio en asuntos importantes de la vida jurídica y política del Estado.

La Constitución Nacional incorpora la iniciativa y la consulta popular, pero en cambio no alude a la revocatoria de mandatos, a diferencia de muchas provincias que la estipulan tanto en la esfera provincial como local, aunque no deja de ser ésta la forma menos extendida.

Es un tanto asimétrica la institucionalización de éstos mecanismos en las constituciones provinciales, lo que amerita consignar:

⁶ Art. 218 Const. de Santiago del Estero.

Sólo en unas pocas, aparecen contemplados tanto a nivel provincial como local (Chubut, Neuquén, Río Negro, La Rioja, por ejemplo).

En algunas, se establecen más mecanismos para el ámbito provincial que el local (Buenos Aires, Jujuy, Tierra del Fuego), y a la inversa en otras más para el ámbito local (Corrientes, San Juan, Entre Ríos); todo esto, sin dejar de señalar que aún hay provincias que no los contemplan explícitamente ni para el ámbito local ni el provincial (Santa Fe, Tucumán).

a. Iniciativa popular:

Consiste en el derecho que tiene el electorado de presentar proyectos normativos a los cuerpos deliberativos municipales, para la sanción o derogación de ordenanzas sobre distintos asuntos de competencia municipal.

El inicio del procedimiento requiere que el proyecto que va a ser presentado, cuente con la adhesión de un porcentaje determinado de electores. No todas las provincias lo establecen: algunas establecen un tope, no más del tres por ciento de los ciudadanos del padrón electoral correspondiente (Chaco), o en otro caso se fija expresamente en el uno y medio por ciento del mismo, (Ciudad A. de Buenos Aires). En la gran mayoría no está determinado por los que en las reglamentaciones, ese porcentaje se lo suele ubicar en muchos casos en el diez por ciento del electorado.

Es usual la exclusión de determinadas materias de la iniciativa popular como las atinentes a tributos, presupuesto (Chaco), a lo que se el agrega reforma de la constitución y tratados internacionales (Ciudad A. de Buenos Aires). En ambas se dispone que los cuerpos legislativos deberán darle expreso tratamiento en un plazo de doce meses. Pero cuando la Legislatura no lo tratare y tuviera una adhesión del quince por ciento, el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio.

En un conjunto de provincias aparece esta figura entre los requisitos que deben estar contemplados al redactar las Cartas Orgánicas Municipales (por ejemplo, Córdoba, Chubut, Santiago del Estero, Santa Cruz, Río Negro); Salta por su parte habilita este procedimiento para dictar o reformar las Cartas Municipales.

En la normativa reglamentaria, suele especificarse cuestiones como las consecuencias del no tratamiento por parte del Cuerpo legislativo, la insistencia del electorado en caso de rechazo por aquél, para habilitar un nuevo tratamiento o directamente para el llamamiento a un referéndum. En algunos casos se permite a los Concejos Deliberantes elaborar un proyecto alternativo y que una vez sancionada no puede ver vetado por el Ejecutivo Municipal, entre otras importantes cuestiones.

b. Consulta popular

Se puede denominar a la consulta popular como el derecho del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, aceptando o rechazando por medio del sufragio, las resoluciones de uno a varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos⁷.

En la doctrina, la noción de consulta popular se confunde con las de referéndum y plebiscito. Algunos autores sostienen que el referéndum es un procedimiento que se aplica a temas de carácter normativo y que el plebiscito es utilizado con relación a asuntos, hechos o acto político o medida de gobierno, pero puede englobarse a ambas bajo el término genérico de consulta popular. Esta por su naturaleza puede ser obligatoria o facultativa, y vinculante o no para el poder político.

Muchas provincias las establecen para sus gobiernos locales sin mayores precisiones, en fórmulas como *"utilizar la consulta popular"* cuando lo estimen necesario, (San Juan, San Luis). En La Pampa se prevé el llamamiento a referéndum o consulta popular sobre asuntos o decisiones de interés comunal, cuyo resultado puede ser vinculante para el órgano o poder *"de acuerdo a lo que determine la ley"*⁸.

