

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

(FLACSO)

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

*“Participación Política Directa en las Democracias Representativas
Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad
de Buenos Aires”*

DIRECTOR: Juan Manuel Abal Medina

TESISTA: María Laura Eberhardt

laura_rafaela@yahoo.com.ar

Año 2007

ÍNDICE

• Resumen	2
• Introducción	3
• Capítulo I: Repensando la Democracia Representativa Contemporánea a la luz de la Teoría Política Moderna.....	6
• Capítulo II: Demandas de Democracia Directa al interior de las Democracias Representativas Modernas. El conflicto Representación Vs. Participación.....	27
- Norberto Bobbio y el pluralismo de los nuevos centros de poder en las democracias representativas.....	28
- Cecil Macpherson y la búsqueda de un sistema más participativo.....	34
- Giovanni Sartori: el retorno a la dimensión vertical de la política.....	40
- Robert Dahl y los límites a la participación en las modernas poliarquías.....	46
• Capítulo III: Los debates sostenidos en torno a la participación política en los orígenes del Estado argentino	54
• Capítulo IV: Los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires.....	59
<u>Primera Parte:</u> Los Mecanismos de Participación: La Primera Oleada.....	61
- Iniciativa Legislativa.....	61
- Consulta Popular o Referéndum.....	67
<u>Segunda Parte:</u> Los Mecanismos de Participación: La Segunda Oleada.....	73
- Revocatoria de Mandato.....	73
- Audiencia Pública.....	77
- Presupuesto Participativo (PP).....	85
- Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE).....	88
- <u>Anexo:</u> Una curiosidad: Tribuna Popular o Banca 61.....	91
• Reflexiones finales	92
• Bibliografía	99

Resumen:

En la presente tesis se pretende realizar un relevamiento institucional sobre la existencia de los mecanismos de participación ciudadana (Iniciativa Legislativa, Consulta Popular, Revocatoria de Mandato, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo, Plan Estratégico y Tribuna Popular) disponibles en la Ciudad de Buenos Aires, así como una descripción de sus características. Dichos relevamiento y descripción se insertan, de igual modo, dentro de un marco previo de discusión de la literatura clásica y contemporánea acerca de las Democracias Representativas Modernas y la consiguiente “Crisis de Representación” asociada a ellas.

Este trabajo de investigación parte del interés por analizar la influencia que dichos mecanismos ejercen sobre los regímenes democrático-representativos modernos, como canales alternativos para la presentación de las demandas populares, dentro del contexto actual de decadencia de los partidos políticos y de descreimiento y apatía de la ciudadanía respecto de la política y de sus representantes.

Así, el objetivo principal consiste en construir un mapa institucional a nivel de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la legislación nacional, a fin de constatar su grado de apertura e innovación respecto de la incorporación de tales mecanismos. Dicho paso inicial nos permitirá luego evaluar, en futuras investigaciones, su funcionamiento real y aportes concretos para la participación ciudadana en el contexto de crisis antes mencionado.

El estudio es exploratorio y descriptivo y emplea una metodología cualitativa que combina un análisis bibliográfico para la elaboración del marco teórico y la definición conceptual de los mecanismos de participación ciudadana, con un estudio de documentos (Constitución Nacional, leyes nacionales, Constitución de la Ciudad y legislación local) para la elaboración del mapeo institucional.

El aporte original del mismo radica en su presentación detallada y exhaustiva de los mecanismos de participación a disposición de la ciudadanía en la Capital Federal, así como en la especificación de su estado de reglamentación y accesibilidad real para su uso, al tiempo que inserta dicha indagación en el contexto teórico de nuestras democracias representativas contemporáneas y su renombrada crisis, apareciendo como posibles vías alternativas para la canalización de las solicitudes de la población.

Introducción

La presente investigación parte del supuesto de que los mecanismos de participación ciudadana son herramientas “semidirectas” adoptadas por nuestras democracias representativas “impuras” que permiten a los ciudadanos participar en la elaboración y toma de las decisiones públicas, a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa e indirecta¹. Dicho carácter “impuro” es atribuido por el autor a las democracias representativas contemporáneas en razón de la incorporación de estos mecanismos para la participación ciudadana “directa”.

El objetivo de los mecanismos de democracia semi-directa es saldar la brecha creciente entre representantes y representados, *“permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos”*². Su condición semidirecta consiste en que si bien *“estas herramientas involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado, abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía”*, al tiempo que *“su implementación ofrece no sólo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes*

¹ Justo López, Mario (1997): *Manual de derecho político*; Buenos Aires: Depalma; p. 468 y 469.

² Taboada, Julieta (2005): “Democracia Semidirecta en América Latina”; en *Observatorio Electoral Latinoamericano*; P. p. 7; disponible en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/data/2006-04-05-juli-taboada.pdf>; p. 3.

con sus representados, reduciendo la distancia que los separa”³, no hay que descuidar el hecho de que subsisten dentro de las formas representativas indirectas de la democracia, cuyos elementos principales son los partidos políticos y las elecciones de los gobernantes, los que, si bien se encuentran en crisis en la actualidad, son irremplazables en los enormes y complejos Estados modernos.

Dicha definición nos permite enmarcar el estudio de tales mecanismos en el contexto teórico de la democracia representativa; la que fuera ampliamente debatida por sus autores clásicos desde el Siglo XVII en adelante, como forma más o menos deseable pero ineludible de organización política en las sociedades contemporáneas; al igual que reflexionar sobre su utilidad y alcances en el escenario presente de su crisis.

De este modo, la relevancia de tales instrumentos radica en que pueden ser utilizadas como canales alternativos para la expresión de la voluntad popular sobre temas puntuales de su incumbencia, principalmente a nivel de los gobiernos locales donde el vínculo entre gobernantes y gobernados resulta más cercano y visible que a escala nacional.

Evitando recaer en la añoranza de ideales participativos plenos extra-temporales, es importante estudiar la presencia legal de los mecanismos institucionales de expresión popular como un elemento no desdeñable en nuestras democracias contemporáneas, al que dichos instrumentos pueden asistir como vías de acceso complementarias.

Es por ello que este trabajo comenzará, en su **Capítulo I**, con la revisión teórica de la democracia representativa moderna, presentando las diversas posturas, en favor y críticas, que los diferentes autores clásicos y también contemporáneos tuvieron acerca de ella, desde las perspectivas más favorables a la recreación de un tipo de participación directa de los ciudadanos en la asamblea legislativa soberana (Rousseau) o en el espacio público político

³ Ídem; p. 4.

(Arendt), hasta los más fervientes defensores de los sistemas representativos emergidos a la luz del crecimiento y la complejización de los Estados (Montesquieu, Mill, los Federalistas), pasando por lecturas más críticas o precavidas respecto de sus tendencias y resultados (Tocqueville, Weber, Schmitt), o aquellas otras intermedias más conciliadoras entre ambos escenarios (Constant).

En el **Capítulo II**, por su parte, se continuará con el repaso del debate existente respecto de la llamada “crisis de representación” y las demandas por un nuevo y mayor rol de la participación política ciudadana en los contextos institucionales de las democracias representativas existentes, como respuesta a la pérdida de legitimidad de las mismas en función del descreimiento y apatía crecientes por parte de sus ciudadanos. El enfrentamiento “Representación Vs. Participación” o “Democracia Indirecta Vs. Democracia Directa”, será el eje articulador de este apartado.

En la misma línea, el **Capítulo III** continúa el anterior debate pero esta vez desde los lineamientos fundantes del Estado representativo argentino, a fin de conocer el lugar que la participación ciudadana adquirió en nuestro país desde sus orígenes, así como de sentar los primeros trazos del mapeo institucional de la misma a nivel nacional.

El **Capítulo IV** diseña el mapeo institucional nacional y de la ciudad de Buenos Aires respecto de su incorporación de los mecanismos de participación ciudadana, ofrece una definición conceptual y una caracterización general de los mismos, y da cuenta del estado de reglamentación y de algunas apreciaciones específicas de cada uno de ellos.

Para finalizar, en las **Reflexiones finales** se pretende alcanzar una profunda comprensión de la verdadera dimensión y situación actual de tales herramientas, así como del marco teórico-conceptual en el que se insertan, los caminos que condujeron a ellas y sus perspectivas de desarrollo futuro.

Bajo formas de gobierno representativas, sustentadas en la idea base de que “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”, estos diseños institucionales pueden resultar oportunidades centrales para que la voluntad popular eleve su voz más allá de las tradicionales vías electorales.

Capítulo I: Repensando la Democracia Representativa Contemporánea a la luz de la Teoría Política Moderna.

Pensar la *Democracia Representativa Contemporánea* a la luz de la Teoría Política Moderna implica no descuidar, al mismo tiempo, otros dos conceptos estrechamente vinculados con ella: las nociones de *Libertad* y de *República*, las que van de la mano, aunque con diferentes significados y orientaciones, en la obra de algunos de los principales autores de la época tales como Rousseau, Hobbes, Constant, Montesquieu, Mill, los Federalistas, Tocqueville, Arendt, Weber y Schmitt⁴, abocados al desafío de razonar sobre el Estado y esta forma de organización política emergente.

Concientes de la centralidad adquirida en la actualidad por el modo representativo de organización de las repúblicas, así como de la amplia difusión alcanzada por el mismo, en este capítulo se efectuará un acercamiento conceptual a lo que hoy constituye el marco institucional por excelencia para el ejercicio del gobierno democrático en occidente, a partir de la relectura de estos pensadores clave de la era moderna que, desde puntos de vista en parte emparentados y en otra prácticamente divergentes, algunas veces en favor y otras en

⁴ Cabe aclarar que esta selección de autores no pretende ser exhaustiva. Por el contrario, intenta brindar un panorama lo más abarcativo pero a la vez sintético posible de las distintas corrientes de pensamiento inauguradas en la Modernidad y vigentes a nuestros días sobre los sistemas representativos de gobierno y las nuevas democracias asociadas a ellos.

una rotunda crítica, reflexionaron y discutieron en ese sentido, sentando, de ese modo, sus bases de sustento.

Así, uno de los autores clave, absolutamente insoslayable cuando de analizar en forma crítica la *democracia representativa* en comparación con su antecesora, la *democracia directa*, se trata, es **Rousseau**, para quién la *libertad* no es compatible con la *representación política* sino que aquélla, en su connotación más práctica definida como la participación activa de los ciudadanos en la decisión conjunta sobre los asuntos públicos comunes, sólo puede ser realizada en un tipo de organización estatal de *democracia directa*, donde el poder legislativo soberano sea ejercido por todo el pueblo en su totalidad, mientras que el ejecutivo, encargado meramente de aplicar las leyes que aquél dicta, sea simplemente un órgano subordinado a las decisiones supremas de la Voluntad General⁵.

En efecto, este autor meditó acerca de la *democracia* y de la *representación política*, de un modo favorable a la primera en tanto forma de Estado (aunque no de gobierno) pero sumamente crítico respecto de la segunda, fundado en una particular forma de entender la *libertad política* así como de distinguir con claridad las funciones de soberanía (asociada al tipo de Estado) y de gobierno (relativa a la función ejecutiva).

Dicho pensador entiende por *libertad* la autonomía de la voluntad, lo cual políticamente se traduce en la *participación directa* al estilo antiguo de los ciudadanos en la Voluntad General (VG) como miembros del soberano, a través de la votación de leyes que, en tanto súbditos, deberán obedecer en sus vidas privadas. Así, no existe conflicto entre la libertad individual y la autoridad, ya que la primera implica la observancia de normas de las cuáles

⁵ Eberhardt, M. Laura (2005): “La no (?) Representación en la Teoría Política de Rousseau”; C. D. de las *IV Jornadas de Sociología de la UNLP* “La Argentina de la crisis. Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones”, Mesa 20 El Leviatán; Universidad Nacional de La Plata; La Plata; 23 al 25 de noviembre; ISSN 1850-2458, p. 23.

cada individuo puede reconocerse, sin embargo, como autor en la Asamblea soberana. La opción por la obediencia es así libre y autogenerada.

Dicha *libertad* se realiza dentro de un *Estado democrático*, en el que la Asamblea Legislativa, compuesta por todos los ciudadanos, es el cuerpo soberano (*democracia radical* al estilo ateniense de la *democracia directa*). No obstante, como anticipamos más arriba, esto no implica una opción del autor por la *democracia* como forma de gobierno, sino que, por el contrario, la descalifica en ese aspecto.

Efectivamente, Rousseau diferencia las funciones de soberanía (legislativa) y de gobierno (ejecutiva), donde los funcionarios, que conforman la segunda, son también parte de la primera, pero limitados en su ocupación secundaria a llevar a la práctica, particular y concreta, la legislación general aprobada por aquélla. Así, su distinción entre formas de gobierno monárquicas, aristocráticas y democráticas queda ligada solamente al cuerpo de ejecutivos según el número de los mismos, permaneciendo siempre subsumida al tipo de Estado democrático determinado por la VG. Rousseau desestima la forma democrática de gobierno debido a: que cuanto más numerosos son los magistrados más débil es el gobierno; que si el órgano de ejecución coincide exactamente con la autoridad legislativa, la voluntad (particular) del cuerpo, confundida con la VG, no tendrá más actividad que aquella y dejará a la voluntad particular en toda su fuerza⁶; que “*el despacho de los asuntos se hace más lento a medida que se encargan más personas de ellos*”; y que supone cualidades previas muy difíciles de conseguir (un Estado pequeño, gran sencillez de costumbres, igualdad en los rangos y fortunas y poco o nada de lujo).

⁶ Rousseau, J. Jacques; “Del Contrato social” en Rousseau, J. Jacques *Del Contrato social*; Alianza Editorial; Madrid; 1998; p. 89 y 90.

Según el autor “*jamás ha existido verdadera democracia, y no existirá jamás. Va contra el orden natural que el mayor número gobierne y el menor sea gobernado*”⁷. Contrariamente, recomendará una aristocracia electiva, donde el cuerpo soberano y el de gobierno se diferencien: “*resulta el orden mejor y natural que los sabios gobiernen a la multitud en provecho de ella*”⁸.

Esta distinción de intereses y voluntades entre cuerpo legislativo y ejecutivo explica el rechazo a la *Representación* de la VG en Rousseau, ya que todo órgano intermedio que pretenda asumir la representación del pueblo soberano sólo se estará expresando en interés de su grupo reducido, el que, siendo general entre sus integrantes, es particular respecto de aquella Voluntad. Aún más, retomando su concepto de *libertad* como autonomía sostiene que “*en el instante en que un pueblo se da representantes, ya no es libre; ya no es*”⁹. La libertad es un valor absoluto e innegociable¹⁰. Los pueblos modernos son esclavos que, habiendo abolido la esclavitud del trabajo, enajenan su libertad (participación directa en lo público) en manos de sus representantes, para someterse a la esclavitud del ámbito privado.

Así, sólo la VG, inalienable e indivisible, garantiza la búsqueda del bien común. Todo gobierno, para ser legítimo y popular (*República*), debe tener por objeto el bien del pueblo, guiándose en todas las cuestiones por la VG. Su concepción de República no implica ni *Representación* política ni autoridad limitada (ya que súbditos y soberano son los mismos y el soberano que hace la ley no está sujeto a ella). Por el contrario, su modelo apunta a una homogeneidad no pluralista (elemento *democrático* sustantivo), asentada en una similitud material de condiciones y fortunas, opuesta a la moderna *representación* de los intereses sectoriales en el Parlamento. Las normas de la República no son el resultado del interés

⁷ Ídem; p. 93 y 94.

⁸ Ídem, p. 96.

⁹ Ídem; p. 122.

¹⁰ Ídem; p. 32.

particular mayoritario (Voluntad de Todos), sino de una orientación al bien común preexistente en todos y en cada uno de sus ciudadanos (VG).

Una postura contestataria de la anterior y más claramente liberal será la de **Constant**, crítico del concepto “extra-temporal” de *libertad* del ginebrino, asociado a los pequeños estados antiguos de asambleas soberanas que hacían posible tal libertad como “*participación activa y continua del poder colectivo*”. Contrariamente, bajo las nuevas condiciones de los tiempos modernos será necesario para él asumir un significado diferente de la misma, esta vez, en tanto “*disfrute apacible de la independencia privada*”¹¹.

La noción antigua de *libertad*, que “*consistía en ejercer de forma colectiva pero directa, distintos aspectos de la soberanía*”, compatible con “*la completa sumisión del individuo a la autoridad del conjunto*”, era adecuada, para el autor, a las Repúblicas de entonces, “*encerradas en estrechos límites*” y de “*espíritu belicoso*”¹², pero impensable para las extensas naciones modernas, orientadas hacia la paz y el comercio. Además, la abolición de la esclavitud había “*privado a la población libre del ocio que disfrutaba cuando los esclavos se encargaban de la mayor parte del trabajo*”, necesario para “*deliberar a diario en la plaza pública*”¹³, y había concedido al individuo un nuevo rol social que, haciéndolo insignificante ante el todo, le daba nuevas y demandantes funciones en su vida privada.

El desarrollo del comercio y el “*vivo amor por la independencia individual*” por él inspirado, disminuyeron la intervención de la autoridad, vista siempre como “*una molestia y un estorbo*”¹⁴. Asimismo, la completa sumisión del individuo a la soberanía de la

¹¹ Constant, Benjamin; *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos (Conferencia pronunciada en el Ateneo de París, Febrero de 1819)*; Centro de Estudios Constitucionales – Universidad de Valladolid; 1989; p. 4.

¹² Ídem; p. 2.

¹³ Ídem; p. 3.

¹⁴ Ídem.

nación¹⁵, reinante en la antigüedad, se mostraba entonces incompatible con los nuevos beneficios de la independencia individual moderna.

En el marco de la Modernidad los alcances de la *libertad* fueron redefinidos como las “*garantías concedidas por las instituciones*” a los disfrutes privados¹⁶ y el gobierno representativo devino, para Constant, en “*el único que puede proporcionarnos hoy cierta libertad y tranquilidad*” el que, siendo “*un descubrimiento de los modernos*”, “*fue prácticamente desconocido entre las naciones libres de la Antigüedad*”¹⁷.

Su postura era aquí opuesta a la de Rousseau, quién, a su criterio, confundía ambas libertades, causando infinitos males a pesar de sus nobles intenciones, y es que “*al trasladar a la época moderna una extensión del poder social, de la soberanía colectiva, que pertenecía a otros siglos, este genio sublime a quien animaba el más puro amor a la libertad, ha proporcionado sin embargo funestos pretextos a más de una clase de tiranía*”¹⁸

. La independencia individual, primera necesidad de los modernos, no puede ser sacrificada para establecer la libertad política¹⁹. Por el contrario, sostiene que “*pedir a los pueblos de nuestros días que sacrifiquen, como los de antes, la totalidad de su libertad individual a la libertad política, es el medio más seguro para apartarles de la primera y, cuando eso se haya logrado, no se tardará en arrancarles la segunda*”²⁰.

No obstante, el concepto republicano de Constant no se limitará a la defensa del gobierno representativo, sino que postulará asimismo, como freno a la autoridad de dichos gobernantes y como resguardo de la libertad frente a estos, un medio de vigilancia activa y

¹⁵ Ídem; p. 5.

¹⁶ Ídem; p. 4.

¹⁷ Ídem; p. 1.

¹⁸ Ídem; p. 4.

¹⁹ Ídem; p. 6.

²⁰ Ídem.

constante: el derecho liberal de revocatoria de los poderes abusados²¹. Su solución apuntará a la combinación de ambos tipos de libertades bajo el gobierno representativo: la moderna, ligada al ámbito privado del individuo, y la antigua unida a la participación en el poder político, aunque esta vez indirecta, desde el voto, el control y la vigilancia²²: “*Lejos pues, señores, de renunciar a ninguna de las dos clases de libertad de las que he hablado, es necesario (...) aprender a combinar una con la otra*”²³, “*la libertad individual, repito, es la verdadera libertad moderna. La libertad política es su garantía*”²⁴.

