

## **FORMAS DIRECTAS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

MABEL P. ROMERO

### **I. INTRODUCCION Y ENCUADRE TEORICO**

La amplitud de conceptos que hoy en día se ponen de manifiesto con la sola mención del vocablo DEMOCRACIA es omnicompreensiva de toda una serie de ideas, creencias, que implican exactamente lo mismo tanto pensemos al oírlo en una filosofía, una ideología o un estilo de vida: libertad del hombre y pleno dominio sobre sí mismo.

En una tarea de restringir tantas diversificaciones de un vocablo mismo, pero manteniendo la misma dirección ideológica, debemos arribar al concepto más estricto que relaciona el sentido de democracia con una técnica de organización del gobierno en un Estado determinado. Generalizando esta relación entre forma de gobierno y forma de vida, podemos deducir que la democracia como régimen político se cristaliza institucionalmente como un sistema que permite, en forma libre e igualitaria, el autogobierno del pueblo. Y así se constituye en soberano a un conjunto de sujetos como voluntad colectiva, siendo más que el fundamento de todo poder político: su fuente.

Dejando fuera de este trabajo toda discusión ideológica sobre su naturaleza jurídica o sobre la soberanía popular en sí misma, es evidente que la complejidad socio económica, las dimensiones de los Estados nacionales y la creciente centralización del poder político-económico hicieron crecer la representación política como única respuesta lógica y posible nacida de raigambre liberal, que pudiera asegurar una forma de autogestión política consecuente con una ideología democrática. Esto sin dejar de reconocer como indudable que en las comunidades políticas actuales resulta mediata y distante la voluntad popular y el ejercicio del verdadero control de gobernados sobre gobernantes; que ya no es más “uno” el soberano, habida cuenta de su fragmentación actual y la confrontación permanente entre los diversos grupos sociales antagónicos; y que la democracia representativa como manifestación política ha en-

contrado otros medios de expresión alejados de las formas tradicionales.

Menos indudable aún resulta ser la grave declinación y crisis de representatividad política por la que atraviesa el electorado argentino en esta última década. “Para comprender mejor esta realidad, dice Carlos Fayt, citando a Georges Burdeau, se debe tomar conciencia de un hecho capital: el estallido del concepto de democracia”. Y agregamos, a la par de ello, la construcción de un orden social nuevo, tanto a nivel nacional como internacional, producto de las nuevas pautas económicas de globalización de los mercados, todo lo cual conlleva la actualización del concepto de soberanía nacional y de soberanía popular, introduciendo también transformaciones en el concepto de democracia para el próximo siglo. No es en vano, hablando de transformaciones, que en nuestro país, de larga data en su tradición constitucional opuesta y de rechazo, se haya comenzado con nuevas formas de participación política típicas de una democracia directa, semi-directa o semi-representativa como prefiere llamarlas Orlandi.

Es prioritario comenzar por clasificar a la democracia como forma de gobierno siguiendo el criterio de la participación del pueblo en la elaboración y toma de decisiones, y definir cada una de las categorías, en este caso, según Carlos S. Fayt: “La democracia directa, o pura, es aquella en la que el pueblo, sin mandatarios ni representantes, por sí mismo, se da sus leyes... Requiere una extensión territorial y una densidad de población compatible con la posibilidad de la consulta previa y la decisión en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad... La democracia indirecta o representativa es aquella en la que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes... El Estado, como forma suprema de organización política y las organizaciones políticas menores o subordinadas, requieren estructuralmente la existencia de un poder en la organización que estará integrado por representantes... La democracia semidirecta como forma gubernamental consiste en aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia directa con la idea de democracia representativa, y sin llegar a substituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa, que caracteriza la vida política contemporánea”, integrándose ambas e intentando una nueva democracia para el siglo XXI.

O sea que “en vez de ser las formas semidirectas contrarias a la representatividad exigida por la Constitución, ellas coadyuvan a un robustecimiento de la forma representativa de gobierno, pues

permiten que los representantes legitimen su poder” (Quiroga Lavíe. Derecho Constitucional).

Ahora bien, si tomamos la definición del término participar del diccionario Anaya de la Lengua Española dice: “Tener parte en alguna cosa”. Obviamente la participación implica el hecho y el resultado de tomar parte efectiva y directamente en la realización de una cosa. De resultas, entonces, y para definirla según Mario Justo López, la expresión participación política debe ser empleada “para designar los distintos modos en que los miembros de la comunidad, y en particular los ciudadanos, toman parte en la actividad estatal (elaboración toma y ejecución de decisiones políticas imputables al Estado) sea en forma directa o indirecta... Puede decirse que las ‘formas semidirectas’ consisten en diversos mecanismos o procedimientos mediante los cuales el cuerpo electoral participa directamente en la función constituyente o legislativa realizada por los órganos representativos, o adopta decisiones acerca de los integrantes de los mismos o decisiones políticas fundamentales sobre determinados problemas”.

Cuando la participación política se da en forma directa los ciudadanos intervienen por sí mismos, generalmente en asambleas donde se realizan las votaciones. Cuando se da a través de formas representativas o indirectas los ciudadanos intervienen a través de sus representantes.

En las formas de participación política semidirectas se da una combinación única de ambas, pero cuya base es esencialmente representativa y la votación es individual.

Las principales formas de participación política semidirecta que podemos mencionar son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el recall o revocación popular, la apelación de sentencia. Si bien existen algunas formas más, todas tienen una misma base y hasta casi se confunden con la categoría de consulta popular en general, las cuales serán analizadas a continuación. De todas ellas las más difundidas son el referéndum y el plebiscito y en cuanto a su definición y diferenciación la doctrina difiere. Para algunos autores son la misma institución y para otros son instituciones distintas. En la Reforma de 1994 se decidió englobarlas bajo la denominación genérica de “Consulta popular”, tal como ya lo había hecho la ley de convocatoria. Aquí seguiremos, para su consideración, la corriente que las distingue como distintas formas orgánicas.

Siguiendo a Orlandi diremos que el “referéndum” es el “acto o procedimiento por el cual se llama al cuerpo electoral (pueblo) a

decidir sobre un acto público de los órganos constituyentes o legislativos, o sea de naturaleza normativa. Algunos lo definen como 'derecho de cuerpo electoral'. Es decir que es un acto jurídico, "casi" de naturaleza jurídica porque se refiere exclusivamente a dar o negar eficacia jurídica a una norma. Operará en concreto como un "acto público de decisión normativa". Se clasifican según su objeto (o sea dependiendo del carácter de la ley de que se trate) en constitucional, legislativo o municipal. Orlandi agrega el "referéndum diplomático" cuando se somete a consulta o decisión popular la ratificación de un tratado internacional. Según su eficacia jurídica, y de acuerdo al momento del procedimiento legislativo en que se produce, podemos clasificar a los "ante legem" en consultivos, y a los "post legem" en programáticos, de veto, y de sanción o ratificación. El referéndum, según su naturaleza jurídica, puede ser obligatorio o facultativo y puede o no ir acompañado de la "iniciativa popular". En este caso de combinación de ambos institutos se los asocia con la acción parlamentaria, para muchos autores la única forma a partir de la cual se podrían lograr verdaderos y profundos cambios en un sistema político. La valoración doctrinaria de este instituto es muy diversa: para algunos juristas es un medio eficaz y propio para que el pueblo participe efectivamente de las decisiones políticas fundamentales, y para otros puede llegar a ser un instrumento del gobierno para manipular la opinión pública y beneficiar exclusivamente sus propios intereses.

En cuanto al "plebiscito", si bien es un procedimiento similar al referéndum como acto de consulta al cuerpo electoral (pueblo), se realiza sobre "un acto político de naturaleza constituyente y/o gubernamental", como la aceptación o no de una nueva constitución o la manifestación de confianza hacia un hombre o hacia un régimen político, o la adopción de alguna decisión política fundamental. Parece ser, entonces, que la diferencia notoria es el carácter de acto jurídico del referéndum y su contenido colegislador, mientras que el plebiscito es un acto político de manifestación de la opinión pública. Para Orlandi éste es un acto político neto, ya sea porque es "constituyente fundacional" (la primera constitución o el cambio rotundo de la existente) o porque es una manifestación popular de adhesión que expresa un estado de opinión pública política en un momento histórico determinado.