La Ciudad A. de Bs. As. establece la convocatoria por parte del Legislativo al electorado a referéndum obligatorio y vinculante, excluyéndose las materias vedadas para la iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación. También consulta popular no vinculante, (sin obligatoriedad de sufragar), convocada por el Ejecutivo, Legislativo o en el ámbito territorial de las Comunas. En muchas provincias, aparece también como temática- requisito para Cartas Orgánicas.

Las constituciones también contemplan determinados casos donde se debe convocar a consultas populares como:

En temas territoriales:

- Delimitación o modificación de límites territoriales (Salta).
- Fusión de municipios (Córdoba).
- Escisión o fusión (San Juan), anexión o fusión (Chubut), en ambos casos deben consultadas las poblaciones involucradas.
- Anexiones o segregaciones de municipios, aunque para el primer caso han de ser consultados los electores de los distritos interesados, pero en casos de segregaciones únicamente los de la zona que deba segregarse (Neuquén, Río Negro).

En temas patrimoniales:

- Para acordar concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años (Chubut, Neuquén).
- Para contraer empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje que se establezca de los recursos ordinarios afectables, (Chubut).

⁷ Linares Quintana, Segundo V.

⁸ Art. 50 C.P. La Pampa

En Cartas Orgánicas, que se fueron sancionando se amplía el menú de temas especiales incluyéndose consultas para casos como: desafectación de bienes de dominio público, definición de formas de gobierno, ratificación de enmiendas, creación de empresas u organismos, transferencia de servicios, instalación de depósitos nucleares o industrias contaminantes, entre otros.

c. Revocatoria popular

La revocatoria popular es el derecho que posibilita a la ciudadanía destituir funcionarios electivos por medio del voto del electorado municipal.

En la legislación, se adopta el criterio de tipificar las causas que pueden originar un proceso de revocatoria (ineptitud, negligencia, irregularidad, mal desempeño, incumplimiento de deberes y obligaciones, incapacidad o inhabilidad entre otras). Los cargos deben ser hechos en forma individual para cada funcionario objetado. Y entre las causales, en la mayoría de los casos se establece que no pueden esgrimirse las de índole personal.

Pocas constituciones precisan claramente las causales de destitución. Chaco toma el criterio de adoptar las previstas para el juicio político: incapacidad física o mental sobreviniente, mal desempeño, falta de cumplimiento de los deberes a su cargo, delito en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes, a petición de no menos del tres por ciento de los electores. La Ciudad A. de Bs. As. se limita a establecer por "causas atinentes a su desempeño", requiriéndose para el inicio del procedimiento la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la ciudad o comuna, según sea el caso.

En algunos casos se establece un límite temporal para la procedencia de este mecanismo, como que haya transcurrido un determinado lapso en su mandato o si no le faltare poco tiempo para concluirlo - un año de mandato y menos de seis para su expiración- (Ciudad A. de Bs. As.); la suspensión del funcionario mientras se desarrolla este procedimiento; o reunidas las firmas la prohibición de realizar determinados que pueden ser perjudiciales para las municipalidades: como otorgar concesiones, exenciones de impuestos y derechos, ordenar adquisiciones o enajenaciones de bienes, entre otros. También cuestiones relativas a la validez de referéndum: como por ejemplo, si el mismo es aprobado por la mayoría absoluta de los electores inscriptos se destituye al funcionario, (Chaco). Pero en líneas generales se dejan grandes rasgos de este instituto sujetos a la normativa reglamentaria.

Al igual que otras formas semidirectas, algunas provincias lo imponen como requisito entre los temas que deben contemplar las Cartas Orgánicas Municipales, tal es el caso de Córdoba, Chaco, La Rioja, Río Negro, Chubut.

Cuadro 2: Formas de democracia semidirecta para el ámbito local en el marco constitucional argentino.

