

Compromiso y Participación Ciudadana

Renovar los vínculos entre el Estado y la Sociedad constituye uno de los desafíos que afronta el proceso de las modernas democracias, y por ello la iniciativa de propiciar la participación ciudadana a través de mecanismos efectivos, se enmarca en las políticas públicas con el objetivo de operativizar el principio de democratización de las administraciones públicas, entendidas como organizaciones definidas por un criterio orgánico–funcional.

A los efectos del presente trabajo, adoptaremos un enfoque de CIUDADANÍA ACTIVA, entendida no solo como un status irrenunciable de independencia frente a los poderes del Estado reflejado en un conjunto de derechos y responsabilidades, sino también como el fortalecimiento del sentido de pertenencia e identidad a una comunidad, y a la corresponsabilidad y compromiso con su proyecto social.

En definitiva, se trata de definir un modelo de colaboración voluntaria, según el cual el ciudadano se convierte en un aliado del Estado para, a través de su comportamiento, involucrarse en actividades de interés general.

1–Los Derechos Políticos electorales y no electorales. La Participación política. Su reconocimiento y alcance en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Su tratamiento en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Los derechos políticos son derechos humanos fundamentales que se refieren a la participación del hombre en la organización política del estado, en la cosa común, en la res publicae, vinculan al ciudadano con el estado. Su esencia está dada por la noción de participación, que opera en una doble faz: derecho–obligación.

La participación es un concepto dinámico (debe ser real, amplia, plural, constante) mucho más amplia que el derecho electoral a elegir representantes políticos o a ser elegidos como representantes.

La constitución histórica estableció el principio liminar según el cual el pueblo es titular de la soberanía, pero participa en la acción de gobierno eligiendo sus representantes (preámbulo, art.1, 22 de la CN).

Recién en 1957 la reforma constitucional incorpora la palabra democracia en alusión indirecta (organización sindical libre y democrática– art. 14 bis).

La reforma constitucional de 1994 amplió considerablemente esta perspectiva: se reforzó el principio de soberanía popular –arts 36 y 37 CN–, la opción por la forma democrática de gobierno se tornó más definida–36,37,38 75 inc 19, y se reconocieron instrumentos de participación política (arts.39, 40).

En síntesis, nuestro constitucionalismo transitó por varias etapas:

- Derechos políticos no electorales, se reconocen en la constitución histórica como derechos civiles: derecho a peticionar a las autoridades, derecho de asociación, de adquirir la ciudadanía, derechos no enumerados que permitieron fundar la constitucionalidad de partidos políticos, derecho de reunión, etc.*
- Incorporación de elementos del régimen democrático: Reforma de 1957.*
- Incorporación de tratados internacionales de derechos humanos que incluyen a los derechos políticos electorales y no electorales en una visión global de la participación*
- Reforma constitucional de 1994: reconocimiento expreso de los derechos políticos, fortalecimiento de la democracia como régimen, incorporación de instrumentos de participación política, inclusión de*

tratados internacionales de Derechos Humanos con rango constitucional que incluyen esta órbita de derechos en una concepción más amplia de la participación, reafirmación de la participación como derecho-deber, e incorporación de órganos de control informal de los poderes públicos en defensa de los derechos tales como el Defensor del Pueblo.

Entendemos que la participación política supone una forma de encarar la vida social, que implica decisión, compromiso, y control.

La política en la acepción clásica de la palabra es el interés por las cosas de la ciudad, por la comunidad tomada desde el punto de vista totalizador, y es entonces un derecho- con su correlativa obligación- de la que goza toda persona por el hecho mismo de tener opción; va unida al concepto de responsabilidad hacia uno mismo y hacia el país en el que se vive. Presupone al hombre como sujeto activo de su proceso de cambio.

La Convención Americana de Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica– establece que los ciudadanos gozan –como derechos y oportunidades– de:

–participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos

–votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

–tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

La Ley puede reglamentar el ejercicio de estos derechos y oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Como derechos políticos no electorales, reconoce el derecho de reunión, derecho de asociación, etc., pero también establece que toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

En el mismo sentido, es recepcionado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también incorporado con rango constitucional con la reforma constitucional de 1994.