Dentro del contexto favorable al sistema representativo, nos encontramos asimismo con **Montesquieu**, quién clasifica las “especies” de gobierno²⁵ no solo por el número de gobernantes (como Rousseau y Hobbes), sino también por “su naturaleza”. Para el autor, toda especie particular de gobierno involucra también, en cierta forma, un tipo de sociedad, la que debe estar en conformidad con la naturaleza (lo que le hace ser) y las características particulares del pueblo al que se aplica, no existiendo una mejor forma de gobierno universal para todos ellos. Cada especie de gobierno tiene asimismo un principio (lo que le hace obrar) propio y característico y sus leyes deben ser tan relativas a su naturaleza como a su principio.

Así, distingue una especie de gobierno *republicana*, que puede ser aristocrática o *democrática*, otra monárquica y otra despótica (que le fuera criticada por Durkheim debido a su naturaleza “viciada” de origen, donde “*el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos*”²⁶, cuyo principio es el temor de los súbditos).

²¹ Ídem; p. 7.

²² Ídem; p. 8.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem; p. 6.

²⁵ Montesquieu; *Del Espíritu de las Leyes*; Editorial Porrúa; México; 2000; p. 8.

²⁶ Ídem.

El gobierno republicano es “*aquél en que el pueblo, o una parte del pueblo tiene el poder soberano*”²⁷. “*Cuando en la República, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una Democracia*”²⁸. El pueblo se constituye, en ciertos conceptos, en el súbdito, y en otros, en el monarca (aunque sólo por medio de sus votos y delegando en sus *representantes* todo lo que no pueda hacer por sí, siendo “*admirable para escoger los hombres a quién debe confiar una parte de su autoridad*” pero “*no para ser gerente*”²⁹).

El principio de la *república democrática* es la virtud política (de todos), consistente en el amor a la igualdad (siendo el sufragio por sorteo propio de su índole y no la elección, la que es aristocrática³⁰) y la igual subordinación a la ley. El lujo atenta contra el espacio público mientras que la frugalidad es la base de su virtud.

Semejante sentido de la *democracia* se perdería tanto si se terminara el aprecio por la igualdad (debido a que “*cuando la virtud desaparece, la ambición entra en los corazones que pueden recibirla y la avaricia en todos los corazones*”³¹) como si se pretendiera una igualdad extrema entre gobernantes y gobernados (anulando la *representación*). Si el pueblo deseara hacer todo por sí mismo la virtud dejaría de existir, ya que, al igual que Rousseau en este aspecto, piensa que cuando el pueblo juzga los asuntos particulares se corrompe. En línea con dicho autor, para Montesquieu, la igualdad natural con que nacen los hombres y que pierden en su ingreso a la sociedad, es recuperada (en el Estado democrático para Rousseau y en la República democrática para Montesquieu) a partir de la acción de las leyes.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem; p. 9.

³⁰ Ídem; p. 10.

³¹ Ídem; p. 16.

Contrariamente, “*cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia*”³². Reina en ella la desigualdad, habiendo personas excluidas de la creación de la ley. La aristocracia es más perfecta en cuanto más se asemeja a una *democracia* y menos en cuanto se parezca a una monarquía. Como uno de sus peligros es la exacerbación de la diferencia, que enfrenta a aristócratas contra el pueblo y a ellos entre sí por competencia y enriquecimiento, requerirá de una virtud menor: la moderación o templanza, “*que, a lo menos, haga a los nobles iguales entre sí*”³³.

Por último, “*el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas*”³⁴. La monarquía, con sus cuerpos intermedios, será no solo el imperio de un único hombre sino el ámbito de constitución de la *libertad política*. En ella existen poderes intermediarios, subordinados y dependientes³⁵ (nobleza, clero) que previenen el despotismo. Su principio es el honor (preconcepto de distinción de cada persona y de cada clase frente a las otras³⁶, propio de los cuerpos intermedios y del monarca), donde cada cual concurre al bien común creyendo servir al bienestar particular³⁷.

Así, la *libertad política* es propia de un gobierno monárquico (y no de una *República*, como suele atribuirse a la *democracia*, confundiendo el poder del pueblo con su *libertad*³⁸) y mixto, con su división en tres poderes y un PL bicameral, donde los mismos se contrapesan y equilibran mutuamente (ya que “*para que no se abuse del poder es necesario que se le ponga límites*”³⁹) pero sin que esto implique una disminución de su potencia (su influencia en este punto alcanzará incluso a los “Federalistas”).

³² Ídem.

³³ Ídem; p. 18.

³⁴ Ídem; p. 8.

³⁵ Ídem; p. 12.

³⁶ Ídem; p. 19.

³⁷ Ídem.

³⁸ Ídem; p. 102.

³⁹ Ídem; p. 103.

Montesquieu asienta el concepto de *libertad* no en hacer lo que se quiere⁴⁰ sino en poder hacer lo que se debe querer y no estar obligado a hacer lo que no debe quererse. En el despotismo no hay libertad porque nunca se está seguro de lo que se debe hacer y querer (lo que depende del capricho del déspota). Dicha libertad no equivale a independencia, sino que, acorde con la idea hobbesiana de libertad dentro del Estado, consiste en el derecho de hacer lo que las leyes permitan y de no hacer lo que éstas prohíban, ya que, de lo contrario, todos tendrían el mismo derecho y no existiría libertad alguna. Finalmente, la libertad está asociada al concepto liberal lockeano de seguridad, en virtud de la cual ningún ciudadano debería de temer a un otro igual.

Como anticipamos más arriba, los **Federalistas** retomarán la idea de Montesquieu de combinar los tres poderes (mezcla más que separación) contra un posible despotismo y abuso por parte de alguno de ellos. Asimismo, pretenderán debilitar al PL (dividiéndolo en Diputados y Senadores), fortalecer el PE, y constituir un gobierno central elegido a partir de la combinación del filtro *republicano* de la elección (la que será también indirecta: el Presidente por Colegio Electoral y el Senado por Legislaturas estatales) con el principio *democrático* del voto popular. La soberanía popular debería ascender desde el pueblo al gobierno central y desde este descender nuevamente hacia los Estados.

Para los Federalistas (como para Mill, Montesquieu, Constant y Tocqueville), la *República* no es en una forma de Estado, tampoco equivale a la *Democracia*, sino que es una forma de gobierno. Implica el *gobierno representativo* como algo opuesto a la *Democracia* directa, entendida en su sentido antiguo de autogobierno del pueblo. El voto popular es así un elemento democrático y no republicano. El principio republicano involucra, por el contrario, la *representación* o delegación del poder de gobierno. Es la

⁴⁰ Ídem.

ausencia de mandato imperativo donde la Asamblea representativa (*Republicana*) constituye un filtro opuesto al pueblo, fuente última de toda soberanía (*Democracia*). La República envuelve así un momento indefectible de *elección de los representantes*, llevada a cabo, no obstante, por “*la gran masa del pueblo americano*”⁴¹.

El representante no representa directamente los intereses de los gobernados (los que, al igual que para Montesquieu, sólo son capaces de elegir a sus gobernantes pero no de gobernar), sino que, como para Mill (quién agrega el voto calificado) y para Montesquieu, tiene la libertad de discernir en lugar de ellos sobre el interés general. El gobierno republicano (representativo), la transferencia del voto de unas clases a otras⁴² y la elección indirecta, constituyen filtros adecuados contra la irrupción de la pluralidad de los intereses particulares en las esferas de decisión (los que son canalizados y expresados de modo indirecto en la Asamblea), así como un reaseguro del ingreso al gobierno solo de los hombres más capacitados para ello (mérito)⁴³, los que, a pesar de no estar atados a mandato imperativo alguno, se mantendrán “*fieles a sus electores*” por gratitud, interés, orgullo y vanidad⁴⁴, en un aseguro adicional de la *libertad*.

De este modo, el objetivo de la Unión de proveer a la seguridad para la libertad y la propiedad⁴⁵ (meta liberal) se lograría a partir de una Constitución que propendiera a la creación de un gobierno central mixto, con sus pesos y contrapesos que, vía la concesión a cada poder de algunas de las atribuciones específicas de los otros (distribución, superposición y mezcla)⁴⁶, aseguraría el control horizontal mutuo de todos ellos⁴⁷, como

⁴¹ Hamilton, A. et. al; *El federalista*; Fondo de Cultura Económica; México; 2000; 243.

⁴² Como los obreros e industriales que dan su voto a los comerciantes en función de su cercanía de intereses para la promoción de los mismos; ídem; p. 139.

⁴³ Ídem; p. 243.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem; p. 5.

⁴⁶ Ídem; p. 204.

⁴⁷ Ídem; p. 219 y 220.

una garantía razonable contra la tiranía (acumulación de todos los poderes en las mismas manos, con independencia de su número)⁴⁸.

Reinterpretando a Montesquieu, se defienden de las críticas postuladas en favor de la completa separación y distinción absoluta de los tres poderes, argumentando que el modelo británico de Constitución en la que aquél se inspiraba no contaba con poderes totalmente separados y diferenciados entre sí, sino que su defensa de la libertad a partir de la distribución de los poderes en distintos magistrados, no excluía una intervención parcial de estos departamentos en los actos de sus semejantes⁴⁹. Asimismo, la organización federal del poder entre gobiernos estatales y nacional⁵⁰, sumaba un segundo control, esta vez vertical, en beneficio de la libertad del titular último de la autoridad: el pueblo⁵¹.

Finalmente, a diferencia del ginebrino y de su defensa de la homogeneidad sustancial democrática, propiciaban la pluralidad (como en una gran nación con sus mayores posibilidades de elegir a los mejores gobernantes), pero en función de una idea similar de protección contra la opresión por parte de un interés minoritario. En efecto, uno en favor de la homogeneidad propia de la VG y los otros en defensa del moderno pluralismo, pero ambos contra la omnipotencia de una minoría, promovían la división y multiplicación de las facciones existentes en la Asamblea, a fin de disminuir su peso individual y predominio potencial en las votaciones.

En la línea de entendimiento de la libertad como acción pública nos encontramos asimismo con el pensamiento de Arendt. Sin embargo, antes de entrar de lleno en su argumentación conviene detenerse en **Tocqueville**⁵², a fin de allanar dicho camino.

⁴⁸ Ídem; p. 205.

⁴⁹ Ídem; p. 205 y 206.

⁵⁰ Ídem; p. 199 y 221-222.

⁵¹ Ídem; p. 200.

⁵² Tocqueville, Alexis (de); *La Democracia en América*; Alianza Editorial; Madrid; 1980.

Efectivamente, este autor entiende la *Democracia* como un fenómeno social (que, de algún modo, impregna también a la política), el que puede ser acompañado o no por instituciones políticas acordes con la *libertad*. Ve el irrefrenable avance del principio democrático de organización social en tanto tendencia igualadora presente en la autopercepción de los hombres modernos, cuya peligrosidad radica en la posible derivación en una tiranía de la mayoría, donde la opinión del mayor número se convierta en ley y acalle las posiciones minoritarias, o en un despotismo de nuevo tipo con su concomitante concentración del poder a partir de un individualismo creciente y un desapego general a la cosa pública.

Libertad e igualdad son dos valores propios de ámbitos diferentes: el orden político para la primera y el social para la segunda. Siendo la igualdad el valor democrático por excelencia, propio de una sociedad en la que sus individuos ya no toleran la mínima instancia de privilegio tras el aniquilamiento del antiguo orden feudal, la libertad pasa a un segundo plano, pudiendo ser incluso sacrificada en manos de un tirano que garantice condiciones de opresión igualitarias para todos antes que soportar la instalación de instituciones libres pero sustentadas en algún orden de diferencia.

El irreversible avance de la democratización social debe ser encausado por instituciones políticas libres (como la división de poderes, el sufragio popular, los legistas), las que, sin contradecir las condiciones generales de igualdad, permitan salvaguardar el espacio de ejercicio de la libertad. Dicha *libertad* es asumida, en clave rousseauniana, como la participación activa en la cosa pública por el ciudadano, desde el ejercicio del interés bien entendido, pero, en esta ocasión, a través de instituciones inmersas en el orden republicano (*representativo* y de equilibrio/control de poderes) como ser: el sufragio universal, las asociaciones civiles, el gobierno municipal, a fin de contrarrestar la tendencia homogeneizadora y la apatía individualista modernas. El autor da así una nueva vuelta al

esfuerzo de Constant de combinar el orden político representativo de los grandes Estados modernos (despreciado por Rousseau) con una libertad al estilo antiguo (a la que adherirá luego Arendt) de participación en la administración de los asuntos comunes.

Esta línea de reflexión en torno a la *libertad* como participación activa en la cosa pública también incluye, aunque con sus matices, el pensamiento de **Arendt**, en el cual libertad y política van de la mano en el proceso de “aparición” del ciudadano en el espacio público y la instalación de un nuevo comienzo en el mundo, ajeno a la lógica instrumental de medios y fines. El espacio de la *libertad* es dicho espacio público, el ámbito propio de la acción, la que, como en la antigüedad, se diferencia de la labor y del trabajo, propios del mundo “no libre” de las necesidades vitales y de la producción de bienes durables.

Efectivamente, la acción política libre está dada por el uso de la palabra entre los hombres, donde aparece la diversidad y es posible el diálogo. De comienzo imprevisible sus consecuencias desbordan el sentido subjetivo y la responsabilidad individual de sus autores, adquiriendo un sentido objetivo y contingente en sí mismo.

En sintonía con Rousseau, su concepto de *República* se asocia a la libertad positiva o participación en lo público, opuesta a la búsqueda del interés personal en el mundo privado, a la *representación* y a la separación gobernante/gobernado. No obstante, su polis no supone de por sí *democracia* sustantiva en tanto igualdad de condiciones materiales⁵³, siendo que el espacio de la igualdad ante la ley o isonomía es una construcción artificial a partir de la cual hombres por naturaleza desiguales pasan a formar parte de un cuerpo de iguales, en un fondo compartido para la aparición pública de la diversidad o el pluralismo, contraria a la tendencia democrática homogeneizadora y centralizadora realizada por el ginebrino y temida por Tocqueville. Para la autora, y a diferencia de este último, igualdad y

⁵³ Arendt, Hannah; *Sobre la Revolución*; Alianza Editorial; Madrid, 2004; p. 39.

libertad van unidas, no como cualidades de la naturaleza humana o de la persona en su mundo privado, sino como atributos convencionales y artificiales, propios de la polis y concedidos por la condición ciudadana⁵⁴.

Por otra parte, Arendt diferenciará *libertad de liberación*⁵⁵, ya que mientras que la segunda se agota en la violencia, necesaria en las revoluciones para fundar la primera pero opuesta a la política (vida en la polis) por su falta de capacidad de palabra⁵⁶, la libertad implica la emergencia del poder entre los hombres cuando están reunidos en la discusión de los asuntos comunes.

La Revolución⁵⁷ americana, debido a su base previa de intensa actividad política de sus habitantes a nivel de las colonias (al estilo rousseauiano y clásico de libertad y acorde con la noción tocquevilliana, pero ahora directa, de participación en el gobierno municipal), se vio a salvo de la necesidad de fundar el *espacio público*, ya existente, del poder y la política, así como ajena al problema de la legitimidad de todo comienzo, sujeto al dilema circular entre poder constituyente y poder constituido. La tradición de ejercicio del poder por parte de sus colonos permitió la fundación exitosa de la *libertad*, pudiendo dedicarse por completo a la creación de la autoridad y de sus instituciones.

Contrariamente, la Revolución francesa careció de un cimiento de poder subsistente tras la abolición de las instituciones feudales y se vio dominada por la violencia tendiente a la liberación del yugo. Fracásó al verse invadida por la voz única e igualitarista de la cuestión social (la pobreza), propia del reino esclavo de las necesidades individuales y ajena al ámbito libre y plural de la política⁵⁸. La compasión de las clases altas por el pueblo bajo

⁵⁴ Ídem; p. 39.

⁵⁵ Ídem; p. 37.

⁵⁶ Ídem; p. 22.

⁵⁷ Concepto novedoso moderno, cuyo fin, a diferencia de la guerra, es y ha sido la libertad y que nos conduce al problema del origen; Ídem; p. 12 y 25.

⁵⁸ Ídem; p. 79.

enarbolada por Robespierre⁵⁹ no suponía el largo y fatigoso proceso de persuasión, negociación y compromiso en que consiste el procedimiento legal y político⁶⁰, sino la reivindicación de una medida expeditiva y directa propia de la violencia.

En el mismo eje liberal de Tocqueville, Constant y Mill sobre la Modernidad y la *Democratización*, en base a su pluralismo y a las amenazas que la uniformización social implicaba para la *libertad individual*, nos encontramos con **Weber**, para quién la secularización posterior a la Reforma Protestante y a la Revolución Francesa implicó un doble movimiento: por un lado, una desespiritualización y desencantamiento del mundo, susceptible de ser concebido por las leyes de la mecánica y de ser calculado y controlado por una racionalidad técnico-instrumental, con su burocratización de todas las esferas de la vida y su amenaza para la *libertad individual* (vista, como para Constant y Mill y no ya para Tocqueville, como el resultado de la racionalización de la religión, y asociada al pluralismo –al igual que para Arendt), y, por el otro, la transformación del individuo en el motor de toda acción con sentido y en el juez último de las acciones morales en el mundo (racionalidad valorativa o sustancial), con su nuevo espacio para tal libertad.

Ambos procesos, mutuamente reforzados, implicaban (al igual que para Constant, Mill y Tocqueville y, en su amenaza al pluralismo, para Arendt pero no para Rousseau) la preocupación por la irrefrenable masificación de las conductas, contraria a la acción racional con arreglo a valores y al espacio individual de la *libertad*. Por otro lado, el autor temía la excesiva burocratización de la vida, en tanto extralimitado avance de la racionalidad formal y del funcionarismo estatal⁶¹, como otro peligro para la *libertad*.

⁵⁹ Ídem; p. 106.

⁶⁰ Ídem; p. 115.

⁶¹ Weber, Max; “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán” en *Escritos Políticos* Tomo I; Folios Ediciones; México; 1982; p. 88.

Weber no rechazaba la *democratización* como proceso de igualación social inevitable ya advertido por Tocqueville, ni la burocratización y estatalidad (fundamental también para Mill, para el ejercicio de una administración no corrupta – aunque en pocas manos- de las masas y para la salvaguarda de la libertad individual) en sí mismas, sino que temía su excesivo avance y extralimitación. Contrariamente, reconocía que en el moderno Estado de masas, el verdadero dominio, que era el manejo diario de la administración, debía estar necesariamente en manos de la burocracia⁶².

Frente a tales desafíos, el autor propondrá un fortalecimiento del *Parlamento* y de los partidos, a fin de canalizar el poder de las masas y los intereses opuestos por medio de la negociación y el compromiso. A diferencia de Schmitt, verá al Parlamento como un elemento imprescindible en las *democracias electivas*, con miras a fomentar consensos partidarios y a constituir mayorías de gobierno, a controlar la burocracia, y como escuela de adiestramiento y selección de jefes políticos carismáticos y responsables⁶³. Dichos líderes debían ser elegidos por medio del voto en forma activa, cesarista y plebiscitaria por parte de las masas, basados en una empatía carismática, y estarían a cargo de la lucha de valores, responsable por la causa y ajena a la tarea burocrática y a su férrea adhesión a la norma. Tal lucha de valores era el ámbito propicio para el pluralismo, fundamental a los fines de la *libertad individual* y opuesto al espacio homogeneizado de los procesos burócrata-democráticos. Al igual que Arendt, concebía a la política como algo más que la garantía de la libertad, siendo principalmente el espacio para su ejercicio.

Finalmente, en la línea hobbesiana de percepción de la *Representación* como relación establecida entre lo social y lo político, que involucra la creación de un pueblo que no pre-

⁶² Ídem; p. 75.