	Constituciones
Iniciativa popular	<i>Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Sgo. del Estero, Río Negro, Tierra del Fuego. Ciudad A. de Buenos Aires.</i>
Consulta popular Referéndum	<i>Catamarca, Corrientes Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Formosa, Misiones, Neuquén, La Pampa, Salta, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Sgo. del Estero, Río Negro. Ciudad A. de Buenos Aires.</i>
Revocatoria popular	<i>Corrientes, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, San Luis, San Juan, Río Negro. Ciudad A. de Buenos Aires..</i>
Institutos de democracia semidirecta	<i>Buenos Aires</i>

3.2 Otros mecanismos

a. Audiencia pública

Es una instancia a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de las actuaciones político- administrativas en forma verbal y en unidad de acto.

Puede ser implementada por los órganos ejecutivo o legislativo municipal o en algunos casos a solicitud de un determinado número de ciudadanos. Se caracteriza por ser abierta al público y se rige por los lineamientos de varios principios generales: publicidad, accesibilidad a todo el procedimiento, informalismo, inmediatez, oralidad actuada y amplitud de participación.

Algunas veces toma la modalidad de obligatoria para el análisis del presupuesto, o para el tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos, o cuando la iniciativa cuenta con "la firma del medio por ciento del electorado de la ciudad o zona en cuestión", y asimismo para casos de evaluación de impacto ambiental, nombramiento de funcionarios judiciales y de organismos de control como para la designación de Directorio del Ente Único Regulador de Servicios Públicos, (Ciudad A. de Buenos Aires). La Rioja por su parte la establece como uno de los mecanismos que deben prever sus Cartas Municipales.

b. Consejos

Se puede entender como Consejos Locales a aquellas instancias de participación colegiada, con una cierta vocación de permanencia, donde se articulan distintos actores de la sociedad civil con las autoridades municipales o locales para fines de bien común en materia social, económica, planificación, ambiente, cultura, salud, seguridad, entre otras.

Se hayan institucionalizadas este tipo de instancias instancias similares a los consejos para la esfera provincial que aparecen en muchas constituciones en diversos temas.⁹

Sus principales funciones son la colaboración, la consulta, el asesoramiento, la elaboración de acciones, propuestas, dictámenes, la concertación de políticas, la fiscalización, ámbito donde canalizan su voz las asociaciones de vecinos y las entidades representativas de distintos sectores.

A veces se estructuran con el concurso de organizaciones de ámbito territorial, como juntas o sociedades vecinales, para temas estrictamente barriales, pero muchas veces con una pluralidad más amplia de organizaciones, para la definición de políticas públicas locales.

En el plano estrictamente municipal, aparece en las constituciones consejos económicos sociales, "exclusivamente como órganos de asesoramiento y consulta" (San Luis); integrados por representantes de los sectores de la producción, trabajo, profesionales, y entidades socio-culturales y funcionará *"mediante delegados designados por las organizaciones más representativas, con personería jurídica reconocida por autoridad competente, en la forma que determine la ley"*. (Formosa).

Santa Cruz dispone la creación tanto a nivel provincial como municipal, de Comisiones Asesoras Permanentes en temas socio-económicos integradas por representantes oficiales, de los consumidores, de los sectores de trabajo, la producción y el comercio, en igualdad de representación, a fin de colaborar en el control del abuso del poder económico así como toda actividad que obstaculice el desarrollo de la economía o tienda a dominar los mercados, y "asesorar a las autoridades en la sanción de las leyes que afecten a la economía de la colectividad."¹⁰

Río Negro, incorpora Consejos Regionales con participación de organismos gubernamentales y de la sociedad civil: la constitución dispone que se organizan regiones en base a municipios, atendiendo a características de afinidad histórica, social, geográfica, económica, cultural e idiosincrasia de la población, y en ese marco se han de institucionalizar esos consejos, para armonizar el planeamiento y el desarrollo de las regiones. Estarán presidido por *"...un delegado del Poder Ejecutivo e integrado por representantes, de los organismos provinciales con delegaciones en la misma, de los municipios*