La historia nos dice que, tanto en nuestro país como en el resto de América latina, el plebiscito por excelencia fue para elegir gobernantes con poderes extraordinarios. El 7 de marzo de 1835 se nombró a Rosas gobernador de la Provincia de Buenos Aires, con la suma del poder público. Al igual sucedió en Europa con los plebiscitos napoleónicos de 1793 a 1870. En 1922 por elecciones plebis-

citarias en Italia, Mussolini obtuvo el poder absoluto, al igual que Hitler en 1933 en la Alemania nazi. Otro tanto sucedió en el resto de Europa: Portugal, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Unión Soviética y en la España franquista. Seguramente estas penosas experiencias fueron determinantes para que en las Constituciones europeas democráticas posteriores a 1945, y hasta la etapa siguiente a las de la Segunda Guerra Mundial, fueran muy pocas las herramientas de democracia semidirecta que se insertaron.

Pasando a la “iniciativa popular” diremos que es el derecho de una fracción del cuerpo electoral, de provocar la decisión popular para proponer cuestiones a los órganos estatales, para que éstos las consideren y decidan sobre las mismas. Con este instituto se pone el proceso legislativo, al decir de López, “formalmente en marcha”.

Aunque pueden ser confundidos, la iniciativa popular y el derecho constitucional de peticionar a las autoridades son distintos: el último funciona como derecho civil cuando la petición tiene un alcance exclusivamente personal; se convierte en un derecho cívico cuando la petición es dirigida a gestionar un interés público (toda medida que beneficie a un sector o grupo social o bien a toda la comunidad) (Quiroga Lavié). Inclusive para el Dr. López la iniciativa popular es una “petición imperativa” y para el Dr. Orlandi un “derecho de petición reforzado”.

La iniciativa puede versar sobre la constitución o sobre cualquier otra ley y puede ser simple, si la moción es genérica o sea expresa el sentido básico de la propuesta, o formulada si se presenta un proyecto de ley.

En los distintos países varían las condiciones que hace a su aplicación en cuanto a que se establecen porcentajes o cantidades mínimas de ciudadanos que deben avalar la propuesta con su firma. Por ejemplo algunos cantones de Suiza exigen que sean 50.000 ciudadanos y otros el 18 % del padrón electoral. En Uruguay se exige el 10 % de los ciudadanos inscriptos y en la Constitución de Weimar se somete a referéndum la iniciativa que tenga el apoyo de la décima parte de los electores.

El “recall o revocatoria popular” es definida por Orlandi como “el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución o revocación de los representantes electos antes de que concluya su período de mandato”. En otras palabras, es un derecho del cuerpo electoral que, habiendo elegido representantes, pueda

destituirlos cuando éstos se apartan de su mandato representativo. Funciona como destitución de funcionarios administrativos y representates electivos antes del fin del mandato.

De lo expuesto se deduce que, como destitución de origen popular, el cuerpo electoral puede poner fin a un error suyo al elegir representante y, por otro lado, también es una revocación respecto de sus actos públicos. El procedimiento se inicia a partir de un cierto número de electores que la suscriben para que el funcionario renuncie; si no lo hace se convoca a comicios que elegirán sustituto.

En el derecho comparado tenemos el “abberufungrecht” suizo, el “recall” norteamericano y la destitución weimariana o hispano americana. Esta revocación de mandato puede ser a funcionarios legislativos, administrativos, ejecutivos o judiciales (en los casos en que éstos también son cargos electivos): todos pueden ser sometidos al recall dentro de su jurisdicción.

El recall está extendido ampliamente en los Estados Unidos a nivel local y no así a nivel nacional: el pedido de revocatoria debe estar hecho por un número fijo de electores, hasta 20 o 25 % de ciudadanos inscriptos según el estado que sea, y “el funcionario recalled es invitado a que renuncie por haberle perdido la confianza sus representados”. Si en 5 días no renuncia, en el plazo de 20 días se hacen las elecciones para su sustitución. Puede el funcionario “recalled” presentarse para su reelección y hasta hacer un pequeño descargo en su boleta oficial. Si llegara a ser reelecto se exigirá una garantía en depósito.

También ha sido adoptada formalmente la revocatoria en países socialistas y en las nuevas democracias populares, al igual que en nuestras provincias, donde es muy variada las condiciones de su ejercicio. Como ejemplo podemos mencionar que en Córdoba se exige la petición inicial de 25 % del padrón electoral; en algunas provincias no se puede solicitar antes del año de mandato, ni sobre su terminación (entre 4 y 9 meses para finalizar); también en Córdoba se necesita que se realice una acusación por escrito con los cargos detallados y se hace también contestación y descargo por escrito, con publicación de ambas.

Otra forma de participación ciudadana que podemos mencionar es la “apelación popular” que es un procedimiento por el cual se somete a la consideración del cuerpo electoral una sentencia judicial que declara la inconstitucionalidad de una ley. El sistema lo comenzó el Presidente Roosevelt en los Estados Unidos en 1912,

y está absolutamente emparentado con el instituto anterior. Inclusive Orlandi lo señala como otro objetivo de la destitución o revocación popular, donde se apela al pueblo contra las decisiones judiciales de inconstitucionalidad, “remedio que apunta a los posibles errores sustanciales de la sentencia y a la interpretación de los principios constitucionales en que se fundamenta”. Este sería otro “recall” para revocatoria de decisiones judiciales.

Queda agregar que, en nuestro país, se da un “caso especial”, una conjunción de elementos de varios institutos: la votación popular decisoria por mayoría de la Ley de Comisiones de Fomento 2439, de la Provincia de Santa Fe que trae, para fallos judiciales discutibles sobre malversación de fondos, un procedimiento inicial de petición de 20 electores de una inspección al gobierno comunal; si la misma resultara positiva los antecedentes deberán ser girados a la justicia. Una vez terminado el proceso criminal, cualquiera sea el resultado, se recurrirá al referéndum popular para que el pueblo decida si los imputados deben o no continuar en sus respectivos cargos.

El Dr. López recuerda que la “apelación al pueblo” como “modo de resolver los conflictos entre los distintos órganos dentro de un regimen de división de poderes” fue iniciado y estimulado por Thomas Jefferson (1783), diciendo que “el pueblo es la única fuente legítima del poder y por eso debe ser el árbitro cuando surgen problemas”. Esta corriente generó objeciones dado que, por otro lado, la práctica continua y sin prudencia terminaría fragmentado a los poderes en su unidad.

Hasta aquí una apretada síntesis teórica de las formas orgánicas de participación del cuerpo electoral más difundidas en todo el mundo occidental. Igualmente se mencionarán en este trabajo otras formas más especiales y puntuales que se dan en la práctica política, tanto nacional como internacional, tal como se hizo algunos párrafos más arriba con la Provincia de Santa Fe.

## II. DERECHO COMPARADO

En el derecho comparado encontramos el caso suizo como típico de estudio, por la antigüedad que datan algunas de sus instituciones y por la presencia y el equilibrio articulado entre sus formas de intervención del pueblo, propias de una democracia representativa, semidirecta, y hasta directa en algunos cantones. Esta es sólo comparable, por una cierta similitud, a los “townmeetings” de Nueva Inglaterra. De éste y de otros países europeos (Italia, Francia,

Austria), algunas instituciones de participación política pasaron a algunos estados de Estados Unidos y luego se extendió a otros países americanos tal como Colombia o Cuba.

Si analizamos más detenidamente el ejemplo de la Confederación Suiza, debemos considerar que es una democracia con características particulares dado su pequeño territorio, la idiosincrasia y el nacionalismo de sus habitantes, y la tradicional exclusión de la mujer en el quehacer político decisorio del pueblo. Sin embargo, resulta interesante estudiar aquí algunas de sus instituciones por su aporte e influencia a las formas de participación política que estamos analizando.

Una institución de democracia directa que se concreta en la dinámica política del estado federal suizo es el "Landsgemeinde", único en su tipo en la sociedades contemporáneas, producto de una fuerte tradición histórico-democrática nacional.

Siguiendo a Alberto Spota, podemos decir que es una reunión de ciudadanos que conforman una asamblea con características propias que le dan identidad; institución jurídico-política que es la suprema autoridad cantonal, donde reside su autonomía. Cada Cantón tiene su Constitución Cantonal, aprobada por el poder central federal; la soberanía reside en el pueblo que la ejerce directamente, en algunos cantones, a través del "Landsgemeinde" e indirectamente a través de los funcionarios elegidos en dicha asamblea. No existe esta institución a nivel nacional. Generalmente funciona compartiendo una relación de equilibrio jurídico-político con un Consejo Cantonal (Kantonsrat), especie de Senado, constituido por miembros elegidos en cada comuna del Cantón de acuerdo a su cantidad de habitantes con derecho a voto, en proporción de uno cada mil.