⁶³ Ídem; p. 97 y 105.

existe a ella sino que es creado por el liderazgo político que lo constituye, encontramos, aunque con ciertas diferenciaciones, a **Carl Schmitt**.

Para él toda forma política se compone de dos principios contrapuestos pero combinados en distinta medida: el de *Identidad* y el de *Representación*, a partir de los cuales se realiza el Estado como unidad política (pueblo). El primero, implica la identidad del pueblo existencial en un momento dado consigo mismo: homogeneidad de cultura, creencias, situación geográfica (costado más rousseauiano), mientras que el segundo, pretende representar personalmente, por medio de hombres, la unidad política del pueblo que, como tal, no puede estar presente en identidad real (costado más hobbesiano). Ningún Estado es posible sin alguno de ellos⁶⁴ y ninguna comunidad política se corresponde con uno u otro en estado puro. Norma y decisión son dos elementos igualmente importantes.

A diferencia de Rousseau, acepta la *Representación* personal y pública como mediación objetiva en tanto unidad o forma política que no es producto de la naturaleza sino que se apoya en una decisión humana⁶⁵, la que se halla en manos del soberano en tanto “*representante independiente*”⁶⁶. Al igual que Hobbes, no contempla una escisión entre lo social y lo político. El gobierno representa la unidad de un pueblo como un todo en función de una decisión política (la nación), pero no al pueblo en su realidad natural⁶⁷. Sin embargo, la *representación* nunca es ejercida en forma pura, ignorando al pueblo como principio de *identidad*⁶⁸, sino que toma un carácter existencial⁶⁹: forma parte del proceso constitutivo de la identidad que se está creando.

⁶⁴ Schmitt, Carl; *Teoría de la Constitución*; Alianza; Madrid; 1982, p. 205.

⁶⁵ Ídem, p. 207.

⁶⁶ Ídem, p. 212.

⁶⁷ Ídem, p. 211.

⁶⁸ Ídem, p. 207.

⁶⁹ Ídem, p. 209.

En la forma política *democrática* ambos principios se vinculan en la identidad de gobernantes y gobernados. Como Tocqueville, Schmitt advierte la inevitable expansión de la *democracia* como principio de identidad, la cual, al no poseer contenidos políticos propios, deja lugar a la distinción política específica de amigo-enemigo⁷⁰, la que define la conformación del *pueblo* representado en su unidad por el *soberano*⁷¹.

En la Moderna Democracia de masas, *Democracia y Parlamentarismo*, siendo diferentes, aparecen de la mano⁷². La primera, implica la igualdad basada en la homogeneidad de los iguales (construcción política artificial) y el alejamiento de lo desigual que se presenta como amenaza (decisión soberana sobre el amigo-enemigo, definida en función de la máxima intensidad de un conflicto que pone en riesgo la subsistencia de los iguales). Desde el siglo XIX esa igualdad involucra la pertenencia a una nación, que funda el igual derecho al voto. Por su parte, el *parlamentarismo* se basa en ideas liberales que conciben la igualdad de todos los seres humanos en virtud del nacimiento, quitándole su sentido político y desplazando la desigualdad al ámbito económico⁷³.

En efecto, el *parlamentarismo* se apoya en los principios liberales de la discusión (intercambio de opiniones, con argumentos racionales e imparciales, con miras al convencimiento y sobre el supuesto de homogeneidad de intereses) y la publicidad (protección contra la arbitrariedad), ambos en decadencia en las heterogéneas *democracias* de masas⁷⁴, donde los asuntos públicos son el botín de las negociaciones partidarias secretas de intereses particulares y poderes. Acercándose al ginebrino y en discordancia con Weber,

⁷⁰Schmitt, Carl; *El concepto de lo político*; Alianza; Madrid; 1998; p. 56. Dicha distinción está monopolizada por el soberano y define los límites del Estado en base a la homogeneidad del “adentro”. La decisión política sobre el enemigo es respecto del afuera, del ámbito interestatal, único espacio abierto al pluralismo. Si hay guerra civil, no hay monopolio de la decisión y, por lo tanto, no hay Estado.

⁷¹ Schmitt, Carl; *Teología política*; Struhart & Cía; Buenos Aires; 1985; p. 35-37.

⁷² Schmitt, Carl; *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos; Madrid; 1990, p. 12.

⁷³ Ídem, p. 17.

⁷⁴ Ídem, p. 9.

Schmitt detenta una visión negativa sobre el *pluralismo de valores* y el *parlamentarismo* como forma de gobierno, al que considera en crisis ante su imposibilidad de formar consensos y una auténtica voluntad estatal. En sintonía Hobbes y con el Weber de *El Presidente del Reich* (decepcionado del Parlamento como cuna de liderazgos políticos), sostiene que los órganos legislativos son un reflejo de la pluralidad de los complejos sociales de poder organizados, ante lo cual es necesaria una robusta voluntad política del soberano, apoyada en el elemento democrático plebiscitario, que supere los métodos desintegradores del Estado pluralista de partidos y represente la unidad del pueblo. Como Rousseau, critica al sufragio que disuelve la unidad popular en tanto acto individual y privado y defiende la aclamación pública del liderazgo por parte del pueblo congregado.

Para Schmitt, el Estado Moderno mantiene una conflictiva relación entre *representación* e *identidad*, donde la primera, a diferencia de Rousseau, no siendo en sí contraria a la *democracia* (ya que representantes y representados pueden compartir la base de homogeneidad), es en cambio frágil, y debe buscar nuevos fundamentos que la legitimen ante el avance de la segunda. En coincidencia con el planteo weberiano de “El Presidente del Reich”, sentencia que la única forma posible de convivencia entre una democracia de masas y un orden estatal sostenible será a través de un liderazgo político fuerte que, apoyado en el principio de identidad, haga efectivo el gobierno de las masas.

Tras lo anterior ya no es posible en la actualidad plantear con seriedad la posibilidad de retornar a alguna especie de organización de gobierno al estilo antiguo de las *democracias directas*, sino que, por el contrario, y en concordancia con la perspectiva de la mayoría de los autores modernos de relevancia aquí revisados (Hobbes, Constant, Montesquieu, Mill, Tocqueville, Weber, Schmitt, los Federalistas), nos encontramos inmersos en un ineludible

escenario democrático de tipo *representativo*, al que no podemos soslayar dadas las enormes dimensiones de los modernos Estados, así como la complejidad, heterogeneidad, individualismo y apatía política de sus ciudadanos y sociedades.

No obstante, aceptada la inevitabilidad de la forma representativa de organización de dichos Estados modernos, y asumida la impracticabilidad actual de las utopías rousseauiana y, aunque un tanto atenuada, de Hannah Arendt, quedará por revisar el presente estado de nuestras democracias, a fin de constatar el grado de legitimidad de sus sistemas representativos de gobierno al igual que sus perspectivas futuras de subsistencia.

La llamada crisis de representación por la que tales Estados atraviesan, tan evocada en estos días, aparece, como veremos en el capítulo siguiente, como un contundente cuestionamiento a los cimientos mismos de las *democracias representativas* vigentes, en nombre de un sostenido reclamo por la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, al mejor estilo de la *democracia directa*.

Capítulo II: Demandas de Democracia Directa al interior de las Democracias Representativas Modernas. El conflicto Representación Vs. Participación⁷⁵.

A pesar del notorio triunfo, según advertimos en el anterior capítulo, de la forma representativa de organización de los Estados democráticos modernos, nos encontramos, en la actualidad, con numerosas voces elevadas en contra del percibido “alejamiento” de los representantes respecto de sus representados, así como del criticado abismo subsistente entre los ciudadanos y “la política”.

⁷⁵ Eberhardt, M. Laura (2005a): “Demandas de democracia directa al interior de las democracias representativas modernas: El conflicto Participación vs. Representación”, C. D. del *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)* “Agendas Regionales en Escenarios de conflicto”; Universidad Católica de Córdoba; Córdoba; 15 al 18 de noviembre.

La doble transición perpetrada desde el paso del autoritarismo a la democracia y desde el agotamiento de la matriz Estado-céntrica en América Latina desembocó, para Cavarozzi y Casullo, en el “*síndrome de consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política*”⁷⁶. Su extendido impacto sobre los mecanismos de formación y expresión de las demandas sociales en los partidos políticos alejó a los ciudadanos de la actividad partidaria y debilitó el sustento de la legitimidad institucional del sistema. La lectura que varios autores (como García Delgado⁷⁷) hicieron de estos múltiples movimientos fue la de una transición a un nuevo modelo de representación, el que acompañaba el paso de un estado de bienestar a otro postsocial o neoliberal y se caracterizaba por varios sucesos: el reforzamiento del principio de *representación* por sobre el de la *participación* (más ligada a la percepción sustancialista de la democracia como autogobierno), la presencia de partidos “atrapado”, la creciente influencia de los mecanismos de representación “permanente” (como los sondeos de opinión), y el surgimiento y accionar de nuevas instituciones más participativas.

Tales nocivos efectos dirigidos contra el anterior modelo representativo redundaron en el ampliamente difundido fenómeno de “crisis de la representación política”, con sus diferentes acepciones y contenidos, pero unificado, como a lo largo de este capítulo observaremos, en un resonante pedido en pos de nuevos y diversos espacios participativos para la manifestación directa de la voluntad cívica.

⁷⁶ Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002): “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens; ISBN: 9508083522; p. 15.

⁷⁷ García Delgado, Daniel (1998): “Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina”, en Gaveglio, S. y Manero, E. (comps); *Desarrollos de la teoría política contemporánea*; Rosario: Homo Sapiens; P.p. 117 a 144.

- Norberto Bobbio y el pluralismo de los nuevos centros de poder en las democracias representativas

Norberto Bobbio⁷⁸ detecta la problemática del crecimiento de las demandas de participación ciudadana al interior de las democracias representativas modernas. El autor se enfrenta al dilema de un pedido generalizado de que la *democracia representativa* venga apoyada (e incluso sustituida) por la *democracia directa*, entendido esto como un reclamo por “mayor democracia”.

No obstante, aclara que si por *democracia directa* se entiende la participación de todos los ciudadanos en las decisiones públicas que les afectan, “al estilo rousseauiano”⁷⁹, la petición moderna es insensata, siendo materialmente imposible en sociedades cada vez más complejas como las industriales modernas, y humanamente indeseable. Lo que es más, sostiene que el propio Rousseau estaba convencido de que una verdadera democracia jamás había existido ni existiría jamás, en virtud de una serie de requisitos básicos necesarios imposibles de reunir en su conjunto.

Por lo anterior, Bobbio no cree que haya alguien que, invocando la democracia directa, pretenda hacer una petición semejante a la antedicha. No obstante, se pregunta qué es lo que en realidad se busca cuando se anuncia la fórmula “de la democracia representativa a la democracia directa”.

Para dilucidar este enigma comienza distinguiendo al *Estado Representativo* del *Estado Parlamentario*, y continúa separando al *Estado Parlamentario* de la *Democracia Representativa*, habitualmente confundidos en sus términos. Asimismo, agrega que no toda

⁷⁸ Bobbio, Norberto; *El futuro de la democracia*; Fondo de Cultura Económica; México; 1984.

⁷⁹ Cabe aclarar que la interpretación de la teoría rousseauiana por Bobbio es bastante superficial y criticable, empresa que, no obstante, excede los objetivos y límites de este trabajo.

crítica a la democracia representativa conduce, sin más, a la democracia directa y pretende indagar en las diferentes posibilidades hacia donde aquella pueda dirigirse.

Por otro lado, se introduce en el secular debate sobre la *Representación política*, al que advierte dominado por dos temas conflictivos: los poderes del representante (delegado vs. representante fiduciario), y el contenido de la representación (representación de intereses generales vs. representación de intereses específicos). Para el autor, lo que caracteriza a una democracia representativa es, respecto al quién (primer conflicto), que el representante sea un fiduciario y no un delegado, y respecto al que (segundo conflicto), que el fiduciario represente los intereses generales y no los particulares.

Bobbio deduce de lo anterior dos características de las Democracias Representativas actuales que hacen a la calidad del representante: a) que, en cuanto a que goza de la confianza del cuerpo electoral (fiduciario), una vez elegido deja de ser responsable frente a los propios electores y, por tanto, no es revocable; y b) que no es directamente responsable ante sus electores precisamente porque es llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o de aquella categoría.

La tan fuertemente enarbolada crítica a la democracia representativa en nombre de una democracia “más amplia y democrática” se dirige, según el autor, contra esas dos características mencionadas. Por un lado, la crítica opuesta a la prohibición del mandato imperativo y a la representación concebida como relación fiduciaria, en favor de un vínculo más estrecho entre representante y representado; y, por el otro, el cuestionamiento a la representación de los intereses generales en nombre de la representación orgánica o funcional de los intereses particulares de las diversas categorías.

No obstante, como bien señala Bobbio, “*ninguna de las dos propuestas innovadoras, respecto al sistema representativo clásico, transforma la democracia representativa en*

democracia directa". Y esto es así debido a que la segunda propuesta se limita a reemplazar una forma de representación por otra, mientras que la primera, si bien significa un avance en aquella dirección, no incluye la participación del individuo en la deliberación que le afecta, sino que mantiene la instancia de intermediarios en la misma.

Lo que es más, si entendemos, como el autor, "*que entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay un salto cualitativo*", es posible ver a la representación por mandato como una vía intermedia entre ambas: "*Sólo se puede plantear el problema del tránsito de una a otra a través de un continuum en el que resulta difícil decir dónde acaba la primera y donde empieza la segunda*", y no, según se oye habitualmente, como si se tratara de dos modelos opuestos.

Bobbio se opone a la línea argumental según la cual, desde el siglo XIX, se distinguen, como dos especies diferenciadas de democracia, la directa o pura, por una parte, y la indirecta, impura o representativa, por otra. Un ejemplo de esta última corriente es el de Mario Justo López⁸⁰, quién diferencia ambos tipos de democracia en función del criterio de participación de los ciudadanos en la elaboración y toma de decisiones políticas: si intervienen personalmente por sí mismos o si lo hacen a través de representantes. A esta división bipartita, agrega una tercera especie, en la que se combinan de cierta manera las dos anteriores: un tercer tipo donde aparecen las llamadas "formas semidirectas". Como vemos, esta perspectiva está bastante alejada de la concepción bobberiana.

Para este autor, un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es, en cuanto prevé representantes, una forma de democracia representativa, pero que, como quiera que tales representantes sean revocables, se acerca a la democracia directa (siguiendo con su perspectiva del continuo lineal entre ambos extremos).

⁸⁰ Justo López, Mario (1997): *Manual de derecho político*; Buenos Aires: Depalma.

Precisamente porque entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa propone un continuum de formas intermedias, afirma que *“un sistema de democracia integral puede contener generalmente a todas, cada una según las distintas situaciones y exigencias, porque son, precisamente en cuanto apropiadas a diversas situaciones y exigencias, perfectamente compatibles entre sí”*. Ello implica que democracia representativa y directa no son vistas como dos sistemas alternativos sino complementarios que pueden, y necesariamente deben, componerse recíprocamente en un sistema de *democracia integral*.

En esta última propuesta, el autor se acerca a las posturas mencionadas de Constant y Justo López, de combinar y complementar los atributos de ambos modelos de democracia. No obstante, desde la lectura de su “continuum” esto implicaría un retroceso desde la forma moderna de democracia representativa hacia una instancia anterior de desarrollo de la misma, en la que se incluyeran algunos de los atributos de la democracia directa. La acusación de Constant hacia Rousseau por su anacrónico intento de retroceder hacia paradigmas propios de la antigüedad, es válida respecto de Bobbio. En este sentido, y, aunque la diferencia resulte sutil, encuentro preferible hablar de una combinación de los rasgos propios de dos sistemas alternativos (que pueden dar como resultado un tercero mixto o “semidirecto” al estilo Justo López) que de una vuelta atrás por el camino de transformaciones ocurridas en el orden democrático durante el transcurso de los siglos.

Por otra parte, Bobbio pone de relieve que la democracia directa no es suficiente para nuestros tiempos. Justifica su apreciación considerando que los dos institutos propios de este tipo de democracia (la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referéndum) son insuficientes para que *“cualquier sistema complejo como es el de un*

Estado moderno pueda funcionar sólo con el uno o con el otro, y ni siquiera con ambos conjuntamente”.

Desecha enseguida el primer elemento como característico de las pequeñas ciudades-estado, imposibles de ser reeditadas en la actualidad, y, en cuanto al segundo, reconoce que, siendo de mayor aplicabilidad en nuestras democracias, *“es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias”*, y que *“nadie puede imaginar a un Estado que pueda ser gobernado a través de la continua llamada al pueblo”*.

Por el contrario, comprende el proceso de democratización creciente (planteado en términos de la petición y el ejercicio efectivo de siempre nueva participación), como la expansión del poder ascendente desde la esfera de las relaciones políticas (en que el individuo es considerado como ciudadano) hasta la esfera de las relaciones sociales. En esta línea destaca que *“hoy, el proceso de democratización no consiste tanto en el tránsito de la democracia representativa a la democracia directa, cuanto en el paso de la democracia política a la democracia social”*, en el derrame del poder ascendente desde las esferas políticas hacia el campo de la sociedad civil.

Para el autor, este proceso de desarrollo de la democracia no puede ser interpretado como la afirmación de un nuevo tipo de ella, sino que ha de ser entendido como la ocupación, por parte de formas también tradicionales de democracia (como la democracia representativa), de nuevos espacios dominados hasta ahora por organizaciones de orden jerárquico o burocrático (la gran empresa y la administración pública).

Así, Bobbio desvía el ángulo visual desde el gobierno hacia otros centros de poder de la sociedad civil. *“Nuestras sociedades no son monocráticas, sino policráticas”*, nos advierte, cuestión que retrotrae al tema del pluralismo. De este modo, quita el eje de la discusión en términos de democracia representativa vs. democracia directa, propios del sistema de

gobierno, y lo traslada hacia la consideración de las nuevas sedes, distintas de la política, en las que queda contemplado el derecho a voto. Es esta, para él, la verdadera medida del desarrollo democrático, más allá del criterio numérico de cuántas personas detentan efectivamente el derecho de votar.

Por último, identifica como problema distintivo de la democracia moderna una doble amenaza de abuso del poder: la primera es la dirigida por parte del poder de arriba (contra el que se combate en nombre del poder de abajo) y la segunda es la impulsada por parte del poder concentrado (contra el que se lucha en nombre del poder distribuido).

En sus propias palabras: *“El defecto de la democracia representativa, en comparación con la democracia directa (que consiste en la tendencia a la formación de esas pequeñas oligarquías que son los comités de los partidos) solo puede ser corregido por la existencia de una pluralidad de oligarquías en competencia entre sí. Y tanto mejor si estas pequeñas oligarquías (a través de una democratización de la sociedad civil, a través de la conquista de los centros de poder de la sociedad civil por parte de los individuos cada vez más y cada vez mejor participantes) se hacen cada vez menos oligárquicas y el poder no es sólo distribuido, sino también controlado”*.

Para el autor, lo propio de la democracia moderna (en comparación con la democracia antigua) viene dado por su carácter plural, que conlleva la libertad de disenso de las minorías respecto de las mayorías: *“la libertad de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, la que permite una mayor distribución del poder, lo que abre las puertas a la democratización de la sociedad civil, lo que amplía e integra la democracia política”*.

Claramente, ante las demandas de mayor participación por parte los ciudadanos en las modernas democracias representativas, esbozadas en términos de un “retorno a la democracia directa”, Bobbio aparta la discusión del ámbito propiamente político de

gobierno y la traslada al espacio de la sociedad civil. Es aquí, donde, según el autor, deberá darse la lucha por abrir y desburocratizar numerosas instancias alternativas de poder, en donde los individuos podrán canalizar sus necesidades “participacionistas” y, simultáneamente, oponer una barrera contra el avance del poder “desde arriba” así como de su tendencia centralizadora.