⁹ No aparece explícitamente esta figura en la Constitución Nacional, aunque sí en muchas constituciones provinciales, bajo la forma Consejos Económicos Sociales (Ej. Córdoba, Salta, Formosa, La Rioja, La Pampa); Consejos de Planificación (Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego), Comisiones Asesoras Permanentes (Santa Cruz) y otros en materia de cultura, Agrarios, de Educación, entre otros.

que la integran, de los partidos políticos de la región con representación legislativa y de entidades sectoriales, especialmente de las asociaciones de trabajadores y de empresarios¹¹”; y actuarán elevando dictámenes, asesorando a los poderes públicos en proyectos que afectan a la región, coordinando el accionar de los distintos órdenes de las administraciones en su jurisdicción.

El consejo local es la figura de participación más extendida, en temas como desarrollo económico local, planificación estratégica, ambiente, cultura, seguridad, discapacidad, defensa civil, institucionalizado ampliamente en leyes y por ordenanzas municipales. Un nuevo impulso ha tomado con motivo de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar, dado que en el marco del mismo se impulsa la creación de estos ámbitos tanto a nivel municipal, como provincial o nacional.

Si bien no es propiamente un consejo de participación, es menester citar a la provincia de Buenos Aires que conserva en su constitución la figura de Asamblea de Mayores Contribuyentes, donde se debe convocar a vecinos para que junto a concejales decidan temas de trascendencia patrimonial, como el aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras¹².

c. Presupuesto participativo

Se ha denominando de ésta manera al aquellos mecanismos por medio del cual los ciudadanos de un municipio participan en la definición de asignación de recursos y prioridades presupuestarias. Generalmente se instrumenta mediante una serie de rondas de consulta (principalmente audiencias públicas con metodologías de planificación participativa) orientadas a ampliar actores y consensos en torno al tratamiento y toma de decisiones acerca del presupuesto municipal, el proceso tiene variantes en relación a la dimensión del municipio, organizaciones participantes, y extensión o porcentaje del presupuesto sometido a discusión. En los lugares donde más se ha desarrollado se desenvuelve en un ciclo de reuniones, que abarca casi todo el año previo a la sanción del presupuesto.

Se viene aplicando con singular éxito en distintos municipios de Brasil (Porto Alegre es el caso paradigmático) y existen experiencias orientadas al mismo sentido en distintas ciudades de nuestro país, y ya tienen su reflejo en el marco normativo, aunque muy poco en el marco constitucional.

La Ciudad A. de Buenos Aires sienta sus bases al establecer "*el carácter participativo del presupuesto*", aunque una ley reglamentaria deberá fijar "*los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos*".¹³ Asimismo en el ámbito de sus Comunas está previsto la conformación de un organismo consultivo integrados por representantes de entidades vecinales, no gubernamentales, redes y otras formas de organización, teniendo entre sus funciones la participación en la elaboración de propuestas y la definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas.

d. Petición legislativa

¹⁰ Art. 46 Const. de Santa Cruz.

¹¹ Art. 108 Const. de Río Negro.

¹² Art. 193 inc.2 de la Const de Buenos Aires. Esta, es una figura muy discutida, de escasos aportes participativos en su aplicación y en la mayoría de proyectos de reforma constitucionales se ha propuesto su derogación.

En algunos lugares ciudadanos u organizaciones pueden presentar proyectos normativos para su tratamiento por parte de los cuerpos legislativos. San Luis establece que distintas organizaciones de comunidad como las juntas vecinales, organismos sindicales y toda otra asociación representativa, pueden presentar al Concejo Deliberante anteproyectos de ordenanzas. Quedando excluidos de este tipo de presentación los anteproyectos que traten sobre algunos temas como tasas y gravámenes municipales.

e. Banca Abierta o Ciudadana

La Banca del Pueblo, Banca Ciudadana, Banca Abierta o Voz del Pueblo es la instancia que permite a los habitantes y a las organizaciones de la sociedad civil, exponer temas de interés comunal o particular de incidencia municipal, ante el Concejo Deliberante. Es un mecanismo que tiende a promover una comunicación orgánica y pública, entre el órgano legislativo y la comunidad.