La Asamblea o "Landsgemeinde" está integrado por los ciudadanos suizos varones, mayores de 20 años, quienes tienen el derecho-obligación de participar en la asamblea con voz y voto hasta que cumplan 70 años. La ausencia es multada pecuniariamente. El "Landsgemeinde" se reúne una vez al año en sesiones ordinarias; y en sesiones extraordinarias cada vez que el Consejo Cantonal lo requiera o a petición de un número de ciudadanos activos igual o mayor que la cantidad de miembros que conforman el Consejo. Elige un "Landammann" que preside la asamblea, ordena la exposición de los oradores, garantiza el cumplimiento del Orden del día y es responsable de mantener la disciplina durante su funcionamiento. El procedimiento es similar al de cualquier asamblea con su correspondiente registro de actas donde se asientan los debates y las votaciones.

De entre los integrantes del "Landsgemeinde" se elige el Consejo de Gobierno (Landemmann): órgano ejecutivo colectivo del Cantón, cuyos integrantes duran un año en sus funciones y su actuación es objeto de permanente contralor, siendo sus decisiones recurribles. Este consejo cuenta con la ayuda de departamentos especializados, a modo de ministerios o secretarías.

A su vez el "Landsgemeinde" elige de entre sus ciudadanos a los once jueces miembros del Tribunal Supremo, máximo órgano judicial del Cantón, y a los miembros de una Comisión de presupuesto cantonal que se ocupa del manejo de los fondos públicos.

A estas funciones descriptas, centradas en la calidad de cuerpo elector de mandatarios de gobierno, se debe agregar las de cuerpo constituyente, reformador y legislativo en el ámbito cantonal. Es interesante analizar cómo funciona la iniciativa para toda de esta amplia actividad legislativa. Por supuesto el "Landsgemeinde" debe considerar y sancionar, cada vez que se reúne, los proyectos de leyes que se le presenten por iniciativa de los órganos ejecutivos del Cantón. Pero puede también haber iniciativas a considerar nacidas dentro de su propio seno. Las mismas deben cumplir con ciertos requisitos formales: la iniciativa no puede ser individual en los "Landsgemeinde" de algunos cantones, sino que debe ser presentada por un número de ciudadanos igual o mayor al número de integrantes del Consejo Cantonal. En otros cantones tiene derecho de iniciativa cualquier ciudadano solo, como así también las asociaciones y corporaciones locales reconocidas. En ambos casos, siempre será considerada primero por el Consejo Cantonal. Si éste la rechazara se puede recurrir directamente al "Landsgemeinde". Generalmente las iniciativas están limitadas a no versar sobre cuestiones modificatorias de la constitución cantonal o de la federal, o bien temas que puedan violar alguna de ellas.

A nivel nacional, las otras instituciones suizas de democracia, en este caso semidirecta, que debemos mencionar son el referéndum y la iniciativa popular o "volksbegehren". Al igual que con el "Landsgemeinde", en éstos también el voto es, generalmente, sólo de los hombres (Algunos cantones a nivel local, y sólo para determinados casos, incorporan el voto femenino). El referéndum, muy habitual en la vida política suiza, puede ser facultativo u obligatorio. El facultativo procede cuando lo solicitan por lo menos ocho cantones o treinta mil habitantes y debe tener por objeto la consideración de leyes votadas por el gobierno federal o bien decisiones políticas fundamentales tomadas por el Parlamento o gobierno federal. El referéndum obligatorio, establecido por la constitución nacional, es impuesto para que las reformas constitucionales en-

tren en vigencia, o para cuando el gobierno lo estime necesario a fin de conocer la opinión del pueblo en algún tema especial. Suiza es la única nación que permite realizar referéndums para vetar leyes e iniciativas a nivel nacional, aunque son varias las naciones que exigen referéndum nacional para modificar sus constituciones.

Otra institución que poseen es el “recall” para remover a los líderes de sus cargos electivos, aunque por la idiosincrasia del pueblo suizo es muy poco común que ésto suceda.

Respecto de la iniciativa popular, Spota las define como propuestas legislativas patrocinadas por la ciudadanía, con voto activo y pasivo. Un número de ciudadanos, determinado por ley, puede presentar una moción o propuesta a la Cámara de Representación Popular (especie de Cámara de Diputados) o al Consejo de los Estados o Staenderat (especie de Cámara de Senadores) los cuales deberán considerarla y decidir. Para el Dr. Spota ...“En la práctica la dialéctica política suiza contemporánea, a nivel nacional, tiene dos interlocutores o polos, a saber: a) el gobierno federal; b) el pueblo todo de Suiza, más allá de los límites cantonales. De esta relación dialéctica, de mediar tensión, el elemento decisorio es el pueblo”.

En cuanto a la democracia representativa federal o nacional suiza, se da en el caso de las elecciones a nivel general, donde la asistencia a las urnas promedia el 35 %, aumentando según el interés y las circunstancias. No se puede olvidar que este país tiene la logística del voto frecuente: en la mayoría de los cantones y comunas la gente vota hasta cuatro veces por año.

Otra democracia directa que es ejemplo necesario y no se puede pasar por alto su consideración es la de Estados Unidos de América. Ya habíamos comentado su inicio en los viejos “townmeetings” de Nueva Inglaterra de la época de la colonia, y de ahí se produjo su expansión hacia el resto del país a fines del siglo pasado, ampliándose en sus formas de votación popular, el voto a las mujeres y hasta la elección directa de Senadores por primera vez.

Pero hay que tener en cuenta que en este país, por su extensión y por su cantidad de habitantes, la diversidad de mecanismos es amplísima de un estado a otro, así como también es sumamente variada la lista de requisitos para sus respectivos procedimientos. Los Estados Unidos son, después de Suiza, el país con mayor cantidad de experiencias de democracia directa en el mundo, al decir de Martin Krause, Presidente de la Fundación América para la Capacitación Política.

Los más utilizados de los instrumentos son el referéndum y le sigue la iniciativa popular. Todos los Estados (menos Delaware) tienen referéndum obligatorio para reforma constitucional y veintinueve para autorizar el endeudamiento público. Veintiséis de los cincuenta estados tienen iniciativa popular para derogar una ley y veintitrés para introducir enmiendas constitucionales y leyes nuevas, aunque sus procedimientos son más bien restringidos (con respecto de Suiza), en materia de porcentajes o cantidad de avales, materias sobre las que puede versar la iniciativa o períodos durante los cuales los proponentes pueden recolectar las firmas necesarias. Inclusive está prevista la iniciativa simple o indirecta (el sentido de la ley) o la compleja o directa (la ley completa).

Considero importante el ejemplo práctico de las iniciativas populares de un país tan grande porque están entrenados para que se pueda hacer efectiva la proposición: los grupos que preparan los proyectos de ley que les interesa sancionar se mueven activamente para lograr su objetivo. Trabajan sobre la base de mailings de aquellos a quienes pudiera interesar el tema. O publicitan su idea con una breve explicación del proyecto y el texto de ley propuesto (en su caso). Se deben conseguir aproximadamente (en promedio de los distintos estados) un 8 % de ciudadanos en edad de votar. En general se exigen las firmas distribuidas geográficamente. A veces estos grupos trabajan con consultores de campaña. En general, como tiene arraigo popular la participación ciudadana, no es tan costoso el sistema, y en general la gente firma porque le interesa que el tema se lleve a votación. Lo importante es que no necesariamente el que firma la iniciativa popular va a estar a favor de ella y votar positivamente. Existen empresas que se ocupan de la recolección de firmas en forma profesional, como así también consultores expertos en caso de que los grupos lo necesiten (redactan la ley, los informes explicativos que se sean necesarios, la exposición de motivos, etc.).

En todos los Estados el gobierno envía un manual explicativo a todos los empadronados, con la descripción oficial de la propuesta, los argumentos a favor y en contra y hasta los gastos que han tenido los impulsores y sus oponentes. Igualmente, y a pesar de esta intervención es importante aclarar que, igual que en todas partes del mundo, los grupos más pobres son los más dificultados en lograr estos caminos. La ventaja de estos grupos pequeños o sin recursos es cuando el período de recolección de firmas es más bien extendido pues el costo es menor.