Es decir, opone al poder de los representantes la apertura de viejas (y otras nuevas) esferas de participación de los representados, pero siempre dentro del campo de la sociedad civil. El dilema ya no se presenta, en su propuesta, como una opción al sistema representativo en nombre de la “asamblea soberana”. Todo lo contrario, indica un camino alternativo que pueda conducir a la ampliación de la democracia, pero nuevamente dentro de la esfera social y sin desembocar en la modalidad directa de la misma.

- Cecil Macpherson y la búsqueda de un sistema más participativo

En su consideración acerca de la llamada “*democracia participativa*”, **Macpherson**⁸¹ detecta los orígenes de la misma en el decenio de 1960, en la consigna de los movimientos estudiantiles de la Nueva Izquierda, la que fuera difundida a la clase obrera durante los ’70 a través de las nuevas 35rescriptita35s favorables al control obrero de la industria. La fuerte extensión de la adhesión a una participación considerable de los ciudadanos en la formulación de las decisiones públicas, llevó incluso a varios gobiernos nacionales a acoplarse a dichas demandas, lo que “*hacía pensar que la esperanza de una sociedad y de un sistema de gobierno más participativos sería algo duradero*”.

Respecto de tal *democracia participativa*, nuestro autor afirma que aún no representa un modelo ni muy sólido ni muy específico de democracia. Sin embargo, da por sentado el

⁸¹ Macpherson, Cecil (1998): *La democracia liberal y su época*; Madrid: Alianza Editorial.

valor incuestionable del logro de un sistema más participativo de gobierno, y se orienta, en ese sentido, a la búsqueda de un modo de hacerlo posible dentro de las naciones democrático-liberales de Occidente. A diferencia de la antigua Grecia o de las pequeñas ciudades de Nueva Inglaterra en las que todos sus habitantes se conocían entre sí, los millones de personas que integran los modernos Estados, hacen indispensable algún tipo de *sistema representativo* alejado de cualquier forma de *democracia completamente directa*.

A tal fin, parte del supuesto de que el factor diferencial de clase en materia de participación política, propio del sistema actual, es tanto la causa como la consecuencia permanente de la incapacidad de los estratos inferiores para exponer sus necesidades o para imponer la satisfacción de sus demandas, lo que resulta en un equilibrio apático sumamente anti-participativo. Concluye que la poca participación y la desigualdad social están inextricablemente unidas, al punto que, para que exista una sociedad más equitativa y humana, se hace imprescindible la instauración de un sistema político más participativo. Sobre esta base, restará definir el orden de prioridades: la realización de un cambio en el sistema político para el logro de una transformación en la sociedad, o a la inversa

Por su parte, se opone rotundamente a la posibilidad de recrear algún tipo de democracia directa en la actualidad. Afirma que el moderno progreso de la tecnología informática y de las telecomunicaciones no es suficiente para el logro de una democracia directa a nivel multimillonario. Por el contrario, destaca que lo verdaderamente importante en todo procedimiento de adopción de decisiones es lo referido a quién es el encargado de la formulación de las preguntas.

Varias son las limitaciones que encuentra a la propuesta de formular una nueva especie de democracia directa sustentada sobre dispositivos de tecnología electrónica. Entre ellas destaca, en primer lugar, la dificultad de garantizar a un determinado número de ciudadanos

el derecho de proponer preguntas que después deban someterse electrónicamente a todo el electorado. En este sentido, afirma que *“difícilmente podrían formular los grupos de ciudadanos la mayor parte de las preguntas que haría falta hacer en nuestras sociedades complejas actuales de forma lo bastante específica para que las respuestas constituyeran una directriz clara dada al gobierno”*. Por lo que, aunque se decidiera organizar tal sistema de iniciativa popular, los gobiernos tendrían que seguir adoptando muchas de las decisiones reales.

En segundo lugar, plantea que, *“si no existiera en alguna parte del sistema un órgano cuya función consistiera en reconciliar las demandas conflictivas presentadas por los botones, el sistema se desintegraría en seguida”*. Una característica ineludible de las sociedades contemporáneas, es la coexistencia de demandas conflictivas debido a su reconocida heterogeneidad, hecho que redundaría en exigencias y propuestas incompatibles. Cualquiera de las dos soluciones “posibles” a este dilema (que un organismo ajustara entre sí esas exigencias incompatibles o la formulación de las preguntas de tal modo que exigiera a cada votante un alto grado de perspicacia) son, como bien lo subraya, imposibles de esperar: *“las preguntas más complejas exigirían una reformulación reiterada que dificultaría su canalización por iniciativa popular”*.

Finalmente, se adelanta a la objeción de que si bien es imposible dejar la formulación de todas las preguntas sobre política a la iniciativa popular, por lo menos se podría delegar en ésta la elaboración de interrogantes claros acerca de determinadas cuestiones aisladas. No obstante, insiste en que la iniciativa popular no podría formular preguntas adecuadas acerca de las grandes cuestiones interrelacionadas de la política social y económica general, lo que quedaría indefectiblemente en manos de algún órgano de gobierno. Y, *“a menos que ese órgano fuera elegido, o responsable ante un órgano elegido (...) ese sistema de constantes*

referendums no sería verdaderamente democrático; lo que es peor, al tener la apariencia de ser democrático, con este sistema no se vería cuál es el centro real del poder, lo cual permitiría a unos gobiernos “democráticos” ser más autocráticos de lo que son”.

En conclusión, sostiene que es imposible prescindir de los políticos elegidos, lo que hace indispensable la utilización de la *democracia indirecta* pero, agrega, “*aunque no sea de modo exclusivo*”. El problema que surge entonces es el de cómo hacer que los políticos elegidos sean responsables, ya que ha quedado en claro que la tecnología electrónica no puede aportar la democracia directa.

A lo que sí puede aspirarse, en cambio, es al avance hacia alguna forma de *democracia participativa a escala masiva*. Uno de los requisitos fundamentales para el logro de dicha democracia sería el acompañamiento de este sistema con una serie de transformaciones previas de la sociedad y de la propia conciencia de la gente. Para Macpherson, el problema fundamental no es el de cómo funcionaría una democracia participativa sino el de cómo podemos avanzar hacia ella. Su hipótesis al respecto afirma que “*si se logra llegar a la democracia participativa, el camino recorrido hasta allí nos habrá dado la capacidad para hacer que funcione*”.

Partiendo de un sistema actual no participativo o apenas participativo, correspondiente a una sociedad desigual de consumidores y apropiadores en conflicto, con sus elites políticas competitivas y sus votantes apáticos, plantea la necesidad de alcanzar fundamentalmente dos requisitos previos para el logro de dicha *democracia participativa*, a saber: 1) cambios en la sociedad, lo que implica una gran reducción de la desigualdad social y económica; desigualdad que, hasta el momento, fuera compatible con un sistema no participativo de partidos; y 2) cambios en la ideología dominante, a partir de los cuales las personas pasaran

de verse a sí mismas y de actuar como esencialmente consumidoras a verse y actuar como gente que ejercita sus propias capacidades y goza con el ejercicio y desarrollo de estas.

No obstante, Macpherson no es ajeno a la, según él, “aparente” contradicción que de lo anterior surge. Advierte que si ambos cambios de la sociedad son requisitos previos para la democracia participativa caemos, a primera vista, en un círculo vicioso: no podemos lograr mayor participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de estos últimos si antes no aumenta la participación democrática (ya que la única forma de que las gentes puedan trascender su conciencia de sí mismas como consumidoras y apropiadoras es a través de la intervención efectiva en la acción política conjunta). Sin embargo, plantea que no resulta necesario esperar que uno de los cambios esté completo antes de que pueda iniciarse el otro.

Lo que es más, descubre que ciertas debilidades propias del sistema vigente (aparición de costos no calculados frente a los beneficios puramente económicos, mayor conciencia de las contras de la apatía política, desconfianza respecto del sistema capitalista sobre su capacidad de satisfacer las expectativas de los consumidores a través de la desigualdad social) contribuyen al posible logro de las condiciones previas necesarias para la democracia participativa, conduciendo claramente a una reducción de la conciencia de consumo, a una disminución de la desigualdad de clase y a un aumento de la participación política: “*las perspectivas de una sociedad más democrática no son, de este modo, totalmente sombrías*”. Por el contrario, el camino hacia ella exigirá y alentará, al mismo tiempo, un grado mayor de participación.

Finalmente, el autor propondrá dos modos distintos de organizar una *democracia participativa*, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes en cuanto a que, en cualquier nivel superior al del barrio, ya no es posible prescindir de un *sistema indirecto* o

representativo e instaurar una democracia directa o inmediata. El primer modelo (y más sencillo) es aquél que, habiendo sido satisfechos los requisitos previos, implementaría un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. El problema principal de este modelo sería su exclusión de los partidos políticos.

El segundo modelo, en cambio, partiría de la combinación de un mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con la continuación de un sistema de partidos competitivo, plausible de ser llevado a cabo a través de dos vías: una, por medio de la sustitución de la estructura occidental parlamentaria o presidencial por otra de tipo soviético (concebible con dos o más partidos), y otra, mucho menos difícil de realizar, a partir del mantenimiento de la estructura actual de gobierno y la confianza en que los propios partidos funcionasen por participación piramidal.

De este modo, se garantizaría la vigencia del principio ético democrático-liberal: la igualdad del derecho de todos los hombres y de todas las mujeres al pleno desarrollo y uso de sus capacidades, convirtiendo a dicho patrón de *democracia participativa* en un verdadero sistema de *democracia liberal*.

- Giovanni Sartori: el retorno a la dimensión vertical de la política

Sartori⁸² define a la *democracia* como el gobierno del pueblo y a las *elecciones* como el momento en el que el demos está en acto o en función de gobierno. Afirma que no se trata de una minimización, puesto que el proceso democrático está encapsulado en las elecciones y en el hecho de elegir, y que éstas permiten constatar el consenso. No obstante, reconoce

⁸² Sartori, Giovanni (1990): Teoría de la democracia; Buenos Aires: Ed. REI.

ciertas limitaciones de las mismas como, por ejemplo, el hecho de que posean un carácter discontinuo y elemental, que exista también un amplio margen de discrecionalidad entre las opciones electorales y las concretas decisiones gubernamentales, y que las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión no sean siempre las óptimas.

Sin embargo, para el autor, la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno, por lo que las elecciones son un medio para un fin: *un gobierno de opinión*, un gobierno sensible a y responsable para con la opinión pública. Insiste en que la prueba democrática es la prueba electoral, pues sólo las elecciones expresan un consenso general. Por el contrario, las voces que se dejan sentir por encima y más allá de las elecciones son voces minoritarias o de élites, son las voces de una fracción reducida del pueblo. Hasta aquí, su adhesión al moderno sistema de *democracia representativa* no deja lugar a dudas.

Por otro lado, aborda el fenómeno de la apatía (falta de atención, desinterés, subinformación, percepción distorsionada y total ignorancia) del ciudadano medio, que resulta en una *participación mínima*. Desde el comienzo, desecha los argumentos que responsabilizan de tal situación al proceso de información y que promueven una mayor cantidad y calidad de la misma, ya que esta es ampliamente difundida a través de los medios de comunicación. Asimismo, rechaza las peticiones en favor de una mayor educación y su supuesto impulso a la información e interés por la política. Finalmente, considera la extendida opción por la llamada *democracia participativa* como paliativo de dicho mal, haciendo, en esta ocasión, un estudio más pormenorizado acerca de la misma.

De esta forma, el autor comenzará tratando de delimitar dicha noción, relacionándola con otras afines: a) la *democracia directa*, b) la *democracia de referéndum*, c) la *democracia electoral* y d) la *democracia representativa*.

Respecto del dilema *democracia directa* vs. *democracia representativa* que motiva este trabajo, el autor definirá a la segunda como un tipo de *democracia indirecta* en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo hagan por él. Bajo tal concepción, la *democracia electoral* aparece como una condición necesaria pero no suficiente de esta, ya que puede que en una democracia electoral no se elijan representantes.

La *democracia directa*, en cambio, es calificada como un tipo de democracia que carece de representantes y correas de transmisión representativas, una democracia “autogobernante”. Dentro de esta especie hallamos tanto los niveles observables (reducidos a grupos relativamente pequeños), como aquellos cuya dimensión escapa de la observación directa. No obstante, aclara que aún las democracias directas de menor escala contienen altas dosis de democracia indirecta, siendo que, en realidad, la reunión del demos en ekklesia constituía la parte espectacular, pero no la eficaz, de la política griega. Por lo que, la democracia antigua sólo parcialmente era una democracia directa y auténtica. Asimismo, advierte que en el supuesto de una *democracia directa* mayor que una observable, lo que la convierte en tal cosa es la inferencia de que no se trata de un tipo de *democracia participativa*. Como vemos, la posibilidad de reeditar alguna forma de *democracia directa* en los modernos sistemas representativos no es algo que lo ocupe ciertamente.

A estas clasificaciones tradicionales agrega otras dos: la *Democracia de referéndum* y la *Democracia participativa*. Por la primera, comprende aquella en la que el demos decide directamente sobre los problemas pero sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referéndum. Considera a dicha democracia como una subespecie de la *democracia directa* que, si bien no precisa intermediarios para la decisión ciudadana, carece de la naturaleza directa de las interacciones que implica el debate colectivo. Si bien el referéndum es una herramienta que puede ser utilizada por igual en la *democracia*

representativa, la *democracia de referéndum* implica que la misma sea adoptada como el mecanismo 43rescri por excelencia.

La segunda, en cambio, es defendida por quienes se orientan a la apertura de nuevas instancias de *participación ciudadana*, pero sin descartar totalmente la instancia electoral/representativa. En palabras de Sartori, este tipo de sistema “*no se encuentra en ningún sitio en particular y está en todas partes*”. Orientados por el ideal de la *democracia directa* (con el cual, sin embargo, nunca llegan a hacer coincidir completamente su teoría), sus impulsores rechazan la posibilidad de que la participación electoral pueda ser vista como participación real.

Si por participación se asume una noción de involucramiento o toma de partido autoactiva por parte de la población, nuestro autor acordará con dicho concepto: “*La participación no es un mero ser parte de y aún menos un ser hecho parte de involuntario. La participación es automovimiento y lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), lo opuesto a movilización*”.

No obstante nos advierte, como ya lo hicieron tiempo atrás Rousseau y Constant, que la intensidad del concepto de autogobierno es inversamente proporcional a su extensión en espacio y tiempo. La *participación* puede ser diseñada como una fracción en el sentido de que, a medida que aumenta el denominador, la importancia de cada participante disminuye en forma proporcional. Esto significa que, cuando la extensión aumenta, la *participación* deja de conformar el fundamento último de la democracia (ahora en su formato representativo).

Por este motivo, sentencia que cuanto más insiste el participacionista en su punto de vista, más peligro corre de ser, aun inconscientemente, más elitista que aquel al que combate. Y esto es así porque, bajo las vastas *democracias representativas modernas*, la *participación*

sólo puede ser ejercida por grupos pequeños (para que dicha participación sea real y plena) e intensos (para que se mantengan en el tiempo), siendo este justamente, el significado del elitismo.

Debido a que la tentativa de reconstruir la teoría de la *democracia participativa* sobre la base del concepto de *participación* “o bien nos deja con la *democracia de los grupos reducidos* o con una *teoría y práctica vanguardista del grupo pequeño activo e intenso*”, Sartori propone, en un primer momento, recuperar la teoría de la *democracia participativa*, pero esta vez como una teoría nueva, a partir de una tercera vía, consistente en conducirla en la dirección de la *democracia del referéndum*.

No obstante, pronto descartará también esta opción en base a las numerosas y graves consecuencias que su implementación acarrea para el sistema democrático. Si bien esta “macrodemocracia” sustitutiva de la *democracia representativa* sería actualmente posible siendo que es tecnológicamente factible, el autor subraya como contrapartida varias cuestiones. Entre ellas se encuentran: la problemática (igualmente advertida por Macpherson) de quién sería el encargado de establecer la agenda y de formular los problemas, de que la dimensión de la población con derecho a voto sería tal que la influencia de cada participante resultaría insignificante (por lo que el sentido de ineficacia que el elector de hoy experimenta se reproduciría en el futuro 44rescri de problemas), del establecimiento de un mecanismo de decisión de suma cero (un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría), de que maximiza el conflicto y representa la encarnación no sólo más perfecta sino la menos inteligente de una tiranía sistemática de la mayoría (ya temida por Tocqueville).

Por otra parte, no es ajeno al riesgo de que, si bien la *democracia de referéndum* realizaría el ideal de la *democracia gobernante* (lo que no significa, ciertamente, que todos

y cada uno de los ciudadanos consiguieran satisfacer sus deseos), puede resultar que lo que cada individuo desea para sí mismo termine convirtiéndose, en el conjunto, en algo que nadie quería.

Asimismo, destaca la situación no menos problemática de que la *democracia de referéndum* pondría sobre la opinión pública una carga inconmensurablemente mayor de racionalidad que la que soporta en las *democracias representativas*. En este sentido, “cuando llega el momento de decidir hay que afrontar de plano el problema del conocimiento, el problema del entendimiento competente”.

Dicho problema puede ser salvado o evitado mientras los electores se limiten a elegir a sus representantes (ya que se requiere solamente que las opiniones del pueblo se expongan a la información), lo que no ocurre en el caso de que los votantes sean los que deciden sobre los diferentes problemas (debido a que esta vez se exige que la información apropiada se transforme en conocimiento adecuado). Por lo tanto, es desde la perspectiva del dominio del conocimiento desde la que Sartori pondrá de manifiesto el salto cualitativo que supone el tránsito de la *democracia electoral* a la *democracia de referéndum*. Lo que es más, sostiene que la *participación* se encuentra muy lejos de constituir un proceso de aprendizaje en el sentido previsto por la *democracia de referéndum*, de producir un estado de opinión informado y culto, una ciudadanía que domine cognoscitiva y racionalmente las interconexiones medios-fines.

Por este camino, el autor arribará a dos conclusiones. En primer lugar, una general según la cual la opinión pública, en su existencia real, puede sostener y sostiene el edificio de la *democracia representativa*, ya que la *democracia electoral* pide de la opinión pública poco más o menos lo que ésta ofrece y probablemente puede dar. La segunda conclusión, se refiere específicamente al momento de la verdad, en cuanto a que no podemos seguir

permaneciendo ciegos ante el hecho de que la información no es conocimiento y que a medida de que la política se hace más complicada, el problema es cada vez más el conocimiento (competencia cognoscitiva y control).

A su juicio “*una democracia de referéndum se hundiría rápida y desastrosamente en los escollos de la incompetencia del conocimiento*”, por el contrario “*la democracia electoral aplazaría el problema, porque no requiere que el electorado sea culto y competente*”.

En este sentido, realza el valor de la *democracia electoral* como *democracia gobernada*. Es decir, que el hecho de que las democracias estén gobernadas no resta mérito a la certeza de que sean democracias. Y esto es así debido a que en las comunidades políticas occidentales la opinión pública es una fuerza autónoma, y a que el poder electoral es un poder efectivo. Por otro lado, defiende la necesidad de no confundir demagogia con paideia y creer que por estimular formas activistas de intervención y respuesta nos estamos acercando a los ideales democráticos. Contrariamente, la demagogia se limita a trasladar la soberanía popular de los lugares donde mantiene su capacidad de juicio y razonamiento a aquellos otros donde la pierde.

De este modo, sostiene que se hace imprescindible no sobre ni sub estimar la actuación de la opinión pública: no es impotente ni omnipotente. Hay que tener presente que si bien no conforma una voluntad ilustrada y ampliamente informada sobre la gran diversidad de las cuestiones que hacen al gobierno de un vasto Estado (como pretendería la *democracia de referéndum*), tampoco es una simple masa irracional, dócil e ignorante (como para no servir de sustento a la *democracia electoral*): “*El votante medio raras veces actúa, sino que reacciona. Las decisiones políticas no se generan normalmente en el pueblo soberano, sino que se someten a él. Y los procesos de formación de la opinión no se inician desde el pueblo, sino que pasan a través del pueblo*”.