Un claro ejemplo de participación con la orientación dada por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos precitados, está constituida por la denominada iniciativa popular que fuera incorporada por la Reforma Constitucional de 1994, en el Art., 39 CN. Como bien expresa el Dr. Loñ, Félix constituye una herramienta mediante la cual los ciudadanos peticionan, en forma reglada, el tratamiento de un Proyecto de Ley a fin de lograr la sanción, reforma o derogación de una norma jurídica en la que estén interesados.

Reconoce una limitación material: no pueden ser objeto de ella los proyectos referidos a reforma constitucional, Tratados Internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

La Disposición transitoria tercera de la CN establece que la Ley reglamentaria del instituto bajo análisis debía ser aprobada dentro de los 18 meses de la sanción de la CN.

La ley 24.747 (BO 24/12/1996) disminuyó al 1,5% el número de firmas exigibles para la presentación del Anteproyecto ante la Cámara de Diputados, y admitió que en casos de iniciativas referidas a cuestiones regionales y con alcance también regional, basta con la representación de 6 distritos.

Las iniciativas populares presentadas hasta la fecha, tales como la denominada Ley del hambre más urgente

han contado con una fuerte instalación mediática, que facilitó la captación de las firmas exigibles para su presentación.

La Constitución de la Provincia de Bs. As. garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos (art. 59.1) y establece en su art. 11 último párrafo el deber de la Provincia de garantizar la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social, de garantizar el derecho a solicitar y recibir adecuada información (arts. 12 y 28), de generar ámbitos de participación comunitaria (art.44) así como la plena participación de la juventud (art. 36 inc3) y considera atribuciones inherentes al régimen municipal la constitución de cooperativas de vecinos (art. 192 inc. 8).

Los derechos electorales con base en la población (art. 58), la iniciativa y la consulta popular vinculante y no vinculante (art. 67), el derecho de voto a los extranjeros (art.213), el deber de la ley orgánica de municipalidades de contemplar la posibilidad de que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta (art.211), completan un escenario normativo encaminado hacia la consolidación del régimen democrático.

Tomando en cuenta nuestro marco jurídico fundamental, podríamos establecer en una primera aproximación que:

–La participación es un concepto totalizador que constituye la esencia de los derechos políticos.

–En este sentido, toda participación es política, pero puede asumir diferentes matices: participación electoral (derecho a elegir y ser elegido, derecho a integrar partidos políticos), participación comunitaria (derecho de reunión, de petición a las autoridades, de asociación), y participación ciudadana (derecho a intervenir en las decisiones políticas, en la elaboración y gestión de políticas públicas, etc.)

2 –Participación electoral: El sufragio como elección y el sufragio como decisión. La participación y los partidos políticos. Sistemas electorales.

El sufragio como elección consiste en la libertad de elegir (activo) y ser elegido (pasivo).

El sufragio como decisión, se manifiesta a través de mecanismos como las llamadas formas semidirectas de la democracia que constituye una de las instancias de participación ciudadana.

Su importancia es acogida ya en 1948 por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando establece que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad pública, que se expresa en elecciones auténticas mediante sufragio universal e igual, y que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno y acceder a las funciones públicas.

Un claro ejemplo del sufragio entendido como decisión está constituido por la denominada consulta popular, en la que se integran el plebiscito y el referéndum tal como ha sido recepcionada por la Reforma Constitucional de 1994 (art. 40) .

Si bien, la norma constitucional solo prevé los supuestos de carácter vinculante (voto obligatorio) y no vinculante (voto optativo), la Ley reglamentaria 25.432 (BO 27/6/2001) excluyó de la consulta popular, tanto vinculante como no vinculante, todo proyecto de ley cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente legislado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la Cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación (arts. 1 y 6)

Las características jurídicas del sufragio han ingresado a nuestro derecho interno con la Ley Sáenz Peña, en 1912 y han recibido acogida constitucional con la reforma de 1994: universal, igual, obligatorio y secreto, garantizándose, por otra parte, la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a

cargos electivos y partidarios.