Una modalidad de esta figura es la *banca vecinal*. Se puede denominar así, a la facultad que se les otorga a las juntas o asociaciones vecinales para hacer oír su voz ante los Concejos Deliberantes, cuando estos tratan temas de su interés. Río Negro en este sentido expresa, que las *“autoridades de las juntas vecinales tienen derecho a participar con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos”* en los *“problemas que les incumben en forma directa”*.

Las Cartas Orgánicas y mayoritariamente vía ordenanza se establece este mecanismo autorizando la exposición de temas generales del municipio o cuestiones que afectan el barrio o al funcionamiento de las juntas o asociaciones vecinales.

En muchos casos, se adopta el criterio de participación de ciudadanos u organizaciones en reuniones de las comisiones internas de los concejos o el desarrollo de sesiones públicas descentralizadas realizadas por el Concejo Deliberante fuera de su ámbito o sede natural en barrios con el fin de recibir sugerencias y reclamos de los vecinos.

f. Doble Lectura

La doble lectura es una forma de participación en el proceso de creación de ordenanzas, instrumentada por medio de una audiencia pública que se lleva a cabo, entre las dos aprobaciones que las normativas exigen para determinados temas.

Las cuestiones que se tratan a través de este procedimiento se hallan puntualmente determinadas en la legislación y se orientan hacia aspectos que se relacionan con el patrimonio, el presupuesto, los tributos, el endeudamiento del municipio y las obras y los servicios públicos, entre otros.

Para la aprobación de las ordenanzas que deben ser sometidas a este procedimiento, se exigen distintas mayorías. En ciertas ocasiones, éstas son agravadas y el porcentaje estipulado para la segunda votación es superior al fijado para la primera. Entre las dos aprobaciones o “lecturas” debe

¹³ Art. 52 Const. Ciudad A. de Buenos Aires.

ser convocada una audiencia pública, a fin de que los actores sociales puedan expresarse en torno a los temas sujetos a consideración.

La Ciudad A. de Buenos Aires, incluye este mecanismo detallando que las materias y modificaciones sujetas a este procedimiento serán para el tratamiento de¹⁴: el Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; el Plan Urbano Ambiental; la imposición de nombres a sitios públicos, emplazamientos de monumentos y esculturas y declaración de áreas o sitios de interés histórico; la desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos;. toda concesión, permiso de uso, o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la ciudad; las que consagran excepciones a regímenes generales; la modificación del tope de gastos corrientes del personal y asimismo, aquellos temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta.

Se establece también que ningún órgano de gobierno puede conferir excepciones a éste trámite y si la hiciera éstas serán consideradas nulas.

Ante la sanción de Cartas Orgánicas algunos municipios viene incorporando este procedimiento para el tratamiento de temas como: creación de nuevos impuestos; privatización de obras y servicios públicos; municipalización de servicios; creación de entidades descentralizadas o autárquicas; creación de empresas municipales y de economía mixta; contratación de empréstitos, aprobación de cuentas de inversión; sanción del presupuesto anual, entre otras.

Cuadro 3: Otros mecanismos de participación local en el marco constitucional argentino.

	Constituciones
Audiencia pública	La Rioja, Ciudad A. de Buenos Aires..
Consejos	<i>Formosa, San Luis, Santa Cruz, Río Negro. Buenos Aires. Ciudad A. de Buenos Aires.</i>
Presupuesto participativo	<i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>
Petición legislativa	<i>San Luis.</i>
Banca Abierta o Ciudadana	<i>Río Negro.</i>
Procedimiento de Doble Lectura	<i>Ciudad A. de Buenos Aires.</i>

Como se ha venido señalando, en las constituciones también aparecen formas y mecanismos de participación como requisitos a incorporar ante la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales.