Finalmente, y luego de descartar por diversos motivos las opciones que dan preponderancia a la dimensión horizontal de la política (en tanto no distinción entre gobernantes y gobernados), pone nuevamente de relieve su aspecto vertical. Para él, la política está relacionada con la estructuración jerárquica de las colectividades humanas (dimensión vertical). Si bien la dimensión horizontal es de gran importancia para las democracias, señala que la misma dejó de caracterizar a la política con la desaparición de la polis griega y no volvió a reaparecer en su teoría y práctica hasta el siglo XIX. Lo propio de la era moderna, por el contrario, radica en considerar la democracia como un sistema de gobierno caracterizado por su estructuración vertical: *“si la democracia electoral compendia de forma típica la disposición horizontal de la democracia, su traducción vertical es la democracia representativa”*.

- Robert Dahl y los límites a la participación en las modernas poliarquías

Una de las grandes transformaciones que derivaron en las modernas ideas y prácticas democráticas según **Dahl**⁸³, fue su traslado desde su sede histórica de la ciudad-estado a la del Estado nación (desde el siglo XVII aproximadamente). Lo trascendental de dicho cambio resultaron ser las variaciones ocasionadas, tanto en las instituciones como en las prácticas democráticas.

Respecto de la *Representación*, el cambio más notorio consistió en que los actuales representantes sucedieron para siempre a la asamblea de ciudadanos de la democracia antigua. Asimismo, la solución de la representación permitió superar las barreras que los límites de la asamblea en una ciudad-Estado imponían al tamaño de la unidad democrática (*la extensión limitada*). Como consecuencia directa del mayor tamaño, algunas formas de

⁸³ Dahl, Robert (1991): *La democracia y sus críticos*; Buenos Aires: Paidós.

participación política quedaron inherentemente más limitadas (*límites a la participación política*). Asimismo, la mayor dimensión estatal, aumentó la *diversidad* interna de sus habitantes respecto de las cuestiones políticas y, con esta, la posibilidad de *conflicto*, tanto a nivel del pensamiento como de las prácticas.

Producto de lo anterior, surgió un conjunto de instituciones propias de la democracia representativa a gran escala (*poliarquía*) que se diferenció completamente de cualquier otra forma de organización política. La proliferación de grupos sociales autónomos e independientes del gobierno (*pluralismo*) así como la *expansión de los derechos individuales*, fueron otros dos corolarios de dichas transformaciones. Sobre este último aspecto, y muy cercano al planteo de Constant, Dahl afirma que la ampliación de los derechos ciudadanos aseguró, en la actualidad, una esfera de libertad personal que no ofrecía la anterior participación en las decisiones colectivas.

Por esto mismo, y respecto de la extendida propuesta de retornar a algún tipo de *democracia directa* (que es lo que nos ocupa en el presente apartado), al igual que los demás autores analizados hasta el momento, Dahl no cree que esto sea posible. Para él, el nuevo reinado de la *poliarquía* destronó para siempre a la asamblea ciudadana. El único modo viable de concebir la *democracia* en la modernidad sería bajo una serie de características propias que acompañan, ya de modo indisoluble, las transformaciones mencionadas: funcionarios electos a cargo del control de las decisiones de política pública; elecciones libres e imparciales; sufragio inclusivo para prácticamente todos los adultos; derecho a ocupar cargos públicos abierto a la mayoría de los anuncios; libertad de expresión; variedad de fuentes de información; y autonomía asociativa, mediante la cual los ciudadanos puedan defender sus derechos a partir de la constitución de asociaciones; todo lo cual fuera resaltado muy en clave tocquevilliana.

A pesar de que, para Dahl, estas siete instituciones no resultan suficientes por sí mismas para hablar de *democracia*, sí son indispensables a los fines de acercarse lo más posible a esta idea bajo la gran escala del Estado moderno. Así, “*si bien las instituciones de la poliarquía no garantizan que la participación ciudadana sea tan cómoda y vigorosa como podría serlo, en una pequeña ciudad-Estado, ni que los gobiernos sean controlados de cerca por los ciudadanos o que las políticas que implantan corresponda invariablemente a lo que desea la mayoría, lo cierto es que vuelven en extremo improbable que un gobierno tome, durante mucho tiempo, medidas públicas que violentan a la mayoría*”. A pesar de que el control que los ciudadanos poseen actualmente sobre sus funcionarios de gobierno sea tanto más débil y difuso que el ejercido en la antigüedad, entre las nuevas libertades y derechos adquiridos en los últimos siglos se encuentra, por otro lado, el de vetar la reelección de los últimos en caso de disconformidad general con sus políticas.

Como vemos, el autor está lejos de confiar ciegamente en la implantación plena del “sueño de la democracia participativa” bajo las condiciones modernas. No obstante, encuentra en los derechos y libertades políticas adquiridas, otras nuevas formas e instancias de expresión de la voluntad ciudadana que permiten ejercer (como mínimo), algún tipo diferente de influencia a nivel del gobierno. Reconoce que una de las consecuencias de trasladar la idea de la democracia de la ciudad-Estado al Estado nacional es que los ciudadanos tienen menores oportunidades de participar plenamente en las decisiones colectivas de las que tendrían en un sistema más reducido, pero descarta, asimismo, las actuales ilusiones sostenidas por ciertas corrientes de idear un nuevo tipo de democracia plenamente participativa a la manera rousseauiana.

Concluyendo, si bien concuerda con la necesidad de buscar una nueva forma de *democracia* que amplíe las oportunidades de *participación* y de *control ciudadano*

(bastante limitadas, por cierto, en las *poliarquías*), no sólo respecto de las unidades más acotadas (donde el proceso democrático podría verse enormemente fortalecido), sino también en las mayores, pone igualmente de manifiesto sus fuertes dudas acerca de cuáles debieran ser los medios propicios de lograrlo.

En síntesis, tanto **Bobbio** como **Macpherson**, **Sartori**, **Dahl** y, como veremos en el capítulo siguiente para el caso histórico argentino, **Botana**, parten de la premisa certera de la instalación y permanencia de las *formas representativas de democracia* en nuestros tiempos, a partir de las cuáles, sin embargo, es posible delinear diferentes alternativas de ampliación de los espacios de *participación ciudadana*, emparentados, esta vez sí, con formas ligadas a los antecedentes clásicos del gobierno popular (aunque ya no tanto aquí para **Sartori**).

La gama de opciones abiertas por dichos autores va desde la búsqueda de un modelo más participativo de gobierno (**Macpherson** y **Dahl**), hasta el fortalecimiento de las actuales democracias electorales (**Sartori**), pasando por la apertura de nuevos centros alternativos de poder, pero al interior de la sociedad civil (**Bobbio**).

Sus argumentos se sustentan, con acierto, sobre datos concretos de la realidad que ni el propio **Rousseau** pudo en su momento descuidar: las enormes dimensiones territoriales de los Estados modernos y el crecimiento monumental de su población, que vuelven imposible (como bien lo señalara **Constant**) el sueño del autogobierno al estilo clásico de la libertad política.

Es por ello que, cuando nos enfrentamos a las cada vez más numerosas voces que claman, de diferentes formas, una mayor cercanía, multiplicidad y accesibilidad de las instancias de decisión sobre los asuntos públicos comunes, es posible, al menos, comenzar desde la base

de un acuerdo elemental: la idea de que lo que está en juego ya no es más la vigencia de la *democracia representativa* en sí misma, sino los modos concretos en los que ésta pueda conceder nuevos espacios institucionales de *manifestación “directa”* al pueblo soberano.

Lo que **Mario Justo López** designa con el nombre de “*democracias representativas impuras*”, es uno de los posibles caminos para llevarlo a cabo. Si por *democracia representativa impura* entendemos la inclusión de *mecanismos de democracia directa* (referéndum, plebiscito, audiencias públicas, revocatoria de mandatos, iniciativa popular, entre otros) en los *sistemas representativos de gobierno*, tenemos que, si bien dichos sistemas no excluyen la centralidad de los representantes (imprescindibles para los tiempos modernos), abren, por cierto, nuevas instancias de expresión de la voluntad popular, fundamentales para la canalización de las nuevas y múltiples demandas emergentes.

Para **Manín** la llamada “crisis de la representación política” por la que muchos observadores consideran se encuentran atravesando los países occidentales en la actualidad, no constituye, en verdad, más que el quiebre de una forma particular de representación⁸⁴, que, al igual que ocurriera hacia fines del siglo XIX y principios del XX con el modelo asociado al tipo-ideal del *Parlamentarismo*, implica el paso hacia una nueva modalidad de la relación representante-representado: la metamorfosis de la *Democracia de Partidos* en la *Democracia de Audiencia*, pero con la conservación de los principios básicos de todo gobierno representativo (elección de los representantes, autonomía parcial de los mismos, libertad de la opinión pública y toma de decisiones a partir de la discusión)⁸⁵.

⁸⁴ Manín, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*; Cambridge: Cambridge University Press; ISBN 0521-45258; p. 196.

⁸⁵ Ídem; p. 197.

Contrariamente, para **Abal Medina**⁸⁶ estamos frente a una crisis de la forma en que se legitiman los gobiernos electorales, dado que la ficción de representación, que fuera útil en sus diferentes modalidades previas, funciona cada vez menos⁸⁷. El autor nos habla, en cambio, de un nuevo tipo de representación (aún un tanto indefinida) de tipo “postsocial”⁸⁸, sustentada en una opinión pública que, como tribunal anónimo, observa y juzga constantemente a sus gobernantes. Frente a la pérdida del rol de liderazgo y de conducción por parte de los políticos, éstos se han transformado en sujetos dependientes y vulnerables a las encuestas de opinión, en las que los ciudadanos modifican en forma continua su voluntad de voto.

Frente a la imprecisión, contingencia y parcialidad que dichos sondeos ponen en evidencia, que convierte a los políticos en “dramaturgos” de la “video-política”⁸⁹ dominados por el ritmo de los medios masivos de comunicación, y en base al creciente cuestionamiento del valor último de la representación bajo nuestras democracias actuales, se hace necesario indagar en otros caminos que, si bien ya no puedan prescindir del sistema representativo, sí, en cambio, logren fortalecerlo y complementarlo.

Entre tales caminos alternativos se nos presenta la opción de multiplicar los espacios institucionales de expresión de la ciudadanía en forma activa: los llamados *mecanismos de democracia directa o semidirecta*. Como propone **Abal Medina**⁹⁰, frente a la permanente sensación de crisis del modelo electoral, entendible como la debilidad de una representación que ha perdido todos sus lazos sociales y donde es impensable el retorno a la

⁸⁶ Abal Medina, Juan Manuel (2004): *La muerte y la resurrección de la representación política*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

⁸⁷ Ídem; p. 108.

⁸⁸ Ídem; p. 108 y 109.

⁸⁹ Sartori, Giovanni (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*; Madrid: Taurus; ISBN 84-306-0273-9; p. 66.

⁹⁰ Abal Medina, Juan Manuel (2004): *La muerte y la resurrección de la representación política*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

“representación social”, “*el camino para reconciliar la política con la sociedad debería consistir en un doble proceso de fortalecimiento de la legitimidad política*”: la adecuación de las viejas instituciones de la democracia representativa de masas al contexto actual (ciudadanizar y personalizar aspectos y ámbitos importantes de nuestros ordenamientos políticos), y la búsqueda de la participación ciudadana activa a partir de la incorporación de los instrumentos propios de la democracia participativa (instituciones clásicas de la democracia entendida como autogobierno)⁹¹.

No obstante, no hay que perder de vista que si bien estos elementos pueden facilitar la canalización institucional de las demandas populares, las que, por otro lado, ya no son representadas en forma satisfactoria por los partidos políticos, esto no significa, por ningún motivo, el abandono o desplazamiento de la democracia electoral moderna defendida por **Sartori** la que, a pesar de las limitaciones que presenta en las condiciones actuales de la sociedad, constituye el único modo viable de gobierno en los grandes Estados.

Asimismo, cabe aclarar que si bien dichos mecanismos pueden brindar espacios interesantes para la identificación de problemas y el diseño, la creación y la implementación de algunas políticas, presentan, como bien lo subrayaran **Macpherson** y **Sartori**, sus propios inconvenientes al momento de ser utilizados en forma frecuente (como el efecto mayoritario de las votaciones, la parcialidad en la formulación de las preguntas, la propensión a la manipulación, entre otros), desvirtuando sus loables objetivos. Finalmente, no debemos olvidar, el carácter apático y desconfiado respecto de la política que mantiene gran parte de la población actual, así como su fragmentación, heterogeneidad y falta de conocimiento sobre los asuntos públicos comunes que dificultan en parte la utilización de tales mecanismos.

⁹¹ Ídem; 119-123.

Es decir, que si bien dichos instrumentos de “autogobierno” pueden ofrecer canales alternativos de participación popular (y este, creo, es el camino sobre el cual se están encauzando nuestras democracias contemporáneas), habrá que tener presente que los mismos se insertan, por cierto, dentro de un marco representativo de gobierno y en medio de un escenario social complejo que de ningún modo garantiza los resultados óptimos esperados.

En esta misma línea, retomaremos, en el capítulo siguiente, la discusión sobre la participación ciudadana en los márgenes del diseño institucional representativo, durante los momentos iniciales de la construcción del Estado argentino.

Capítulo III: Los debates sostenidos en torno a la participación política en los orígenes del Estado argentino.

Para avanzar en la aproximación a nuestro caso concreto de interés dentro del marco del debate, desarrollado en el anterior capítulo, en términos de “Representación Vs. Participación”, pero ya también a fin de dar los primeros trazos de nuestro mapa institucional respecto de la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país y, posteriormente, en la Ciudad de Buenos Aires, realizaré un breve repaso de los primeros debates acontecidos en la Argentina sobre el lugar que correspondería en adelante a la *participación política* dentro del *sistema representativo* de gobierno, a fin de tomar conocimiento de la importancia otorgada a la misma por los padres fundadores desde los orígenes mismos de la *República*.

Es así como **Natalio Botana**⁹² rastrea los comienzos de la *participación política* en nuestro país ya desde el proceso inicial de formación del Estado. En este sentido, afirma que la ruptura de los lazos de dependencia respecto de la corona española, plantearon a los criollos americanos el desafío de establecer nuevas bases de legitimación del gobierno. La fórmula alberdiana buscó, con este fin, combinar la *libertad política* para unos pocos con la *libertad civil* para todos. La grave contradicción (teórica y práctica) surgida entre el principio de legitimidad de la monarquía hereditaria y el de la república electiva, impulsaba al logro de una solución de compromiso.

Los primeros pasos dados en esta dirección, se orientaron hacia un diseño (llamado por unos *republicano* y por otros *demócrata*) que hiciera residir el origen del poder en una entidad más vasta que la de las antiguas aristocracias, el pueblo, al tiempo que proponía una operación mucho más complicada que la hereditaria y burocrática para designar a sus gobernantes, la elección. De este modo, se evitaba la posible fractura con las costumbres políticas tradicionales que tanto preocupaba a las clases y grupos dominantes, frente a la amenaza latente sobre sus reductos conquistados de poder y de prestigio.

Fue Alberdi⁹³ quién, según Botana, dio con la fórmula 55rescriptita que posibilitó la convivencia armónica, al interior de la Constitución argentina, de la desigualdad del antiguo régimen con los principios igualitarios emergentes. Dicha fórmula perduró en el tiempo y otorgó, finalmente, un marco valorativo que sirvió de guía al régimen político implantado en el '80.

Así, el primer espacio abierto a la *participación política* en nuestro país fue, en sus inicios, bastante limitado. La lucha perpetrada entre los valores igualitarios de una

⁹² Botana, Natalio (1986): *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*; Buenos Aires: Hispanamérica.

⁹³ Alberdi, Juan Bautista (2005): *Bases y puntos de partida para la organización política argentina*; Buenos Aires: Ediciones Libertador.

república abierta a todos y los valores jerárquicos de una república restrictiva circunscripta a unos pocos, dio como resultado una ecuación final que fundaba la capacidad de decisión dominante en el poder político central (derechos políticos para una minoría privilegiada), al tiempo que aseguraba un máximo de garantías civiles para toda la población (más allá de su nacionalidad).

No obstante, dicho (pequeño) espacio de *participación política* se concretaría sólo a través de canales claramente indirectos (como lo era la emisión del voto para la elección de los representantes). La incorporación de otras vías más directas de participación popular como el referéndum, el plebiscito, la audiencia pública, entre otras, permanecería aún, y por bastante tiempo, fuera de toda discusión.

Otra de las alternativas adoptadas para la expresión ciudadana, fue una propuesta que comprendía la organización federal del Estado (en línea con los Federalistas y con Tocqueville), consistente en multiplicar las esferas de decisión política a nivel local, a fin de disminuir las dimensiones territoriales de cada una de ellas y acercarlas, de este modo, a los ciudadanos. Dichas instancias menores de gobierno permanecerían, sin embargo, ligadas y subsumidas a una administración central dentro de un régimen unificado.

Finalmente, la división de poderes (en la misma línea, y desde Montesquieu) sería el mecanismo elegido para asegurar la protección de las garantías individuales frente a posibles abusos de poder perpetrados por parte de los gobernantes. La fórmula republicana impuesta por Alberdi pretendía cerrar, de este modo, todo acceso posible al despotismo.

Es así como, el modelo de democracia diseñado en los inicios del Estado argentino, adoptó una forma de gobierno *democrática* cuya legitimidad se sustentaba en la elección de los *representantes* por el pueblo: “*no hay legitimidad posible para el demócrata si ella no proviene del consentimiento popular*”. Para Alberdi, si se optaba por dejar de lado la

manifestación directa del consentimiento popular, los medios elegidos para actualizarlo debían hacerse efectivos, necesariamente, a través de alguna *forma de representación*.

No obstante, la facultad de elegir y de ser elegido para dirigir los destinos del país, fue reducida, en un principio, a unos pocos ciudadanos, los únicos capaces de acreditar los requisitos exigidos a tal fin (ser hombre, mayor de edad, con un cierto nivel económico). Sobre estos requisitos reposaría, por lo tanto, la llamada *libertad política para pocos* frente a la *libertad civil para todos*, promovida por Alberdi.

Por otro lado, la *representación*, vista como una serie de actos mediante los cuales un actor político autoriza a otro a obrar en su nombre o le impone el deber de dar cuenta de su acción, arrastraba consigo nuevos riesgos, los que podían emerger tanto de los conflictos desatados entre facciones adversas como de la demagogia del actor con vocación de representante. Para prevenirlos, nuestro padre fundador propuso mediatizar los modos de elección de los representantes según fuera la importancia del cargo que estuviera en juego. La fórmula alberdiana, fiel al modelo norteamericano, previó que los diputados fueran directamente seleccionados por el pueblo, mientras que los senadores y presidentes debían obtener su título a través de una elección de segundo grado o indirecta, realizada en las legislaturas provinciales o en el seno de un colegio electoral. Sin embargo, y ya fuera por medio del comicio directo o de la elección indirecta, la fuente última de la cual se derivaría toda legitimidad del gobernante estaría dada por el pueblo.

Según Botana, la cuestión residía en saber cuáles eran las fronteras que encuadraban esa entidad llamada *pueblo*, quiénes la componían y quiénes permanecían marginados. En aquél momento, el enfrentamiento se planteaba entre las concepciones alternativas de “pueblo chico” y “pueblo grande”, las que dependerían del lugar donde fuera depositada la facultad de saber elegir: si en un grupo reducido y selecto con ventajas cualitativas o, por el

contrario, en la sabiduría del gran número con ventajas cuantitativas. La respuesta alberdiana sería, como vimos, claramente restrictiva en tal punto.