Los partidos políticos, como nexo entre la sociedad y el estado, necesarios para el fortalecimiento del sistema democrático, fueron incorporados por el art. 38 de la CN como instituciones fundamentales del sistema democrático, con competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas, contribuyendo el estado al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires garantiza la competencia exclusiva de los partidos políticos en la presentación de candidatos (monopolio de las candidaturas partidarias), a diferencia de la Constitución Nacional que no alude a la cuestión, dando lugar a un profundo debate, que se manifiesta claramente en la doctrina vertida en el caso Ríos Antonio (Corte Suprema de Justicia de la Nación–1987), ya que abre la puerta a la posibilidad de candidaturas independientes, porque remite el tema a la ley reglamentaria.

La ley nacional 23.298 y sus decretos 2089/92,1682/93,1683/93 y 219/2000 constituyen el marco jurídico orgánico de partidos políticos, el fondo partidario permanente, el aporte por convención, el aporte por boleta electoral y la capacitación de dirigentes.

Cualquier modificación en el proceso de reforma política, que implique proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras (art. 77 2da parte Constitución Nacional).

Los sistemas electorales, en sentido amplio, implican el tratamiento normativo de todos los temas relacionados con la designación de las autoridades por parte de los gobernados: sufragio, fiscalización de elecciones, desarrollo de los actos electorales. En sentido restringido, son los modos de asignar las bancas de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos.

La elección del sistema electoral deberá tomar en cuenta:

- *El debate sobre la reforma del sistema electoral es un debate político antes que una discusión técnica.*
- *Toda normativa electoral debe promover la participación a través de reglas claras, transparentes y accesibles, porque la fortaleza de un sistema democrático está en relación directa con el grado de compromiso de la ciudadanía. Para ello el tema central es qué oportunidad tiene el elector de prever el gobierno que resultará de su voto.*
- *la gobernabilidad del sistema en su conjunto.*
- *la probabilidad de que un partido en el gobierno pueda desarrollar su gestión con un alto grado de eficacia decisional, esto es, la capacidad político–administrativa gubernamental de diseñar, aplicar y mantener durante lapsos suficientes para que se establezcan sus efectividades, un conjunto de políticas públicas destinadas a satisfacer dentro de márgenes razonables las expectativas y demandas básicas de la población.*
- *La superación en el debate de cierto grado de confusión (o se quiere producir reformas en el nivel general del sistema político, o se trata de cambiar la forma en que los diferentes partidos presentan sus candidatos, o como son seleccionados internamente) sobredimensionada en el caso de algunas técnicas –ley de lemas/doble voto simultaneo– que intentan resolver ambos problemas conjuntamente y en un solo momento.*
- *La superación en el debate de cierto grado de desconocimiento de las técnicas y de las consecuencias sobre el sistema político y sobre los partidos.*
- *El federalismo como forma de estado que significa, además, una técnica de vida social, lo mismo que la autonomía municipal, porque parte del principio de que quien mejor conoce las realidades mejor*

puede resolverlas.

- *No existe régimen electoral neutro (siempre beneficia a alguien y perjudica a otro), ni permanente (en función de la realidad circundante), y además no son infalibles (a veces sirven, pero a veces dejan de servir).*

Existen dos procedimientos básicos para la conversión de los sufragios en bancas:

- ***El mayoritario***

Toma como base de reparto a la mayoría, sea absoluta o relativa, quien obtiene la mayor cantidad de sufragios se alza con las bancas en juego, o por lo menos, con la mayoría absoluta.

Se funda en la necesidad de dar estabilidad y continuidad a las instituciones, pone el acento sobre la gobernabilidad.

La circunscripción uninominal es una forma típica de aplicación del principio mayoritario que tiende a la personalización del candidato a elegir.

- ***el de representación proporcional***

Propone un reparto en función de la proporcionalidad lo mas exacta posible entre número de sufragios válidos y numero de escaños a integrar.

Persigue la concreción del principio de que cada ciudadano vale un voto, constituye un compromiso con la equidad.

Exige la llamada lista sábana, sino es imposible realizar un reparto, y presenta el problema de quien elige los candidatos, dando lugar a diversas alternativas: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada, y lista abierta.

La Ley de lemas no hace al principio de representación sino que apunta a un criterio a emplear para la selección de los candidatos (doble voto simultaneo y acumulativo). Ha sido recepcionado en el constitucionalismo provincial.