La mayor cantidad de referendums e iniciativas en los Estados Unidos se dan a nivel local. Por ejemplo en el estado de Ohio duran-

te 1968 hubo mil ochocientos cuarenta y seis iniciativas populares a todos los niveles (estado, distrito, municipio). Hay Estados donde se limitó el número de iniciativas que pueden ser incluidas en cada votación, a fin de que no se voten temas sobre los cuales el electorado no ha podido informarse suficientemente. M. Krause recuerda el caso de las elecciones de 1988 en California donde los votantes debían expedirse sobre cincuenta y dos propuestas diferentes. La propuesta de este autor, para países de tanta movilización ciudadana local, es limitarlas aproximadamente a cinco (por ejemplo las que más firmas hayan recolectado), y que las siguientes queden para las próximas elecciones. Personalmente estimo que está en el otro extremo; seguramente deberá analizarse cada población en particular. El promedio de aprobación es aproximadamente del 60 % en los referéndums propuestos por las legislaturas, mientras que sólo se adopta el 38 % de las proposiciones comunes y el 34 % de las enmiendas constitucionales propuestas por petición popular.

En algunos Estados americanos la iniciativa popular está sujeta a revisión judicial, legislativa o, en menor medida, ejecutiva. La revisión judicial puede ser doble: pues atañe a cuestiones de procedimiento tanto como a constitucionalidad. Actualmente las Cortes de Justicia de varios Estados han objetado algunas iniciativas antes de que fueran a la votación, a pesar de que no tenían motivos aparentes. Esto implica que están cediendo, según Krause, a lobbies políticos, tan comunes en Estados Unidos, estableciendo la restricción deliberada de determinados temas: "Las únicas bases para objetar una iniciativa antes de ser votada deberían ser las mismas que se aplican a un proyecto de ley del Parlamento o de la legislatura provincial antes de convertirse en ley: si la medida viola la declaración de derechos o va más allá de los poderes de la correspondiente legislatura".

La revisión legislativa se da en casi todos los Estados, lo cual resulta inconducente a los fines esenciales de este instituto. Lo mismo corresponde decir de la revisión ejecutiva, que sólo unos pocos Estados contienen. Ambas revisiones modifican la finalidad de control y recorte de poder de los gobiernos cuando el tema de la iniciativa está referida a estos poderes precisamente.

También en catorce Estados se ha adoptado la remoción o revocatoria de mandato de los funcionarios, aunque con diversos procedimientos. Igual que en Suiza no es una medida de muy frecuente utilización a nivel nacional.

En casi todos los Estados se determinan plazos durante los cuales no se puede solicitar la revocatoria y en algunos casos se realiza una votación conjunta sobre la permanencia de un funcionario y

su reemplazante al mismo tiempo. Como ya dijimos antes, como si fuera una suerte de reelección.

A Esto hay que agregar que, a la inversa y sólo para algunos Estados, hay ciertos funcionarios tales como los jueces que requieren reconfirmación popular periódica.

Por otro lado, en América Latina es único el caso de Colombia por la absorción que hizo de estos instrumentos en su nueva Constitución de 1991, para todos sus niveles de gobierno. En su artículo 1o. consagra el sistema de “naturaleza democrática y participativa” y establece como uno de los fines del mismo, artículo 2o. “facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Esta constitución establece, según M. Krause, siete formas de participación de voto no obligatorio: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, propias de democracia directa y que ya han sido reglamentados y por otro lado la elección de representantes propia de democracia representativa (tampoco obligatoria).

El plebiscito puede ser convocado por el Poder Ejecutivo con la firma de los ministros, sobre temas que no requieran aprobación del poder legislativo. El referéndum vinculante es un mecanismo incorporado a nivel nacional, provincial, distrital o municipal y en algunos casos está combinado con la iniciativa popular. Un referéndum puede ser solicitado por el 10 % del padrón electoral o bien por el 5 % y la mayoría de ambas cámaras. El objetivo puede ser solicitar la aprobación de una ley, de ordenanza, de acuerdo o resolución local de iniciativa popular que hay sido rechazada por la instancia respectiva, o solicitar la derogación total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. Están excluidas ciertas cuestiones: por ejemplo las de iniciativa exclusiva del gobierno; las presupuestarias, tributarias; relaciones internacionales; concesión de amnistías o indultos; preservación o restablecimiento del orden público.

Cuando se reformen constitucionalmente los derechos y garantías de los ciudadanos, o los procesos de participación ciudadana o el poder legislativo, dicha reforma será sometida a referéndum para entrar en vigencia. Además para referéndums normativos se aplicará el control de constitucionalidad.

La consulta popular es un medio de convocación vinculante del Presidente con la firma de todos sus ministros y aprobación del

Senado. También se puede realizar la consulta a nivel provincial, distrital y municipal. También el Poder Legislativo puede convocarla mediante una ley aprobada por mayoría de los miembros de cada una de las cámaras, para decidir sobre la convocatoria a Asamblea Constituyente para reforma total o parcial de la Constitución Nacional.

Se denomina Cabildo Abierto a las sesiones de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administrativas locales, en las cuales se deben tratar asuntos propuestos por los ciudadanos con el 5 % de firmas del padrón electoral. Puede versar sobre cualquier materia no normativa, y se escuchará en la audiencia a un vocero del grupo. Terminado el cabildo, pasados tres días se dará respuesta por escrito a los planteos realizados.

La iniciativa legislativa debe contener un proyecto legislativo o normativo y puede ser presentada tanto por diputados, ministros, organizaciones cívicas, indígenas o comunales, partidos o movimientos políticos y ciudadanos. Se podrá presentar a nivel nacional, distrital o municipal o de resolución de juntas administrativas. Debe contar con el 5 % de los ciudadanos del padrón electoral y para ser el promotor se debe contar con el 5 por mil. Es de apreciar que las iniciativas populares no son votadas sino presentadas directamente al Congreso para su consideración. Si éste la rechazara o no la considera se debe solicitar convocatoria a un referéndum, y en este caso con el apoyo del 10 % del padrón electoral, contando con una extensión en el plazo para recolección de firmas.

En cuanto a la revocatoria de mandato es sólo para gobernadores o alcaldes y debe ser solicitada por un número de ciudadanos no menor al 40 % del total de votos válidamente emitidos en la elección del respectivo mandatario luego del año de mandato. La explicación de los cargos que se le imputan se hará por escrito y se considerará revocado el mandato si vota positivamente el 60 % de ciudadanos, siempre que el número de votos no sea inferior al 60 % de los votos que lo eligieron para el mandato.

De lo expuesto se deduce que es amplísima la participación con los instrumentos más variados, incluyendo los cabildos abiertos. Pero al decir de los propios colombianos, entre ellos Luis Nieto Roa "No alcanzamos a consagrar los propósitos y las formas de participación, cuando ya en la misma Constitución los hacíamos casi imposibles mediante requisitos desmesurados o limitaciones excesivas... en un país que se caracteriza por el desinterés frente a lo público y lo político, marchita la iniciativa en lugar de dinamizarla... Lo natural si queríamos estimular la participación, era hacer muy fáciles y expeditos los sistemas para poner en marcha los pro-

cesos de participación... Participar no se aprende sino participando, como tantas veces se repite, e igual que en cualquier ciencia o conducta, no se puede comenzar por el final”.

De resultados de estos comentarios es que el gobierno colombiano está realizando acciones a fin de difundir estos sistemas de participación (a través del Fondo de Participación Ciudadana) fundamentalmente a nivel local donde los requisitos son menores y las actividades voluntarias son mayores, a fin de dar inicio a una práctica que esperamos sea fecunda.

También en el ámbito de América Latina resulta interesante analizar otra institución: la rendición de cuentas de la Constitución del Perú. Para la autora peruana Milagros Maraví Sumar la rendición de cuentas contemplada es “el derecho de interpelar a aquellas autoridades sujetas a revocación o remoción. Es decir que se permite fiscalizar a las autoridades regionales y locales y al Poder Judicial, pero se deja fuera del control ciudadano a los congresistas o ministros, con lo cual el derecho es muy limitado injustificadamente”. La rendición procede respecto de la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios pero no procede fuera del ámbito económico. Se requiere la firma del 20 % con un máximo de cincuenta mil firmas del padrón electoral en el respectivo distrito electoral.