En este sentido, la fórmula prescribía la coexistencia de dos tipos de república federativa: la república abierta y la república restrictiva. La totalidad, sin embargo, estaría dada por la suma de ambas: “*y mientras en una los que participan mediante el uso de la libertad política, delegarán de modo voluntario su capacidad potencial de mando, en la otra los habitantes afincados en un territorio permanecerán dirigidos por un sistema de control impuesto desde afuera*”.

Como vemos, la preocupación por la apertura de espacios directos de *participación ciudadana* no estaba aún presente en los primeros tiempos del Estado argentino, sino que habría que esperar recién a la reforma constitucional de 1994 para que se concretara la incorporación de los primeros mecanismos de la *democracia semidirecta*. Todo lo contrario, el carácter de *ciudadano*, separado y distinguido del de habitante, se limitaba y circunscribía a un pequeño número de hombres “especiales” investidos con derechos y libertades políticas. Lo que es más, tanto para la elección de senadores como de presidentes, el mecanismo de la democracia representativa por excelencia (la elección de las autoridades) se veía mediatizado por segunda vez con un sistema indirecto de selección.

Las cuestiones que se debatían entonces eran aún más básicas: cómo combinar el principio monárquico hereditario de la corona española, con los nuevos aires de republicanismismo de las revoluciones del siglo XVIII. La instalación de la forma *representativa* de gobierno en territorio argentino, con su fórmula republicana y federal, fue el aspecto que adoptó la *democracia* en esos tiempos. El lugar de la *participación política* ciudadana quedaría circunscripto, en dicho contexto, a la sola emisión del voto y al ejercicio del gobierno por unos pocos privilegiados en el aspecto económico y político.

Habría que atravesar aún un largo camino de batallas acumuladas respecto de la extensión del sufragio y la ampliación del “pueblo”, antes de arribar a las demandas elevadas en la actualidad contra los límites de la *democracia representativa* respecto de la participación popular, y al pedido creciente de instauración de nuevos mecanismos institucionales aptos para el ejercicio del poder soberano en una forma más “directa” para los ciudadanos.

Nuestro próximo paso será entonces el de explorar y analizar los mecanismos de participación ciudadana que efectivamente se han creado, y, en algunos casos, reglamentado, a nivel nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de elaborar un mapeo certero y detallado acerca de las posibilidades institucionales realmente existentes y efectivamente abiertas para la manifestación de las demandas de la población.

Capítulo IV: Los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires⁹⁴.

Frente a la controvertida y aún no saldada discusión acerca del carácter “directo” o “semi-directo” de los mecanismos de participación ciudadana y del tipo de democracia asociado a ellos, en este trabajo adoptamos la definición que los considera como herramientas “semidirectas” incorporadas por nuestras democracias representativas o indirectas. El carácter semidirecto de estos mecanismos radica en su condición de permitir a los ciudadanos participar en la elaboración y toma de las decisiones públicas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa (el debate y la discusión acerca

⁹⁴ Eberhardt, M. Laura (2005c): “Mecanismos de participación ciudadana: elaborando el mapa institucional nacional y de la Ciudad de Buenos Aires”, *III Jornadas de Jóvenes Investigadores* – Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales–UBA; 29 y 30 de septiembre; disponible en http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/principal.htm.

de la cosa pública por parte de los propios ciudadanos en persona –como en la Audiencia Pública, el PP, el COPE, la Tribuna Popular) e indirecta⁹⁵ (las instancias de votación individual y secreta empleadas –como en la Consulta Popular o la Revocatoria de Mandato– y/o su canalización a través de los organismos específicos del sistema representativo como el Poder Legislativo –en el caso de la Iniciativa Legislativa o de la Audiencia Pública misma). Dichas democracias representativas han sido calificadas a su vez como “impuras” en base a su incorporación de tales instrumentos semidirectos para la participación popular no típicamente electoral, indirecta o mediatizada por los representantes, sino personal y “directa” en la gestión de los asuntos comunes.

No obstante, cabe aclarar que existen diversas y hasta contradictorias definiciones acerca de cada uno de estos mecanismos, todas discutibles y claramente asociadas al diseño institucional al que se refieren, no siendo, por tal motivo, taxativas o categóricas en sí mismas.

Por otro lado, los mecanismos de participación aquí analizados incluyen todas las instancias institucionales de expresión positiva de la opinión ciudadana (descartando la participación puramente “negativa” o de control de la acción y omisión por parte de los gobernantes como el “Acceso a la Información”), no mediatizada a través de la “elección de” o “delegación en” sus representantes. No obstante, tal selección no ha sido únicamente respecto de aquellos mecanismos que incorporan una instancia electoral o de votación acorde con el modelo representativo o indirecto de democracia (como la Consulta Popular o la Revocatoria de Mandato), sino también de los que inauguran espacios más “abiertos” de iniciativa, debate y expresión de la ciudadanía, excediendo la opción puramente

⁹⁵ Justo López, Mario (1997): *Manual de derecho político*; Buenos Aires: Depalma; p. 468 y 469.

estructurada y acotada a las opciones por el Si o el No (como la Iniciativa Legislativa, la Audiencia Pública, el CoPE, el PP, la Tribuna Popular).

Finalmente, todos los mecanismos aquí seleccionados para su estudio forman parte de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con la sola excepción de la Tribuna Popular, la que, habiendo sido creada desde el Reglamento Interno de la Legislatura, fue anexada a este trabajo a modo de “curiosidad” debido a la originalidad de la misma y a su compatibilidad con la definición arriba postulada.

Primera Parte: Los Mecanismos de Participación: La Primera Oleada.

Podemos denominar como “primera oleada” de los mecanismos de participación a los primeros espacios de participación ciudadana incorporados con la reforma de 1994 a “*los moldes del constitucionalismo clásico*”⁹⁶ en el plano nacional, a modo de formas semidirectas de la democracia. Ellos son: la Iniciativa Legislativa y la Consulta Popular Vinculante (o Referéndum) y la No vinculante.

- Iniciativa legislativa.

Según Sabsay, la Iniciativa Legislativa o Popular es “*el derecho de los electores (...) para presentar proyectos de ley ante la Legislatura*”⁹⁷. Algunos autores, como Bogdanor,

⁹⁶ Según el cual “*el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución*” (art. 22 de la Constitución Nacional), en Sabsay, Daniel A. (2007): “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”; Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina; Organizada por Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA; Buenos Aires; 14 y 15 de marzo; P.p. 18; disponible en http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf; p. 1.

⁹⁷ Sabsay, Daniel A. (2007): “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”; Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina; Organizada por Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA; Buenos Aires; 14 y 15 de marzo; P.p. 18; disponible en http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf; p. 15.

la consideran, de un modo por cierto cuestionable debido a su excesivo optimismo, como un instrumento que permite reparar los pecados de omisión de la Asamblea Legislativa⁹⁸.

Este mecanismo habilita a un determinado número mínimo de electores a presentar al Congreso una propuesta de ley de su elección. Puede variar de un régimen a otro según los contenidos o materias habilitadas para la presentación de propuestas, en función de la naturaleza de la norma en cuestión (constitucional, legislativa o de menor jerarquía) y en relación con los requisitos para su procedencia. En algunos lugares (Italia, Suiza, ciertos estados de EEUU) va de la mano del referéndum, lo que implica la exigencia de que la propuesta sea sometida a voto popular. En ocasiones, se concede primero al Parlamento la oportunidad de aprobarla pero, si este no lo hace, pasa directamente a juicio del electorado. No obstante, suele ocurrir que la mayoría de los proyectos legislativos que no cuentan con el respaldo legislativo son finalmente rechazados.

Según Pelinka⁹⁹, y aquí nos encontramos con una nueva definición igualmente cuestionable en sus múltiples afirmaciones, las “Iniciativas Ciudadanas” son relativamente espontáneas, plebiscitarias (porque constituyen una coalición de ciudadanos sin un marco organizativo establecido), autónomas (porque tienen que abstenerse de integrarse en partidos políticos o en grupos de presión de existencia permanente), limitadas (porque se concentran en cuestiones precisas) y radicalmente democráticas (porque esgrimen valores democráticos como justificación de las presiones que ejercen)¹⁰⁰.

⁹⁸ Bogdanor, Vernon (1987): Voz "Referéndum e Iniciativa", en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Madrid: Alianza Editorial.

⁹⁹ Pelinka, Antón (1987): Voz “Iniciativa ciudadana” en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*; Madrid: Alianza Editorial.

¹⁰⁰ Este comentario resulta sumamente discutible ya que, de hecho, las iniciativas presentadas hasta el momento poco o nada tienen de espontáneas (los pocos ejercicios de este tipo efectuados en Argentina son un ejemplo), pues requieren mucha organización y no necesariamente son radicalmente democráticas (las iniciativas en Estados Unidos lo demuestran). Tampoco son (ni deberían ser necesariamente) autónomas de los partidos. Además, la palabra “plebiscitaria”, tiene una connotación negativa en la bibliografía sobre el tema.

La reforma constitucional de 1994 incorporó la Iniciativa Legislativa a la Constitución Nacional en su artículo 39. Dicho mecanismo permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley sobre diversos temas de su interés. Sin embargo, exceptúa de su objeto a los proyectos referidos a: reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, los que quedan taxativamente excluidos de la misma.

La presentación de los proyectos de ley correspondiente se realiza ante la Cámara de Diputados, la que funciona como cámara de origen para su tratamiento. No obstante, si se tratara de una materia para la cual la Constitución exige que la cámara inicial sea el Senado (art. 75 inc. 19: proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones), se presume que el proyecto ha de ser igualmente presentado en Diputados y, desde allí, girado al Senado para el comienzo de su trámite¹⁰¹.

Dichos proyectos, deben ser tratados por el Congreso dentro del plazo de un año contado a partir de su presentación. Esta disposición trata de evitar la esterilización de la iniciativa una vez llegada a destino, obligando al Congreso a conferirle tratamiento dentro del término de doce meses (los que, según Bidart Campos, se contabilizan de corrido, sin deducir el tiempo de receso congresional).

Respecto de la exigencia de firmas habilitantes de la iniciativa fija, para la correspondiente norma reglamentaria de este derecho, el establecimiento de, como máximo, un tres por ciento del padrón electoral federal, debiendo contemplar dentro de esa cifra una adecuada distribución territorial de las mismas. Esta última aclaración procura la no exclusión arbitraria o discriminadora de la participación de zonas, regiones o provincias.

¹⁰¹ Bidart Campos, Germán J. (1996): *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo II; Buenos Aires: Ediar.

En cuanto a la legislación vigente al respecto, encontramos la ley N° 24.747 del 27 de noviembre de 1996, que reglamenta el mencionado artículo 39 de la Constitución, la que fuera sancionada luego de vencido el plazo de dieciocho meses (contados desde la aprobación de la reforma) previsto a tal fin en la disposición transitoria tercera. En dicha norma se erige un número mínimo de firmas de ciudadanos del uno y medio por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, el que debe representar a por lo menos seis distritos electorales. Igualmente, prevé que cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito porcentual deberá cumplirse considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que compongan dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos prefijados.

Los requisitos establecidos para la presentación de iniciativas de ley son: la petición redactada en forma de ley en términos claros; una exposición de motivos fundada; nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa; descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular; y los pliegos con las firmas de los peticionantes.

Una vez recolectadas las firmas, la justicia electoral nacional verifica por muestreo su autenticidad. Presentado el proyecto, debe ser girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales donde se decide su aceptación o rechazo. En el primer caso, la iniciativa continúa el procedimiento normal legislativo y ha de ser tratada en el plazo de un año a partir de su aceptación.

En este último punto, vemos que el vencimiento constitucional de doce meses para que el Congreso trate el proyecto, que parece correr desde su presentación en Diputados, es dilatado en la ley; la que le da inicio desde que la cámara lo admite (art. 11), para lo cual se exige previamente una tramitación ante comisiones parlamentarias (art. 8 y 10). En la

tramitación previa, si la Comisión de Asuntos Constitucionales (la primera llamada a intervenir tras la presentación del proyecto) lo rechazara, el art. 9 dice que no se admitirá recurso alguno, quedando la impresión de que se altera el deber de la Cámara de tratarlo, ya que el rechazo bloquea definitivamente la iniciativa.

Por otro lado, como bien señala Bidart Campos, ni la Constitución ni la ley predeterminan qué ocurriría si el Congreso no se expidiera en el plazo de doce meses señalado en el art. 39 o si el proyecto quedara demorado en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Es decir, que en caso de inconstitucionalidad por omisión no existe una articulación expresa de algún remedio para subsanar la omisión. Una alternativa sería la de someter la propuesta al mecanismo de consulta popular.

Finalmente, prohíbe la aceptación para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta, de fondos provenientes de: contribuciones privadas anónimas; entidades nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o empresas que exploten juegos de azar; gobiernos extranjeros; entidades extranjeras con fines de lucro; así como contribuciones superiores a los treinta mil pesos o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Cabe destacar que, si bien este mecanismo obtuvo fuerza legal al ser incorporado a la Constitución y efectivamente reglamentado, el trabajo y recursos que la recolección de las firmas reglamentarias supone, ha desalentado en gran medida la presentación de proyectos legislativos por parte de la población. Asimismo, su fuerza vinculante para obtener tratamiento legislativo es relativizada, ya que su aprobación o rechazo previo queda a exclusivo criterio de la Comisión de Asuntos Constitucionales, sin posibilidad de apelación.

En el ámbito local, vemos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso de sumo interés al momento de considerar la adopción de mecanismos de participación ciudadana en nuestro país. En efecto, la Constitución de la Ciudad Autónoma del año 1996 dedica uno de sus títulos a los “Derechos políticos y participación ciudadana”, en el que incluye varias de estas herramientas, como la mencionada iniciativa popular (art. 64).

A diferencia de lo estipulado por la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad exige expresamente el requisito mínimo del uno y medio por ciento del padrón de la ciudad para poner en práctica este derecho. Asimismo, sostiene que los proyectos presentados por dicha vía, *“una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución”*. La misma dispone del plazo de un año para sancionar o rechazar la iniciativa, contado desde el momento de su ingreso. Finalmente, quedan excluidos iguales temas que a nivel nacional, aunque sin mencionar la materia penal, ya que no es un atributo delegado en manos de la Ciudad.

La puesta en práctica de este mecanismo fue reglamentada por la ley N° 40 de 1998. Los requisitos formales para su presentación son: que el texto de la iniciativa debe estar articulado en forma de ley con los fundamentos que expongan los motivos del proyecto, y que debe figurar la nómina del o los Promotores/as. Cabe aclarar que dichos promotores son aquellos electores de la Ciudad que inician la promoción del proyecto y la recolección de las firmas, no pudiendo convertirse en tales quienes hubieren sido investidos de iniciativa por la Constitución local (PE, PL, CoPE). Estos promotores designan a su vez a un representante encargado de presentar el proyecto ante el Organismo de Implementación.

Por otro lado, distanciándose del nivel nacional, dispone que la Legislatura debe establecer una unidad administrativa que actúe como Organismo de Implementación, encargado de asistir a la ciudadanía para la correcta presentación de los proyectos de

iniciativa popular; recibir dichos proyectos; constatar, en consulta con la Comisión de Asuntos Constitucionales, que el proyecto no verse sobre materias vedadas constitucionalmente o que no sean de competencia propia de la Legislatura; y verificar que cumpla con los requisitos de la ley.

Un elemento importante es que las firmas recolectadas no deben poseer una antigüedad mayor a los doce meses anteriores a la fecha de presentación ante el Organismo, las que son verificadas en su autenticidad por muestreo a través del Tribunal Electoral (aún inexistente). En caso de que las irregularidades no superasen el diez por ciento del total (cifra que desestimaría la presentación) el proyecto adquiere estado parlamentario.

Asimismo, se contempla la promoción en carteleras y otros medios gráficos, televisivos, radiales, o informáticos del Gobierno de la Ciudad y de la Legislatura, de todos aquellos proyectos de iniciativa debidamente formulados que hubieren reunido un mínimo de cuatro mil firmas, de modo de facilitar la recolección de los avales restantes, innovación importante respecto de la reglamentación nacional a la hora de su puesta en práctica.

Posteriormente, la Comisión de Asuntos Constitucionales sería la encargada de dictaminar sobre su admisibilidad formal (existiendo la posibilidad de que se subsanasen los errores formales existentes) luego de la cual continuaría el procedimiento regular. Cabe resaltar, sin embargo, que, en contraposición con lo que sucede a nivel nacional, esta reglamentación no impone la necesidad de aprobación o rechazo previo por parte de esa Comisión.

Una diferencia central con la legislación nacional es que esta vez sí se determinan procedimientos para subsanar un posible incumplimiento por parte de la Legislatura de su obligación de tratar el proyecto dentro del plazo de un año. En este sentido sostiene que, habiendo transcurrido once meses de estado parlamentario sin que el proyecto tuviera despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria

siguiente. Otra opción es que, reuniendo el proyecto la firma de más del quince por ciento del padrón electoral del distrito, y habiendo transcurrido doce meses sin tratamiento legislativo, el Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio. Esto último, agrega un componente imperativo de mayor fuerza, aunque el mínimo del quince por ciento del padrón es un requisito sumamente difícil de alcanzar.

- Consulta Popular o Referéndum.

Es una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto, el que puede ser consultivo o decisorio. En algunas legislaciones, se concibe que la iniciativa de la convocatoria sea también una decisión de la ciudadanía (referéndum no controlado). Según Lijphart, este mecanismo implica que, en lugar de que el poder de hacer leyes recaiga exclusivamente en el Legislativo, los votantes sean convocados a fin de aprobar o rechazar proposiciones de ley, las cuales pueden ser, en los diferentes regímenes, normas regulares o enmiendas constitucionales¹⁰². Constituye un instrumento de prudencia que ofrece al electorado, concebido como la fuente última de poder político, un mecanismo de control adicional al gobierno. Para Bogdanor, y una vez más desde una visión sobradamente optimista, sirve para reparar los pecados de acción de la Asamblea Legislativa¹⁰³.

Nuevamente para Lijphart, un referéndum puede ser prohegemónico o antihegemónico, según sean sus consecuencias de apoyo o rechazo al régimen. La mayoría de los referendos son controlados (convocados por el gobierno) y prohegemónicos¹⁰⁴. Otras clasificaciones posibles son: referidas a la eficacia normativa: constituyente (aprobación de una

¹⁰² Lijphart, Arend (1984): *Las democracias contemporáneas*; Barcelona: Ariel.

¹⁰³ Bogdanor, Vernon (1987): Voz "Referéndum e Iniciativa", en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Madrid: Alianza Editorial.

¹⁰⁴ Lijphart, Arend (1984): *Las democracias contemporáneas*; Barcelona: Ariel.

constitución), constitucional (revisión de la Constitución), legislativo o administrativo (concerniente respectivamente a leyes o a actos administrativos); referidas a la eficacia territorial: nacionales o locales; y según su mayor o menor necesidad de la intervención popular: facultativo (tal intervención puede faltar sin que dicha falta tenga consecuencias sobre el acto) u obligatorio (si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto)¹⁰⁵.

Por su parte, Gemma sostiene que, en general, se asume que referéndum y plebiscito son sinónimos, pudiendo solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término: el concepto de plebiscito se utilizó mayormente para indicar sucesos excepcionales, fuera de las previsiones constitucionales (donde las constituciones mencionaban con más frecuencia al *referéndum*)¹⁰⁶.

Al igual que con la iniciativa legislativa, la reforma constitucional de 1994 incorporó la Consulta Popular a la Constitución (art. 40) en sus dos alternativas: de resultado vinculante (y voto obligatorio) y no vinculante (y con participación voluntaria), como otra forma de democracia semidirecta. A través de la primera, se concede la posibilidad de someter a la opinión ciudadana cualquier proyecto legislativo, el que, de resultar con voto afirmativo, se convierte automáticamente en ley (vinculante). La iniciativa pertenece exclusivamente a la Cámara de Diputados, debiendo realizarse a través de una ley que no puede ser vetada a tal efecto. El voto de la ciudadanía es, en este caso, obligatorio. La segunda, en cambio, es de voto voluntario y reconoce la facultad tanto del Congreso como del Presidente de la Nación de convocarla dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, sus resultados no generan obligatoriedad para las autoridades a cargo.