La Constitución de la Provincia de Bs.As. (arts 60 a 66) establece la proporcionalidad de la representación como regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados tanto para cargos electivos en la Provincia, como para concejales y consejeros escolares en el nivel municipal, y expresamente inhibe la convocatoria a elecciones por menos de 3 en caso de vacantes. Establece la uniformidad de la ley electoral para toda la Provincia, a los partidos como distritos electorales, y a la agrupación de ellos en secciones electorales, no pudiéndose formar sección electoral a la que le corresponda elegir menos de 3 senadores y 6 diputados.

3 –La participación comunitaria: derecho de petición a las autoridades, derecho de reunión, derecho de asociación. Modalidades de participación comunitaria. La participación y su vinculación con los poderes públicos

El derecho de reunión, fenómeno actual, que refiere a la agrupación temporaria de personas en un lugar determinado, previa convocatoria con el objeto de intercambiar opiniones e ideas (asambleas de vecinos) o de ejercer la defensa de sus intereses (ahorristas), y junto con el derecho de asociación constituyen procesos primarios básicos de la participación política, el de reunión implícito en la CN, reconocido por la CSJN en el caso Campaña Popular de Defensa de la Ley 1420 de 1947, expresamente contemplado en el PSJCR pacifico y sin armas, sujeto a restricciones por razones de seguridad nacional, salud, moral publica o libertades de los

demás.

El derecho de peticionar implica la facultad de toda persona física o colectiva a dirigirse a los poderes públicos para reclamar su intervención, compartimos la posición de prestigiosos constitucionalistas respecto a que genera una obligación del estado a brindar una respuesta, en cualquier sentido.

Una de las herramientas fundamentales para el ejercicio de estos derechos, está constituida por el derecho al libre acceso a la información de naturaleza pública, que incluye el acceso por cualquier persona a la documentación integrada por expedientes públicos, minutas de reuniones, o cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos, preserva el conocimiento sobre las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto. No es lo mismo que el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, es más amplio y abarca toda la actividad estatal, se circunscribe al acceso a la información administrada por el estado, y está limitada por la protección de otros derechos, como por ejemplo el derecho a la intimidad. Tampoco resulta lo mismo que el deber del Estado de generar información (véase Ley 25.675).

Su correlato es el deber del Estado de sistematizar la información pública, la responsabilidad de los funcionarios que niegan el acceso a la información cuando se acredita el uso de la información solicitada, y produce una inversión de la carga de la prueba en caso de negativa.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 12 garantiza no solo el derecho a la información, sino también a la comunicación que tienen todas las personas.

La Ley 12.475 de la Provincia de Buenos Aires, reconoce a toda persona que tenga un interés legítimo el derecho de acceder a actos administrativos definitivos, que contengan datos o informaciones, cuya divulgación no se encuentre expresamente prohibida por la ley, salvo actos previos al acto definitivo, los prohibidos expresamente y los casos de protección a la intimidad o al honor, aunque no se contemplan sanciones en caso de incumplimiento de la administración pública.

Asimismo, la ley 11.723 incorpora el derecho a la información vinculada con el manejo de los recursos naturales, y la participación en todos los procesos vinculados con el medio ambiente.

Como fenómeno relevante en términos de participación comunitaria, merece destacarse la aparición y desarrollo de un sinnúmero de organizaciones sociales, no gubernamentales, denominadas tercer sector, sin fines de lucro, dedicadas a los más variados fines de interés social, algunas son de nueva creación, otras han reconvertido sus planteos y sus formas de acción. Su rasgo diferencial en la dinámica de participación es su pretensión de realizar por sí mismos, servicios y prestaciones de interés social y su escasa propensión a insertarse en la organización pública. No son movimientos sociales que tengan una directa finalidad de transformación política, sino grupos organizados que surgen de la sociedad y se plantean actuar en su seno.

Representan una muestra loable del principio de subsidiaridad del Estado, que implica una sociedad civil organizada garantizada por un Estado presente, sin ser por ello, elefántico.