Si bien obliga a que la autoridad responda no establece mecanismos alternativos para el caso de negativa. En general, para la mencionada autora, toda la Constitución peruana tiene un espíritu regulatorio muy restrictivo en materia de participación y control ciudadano.

Otro caso que merece mencionarse en América Latina es el de Bolivia, ya que si bien no tiene ningún mecanismo de democracia directa o semidirecta, ha dictado el 20/4/1994 una “Ley de Participación Popular” que intenta generar mecanismos de integración jurídica y económica de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas. Para ello la ley establece: a) Reconocimiento de personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base. b) La sección de provincia será la jurisdicción territorial del gobierno municipal. c) Distribución igualitaria de los recursos por habitante. d) Se reordenan las atribuciones y competencias de los órganos públicos. Las OTB, según M. Sumar, son los sujetos de la participación popular y están integrados por las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, a los cuales se les reconoce como representantes de toda la población rural y urbana de determinado territorio. En ese carácter la ley le enumera derechos y deberes, respecto de la educación, salud, deporte, ejecución de obras, etc.,

para su comunidad, bajo el control del Comité de Vigilancia, encargado de la articulación de las OTB con los gobiernos.

A juicio de la autora se trata “más bien de un reconocimiento y otorgamiento de facultades de participación a organizaciones que tienen vigencia en ese país, como las comunidades indígenas, sólo en la medida que sean reconocidas por ley”.

Si bien Bolivia sufre la falta de representación, la incapacidad de políticos y gobernantes de conducir el país a un desarrollo económico y político de integración y bienestar, ha podido dar este pequeño primer paso hacia la democratización de su sistema político.

### III. DERECHO NACIONAL

En el capítulo nacional los modelos participativos que siguen las actuales tendencias del constitucionalismo contemporáneo que hemos analizado hasta aquí, se incorporan primero en algunas constituciones provinciales, y más especialmente en las posteriores a 1957 (por ejemplo Chaco, Chubut, Neuquén, Santa Cruz). La iniciativa popular está incorporada en catorce provincias y la consulta popular, el plebiscito o el referéndum en diecinueve. También hay provincias que tienen la revocatoria de mandato (Tierra del Fuego, Chaco, Corrientes, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Córdoba). Inclusive se han incorporado estos instrumentos en varias provincias en forma sumamente extensa para el ámbito municipal. Veamos algunos ejemplos de distintos tipos del orden provincial y el caso de la reforma nacional, a fin de observar luego comparativamente el Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, último en ser sancionado.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires:

Artículo 14: “Queda asegurado a todos los habitantes de la provincia el derecho de reunión pacífica para tratar asuntos públicos o privados, con tal que no turben el orden público; así como el de petición individual o colectiva, ante todas y cada una de las autoridades, sea para solicitar gracia o justicia, instruir a sus representantes o para pedir la reparación de agravios. En ningún caso una reunión de personas podrá atribuirse la representación ni los derechos del pueblo, ni peticionar en su nombre, y los que lo hicieren cometen delito de sedición”.

Sección Novena. De la reforma de la Constitución, Capítulo único. Artículo 206: “Esta constitución sólo podrá ser modificada por el siguiente procedimiento: a) El proyecto de reforma será tramitado

en la forma establecida para la sanción de las leyes debiendo contar con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de los miembros de ambas cámaras para ser aprobado. La ley indicará si la reforma será total o parcial y en este último caso las partes o los artículos que serán reformados; b) La misma ley establecerá si ha de convocarse o no a una convención reformadora. En este último caso la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a plebiscito en la primera elección que se realice. El voto será expresado en pro o en contra de la enmienda y su resultado será comunicado por la junta electoral al Poder Ejecutivo y a la Legislatura, para su cumplimiento”.

Artículo 209: “Las enmiendas aprobadas en plebiscito y las sanciones de la convención reformadora serán promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución”.

El artículo catorce toma el derecho de peticionar a las autoridades de nuestra Constitución Nacional y, si bien aclara que puede ser colectivamente ejercitado, lejos de reforzarlo o ampliarlo lo restringe a casos determinados, diferenciándolo muy bien del concepto cualitativamente más amplio de iniciativa popular.

En cuanto a métodos de consulta popular se refiere, vemos que introduce el referéndum post legem opcional, o sea a decisión de las cámaras “si ha de convocarse o no”, para el caso de reforma constitucional, con el sistema que se vote por sí o por no la totalidad de la enmienda. Si consideramos por un lado que este sistema resulta desaconsejable para este tipo de situaciones porque la complejidad de los articulados torna irrisoria la respuesta, y por otro lado, los contenidos del artículo catorce son sumamente restrictivos, podemos considerar que los intentos participativos en esta constitución provincial son virtualmente inaplicables.

Otro caso distinto que podemos analizar es el de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz:

Sección Primera. Declaraciones, derechos, deberes y garantías. Artículo 7: “El pueblo de la provincia sólo gobierna por medio de sus representantes y autoridades en la forma establecida por esta Constitución, pero conserva los derechos de reunión pacífica y de petición individual o colectiva”. Sección Quinta. Del Poder Legislativo. Capítulo III. De la sanción de las leyes. Artículo 108: “La Cámara estará obligada a discutir todo proyecto o petición que le sea presentado con la firma de ciudadanos inscriptos en el padrón electoral de la provincia que alcancen al 10 % del mismo”.

Aquí se incluye el sistema de petición colectiva redactado en forma enunciativa, sin condicionamientos, lo cual lo amplía mucho más respecto de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Aunque cabe aclarar, interpretándolo dentro del marco integral de esta normativa provincial, que habrá determinadas materias que estarán excluidas de la petición como los tributos o una reforma constitucional. Se incluye además la obligatoriedad de consideración por parte de la Cámara de aquello que fuera peticionado, cuando sea presentado por un porcentaje de votantes bastante alto, si consideramos la cantidad de habitantes de esta provincia.

Más moderna y amplia, en cuanto a participación ciudadana se refiere, resulta la reforma de 1994 a la Constitución de la Provincia del Chaco: Sección Primera. Capítulo I. Principios Generales. Fuente del Poder. Artículo 2: "Todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo a esta Constitución y a través de los derechos de Iniciativa popular, Consulta popular y Revocatoria. La ley los reglamentará con sujeción a las siguientes normas: 1o. La Iniciativa popular, para presentar proyectos de ley u ordenanzas, requerirá la petición de no más del tres por ciento de los ciudadanos del padrón electoral correspondiente. El Poder Legislativo o los Concejos Municipales deberán darle expreso tratamiento en el plazo de doce meses. No podrán plantearse por esta vía cuestiones atinentes a tributos, presupuesto y reformas de la Constitución. 2o. La Consulta popular vinculante será convocada por los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados o de los Concejos municipales, y para que la misma se considere válida, se requerirá que los votos emitidos hayan superado el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en los registros cívicos. Para su aprobación será necesario el voto afirmativo de más del cincuenta por ciento de los válidamente emitidos. 3o. La Revocatoria de los mandatos de los funcionarios electivos, por las causales previstas para el juicio políticos —a petición de no menos del tres por ciento de los ciudadanos de los padrones electorales respectivos, y aprobada por la mayoría absoluta de los electores inscriptos— destituye al funcionario". Sección Tercera. Poder Legislativo. Capítulo III. Sanción y Promulgación de las leyes. Artículo 117: "Las leyes tendrán su origen en la Cámara de Diputados por iniciativa de uno o más de sus miembros, del Poder Ejecutivo, en su caso del Poder Judicial, y por Iniciativa popular. El reglamento de la Cámara determinará los recaudos que deberán observarse en la presentación, estudio y consideración de los proyectos de ley". Sec. Séptima. Régimen municipal. Capítulo II. Disposiciones Comunes a los municipios. Artículo 204: "La ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva, reglamentarán los de-

rechos de Iniciativa popular, Consulta popular y Revocatoria, con sujeción al artículo 20. de esta Constitución”.

Sección Octava. Capítulo Unico. (Reforma de la Constitución) “Sometimiento de la declaración de la necesidad de reforma al referéndum”. Artículo 211: “Cuando la declaración sobre necesidad de reforma no contara con la cantidad de votos exigida por el Artículo 209 (tres cuartos de los miembros de la Cámara), pero alcanzara a obtener los dos tercios, será sometida al pueblo de la Provincia para que se pronuncie en pro o en contra de la misma en la primera elección general que se realice.

Si la mayoría de los electores votare afirmativamente, el Poder Ejecutivo, como en el caso del Artículo precedente, convocará a elecciones de convencionales”.