¹⁰⁵ Gemma, Gladio (1982): Voces "Plebiscito" y "Referéndum", en Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (dirs.), *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.

¹⁰⁶ Ídem.

A pesar del silencio del artículo 40 sobre las materias excluidas de la consulta, se supone que son las mismas que para la iniciativa (tratados internacionales, tributos, presupuestos, reforma constitucional y materia penal)¹⁰⁷. Asimismo, se exceptúan los proyectos cuya sanción se encuentra especialmente reglada por la Constitución mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

La ley que regula el ejercicio de la consulta popular vinculante y no vinculante es la N° 25.432, del 23 de mayo de 2001. Según ésta, la primera, resulta válida y eficaz solo si votó al menos el treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional. Si un proyecto de ley sometido a consulta popular vinculante obtiene la mayoría (se supone “simple”, ante la falta de especificación) de votos válidos afirmativos, se convierte automáticamente en ley, de lo contrario, no podrá insistirse con el tema hasta transcurridos dos años.

Contrariamente, en la consulta no vinculante, el voto de la población no es obligatorio. Cuando un proyecto de ley sometido a consulta popular no vinculante, obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, debe ser tratado por el Congreso, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Para ambos tipos de consulta, se requiere que la ley o el decreto de convocatoria contenga el texto íntegro del proyecto o decisión política objeto de consulta y señale claramente la o las preguntas a ser contestadas por el cuerpo electoral, cuyas respuestas no admiten más alternativa que las del sí o el no.

¹⁰⁷ Bidart Campos, Germán J. (1996): *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo II; Buenos Aires: Ediar.

A pesar de la vigencia legal de este mecanismo, no ha sido utilizado con frecuencia. Su carácter “controlado”, que excluye a la población del poder de convocatoria, puede ser un factor desalentador de la misma. El caso más notorio de empleo en el país fue la votación no obligatoria ni vinculante congregada en torno a la cuestión desatada por el conflicto limítrofe del Beagle, la que fuera impulsada por el entonces presidente Raúl Alfonsín en el año 1984.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires también incorporó la Consulta Popular no vinculante (art. 66) y el Referéndum de voto obligatorio y resultado vinculante (art. 65). En efecto, las consultas no vinculantes pueden ser iniciadas por la Legislatura, el Jefe de Gobierno o los Jefes Comunales en sus ámbitos territoriales para consultas de opinión en sus áreas de competencia, siendo el voto de la población no obligatorio. Los temas excluidos son los mismos que no pueden ser objeto de referéndum (excepto los tributarios). El segundo mecanismo puede ser iniciado para la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general, ya sea por el PL (que lo convoca en virtud de una ley que no puede ser vetada) o por el PE (cuando la Legislatura no hubiere tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que contara con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad). Los temas excluidos coinciden con los del derecho de iniciativa, más los tratados interjurisdiccionales y las leyes que requieran mayorías especiales para su aprobación.

Ambas consultas han sido reglamentadas por la ley N° 89 del 22 de octubre de 1998. Dicha normativa considera tanto al Referéndum como a la Consulta Popular como dos “Institutos de Consulta”. Mientras el primero *“es el instituto por el cual se somete a la decisión del electorado la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general”*, cuyo voto es obligatorio y su resultado vinculante (art. 2), la segunda *“es el*

instituto por el cual el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o las Juntas Comunales, dentro de sus ámbitos territoriales, requieren la opinión del electorado sobre decisiones de sus respectivas competencias”, de voto no obligatorio y resultado no vinculante (art. 3).

Respecto del Referéndum, agrega que su convocatoria por parte del PL se realiza en virtud de una ley sancionada en sesión especial convocada a tal efecto (art. 5), mientras que la del PE es a través de un decreto y en el término de los noventa días de vencido el plazo de doce meses para el tratamiento legislativo de un proyecto de ley presentado por iniciativa legislativa y que contara con un mínimo del quince por ciento de firmas del padrón electoral de la ciudad (art. 6). Asimismo, postula como contenidos obligatorios de la ley o decreto de convocatoria: el texto íntegro de la norma de alcance general a ser sancionada o derogada o el articulado objeto de modificación; la pregunta a responder por el electorado, formulada de manera afirmativa; y la fecha de su realización (art. 7).

La decisión del electorado resulta aprobada cuando el voto afirmativo obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (art. 8), caso contrario *“la norma de alcance general sometida a la decisión del electorado no puede volver a considerarse en los dos años legislativos subsiguientes”* (art. 10). De haberse obtenido la aprobación de la ley, es deber del Presidente de la Legislatura remitir el texto al PE, quien debe publicarlo en el Boletín Oficial dentro de los diez días de recibido. La Ley entra en vigencia a partir del día siguiente a su publicación o en el plazo dispuesto por ésta (art. 9).

Por su parte, respecto de la Consulta sostiene que si su convocatoria es por el PL, debe hacerse en virtud de una ley aprobada en sesión especial convocada al efecto; si es por el PE, a través de un decreto; y si es por las autoridades comunales, mediante el instrumento que su ley reguladora estipule (art. 12). El contenido de la convocatoria incluye la decisión puesta a consideración del electorado; la pregunta a responder por el mismo, formulada de

manera afirmativa; y la fecha de su realización (art. 13). En ella, la opinión de la ciudadanía se considera como positiva o negativa a simple pluralidad de sufragios (art. 14). Como vemos, el criterio mayoritario empleado para cada tipo de consulta es exactamente inverso al nacional.

Como disposiciones comunes se prevé la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial con una antelación no menor a treinta ni mayor a noventa días respecto de la fecha fijada para la realización del referéndum o la consulta (art. 15); debiendo ser difundida por la emisora radial de la Ciudad durante cinco días; por todo otro medio de difusión gráfico, televisivo, radial o informático del que dispongan los poderes de la Ciudad; y por dos de los diarios de mayor difusión local durante dos días (art. 16). También se prohíbe la convocatoria en fecha coincidente con la realización de elecciones de autoridades nacionales, de la Ciudad o de las Comunas, a fin de evitar que los resultados de la consulta se vean influenciados por las elecciones (art. 17); al tiempo que se promueve una correcta formulación de la pregunta, la que debe hacerse a través de un enunciado afirmativo, con objetividad, claridad y precisión, y sin insinuar directa o indirectamente el sentido de la respuesta; no pudiendo contener considerando, preámbulo, nota explicativa, logo, dibujo o fotografía alguna que puedan inducir o confundir al electorado (art. 21).

El acto eleccionario se rige por el Código Electoral de la Ciudad (art. 18). El electorado se manifiesta por sí o por no, en boletas separadas de un mismo tamaño, color, forma y texto, según el modelo adjunto en la ley (art. 20), las que serán fiscalizadas por el Tribunal con competencia electoral local (art. 23). Finalmente, en el caso de que se realizaran en una misma fecha más de un referéndum y/o consulta popular, las boletas utilizadas deberían estar claramente diferenciadas entre sí (art. 22).

Segunda Parte: Los Mecanismos de Participación: La Segunda Oleada.

Esta categoría reúne a los restantes mecanismos que han sido creados a través de las constituciones y legislaciones provinciales y locales (en este caso en particular, en la Ley Fundamental de la Ciudad de Buenos Aires), tras el impulso inicial dado a partir de la incorporación de la primera oleada de los mecanismos de participación antes mencionada.

- Revocatoria de mandato.

Según Lijphart¹⁰⁸, la “destitución” (como él la llama) permite resolver un problema que ya Rousseau encontraba en las democracias representativas: que los representantes, una vez elegidos, no podían seguir siendo controlados por los votantes. La revocatoria vendría así a subsanar esta dificultad al permitir a un cierto número de electores insatisfechos con su representante reclamar elecciones especiales en las que el mismo pudiera ser destituido.

En este sentido, supone eliminar el contrato de representación establecido por el voto antes de que expire su período preestablecido. En algunas constituciones se establece un mínimo de veinte por ciento del electorado para solicitarla dentro de un plazo poco mayor a la mitad del mandato cuestionado.

Las revocaciones dimanan de peticiones firmadas por la proporción requerida de votantes, seguidas de una elección especial para decidir si el funcionario en cuestión debe dejar el cargo. Si se aprueba la revocación, se elige a un sucesor, bien en la misma votación o en una selección sucesiva¹⁰⁹.

Para Justo López¹¹⁰, el objeto del “recall” radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos, constituyendo por esto, y aquí

¹⁰⁸ Lijphart, Arend (1984): *Las democracias contemporáneas*; Barcelona: Ariel.

¹⁰⁹ Gerald, Pomper (1987): Voz “Revocación”, en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Madrid: Alianza Editorial.

¹¹⁰ Justo López, Mario (1997): *Manual de derecho político*; Buenos Aires: Depalma.

podrían introducirse algunas reservas en función de los motivos acotados y requisitos elevados del recall, una modificación al régimen representativo en su naturaleza propia, donde el elegido no es responsable ante sus electores (mandato representativo o mandato libre pero no mandato imperativo).

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

Mientras tanto, la Ciudad de Buenos Aires lo incorpora claramente en su Constitución de 1996 (art. 67), para los funcionarios electivos en ejercicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de las Comunas (siempre y cuando hayan cumplido como mínimo un año de mandato, o les restare más de seis meses para la expiración del mismo), fundándose en causas “atinentes a su ejercicio”.

Una vez que la iniciativa impulsada logra recolectar las firmas del veinte por ciento del padrón electoral correspondiente (de la ciudad o comunal) exigidas a fin de dar inicio a este mecanismo, el Tribunal Superior debe convocar a un referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Dicho referéndum es de participación obligatoria, pero sólo tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos en el padrón.

Dicha revocatoria fue reglamentada en la Ciudad por la ley N° 357 del 30 de marzo de 2000. Esta norma aclara que la revocatoria debe pedirse para cada funcionario/a en particular, no pudiendo hacerse simultáneamente para más de uno/a (art. 3). En coincidencia con la Constitución menciona como requisitos para la procedencia de su petición: que hayan transcurrido más de doce meses desde la asunción del cargo del funcionario/a y restaren cumplirse más de seis meses de la finalización del período para el que hubiere sido electo/a; que reúna al menos la firma del veinte por ciento de los electores

y electoras de la Ciudad o Comuna, según corresponda; y que se funde en causas atinentes al desempeño de sus funciones (art. 4).

La petición de revocatoria de mandato debe ser impulsada por uno o más electores/as de la Ciudad o de la Comuna (art. 5). Su trámite preparatorio exige a los interesados presentarse ante el Tribunal Superior de Justicia a fin de: identificar al funcionario/a cuya revocación de mandato se impulsa, el cargo que detenta y las fechas de inicio y finalización de su mandato; señalar las causas por las que se solicita la revocatoria, que deben expresarse en forma inequívoca; y consignar la firma, aclaración, domicilio y número de documento de cada uno de los electores/as presentantes (art. 6). Dicho Tribunal es el encargado de repartir las planillas para la recolección de firmas una vez cumplimentados todos los requisitos (art. 7).

Esta normativa otorga un plazo de hasta doce meses para que los impulsores de la iniciativa reúnan las firmas obligatorias, período que se inicia desde el momento en el que el Tribunal Superior de Justicia entrega a los interesados (que iniciaron los trámites preparatorios) las correspondientes planillas (art. 9). Reunidos los requisitos de avales y verificada su legitimidad y validez por el Tribunal Electoral a pedido del Tribunal Superior de Justicia (art. 11), este último convoca el referéndum de revocatoria a realizarse dentro de los noventa días subsiguientes (art. 13). De este modo, cuando el total declarado de las firmas obtenidas por los presentantes es igual o superior al veinte por ciento del padrón de la ciudad o comuna, se toma por iniciada la petición de revocatoria de mandato (art. 10). Contrariamente, de no cumplirse con el porcentaje de firmas requerido en los plazos establecidos, dicho Tribunal declara la caducidad del procedimiento (art. 9).

Como vemos, el mínimo obligatorio de firmas exigido a la iniciativa a fin de habilitar la apertura del referéndum de revocatoria (veinte por ciento del padrón) es el más elevado de

todos los contenidos en la Constitución local y claramente el más difícil de ser obtenido. Dicho mínimo funciona como un obstáculo contundente a la expulsión de funcionarios electos, de modo de contraponer un filtro o freno certero al humor cambiante de la población y a fin de preservar la decisión soberana inicial de instituirlo como legítimo representante.

Una vez cumplimentada la iniciativa, se da inicio al referéndum de revocatoria, el que se rige por la ley N° 89 de la Ciudad (art. 17). Si la opción por revocar el mandato obtiene el apoyo de más del cincuenta por ciento de los electores inscriptos en el padrón del distrito correspondiente, el funcionario/a, luego del escrutinio definitivo, queda separado de su cargo, siendo habilitados los mecanismos previstos para su reemplazo y asumiendo su cargo quien legalmente deba suplantarlos/a (art. 15). Caso contrario, se inhabilita la presentación de una nueva petición de revocatoria por iguales causas referidas a idénticos hechos (art. 16).

Este nuevo mínimo de votos positivos del cincuenta por ciento del padrón del distrito es una barrera prácticamente infranqueable para el electorado desconforme con la gestión del gobernante en cuestión, ya que no sólo se precisa un altísimo grado de presentismo en la votación sino también un apoyo claramente mayoritario (mayoría absoluta) del total de la ciudadanía a la opción por el sí. Una vez más, se pone en evidencia una clara voluntad de protección hacia las autoridades investidas por la vía electoral, en línea con la modalidad representativa de nuestro sistema contemporáneo de gobierno.

- Audiencia pública.

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que pudiesen verse afectados por una norma o tuviesen un interés particular en ella logren expresar su opinión sobre la misma. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados. Como afirma Molinelli, los también llamados “hearings”, constituyen una actividad común en la experiencia norteamericana, en donde diversas personas, a título individual o en representación de grupos, exponen sus puntos de vista sobre los proyectos de ley y de resolución sometidos a análisis en cada comisión o subcomisión legislativa¹¹¹.

Algunos de sus propósitos son: explorar la necesidad de una cierta legislación (propuesta o no); controlar al Ejecutivo; y proveer de un foro a los deseos, frustraciones y reclamos de los ciudadanos. Además, tienden a promover públicamente la personalidad de los integrantes de la comisión, en particular de sus líderes formales y/o reales. Entre sus principales efectos se encuentran los de: reafirmar la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, en cuanto a que en ellas los legisladores “interpelan” a funcionarios de esa rama y lidian directamente con los expertos independientes; despertar el interés de la opinión pública en los asuntos de interés general; promover soluciones más adecuadas a las circunstancias; y elevar el grado de transparencia de la acción de los lobbystas.

Esta herramienta puede adoptar diferentes formas según sea obligatoria para la sanción de una ley o la ejecución de una política pública (como las restricciones existentes en materia

¹¹¹ Molinelli, N. Guillermo (1991): *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*; Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

de medio ambiente y servicios públicos a nivel nacional y en varias jurisdicciones locales), o no. La audiencia pública puede ser facultativa, obligatoria o a petición de la ciudadanía¹¹².

En nuestra Constitución Nacional no se encuentra incluida como un mecanismo de participación ciudadana en sí mismo, pero, sin embargo, aparece mencionada en determinados procedimientos públicos referidos a ciertas cuestiones como las restricciones en materia de medio ambiente y servicios públicos.

Este mecanismo fue asimismo incorporado en la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma, pudiendo ser convocado por la Legislatura, el Poder Ejecutivo, las Comunas o la Ciudadanía, para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, y debiendo ser realizado con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes.

Dichas audiencias pueden ser obligatorias o facultativas. La convocatoria a audiencia pública es obligatoria en la Ciudad cuando la iniciativa cuenta con la firma del medio por ciento del electorado general o de la zona en cuestión, siendo conocidas como audiencias de Requisitoria Ciudadana. De este modo, la ciudadanía puede petitionar frente al Poder Ejecutivo, la Legislatura o las Comunas por la realización de audiencias públicas sobre cualquier temática que considere pertinente, siempre y cuando cumpla con este requisito en cuanto a la adhesión de firmas mínimas (art. 17). También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos acerca de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Efectivamente, las temáticas habilitantes de una audiencia se agrupan en: las que se vinculan con el *“interés general de la ciudad o zonal”* (art. N° 63 de la Constitución de la

¹¹² Eberhardt, M. Laura (2007); “Audiencias Públicas en la Ciudad de Buenos Aires: El caso de la reforma del Código Contravencional porteño”; Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina; Organizada por Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA; Buenos Aires; 14 y 15 de marzo; disponible en http://www.dd-la.ch/download/Eberhardt_Maria.pdf; p. 2.

Ciudad), y las que se refieren a las *“normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”*. Mientras que las audiencias relativas a las primeras no son obligatorias, las que abordan las segundas sí lo son.

Este mecanismo fue reglamentado por la Ley N° 6 de la Ciudad el 6 de marzo de 1998. En el artículo inicial del Título Primero de “Objetivo y finalidad”, se define a la audiencia como *“una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella”*. El objetivo de esta instancia consiste en *“que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados”*.

De este modo se explica la importancia de tal espacio institucional, dado que permite a la ciudadanía manifestar su parecer sobre los asuntos de cercano interés respecto de la implementación de alguna política pública. No obstante, se aclara que *“las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante”*, lo que disminuye en forma evidente su grado de influencia en la toma final de decisiones.

A pesar de tal carácter meramente consultivo de las opiniones formuladas por la población, la normativa especifica que, *“luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima”*. Así, si bien no las

inmuniza de la posibilidad tangible de ser totalmente desechadas, opone un coto a la misma en tanto sostiene que debería explicitarse el motivo de una decisión semejante (art. 2).

Por otro lado, en el mismo Título se establecen las causas de nulidad del acto: *“la omisión de la convocatoria a la Audiencia Pública, cuando ésta sea un imperativo legal, o su no realización por causa imputable al órgano convocante”* (art. 3); y *“el incumplimiento del procedimiento estipulado en la presente ley”* (art. 4).

Finalmente, se detallan los tipos de audiencias disponibles, pudiendo ser estas: Temáticas (Obligatorias o Facultativas), de Requisitoria Ciudadana y para Designaciones y Acuerdos (art. 5). Las primeras son convocadas por el PE, el PL o las Comunas para conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa (art. 6), las segundas son congregadas por el PE, el PL o las Comunas a solicitud del 0,5% del electorado del último padrón electoral de la Ciudad o la/s Comuna/s al PE (art. 17), y las terceras son llamadas por la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control al efecto de considerar la idoneidad y las impugnaciones, en caso de que las hubiere, de las personas propuestas para ocupar el o los cargos en disputa (art. 21).

Respecto de los Participantes de una audiencia, la ley sostiene que lo son todas las personas físicas o jurídicas (estas a través de un representante o apoderado) con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires o en la comuna (según la clase de que se trate), al igual que las autoridades de la audiencia y los expositores. Dichos participantes deben invocar un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática objeto de la audiencia, e inscribirse en el Registro habilitado a tal efecto por el organismo de implementación correspondiente (art. 35).

En cambio, todas las personas que asisten a la audiencia sin inscripción previa son consideradas “público”, pudiendo participar, en la mayoría de los casos, mediante la formulación de una pregunta por escrito, previa autorización del presidente (art. 38).

Los expositores, por su parte, son los testigos y expertos, nacionales o extranjeros, invitados a participar en las audiencias por la autoridad convocante o a pedido de los participantes, a fin de facilitar la comprensión de la temática objeto de la misma. Dichos expositores pueden ser: funcionarios de los niveles y áreas competentes, el Defensor del Pueblo, los funcionarios del PE y PL de la Ciudad, miembros de la Junta Comunal, testigos y expertos (arts. 39 y 40).