¹⁴ Art. 89 Const. Ciudad A. de Buenos Aires.

Este ordenamiento local, constituye la norma fundamental de un municipio, un instrumento político y jurídico que posibilita la fijación de una serie de derechos, la organización de los poderes y la determinación de las atribuciones y los órganos municipales. Se lo materializa mediante una convención municipal ejerciendo un verdadero poder constituyente derivado. Por ello resulta muy significativo que entre los requisitos *sine qua nom* que deben contener estas cartas se incorporen distintos canales de participación:

Cuadro 4: Formas o mecanismos de participación que se deben contemplar ante la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales.

	Constituciones
Iniciativa popular	<i>Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero,</i>
Referéndum	<i>Córdoba, Chubut, Río Negro, Salta</i>
Consulta popular	<i>La Rioja, Chaco, Río Negro, Santa Cruz, Santiago del Estero,</i>
Consulta popular vinculante	<i>Santiago del Estero,</i>
Plebiscito	<i>Río Negro</i>
Revocatoria popular	<i>Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja</i>
Audiencia Pública	<i>La Rioja</i>
Participación de entidades en la gestión local	<i>Córdoba, Santiago del Estero,</i>
Descentralización	<i>La Rioja</i>
Derechos de consumidores y usuarios	<i>La Rioja</i>

Consideraciones finales

En los últimos años es muy importante la recepción de la participación ciudadana y sus manifestaciones en el marco constitucional, pero cabe algunos comentarios:

Existen varios mecanismos institucionalizados, aunque muchas veces simplemente se los nombra o esboza dejando librado a la reglamentación posterior elementos fundamentales para su puesta en práctica. Por lo tanto un punto central para tener en cuenta es el tema de la reglamentación de los mismos.

Se sabe que los derechos constitucionales no son plenamente absolutos y son susceptibles de reglamentación, para darles la debida precisión que los haga operativos. Sin entrar en la importante discusión sobre la operatividad de los derechos constitucionales, es válido recordar que la reglamentación debe darse en un marco de razonabilidad en el sentido que los principios o derechos no sean alterados por leyes que reglamenten su ejercicio.

Los mecanismos de participación como están legislados en las constituciones, a veces en forma tan acotada, hacen depender en gran medida de los diseños de la norma reglamentaria posterior: es decir partes esenciales o factores determinantes de los mismos, que influyen en gran medida en la viabilidad de su aplicación, no son definidos o no son resueltos en el marco constitucional. Por lo tanto una provincia puede tener determinados mecanismos y en la práctica efectivamente sus ciudadanos no gocen de los mismos, por carencia (en muchos casos) o deficiencias de la reglamentación.

Por ejemplo, si se toma la iniciativa popular y en la constitución no aparece rasgos esenciales como al menos, los porcentajes de firmas para iniciar el procedimiento, cual debe ser el tratamiento que le debe dar el cuerpo legislativo, que pasa en caso que no lo haga, o consecuencias de su rechazo; en el caso de la revocatoria de mandatos, los causales precisos de destitución. Todas estas fundamentales cuestiones quedan libradas a la reglamentación. Por lo tanto al estar tan "abiertos" los derechos, hace que sea realmente al discutir y sancionar la norma reglamentaria donde se delineen trazos esenciales de estos institutos, aparte de las cuestiones estrictamente operativas propias de una reglamentación.

Una provincia que tiene ambiciosos mecanismos participativos a nivel provincial o local, pero si éstos requieren reglamentación, y esta no ha sido realizada, no dejan de ser las normas constitucionales un catálogo de buenas intenciones. Por lo tanto que existan puntualizados mecanismos en la constituciones no es del todo suficiente, si no que es necesario también analizar si están reglamentados y de que forma se lo ha hecho.

Un caso que ilustra esta cuestión puede ser la provincia de Entre Ríos: si bien su constitución establece el derecho de revocatoria o destitución de los funcionarios electivos para el ámbito local, la

forma en que ha sido reglamentado en su Ley Orgánica Municipal, impide a la gran mayoría de electores municipales ejercer este derecho.