“Reforma por la Legislatura” Artículo 212: “La enmienda o reforma de un artículo y sus concordantes, podrá ser sancionada por el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados y será aprobada por la Consulta Popular prevista en el Inciso 2 del Artículo 2 de esta Constitución, convocada al efecto en oportunidad de la primera elección que se realice, en cuyo caso la enmienda o reforma quedará incorporada al texto constitucional. La enmienda o reforma de un artículo aprobada unánimemente por la totalidad de los miembros de la Legislatura, quedará incorporada a la Constitución automáticamente. Reformas o enmiendas, bajo ambas formas, no podrán llevarse a cabo sino con intervalos de dos años por lo menos.”

Como vemos se introduce, en primera instancia, la iniciativa popular tanto a nivel provincial como municipal con un bajo porcentaje de electores, pero se exige que sea para un proyecto de ley, lo cual hace pensar que no podría ser presentada una moción simple o genérica. También está restringida en cuanto a los temas que pueden ser objeto de iniciativa. Considerando que la situación socio-económica del Chaco es muy difícil, hubiera sido importante hacerla más amplia a fin de que los numerosos grupos pequeños, pobres y de comunidades indígenas de la región pudieran tomar más participación activa en las soluciones comunales (tal como se mencionó en su momento para el caso de Bolivia) ya que son ellos los que mejor pueden trabajar por su integración jurídica y económica. No se puede olvidar que precisamente estos instrumentos, según muchos autores internacionales, son la principal defensa de algunas minorías.

Se introduce la Consulta popular en forma sumamente restringida: es sólo vinculante, convocada por parte del Poder Legislativo

provincial o municipal, con mayoría calificada y siempre y cuando hayan votado el 50 % de los empadronados con un resultado de mayoría absoluta (la mitad más uno).

Evidentemente la fórmula para que la consulta sea “válida” es sumamente desalentadora, y se presta mucho, en mi opinión, a ser utilizada con fines poco claros.

Por último también introduce la revocatoria, con un bajo porcentaje de votantes requeridos, con las mismas causales que trae la Constitución para juicio político en su Artículo 120 (incapacidad física o mental sobreviniente, por mal desempeño o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo, por delito en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes), aunque con la necesidad de aprobación de la destitución de la mitad más uno de los empadronados. No agrega que se hará si el funcionario es destituido. Todos estos medios de participación ciudadana deberán ser reglamentados a nivel municipal por las respectivas normativas municipales.

En cuanto al referéndum en caso de reforma constitucional adopta el obligatorio ante *legem* y *post legem*, según el caso. En ambos casos combinándolo con lo resuelto por el Poder Legislativo: respecto de la necesidad de reforma, si la Cámara no alcanza los tres cuartos de mayoría de miembros pero sí a los dos tercios, se llamará a consulta popular para decidir si se reforma o no. En el caso *post legem* no es necesario la consulta si la reforma es aprobada en la Cámara por unanimidad. De lo contrario necesita para entrar en vigencia primero ser aprobada por los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara y luego por una consulta popular.

Luego de esta recepción en el ámbito local provincial se decide políticamente, a partir de la firma del Pacto de Olivos, refrendado por la ley 24.309, artículo 3, incisos c, j, y h, su incorporación, aunque más restringida, en el ámbito nacional. La Comisión No. 7 de Participación Democrática de la Convención Nacional Constituyente emite los dictámenes favorables sobre la incorporación de la consulta y la iniciativa popular como mecanismos de democracia semidirecta, los cuales al ser sancionados se agregan en los nuevos artículos 39 y 40 de la Constitución Nacional: Primera Parte. Capítulo Segundo. Nuevos derechos y garantías. Artículo 39: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más

del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”.

Artículo 40: “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 respectivas 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”.

Antes de esta última reforma, los derechos políticos mencionados podían ser deducidos del artículo 33 de derechos no enumerados del capítulo único de “Declaraciones, derechos y garantías”, incluyendo la apoyatura del artículo 23 (Derechos Políticos) del Pacto de San José de Costa Rica, que permite “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. La reforma utilizó, para la iniciativa, una cláusula no operativa con una mayoría calificada (mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara) para reglamentar su ejercicio, y una restricción en cuanto a la materia objeto de los mismos, fijando un mínimo prudentemente aceptable en cuanto a porcentajes del padrón electoral (3 %) pero distribuido geográficamente.

Utilizó el sistema de iniciativa formulada: se deberán presentar proyectos de ley exclusivamente, restricción que podemos considerar aceptable tratándose del ámbito nacional. Aunque la iniciativa no es vinculante para la Cámara de Diputados, ésta podrá aceptarla y darle trámite legislativo, lo cual no implica que deba necesariamente sancionarla o que el Poder Ejecutivo no pueda vetarla. En caso de que sí la sancione con fuerza de ley, para Gregorio Badeni, “los ciudadanos no habrán ejercido el derecho de iniciativa, sino el derecho de petición a las autoridades del artículo 14 de la Constitución” Nacional.

En cuanto a la consulta popular puede ser ante legem y vinculante, o bien opcional no vinculante y en este único caso, en contrario a lo dispuesto por el artículo 37, el sufragio no será obligatorio. La consulta vinculante sólo se hace por ley y por tanto la reali-

za el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados. Tanto esta ley de convocatoria como la sancionatoria del proyecto aprobado por los ciudadanos no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo. Todo ello sin olvidar que, en ambos casos, se necesita una ley reglamentaria, aprobada por mayoría calificada, que en definitiva será la que perfila con precisión los alcances, materias, procedimientos y oportunidad para el ejercicio de estos derechos.

De todas maneras, algunos constitucionalistas consideran que si bien no hay reglamentación y ya han vencido los plazos, de ser presentada una iniciativa popular que cumple con los recaudos de las firmas del padrón electoral, la misma debería ser considerada por la legislatura. En el caso de la consulta popular se puede aplicar lo dicho a una no vinculante, pero no sería viable la realización de una consulta vinculante. Parte de la doctrina considera e interpreta como inválida, una presentación a consulta popular de proyectos de leyes referidos a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, temas excluidos de la iniciativa popular, así como también, para el Dr. Badeni, “en todos aquellos casos en que la Constitución impone mayorías especiales para la sanción de las leyes: ya sea la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, o los dos tercios de los miembros presentes, o los dos tercios de la totalidad de los miembros que integran el organismo. Igual solución alcanza a los proyectos de leyes para los cuales la Constitución asigna, a la Cámara de Senadores, el carácter de Cámara de origen”.

Para algunos autores sería francamente correcto y atinado, desde el contexto constitucional del artículo 30 y del artículo 40, que la ley reglamentaria solucione estas controversias eliminando estos temas expresamente de la posibilidad de la consulta vinculante.

Con esta apretada síntesis se evidencia que el temperamento de la reforma fue de mucha prudencia, y con sujeción a una interpretación restrictiva, antes que de verdadera inauguración de una nueva forma de participación democrática. Además es ampliamente reconocido, a partir de la sanción de la ley del Pacto de Olivos que lleva a esta reforma, que se constituyó en una cuestión de política agonal antes que instrumento de política arquitectónica. En mi opinión personal, coincido con el Dr. Jorge Vanossi, en sus comentarios en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas: ...“en el lenguaje de la hermenéutica constitucional de los últimos lustros, se han mimetizado los voceros y los protagonistas a través de un lenguaje en el cual va desapareciendo el derecho y va ocupando en el lugar del derecho, en ese espacio, la presencia de términos como cuestiones de ‘poder’ o cuestiones de ‘decisión polí-

tica'. Tanto los que ahora son gobierno y antes oposición, como los que antes eran gobierno y ahora son oposición, suelen utilizar estas dos expresiones. Preferentemente 'cuestiones de poder' es el poder: lo dicen quienes hoy son gobierno; y preferentemente es una 'decisión política' es un acuerdo político: lo dicen los que están en la oposición. Pero en ambos casos, semánticamente y semióticamente, porque también vale esto otro. Lo que está reflejando esto es que no se habla del derecho, y en las cuestiones de derecho: ausente con presunción de fallecimiento, no interesa. Las cuestiones no se resuelven por marco jurídico o por valores signados por el derecho, sino fundamentalmente por cuestiones de poder o de decisión política".

#### IV. ESTATUTO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

En cambio el novedoso Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de octubre de 1996, ya nace directamente con estos instrumentos de democracia semidirecta: "La Ciudad de Buenos Aires conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa."