La experiencia más interesante de colaboración consiste en la prestación de servicios por la ONG, sin fines de lucro, con ayuda económica y el control de la administración. A veces asumen la forma del voluntariado o las llamadas asociaciones de autoayuda o las fundaciones como gestoras de servicios con fondos propios. Su fortalecimiento presupone que la gestión se convierte en social con un soporte y un control públicos. A veces, se integran en órganos administrativos de carácter consultivo o de gestión, con el fin de controlar la actividad pública.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido, sobre todo después de la Reforma Constitucional de 1994, la legitimación de estas organizaciones de la sociedad civil para interponer acciones judiciales en defensa de aquellos derechos que hacen al objeto mismo de su constitución como tales

(Fallos 2807/2000, Cámara nacional Electoral confirmada por la Corte).

En cambio, en materia del reconocimiento de la invocación de ciudadano como fundamento de la legitimación la tendencia resulta poco favorable, salvo en algunos casos como en Lorenzo c/ Estado Nacional Fallos 307:2384 (1985) en que el accionante sostuvo su interés como ciudadano argentino, en que no se desmembrara el territorio de la Provincia de Santa Cruz, en virtud del Tratado Paz y Amistad con Chile que dirimía conflictos limítrofes.

4- La participación ciudadana en las decisiones del Estado. Ámbitos de participación: audiencias públicas, presupuestos participativos, participación en los Consejos Consultivos, etc.

- La participación ciudadana no es un fin en si misma, solo puede surgir de la sociedad misma como un medio de alcanzar sus reivindicaciones, pero las administraciones locales deben facilitar cauces de participación y ordenarlos en la manera más efectiva posible. Muchas de las experiencias más eficaces de participación, se producen en la esfera local.
- Las herramientas más modernas representan un mayor énfasis en los cauces de participación individual, es decir aquellos que no necesitan ser mediatizados por organizaciones sociales. Estas Herramientas configuran un plexo de valores, no solo normológicos, sino que se encuentran insertos en la naturaleza de la filosofía política que esta en la base de la Constitución a partir de la Reforma de 1994.
- La transparencia administrativa es condición sine qua non de toda participación eficaz, por lo tanto es necesario asegurar la difusión de la información que la administración posee y garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con las limitaciones que supone todo derecho, que por esencia es relativo y no absoluto.
- Resultan un intento de respuesta a las debilidades de las administraciones públicas actuales cuyas políticas públicas se diseñan a partir del análisis de la gestión, con escasa visualización respecto al proceso de internalización cultural del impacto sobre la ciudadanía.
- Suponen una preocupación por el ciudadano que se manifiestan en la búsqueda de organizaciones públicas orientadas a los resultados entendidos como impacto social, tales como el modelo Británico de las llamadas cartas del ciudadano como método de impacto con base en estándares de calidad.

Las herramientas de participación ciudadana que han comenzado a implementarse en nuestro país han atravesado un proceso desde los niveles locales de gobierno hacia las Provincias y el Estado Nacional. Fundamentalmente, se iniciaron en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, con creciente impacto en la función Legislativa y algunas iniciativas en el ámbito del Poder Judicial.

No podemos dejar de mencionar el Decreto N° 222/2003 que en ejercicio de potestad reglamentaria autónoma el Poder Ejecutivo dictó con relación al procedimiento para el ejercicio de la facultad que el inciso 4 del Artículo 99 de la Constitución de la Nación Argentina le confiere al Presidente de la Nación para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y que extendió recientemente, en cuanto a su aplicación, a través del Decreto N° 588/2003 para la designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación, así como para el nombramiento de los Jueces de los tribunales federales inferiores, el que será extensivo para los funcionarios mencionados en los incisos b), c), d), e) y f) de los Artículos 3° y 4° de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946, tales como los fiscales nacionales.

De modo tal que los profesionales ternados por el Consejo de la Magistratura deberán difundir sus declaraciones patrimoniales (no estarán sujetos a las leyes que impiden conocer libremente el patrimonio de los jueces) y se habilitará un período de consultas sobre las cualidades de los postulantes, que ya habrán pasado el filtro del Consejo de la Magistratura.

Cuando el Ministerio de Justicia recibe una terna de candidatos para un cargo difundirá en Internet, en dos diarios y en el Boletín Oficial el puntaje que obtuvo cada uno en el concurso del consejo y el respectivo

currículum detallado.

Las organizaciones profesionales, académicas o de derechos humanos, así como los particulares, podrán presentar por escrito objeciones o adhesiones a cada uno de los candidatos. Se abrirá un plazo de 15 días desde que se publique la terna en consideración.