Por ello, si bien todos los rasgos de un mecanismo. no pueden ni deben estar contemplado en la norma constitucional, tampoco se debe dejar amplias facetas a la discrecionalidad de la legislación reglamentaria, porque a veces pueden terminar desvirtuando la propuesta original. La reglamentación debe ser una red que facilite el despliegue del mecanismo y no una telaraña que impida su desarrollo.

Se puede establecer una relación directamente proporcional entre autonomía y participación ciudadana. El creciente proceso de autonomía municipal facilita el desarrollo de la participación y a su vez es a través de espacios de participación que va ir creciendo la autonomía. Por ello se dice que la existencia de niveles de autonomía local permite "un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública"¹⁵.

Se entiende a la autonomía como una adquisición de mayores capacidades políticas, económicas, financieras administrativas y jurídicas - institucionales adaptadas a la realidad local, más acordes a las nuevas funciones de los gobiernos municipales, y no como una independencia absoluta de otros poderes, sino en la búsqueda de una más eficaz coordinación y cooperación de facultades.

Puede comprobarse que en aquellos lugares donde se desarrolló la autonomía municipal se han institucionalizado gran número de instrumentos participativos y al contrario, se observa en las constituciones de aquellas provincias que no contemplan la autonomía municipal, son las que presentan menos mecanismos de participación. Por ello la cercanía en la delimitación institucional facilita el involucramiento ciudadano y la adopción de mecanismos más acordes a las realidades y particularidades locales.

La revisión del marco constitucional en la materia abre nuevas preguntas: Por qué en algunas provincias no instituyen mecanismos para el ámbito local, que si están contemplados para el provincial? Por qué no se reglamentan muchos mecanismos a pesar de la existencias de mandatos constitucionales en ese sentido? Si se avanza en espacios de decisión como se van a dilucidar las fronteras entre las crecientes atribuciones de los órganos participativos con las específicas de los órganos constituidos? Por qué la revocatoria de mandatos de las formas semidirectas en la figura menos extendida? Los que invita a la repregunta: existe una conciencia generaliza en considerar a la expansión de la participación como una verdadera inversión ciudadana? O en algún punto aún se le teme por supuestas pérdidas de poder político?

Por otro lado, cabe recordar que institucionalización y ejercicio no son sinónimos, es importante que un derecho se escriba, pero tanto o más que se ejercite, para ello no debe quedar fuera del análisis

¹⁵ Declaración de Cartagena de Indias, de la UIM "Autonomía, Democracia y Participación", 1993.

las causas del desconocimiento, falta de apropiación y dualidad entre las ambiciosas expresiones normativas con las estrechas realidades cotidianas.

No obstante es importante la presencia de la participación en las normas, por su efecto multiplicador en la percepción que se está ante un verdadero derecho; y sobre todo porque contribuye en gran medida a dotar de contenido al sistema democrático, construyendo ciudadanía en camino de una sociedad más justa, inclusiva y solidaria.

Bibliografía:

BIDART CAMPOS, Germán *"Manual de Derecho Constitucional Argentino"*, Editorial Ediar, Bs. As. 1994.

FIDYKA, Leopoldo: *"La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina"*, Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Bs. As. , 1995.

FIDYKA Leopoldo J. *"Instrumentos jurídicos para una gestión local participativa"* en *Participación Ciudadana y Municipios*, (Dinac / Universidad Nacional del Comahue EDUCO/ Reun 1997).

FRIAS, Pedro y otros: *"Las Nuevas Constituciones Provinciales"*, Ediciones Depalma, Bs. As., 1990.

HERNANDEZ, Antonio, *"Derecho Municipal"*, Ediciones Depalma, 1997.

ROSATTI, Horacio y otros: *"La Reforma de la Constitución"*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 1994.

ZARINI, Helio: *"Constitución Argentina: Comentada y Concordada"*, Editorial Astrea, 1º reimpresión, Bs. As., 1998.