Título Segundo, Derechos Políticos y Participación Ciudadana. Artículo 63: "La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la Ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos".

Artículo 64: "El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses.

No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto".

Artículo 65: “El electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio vinculante destinado a la sanción o reforma o derogación de una norma de alcance general. El Poder Legislativo convoca en virtud de ley que no puede ser vetada. El Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad. No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación”.

Artículo 66: “La Legislatura, El Gobernador o la autoridad de las Comunas pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. El sufragio no será obligatorio. Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum excepto la tributaria”.

Artículo 67: “El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente. El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración del mismo.

El Tribunal Superior debe comprobar los extremos señalados y convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos”.

Libro Segundo. Gobierno de la Ciudad. Título Tercero. Poder Legislativo. Capítulo III. Sanción de las leyes. Artículo 89: “Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones. 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación. 2. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3. Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos. 4. Desafectación de los inmuebles del dominio público y de todo acto de disposición de éstos. 5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad. 6. Las que consagran excep-

ciones a regímenes generales. 7. La ley prevista en el artículo 75 (de presupuesto y remuneraciones de los legisladores y el jefe de gobierno). 8. Los temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta”

Artículo 90: “El procedimiento de doble lectura tiene los siguientes requisitos: 1. Despacho previo de comisión que incluya el informe de los órganos involucrados. 2. Aprobación inicial por la Legislatura. 3. Publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones. 4. Consideración de los reclamos y observaciones y resolución definitiva de la Legislatura. Ningún órgano del Gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas”.

Del articulado expresado se deducen los cinco mecanismos de participación ciudadana que se han plasmado novedosamente en este Estatuto, a saber:

a) audiencia pública y doble lectura. b) Iniciativa popular. c) Referéndum. d) Consulta popular. Y e) Revocatoria de mandato.

Las audiencias públicas están previstas en el Estatuto como una institución similar a los cabildos abiertos de Colombia. Pueden ser convocadas por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o las Comunas. En este caso, estas unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial tendrán un órgano colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, y por otro lado un órgano consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Estará integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización de segundo grado.

Como este proceso recién se implementará entre el 2000 y el 2001, falta aún reglamentar el funcionamiento y relación de estos órganos y por lo tanto falta establecer claramente el sistema de las audiencias públicas respecto de los mismos. Estas audiencias son asambleas más bien de debate, antes que decisorias, presididas por funcionarios públicos, en donde representantes de diversos grupos, ciudadanos y funcionarios expresan sus opiniones sobre el tema de la convocatoria. Pueden ser optativas u obligatorias. Las obligatorias por materia son las mencionadas al final del artículo referidas a las normas de edificación, planeamiento urbano, em-

plazamientos industriales, etc. Las obligatorias por procedimiento son las que hayan sido decididas por iniciativa popular avalada con la firma del medio por ciento del padrón electoral de la Ciudad, lo cual implica un procedimiento bastante amplio. El mecanismo de audiencia pública se emparenta con el de doble lectura previsto en los artículos 89 y 90, en el capítulo de la sanción de las leyes. En el primero de ellos simplemente se enumeran las materias para las cuales la Legislatura, por mayoría absoluta, puede disponer que el tratamiento del proyecto se haga mediante el procedimiento de doble lectura. De acuerdo con el último inciso (8), el artículo es meramente enunciativo.

El procedimiento de la doble lectura está descrito en el artículo siguiente (90): como es común comienza con el respectivo despacho de comisión y de los órganos competentes, para establecer luego, en el inciso 2, una primera aprobación de la Legislatura. Una vez que el despacho es aprobado recién se convoca a audiencia pública en el plazo de treinta días. Aquí se aplicará el procedimiento de audiencias y luego la Legislatura debe considerar los resultados de la asamblea y resolver nuevamente, ahora en forma definitiva.

Recordemos, como ya vimos antes que, en el Derecho Comparado es muy utilizada, con amplios beneficios, la combinación de acciones de participación ciudadana con la actividad legislativa, y esto es lo que verdaderamente fortalece y enriquece la forma de gobierno democrática.

En cuanto a la iniciativa popular que se incluye, tiene una estructura similar a la adoptada a nivel nacional, también con la omisión específica de determinar si estas leyes pueden o no ser vetadas por el Poder Ejecutivo. Otra evidente y negociada "cuestión de poder" como diría Vanossi, ya que se desprende de la omisión deliberada que esta ley, nacida de la iniciativa popular y aprobada por los Representantes del pueblo, podría llegar a ser vetada por el Poder Ejecutivo. El sistema es de iniciativas formuladas, o sea proyectos de ley específicamente, no vinculante para la Cámara que sólo está obligada a considerarlos y puede o no sancionarlos.

Repetimos lo dicho antes sobre la defensa, y posibilidades de presentación de proyectos ya armados y redactados, lo cual puede llegar a ser sumamente costoso para los grupos minoritarios y carentes de recursos. Además eleva el número de firmas necesarias para la presentación al uno y medio por ciento del padrón electoral. Están fuera de la iniciativa las materias de: reforma, tratados in-

ternacionales, tributos y presupuesto. Tampoco pueden serlo los tratados interjurisdiccionales y aquellas leyes que necesitan para su sanción mayorías especiales.

Aquí también cabe repetir lo mismo que hemos analizados en acápite anteriores sobre la conveniencia o no de excluir precisamente estas materias cuando también están excluidas del referéndum (artículo 65 in fine). Esto implica una restricción de uno de los ámbitos más importantes que debería estar sujeto al control institucional que el ciudadano puede ejercer a través de estos mecanismos.

Los artículos 65 y 66 se ocupan de las formas de consulta popular: tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo puede convocar a referéndum. Pueden ser vinculante ante legem o post legem, facultativo u obligatorio, y no vinculante. Siempre el referéndum es obligatorio cuando sea vinculante. Es obligatorio para el Poder Ejecutivo convocar a consulta vinculante, de acuerdo al artículo 65, cuando la Legislatura, en el término de doce meses, no hubiera tratado un proyecto de ley que fue remitido por iniciativa popular y que contó con más del 15 % de firmas del padrón electoral. Aquí combina nuevamente el accionar ciudadano con el accionar legislativo. Si en la consulta el proyecto resultara aprobado por mayoría, el Poder Ejecutivo deberá promulgarlo y publicarlo.

Para Carlos Colautti, “la sanción, reforma o derogación que haya sido aprobada por consulta vinculante es directamente operativa. Si un proyecto de sanción, reforma o derogación de ley obtiene mayoría, pasa al Ejecutivo para su promulgación y publicación. No existe ejercicio de veto en este caso”.

El artículo 66 establece la consulta no vinculante, a partir de la convocación del Poder Ejecutivo, Legislativo o Comunal, agregando en este último caso a diferencia del artículo 63, que será su autoridad. Por supuesto y como es lógico cada uno lo hará en cuestiones de su propia competencia. Si bien están excluidas las mismas materias de los artículos anteriores, sí se incluyen, como excepción, las de derecho tributario. Aquí vale acotar que las cuestiones que más interés despiertan en el electorado de los Estados Unidos son impuestos y educación. Para el ciudadano americano (y también el suizo) es sumamente importante y preocupante la determinación de los impuestos.

A continuación el artículo 67 introduce una institución no contemplada a nivel nacional: la revocatoria popular debidamente fundada, del mandato de los funcionario electivos. Los plazos de inter-

posición son después del año de iniciado su mandato, y antes de que falten seis meses para la conclusión del mismo. La iniciativa debe ser firmada por un amplio número de electores: el 20% del padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna, según corresponda.

A esto se agrega la participación formal del Tribunal Superior de Justicia, ya que será al solo efecto de acreditar los extremos señalados y convocar a referéndum obligatorio dentro de los noventa días de hecha la presentación. La destitución sólo operará si los votos superan el cincuenta por ciento del padrón electoral. En este caso será vinculante: es decir que es obligatorio para los Poderes Legislativo, Ejecutivo o la Comuna, destituir al funcionario.

En mi opinión parecería ser bastante complejo y difícil lograr una revocatoria de mandato popular, con los requisitos que hemos señalado. Si bien éstos son funcionarios surgidos del mandato popular, debe ser posible subsanar errores que pueden ser cometidos por el electorado, tal como ya hemos señalado en párrafos anteriores al tratar este mismo tema. No debemos olvidar que la clase política ha abusado en muchos casos de sus privilegios, al decir de Bruno Frey, "excesivos en algunos países, y por lo tanto deben funcionar ciertas barreras impuestas contra el cartel de los políticos, y cuál si no, la primera de todas ellas, la barrera constitucional".

#### IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El capítulo de Participación Ciudadana del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mejoró sustancialmente con respecto a la Constitución nacional la parte del garantismo y amplió mucho los instrumentos propios de un régimen político de una democracia participativa.

Es indudable que la participación política, como una manifestación del comportamiento político de los ciudadanos en un régimen democrático, incluye otros muchos presupuestos básicos, que debemos considerar previos e inherentes a toda actuación responsable, madura y comprometida a nivel constitucional. La intervención en las elecciones, la afiliación política, la lectura de los artículos políticos de los periódicos, las audiencias de los programas de opinión en radio y TV, la participación y afiliación de los obreros en los sindicatos, hasta la participación de los trabajadores en la gestión empresaria.

La aplicación a sociedades en vías de desarrollo como la nuestra, carentes de infraestructura política, caracterizadas por altos

niveles de analfabetismo, prebendas y clientelismo, de un mecanismo de democracia semi-directa meramente consultivo, muy utilizado en una sociedad desarrollada y con una sólida tradición histórica de democracia, puede ser utilizado como un arma política de bajo perfil, manipuladora, influenciadora. “Los partidos políticos, los sindicatos, los grupos de interés, han puesto en descubierto la ficción de la representación política y han transformado el contenido racional de la democracia en una relación de fuerzas, aún no institucionalizada... El poder ha quedado a merced del pueblo real: hay una extensión de las instituciones políticas con la adopción de formas semidirectas. En la escena política, el ciudadano cede su lugar al hombre ‘situado’, condicionado por su trabajo o su clase social o sus intereses; y la nación al pueblo real, cuya voluntad expresa a través de los partidos políticos, los sindicatos y los grupos de interés”. Ya escribía Carlos S. Fayt en su Manual de Derecho Político en 1971.

“La creación de un ámbito de participación no asegura por sí un cambio en el proceso de toma de decisiones. De ahora en más deberá ser la propia ciudadanía la que... haga uso de las posibilidades que le brindan institutos aptos para asegurar un mayor control de los actos de gobierno y la canalización directa de sus principales inquietudes. Del impulso que le dé directamente el accionar de los vecinos dependerá el ritmo en que evolucionen las instituciones porteñas. De resultados de estos nuevos mecanismos, deberían efectivizarse de un modo más expedito las responsabilidades de los titulares del poder estatal... La creación de espacios de participación y fiscalización acordes con las características de una sociedad madura, que aspira a crecer en libertad y democracia, se constituirán en los canales apropiados para que esos objetivos algún día se conviertan en realidad...”. Sabsay Daniel. Revista Colegio Público de Abogados. Año I Número 4. Agosto 1997.

Para Fayt hay una real y fundamental correspondencia entre estas ideas democráticas y un determinado tipo humano, que se debe tratar de realizar mediante la educación. De todas las falsas promesas no cumplidas por la democracia, al decir de Bobbio, la sexta se refiere a “la educación de la ciudadanía. La educación para la democracia se desarrolla en el mismo sentido que la práctica democrática... La participación en el voto es educativa”. Y precisamente una de las objeciones más frecuentes a la democracia directa, según Frances Kendall, es que transfiere poder de los ciudadanos educados a quienes carecen de educación. Esto sugiere que los ciudadanos que participarán no están debidamente informados, no leen los diarios, no saben de qué se trata el proyecto o moción que les es consultado, y sin embargo votan reemplazando al proceso de

deliberación y sanción de los “entendidos”. Como sintetizan muchos “los ciudadanos no son inteligentes y no tienen suficiente educación para tomar buenas decisiones”. Pareciera que el voto popular se focaliza en el corto plazo y no permite el debate, el compromiso, la negociación, mientras que los entendidos sí pueden tener una visión de más largo plazo y pueden negociar con un espectro mucho más amplio; y hasta parecen más inteligentes. Pero en general los resultados de las encuestas y las estadísticas dicen que los ciudadanos en los referéndums son mesurados, la gente casi nunca vota a favor de cambios muy bruscos y las deducciones de varios autores es que el ciudadano común tiende a ser más moderado en su juicio que los representantes electos.

De la vereda de enfrente están aquellos que opinan que los plebiscitos no son verdaderamente democráticos porque sólo vota una elite preparada, influyente, y politizada. Otros, por ejemplo Sartori, opinan que el principio activo de la democracia es el principio de la mayoría restringida o limitada. La democracia como gobierno mayoritario limitado por los derechos de las minorías se corresponde con todo el pueblo, es decir con la suma de la mayoría y la minoría. Para Molteni y Krause los mayores temores que despierta la democracia directa se centran en la posibilidad de que las decisiones tomadas en forma directa por el pueblo, “le garantizan a la mayoría resultante el poder de imponer sus preferencias, su voluntad, cualquiera que sea ésta, a toda la comunidad de ciudadanos”. Pero si tomamos las democracias constitucionales o los gobiernos restringidos por un orden jurídico, vamos a ver que igualmente este tema no ha podido ser evitado. “El problema entonces no es la representación o que la decisión sea tomada en forma directa, sino la existencia o no de mecanismo que impongan frenos y controles al poder, para proteger los derechos de las minorías”.

Para finalizar, y en mi opinión personal, para comenzar, debemos apuntar como única y verdadera propuesta significativa a la educación, puesto que se va a constituir en el único medio generador de nuevos modelos actitudinales de los actores sociales comprometidos en esta ardua y difícil tarea de gobernarnos a nosotros mismos. “La estrategia política sugerida para la construcción de sistemas educativos relevantes y efectivos en América Latina es la participación ciudadana en el contexto de la democracia como gobierno” (Benno Sander, 1995).

A la inversa podríamos decir que, para la construcción de sistemas democráticos participativos, es necesario un sistema educativo que forme a la persona como ciudadano. Este es uno de los objetivos de la transformación producida por la Ley Federal de Edu-

cación (24.195) cuyo artículo 6 dice: “El sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y de la mujer con vocación nacional, proyección regional y continental y visión universal, que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa acorde con sus capacidades, guiados por los valores de la vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia, capaces de elaborar por decisión existencial su propio proyecto de vida. Ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad a través del amor, el conocimiento, el trabajo. Defensores de las instituciones democráticas y del medio ambiente”.

Y dentro de la Educación Polimodal: “Preparar para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de ciudadano/a en una sociedad democrática moderna, de manera de lograr una voluntad comprometida con el bien común, para el uso responsable de la libertad y para la adopción de comportamientos sociales de contenido ético en el plano individual, familiar, laboral y comunitario” (Art. 16 inc. a).

“Afianzar la conciencia del deber de constituirse en agente de cambio positivo en su medio social y natural” (Art. 16 inc. b).

... Si así no lo hiciéramos...

#### **BIBLIOGRAFIA:**

Badeni Gregorio. “Formas semidirectas de democracia y reforma de la constitución”. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. 1996.

Bobbio Norberto y otros. “Diccionario Político”.

Constitución de la Nación Argentina y Tratados Internacionales con Jerarquía constitucional. Comentarios a la Reforma 1994 de Javier Armando Lorente. Ediciones Gowa Profesionales. Buenos Aires. 1994.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1996

Constitución de la Provincia del Chaco. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1996.

Constitución de la Provincia de Santa Cruz. Sainte Claire Editora S.R.L. Buenos Aires. 1992.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentada por Colautti Carlos E. Editorial Universidad. 1996.

Convención Nacional Constituyente. Diario de Sesiones. 17a. Reunión. 3a. Reunión Ordinaria. Santa Fe. 26/7/1994.

Fayt Carlos S. "Derecho Político". Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1971.

Fundación América para la Capacitación Política. International Republican Institute. Autores Varios; Krause M. - Molteni M. (coord.). "Democracia Directa". Editorial Abeledo Perrot. 1997.

López Mario Justo. "Introducción a los Estudios Políticos". Tomo II. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1987.

Orlandi Héctor R. "Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado". Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1987.

Romero César E. "Estructuras reales de poder en la República Argentina". Editorial Depalma. Buenos Aires. 1976.

Spota Alberto A. "Democracia Directa y Semi-Directa en Suiza". Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. 1971.