Cumplido el período de consultas, el Ministerio de Justicia tendrá que elaborar un informe para el Presidente, analizando también el estado impositivo y previsional de quienes quieren ser jueces, para lo cual se consultará a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El Presidente, en definitiva, será el encargado de elegir a quién propone ante el Senado.

1–Audiencias públicas

Constituye un mecanismo de formación de consenso que encuentra su base constitucional en el art. 42 CN. Propicia un proceso de comunicabilidad entre lo público, lo privado y lo social, y parte de la hipótesis de O'Donnell vinculada al fenómeno latinoamericano de ciudadanía de baja intensidad.

- Se realizan a los fines de la gestión pública
- Representa un espacio de encuentro entre vecinos, sector privado, instituciones técnicas y autoridades gubernamentales.
- Es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, a través de la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de una problemática común.
- Las opiniones que se expresen en la audiencia pública no son vinculantes para las autoridades convocantes, ni aunque existan puntos de vista mayoritarios.

Pueden ser facultativas, obligatorias, a petición de la ciudadanía o convocadas por la autoridad política. Su celebración debe respetar determinadas normas de procedimiento (orden del día, reglamento de funcionamiento, etc.).

En cuanto a sus efectos, algunas son obligatoriamente previas a la adopción de determinadas decisiones por parte de las autoridades responsables, otras obligan a la autoridad a fundamentar la desestimación de las opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta.

A modo ilustrativo, es posible señalar ejemplos en el orden nacional: por Resolución del ENRE se establece el régimen de audiencias públicas para el tratamiento de temas como la modificación de las tarifas y la irrazonabilidad –alegada por los usuarios– de las mismas.

Recientemente, se ha dictado la Resolución 180/2003 que aprueba el Reglamento del Procedimiento de Audiencia Pública, a aplicarse en los casos que determine el Ministerio de Economía en función del avance del proceso de renegociación de contratos de obras y servicios públicos dispuesto por la ley N° 25.561 y el Decreto N° 293/2002, con participación del Defensor del usuario.

Un nuevo paradigma de la administración pública, sustentado en la gestión como característica privilegiada de estándar de eficiencia, presupone la adopción de medidas como, por ejemplo, la Resolución N° 50/2003 de la Superintendencia de Servicios de Salud que aprueba el Reglamento de la Audiencia Pública Anual, como instancia de participación ciudadana en el proceso de rendición de la gestión de la Superintendencia de dichos servicios.

Una modalidad especial del sistema de Audiencias Públicas está constituida por los denominados Documentos de Consulta que representan la puesta a consideración de la ciudadanía de un Anteproyecto de Ley o

Reglamento o Acto Administrativo, previo a su proceso formal de aprobación, para conocimiento y opinión de los interesados, tal como la Resolución N° 87/2003 (publicada en B.O.: 14/02/03) que adopta el procedimiento de Documento de Consulta para el tratamiento de las propuestas formuladas por la Federación Argentina de Transporte Automotor de Pasajeros, en relación con la adecuación de las tarifas de dicho transporte, de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional.

En la Provincia de Buenos Aires, no existe una ley de audiencias públicas, pero existen regulaciones sectoriales que reconocen la audiencia pública en la regulación de procedimientos administrativos especiales, por ejemplo: Ley integral de medio ambiente 11.723, Código de Aguas 12.257, etc.

Una de las experiencias en el ámbito municipal que merece destacarse está constituida por la Ordenanza del Municipio de Gral. Pueyrredón, donde pueden asumir carácter informativo o consultivo; según el asunto, es obligatoria anualmente y con carácter informativo para la aprobación del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos, o para todo asunto que el departamento deliberativo decida tratar con carácter obligatorio. Las consultivas no tienen efecto vinculante para la autoridad convocante.

2–Presupuesto participativo

Su antecedente más referenciado respecto a este mecanismo de participación ciudadana se encuentra en la experiencia llevada adelante por la ciudad de Porto Alegre, donde representa una herramienta informal, por ende, flexible (permite su autorregulación), no institucionalizada legalmente (no tienen ley regulatoria ni la quieren tener), sin embargo constituye un mecanismo permanente, que comprende el control ciudadano sobre la gestión, la priorización de inversiones por opciones predeterminadas puestas a consideración y el control sobre rendiciones de cuentas.

En nuestro país, se halla expresamente contemplado en la Constitución de la Ciudad de Bs. As, en la Carta Orgánica de Ushuaia, e ingresa dentro de la fórmula genérica de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires cuando en su art. Establece

- Resulta un espacio que permite al ciudadano común opinar sobre el gasto, la inversión, los recursos y el control de la actividad financiera del sector público donde se generará una ciudadanía más exigente y más crítica de la gestión del estado.
- Abre un espacio en el proceso del presupuesto con respecto a una parte y en condiciones legalmente establecidas.
- No es vinculante
- En algunos casos prevé la obligación del órgano decisor de fundamentar el apartamiento de las opiniones vertidas en el proceso, genera gran poder del ciudadano cuando se ejerce sobre el control de las rendiciones de cuenta.
- El control es de gestión, esto es, se verifica si los fondos comprometidos fueron aplicados a los programas políticos decididos en el proceso.

3–Parlamentos juveniles:

Experiencia que lleva adelante el Gobierno de la Provincia de Bs. As. , junto a los municipios e instituciones educativas, sus destinatarios son los alumnos del primer y segundo año del polimodal y está abierto a jóvenes representantes de sociedades de fomento, clubes, parroquias o cualquier otra organización barrial. Facilita la investigación y reflexión sobre los problemas de la comunidad, la formulación de proyectos de trabajo, funcionan durante todo el año, cuentan los jóvenes con la ayuda del municipio y las escuelas. El Parlamento elige algunos de los proyectos presentados por las comisiones, que reciben apoyo de la comunidad o de otras organizaciones para ser llevado a la práctica.

4–Consejos consultivos:

Constituyen foros de discusión o de armonización de intereses entre los sectores de la producción y del trabajo. Responden a un criterio de creación de organismos estamentarios formalmente insertados en las instituciones representativas y subordinados a ellas.

Organismos de carácter puramente consultivo creados para asesorar a los órganos representativos que sirven a la tendencia de integración social.

De un detenido análisis del Convenio Marco entre la Provincia de Buenos Aires y cada Municipalidad para la constitución del Consejo Económico–Social, es posible observar:

- Resulta un organismo de carácter no solo consultivo, sino también con competencia de gestión.
- Habilita una competencia abierta toda vez que entre sus incumbencias, están habilitados en temáticas vinculadas a problemáticas Sociales específicas y situaciones de emergencia social (VII)
- Reconoce facultad reglamentaria interna a los Consejos, quienes pueden adoptar modalidades de funcionamiento y modalidades de gestión para el cumplimiento de los objetivos.
- La incorporación de nuevos miembros al Consejo –permanentes o temporarios– se realizará a propuesta de algunos de los integrantes (X). Téngase presente que sus integrantes serán: el Intendente Municipal que asume el rol de coordinador, Representantes de los Bloques del Consejo Deliberante, Sindicatos, Iglesia y representantes de congregaciones religiosas, Centros y Cámaras de Comerciantes y Empresarios, Universidades, Entidades Intermedias, Organismos No Gubernamentales. (IV)
- El Convenio marco se integra con Actas Complementarias que operan como Anexos al Convenio. A través de un Acta Complementaria se podría reglamentar la integración del Consejo de manera tal que implique cuatro estrategias posibles para la representación de género:

5–Foros vecinales de seguridad

La Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires –Ley 12.154–establece el sistema de participación ciudadana en el diseño, ejecución y contralor de la política de seguridad pública a través de la instauración de los foros vecinales, municipales y departamental de seguridad.

6–Mecanismos informales de control en el nivel municipal

A– Defensores ciudadanos

B– Instancias de reclamos

D– Sistemas de atención al vecino

Este trabajo intenta constituir una aproximación temática a las herramientas de participación que vienen transitando un lento pero continuado proceso hacia su institucionalización, esperamos que no se detenga su camino, que en definitiva, consolida el paradigma de una democracia de todos y para todos.

1

Participación Ciudadana:

Una puerta hacia la reconstrucción de la política en un marco de juridicidad.