El primer paso de la etapa preparatoria es la Convocatoria, la que da inicio a la conformación de un Expediente en el que se consignan las actuaciones labradas en cada parte de la audiencia; las constancias documentales de la publicación de la convocatoria; los antecedentes, despachos y/o expedientes de los organismos competentes en la materia; y los estudios, informes, propuestas y opiniones de los participantes y técnicos consultados. Dicho expediente debe ser luego remitido a la sede misma del organismo de implementación, quedando a disposición de la ciudadanía para su consulta (art. 42).

La Convocatoria debe consignar, asimismo, la previsión de los gastos que la realización de la audiencia demande, debiendo ser asimismo refrendados por la instancia correspondiente a cargo de las finanzas (art. 53).

Acto seguido, *“el organismo de implementación debe elevar al Presidente, para su aprobación, el lugar y horario de celebración de la Audiencia, que deberá desarrollarse en el edificio del Gobierno de la Ciudad más próximo a la cuestión a tratar, y más accesible para participantes y público”* (art. 43). Un agregado importante es que las audiencias *“deben celebrarse en el lugar, fecha y hora que posibiliten la mayor*

participación de las personas que, por causa de cercanía territorial o interés directo en el tema, puedan verse afectadas por la cuestión a debatir” (art. 43 bis).

Con miras a garantizar la absoluta paridad de los participantes intervinientes, el organismo de implementación debe organizar el espacio físico, a modo de proveer lugares físicos apropiados para el público y para la prensa, permitiendo filmaciones, videograbaciones y otros medios de registro (art. 44).

La publicación¹¹³ de la convocatoria está asimismo a cargo del organismo de implementación, urgido a publicitar el llamado en los diarios de mayor circulación local, en el Boletín Oficial y en la emisora radial de la ciudad, con una antelación no menor a los veinte días hábiles anteriores a la fecha de su realización (art. 45).

Dicho organismo está también encomendado de la inscripción de los participantes, debiendo habilitar, con una anticipación mínima de dieciocho días y hasta tres jornadas antes de la celebración de la audiencia, el Registro adecuado, así como recibir los documentos sobre el tema que hayan sido espontáneamente presentados por los inscriptos (art. 47 y 48). De igual modo, con una antelación establecida de dos días hábiles a la misma, debe poner el orden del día a disposición del público y de los participantes, en el que necesariamente se incluya: la nómina de los participantes y expositores registrados; el orden (conforme al orden de inscripción en el registro) y tiempo de las alocuciones previstas; y el nombre y cargo de quien preside y coordina la audiencia (art. 51 y 52).

El organismo de implementación tiene entonces a su cargo: la formación del expediente; la propuesta a la autoridad convocante, el lugar y hora de celebración de la audiencia; la

¹¹³ La publicidad de la Audiencia Pública, debe indicar: a. La autoridad convocante; b. La Fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Ciudad, del proyecto de ley con aprobación inicial por parte de la Legislatura, si correspondiere, c. Una relación del objeto; d. El lugar, día y hora de su celebración; e. Los plazos previstos para la inscripción de los participantes y presentación de documentación; y f. El domicilio y teléfono del organismo de implementación, donde se realizará la inscripción de los participantes y se puede tomar vista del expediente;

publicación de la convocatoria; la creación y garantía del correcto funcionamiento del registro de inscripción de participantes; la elevación a la autoridad convocante, para su refrendo, de toda inscripción que identifique como improcedente; el acondicionamiento del lugar de celebración de la audiencia; la confección y elevación del orden del día a la autoridad convocante a los fines de su aprobación; la previsión de la asistencia de un cuerpo de taquígrafos; la publicación de la finalización de la audiencia; la realización del apoyo logístico durante su desarrollo; y el desempeño de toda otra actividad de corte administrativo, conducente al correcto desarrollo de la misma, que le solicite la autoridad convocante o el Presidente de la audiencia (art. 54).

Por su parte, las atribuciones del Presidente de la audiencia incluyen: la designación de un secretario que lo asista; la designación de un facilitador profesional; la presentación de los objetivos y reglas de funcionamiento de la audiencia; la decisión sobre la pertinencia de intervenciones orales de expositores no registrados; la decisión sobre la pertinencia de las preguntas formuladas; la decisión sobre la pertinencia de realizar grabaciones y/o filmaciones que sirvan como soporte; la disposición de la interrupción, suspensión, prórroga o postergación de la sesión, así como de su reapertura o continuación cuando lo estimase conveniente, de oficio o a pedido de algún participante; el desalojo de la sala cuando resultase indispensable para el normal desarrollo de la audiencia; el recurso a la asistencia de la fuerza pública cuando las circunstancias lo requirieran; la ampliación del tiempo de las alocuciones cuando lo considerase necesario (art. 55).

Respecto del desarrollo mismo de la audiencia, se asigna a los participantes un máximo de cinco minutos para su intervención oral (art. 49). Para las preguntas efectuadas por escrito por parte del público o los participantes, se solicita que estén dirigidas a un participante en particular, debiendo asimismo consignar el nombre de quien las formula. La decisión final

sobre la pertinencia o no de la lectura de las mismas queda, no obstante, en manos del Presidente (art. 50). Todo el procedimiento debe ser transcrito taquigráficamente, y puede ser asimismo registrado en grabación audiovisual (art. 56).

Concluidas las intervenciones de los participantes, el Presidente da por finalizada la audiencia, en cuyo expediente se agrega la versión taquigráfica de todo lo expresado en la misma, suscripta por el Presidente, los funcionarios, los legisladores, los miembros de la Junta Comunal y todos los participantes que así lo quisieran. Asimismo se adjunta al expediente toda grabación y/o filmación realizada como soporte (art. 57). Dicho expediente es luego remitido a las autoridades responsables de la audiencia, a fin de hacerles informar de que manera tomaron en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones de su desestimación (art. 57 bis).

Finalmente, los resultados de la audiencia deben ser presentados; con indicación de las fechas de sesión, de los funcionarios presentes y de la cantidad de expositores y participantes; a partir de una publicación en el Boletín Oficial y de un informe a los medios en que se difundió la convocatoria (art. 58).

Si bien se permite que los ciudadanos tengan un contacto directo con sus representantes en dichas audiencias locales, las opiniones presentadas en las mismas son “no vinculantes” y, debido a su formato, no permiten un intercambio fluido entre funcionarios y ciudadanos. No obstante, a pesar de que el objetivo de este espacio consiste mayormente en que el gobierno escuche la opinión ciudadana sobre algún tema de gran relevancia, en algunos casos, una posición muy fuerte esbozada desde la sociedad puede alterar la voluntad del gobierno, acercándose más a una herramienta participativa que solamente propositiva o consultiva.

- Presupuesto participativo (PP).

Es un mecanismo que permite a los ciudadanos opinar sobre la aplicación de los fondos públicos y controlar las rendiciones de cuentas referidas a su utilización. Según Romero, en tanto mecanismo de democracia participativa en la gestión estatal permite “*generar procesos e instancias de intervención de la ciudadanía en la canalización, evaluación, diagnóstico, planificación, priorización, ejecución, control y análisis de los resultados de los programas presupuestarios tendientes a resolver las demandas sociales*”¹¹⁴.

Entre los beneficios destacados por este autor, los que, por su parte, pecan de evidentes excesos, se encuentran: el reestablecimiento de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil y la generación de cambios en las prioridades de la administración, “*al incorporar instancias de participación ciudadana para deliberar sobre las necesidades y demandas comunitarias*”¹¹⁵. Para Romero “*el PP no es un sistema sino un proceso, una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de respetar sus particularidades políticas y sociales*”¹¹⁶.

La implementación del Presupuesto Participativo requiere cinco niveles de participación: la entrega de información a todos los actores involucrados en el proceso, que constituye un insumo fundamental para la generación de confianza y legitimidad del proceso; la formación de una opinión conocedora y pertinente, alimentada por la información; la toma de decisiones, donde la población participa en la indicación de las prioridades, que llevarán a una nueva asignación de recursos de inversión; la discusión y negociación entre Municipio y Comunidad; y la elección de los delegados y consejeros como voceros de los intereses de las comunidades y negociadores frente al Municipio.

¹¹⁴ Romero, Ricardo (2006): *Presupuesto Participativo Porteño. Perspectivas, análisis y perfil de sus participantes (2002-2005)*; Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; ISBN 987-1246-15-3; p. 13.

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Ídem.

Respecto de este mecanismo, si bien no aparece en la Constitución Nacional argentina, es reconocido en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, donde se establece “*el carácter participativo del Presupuesto*”. Por otro lado, el artículo 131 del mismo corpus normativo postula que “*cada Comuna debe crear un organismo 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*”, el que estará “*integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización*”. Tal Consejo Consultivo Comunal, creado por la Ley Orgánica de Comunas N° 1777 del 1 de septiembre de 2005, constituye, según Romero, el ámbito apropiado donde debería desarrollarse el proceso de PP en las unidades descentralizadas¹¹⁷ (:14).

Por otro lado, el PP se encuentra mencionado en la ley N° 70 de “Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad”. Dicha ley “*garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales*”, a cuyos efectos promueve “*la articulación de los mecanismos que surjan de la Ley de Presupuesto Participativo*” (art. 9). Asimismo, sostiene que “*el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento*” (art. 29). Por último, la cláusula transitoria segunda establece como año de promulgación de la correspondiente Ley de Presupuesto Participativo a 1998, la que fuera rotundamente incumplida.

¹¹⁷ Ídem; p. 14.

Ante tal vacío legal dicha forma participativa del Presupuesto fue puesta en funcionamiento de hecho sin su debida reglamentación, la que se encuentra aún pendiente de realización. El marco normativo en que se encuadra su ejecución incluye el Decreto N° 13-GCBA-96, que delegó al Vicejefe de Gobierno la elaboración del Plan de la Ciudad y un Programa de Descentralización administrativa; el Decreto N° 213-GCBA-96, que creó la Subsecretaría de Descentralización y organizó los Centros de Gestión y Participación¹¹⁸; y un fallo a favor de Gustavo Desplats, quién demandó al Gobierno de la Ciudad por irregularidades en la elección de Consejeros del CGP N° 6¹¹⁹.

- Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE).

El desarrollo de planes estratégicos consensuados aparece, desde una perspectiva similar a la del presupuesto participativo, como una herramienta de cogestión entre la sociedad civil y el Estado a nivel local. No obstante, a diferencia del presupuesto, en la mayoría de las experiencias de Planeamiento Estratégico pueden participar organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, aunque no ciudadanos a nivel individual.

Este mecanismo constituye un instrumento de planificación que, partiendo de la realidad inmediata, y desde la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, diseña una visión integral sobre la ciudad deseada, con objetivos clave de modo que, ejecutados en los plazos previstos, permitan alcanzar los niveles de calidad de vida esperados. En el trabajo cotidiano, se propone como un espacio de encuentro entre el gobierno local y la ciudadanía. Es el ámbito de diálogo en el que se debaten los lineamientos a seguir en el armado de las políticas públicas de cada ciudad. En este sentido,

¹¹⁸ Olivieri, Alicia (2003): “¿Un camino sin final?”, Revista *Ciudad Política. Portal de Ciencia Política*. Disponible en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>.

¹¹⁹ Romero, Ricardo (2006): *Presupuesto Participativo Porteño. Perspectivas, análisis y perfil de sus participantes (2002-2005)*; Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; ISBN 987-1246-15-3; p. 17.

su principal objetivo es el de promover la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno. El Plan Estratégico es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del Estado basada en el consenso y la participación colectiva, que pretende trascender a los gobiernos y nombres propios para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo local.

Los principios básicos de la planificación estratégica son: la participación ciudadana, el trabajo conjunto entre el sector público y privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el compromiso de acción. La finalidad de todo Plan es la de desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

La Ciudad de Buenos Aires lo incluye en su Constitución en el artículo 19 como un *“órgano consultivo, integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo y la producción, religiosas, culturales, educativas así como por los partidos políticos; cuyo fin se orienta al diseño de la ciudad deseada por sus habitantes y al logro de un consenso sobre las medidas propicias para alcanzarlo”*.

La Ley N° 310 del 14 de diciembre de 1999, reglamentó esa norma constitucional, estableciendo el Consejo de Planeamiento Estratégico, el cual, según dice, *“funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo como órgano consultivo, responsable de elaborar y proponer Planes Estratégicos Consensuados”* (art. 1). Dichos Planes Estratégicos Consensuados *“son instrumentos elaborados sobre la base de la participación y el consenso de las instituciones, destinados a ofrecer fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad”* (art. 2).

Entre las atribuciones concedidas al CoPE se encuentran las de: elaborar periódicamente los Planes Estratégicos Consensuados que contengan un diagnóstico de situación y evaluación de gestión, estados futuros previsibles y propuestas de proyectos y programas;

coordinar la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los Planes Estratégicos Consensuados; promover la incorporación de nuevas instituciones; preparar proyectos de ley y canalizarlos por medio de la iniciativa legislativa; establecer relaciones y coordinar acciones con organismos e instituciones comunales, regionales, provinciales, nacionales e internacionales; establecer un cronograma de elaboración de documentos y preparar los documentos de avance y finales de cada etapa; dictar su propio reglamento interno; alentar la cooperación público-privada; y difundir sus actividades (art. 4).

El CoPE es presidido por el Jefe de Gobierno y su Vicepresidente es elegido por aquél a propuesta de la Asamblea General. Dicha Asamblea General, está integrada por la totalidad de las instituciones y organizaciones sociales que participan del Consejo. Su Comité Ejecutivo se compone de veinticinco miembros elegidos por la Asamblea en función de los criterios de proporcionalidad y pluralidad de los distintos sectores sociales participantes, y cuyo mandato tiene una duración de dos años. Por otro lado, su Director/a Ejecutivo/a es designado por el Presidente del Consejo a propuesta del Comité Ejecutivo, permaneciendo en su cargo por el mismo plazo. El/la Director/a de enlace también resulta elegido/a por el Presidente del Consejo. Por último, dispone de un Comité Asesor Académico integrado por profesionales de reconocida trayectoria, los que son propuestos por el Comité Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea (art. 6). Todos sus integrantes, ya reconocidos en el texto constitucional, se desempeñan honorariamente (art. 5).

El CoPE se financia mayormente con recursos provenientes de las partidas asignadas por Ley de Presupuesto, cuyo monto debe ser apropiado para el cumplimiento de sus fines (art. 8).

Su principal atribución es la Iniciativa Legislativa, utilizada para la presentación de proyectos de ley, conforme con el artículo 19 de la Constitución local (art. 10). Puede

igualmente establecer un sistema de coordinación permanente con el Consejo del Plan Urbano Ambiental y demás consejos contemplados en la Constitución de la Ciudad (art. 11).

Por otro lado, el Decreto 1213/2000 creó la Coordinación del Plan Estratégico del Gobierno de la Ciudad, a partir de lo cual se impulsaron acciones tendientes a facilitar el proceso de constitución del Consejo actualmente en funcionamiento, así como a favorecer el acceso a la información a través de la creación de su website. Finalmente, el Decreto N° 823 de junio de 2001 y la apertura de su correspondiente Registro, formalizó la convocatoria a las organizaciones para su constitución efectiva¹²⁰.

- Anexo: Una curiosidad: Tribuna Popular o Banca 61.

Para terminar, el Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad del año 1997, en su capítulo 4, compuesto por los artículos 76 y 77, diseña el mecanismo de la llamada “Tribuna Popular” (también conocido como “Banca 61”, siendo que el número total de legisladores es de sesenta y donde la “banca sesenta y uno” sería la asignada para la expresión “directa” de los ciudadanos), el que habilita la participación, a través de la realización de planteos en sesión plenaria, de las organizaciones no gubernamentales y de los ciudadanos autorizados, para el tratamiento de temas que resultan de especial interés para la Ciudad y que estuviesen siendo debatidos en la Cámara (art. 76).

Dicha normativa habilita un tiempo máximo para las manifestaciones permitidas de diez a quince minutos, con una posible intervención a posteriori de cada uno de los Bloques, de hasta cinco minutos (art. 77).

¹²⁰ Abal Medina, Juan Manuel (2005): “Planificación estratégica participativa: un nuevo modelo de gestión pública”, X Congreso Internacional del CLAD *Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre, P. p. 1-9, disponible en http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html; p. 2-3.

No obstante, tal mecanismo no fue reglamentado todavía, motivo por el cual no ha sido puesto en efectivo funcionamiento. Si bien hacia el mes de abril de 2007 se había presentado en la Legislatura un total de veintiocho proyectos de Resolución con miras a saldar dicha deuda, el objetivo no ha sido aún alcanzado.

Entre los proyectos reglamentarios presentados desde el año 1998 al corriente se destacan varios intentos por definir puntualmente las cuestiones operativas más significativas, a saber: la Definición (la posibilidad de expresión de la ciudadanía), el Objeto (fomentar la participación ciudadana, abrir el debate sobre temas de interés en la Ciudad, facilitar la comunicación entre vecinos), los Límites (debates de cuestiones de tipo político-partidarias), el Procedimiento (inscripción y preaviso con antelación mínima a la sesión correspondiente para la utilización del mecanismo), los Titulares del derecho (personas físicas y organizaciones intermedias habilitadas, en función de una serie de requisitos, a hacer uso del mismo), las Modalidades (en sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales), los Requisitos (formalidades varias), los Plazos (tiempos de exposición), los Temas, entre otros.

Reflexiones finales:

Ante el desgarramiento actual de las tramas sociales de las sociedades contemporáneas, Quiroga¹²¹ insiste en la necesidad de recuperar un campo simbólico de deliberación y actuación colectiva a modo de “esfera pública”, más allá de lo puramente político, que permita el acercamiento e interacción humanas, tanto desde ámbitos institucionales (los mecanismos de participación ciudadana podrían ingresar en esta categoría) como

¹²¹ Quiroga, Horacio (1998): “Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática argentina”, en Gaveglione, S. y Manero, E. (comps.) *Desarrollos de la teoría política contemporánea*; Rosario: Homo Sapiens; P.p. 81 a 97; p. 91.

informales (las asociaciones libres de la sociedad civil al modo tocquevilliano serían un buen ejemplo). En dichos espacios es donde se hará posible, según el autor, la gestión de lo “común” desde las más cercanas y elementales cuestiones sociales hasta los más abstractos y generales derechos cívicos y políticos.

Bajo la idea arendtiana de que *“la política solo tiene lugar en el espacio público, en un espacio común y su sujeto es el ciudadano”*¹²², este autor aboga por el impulso de una política participativa donde los ciudadanos dejen de ser meros espectadores para transformarse en verdaderos participantes de lo universal. Desde los principios básicos de que la política moderna es ciertamente representativa y de que el ciudadano actual se encuentra ocupado mayormente en los asuntos de su subsistencia, propone el reforzamiento de una concepción comunitaria de la política, de modo que sobrepase su encierro netamente institucional, el que reduce el rol políticamente activo al dominio exclusivo de los políticos y sus partidos.

Para él, *“el desarrollo democrático no puede estar separado del reforzamiento de una esfera pública de la deliberación, ni de la expresión activa de la iniciativa de los ciudadanos, como tampoco de la implementación de un modelo de crecimiento con mecanismos de distribución”*¹²³. Tal esfera pública de la deliberación puede ser, no exclusivamente pero sí en parte, recreada, aunque bajo márgenes institucionalmente acotados que al tiempo que la limitan hacen posible su existencia en los modernos Estados, por los mecanismos de participación ciudadana, en especial de aquellos más alejados de las instancias de la votación: la Audiencia Pública, el Presupuesto Participativo, el Consejo de Planeamiento Estratégico.

¹²² Ídem; 92.

¹²³ Ídem; p. 94.

En efecto, frente a los nuevos desafíos impuestos por los procesos de profundización democrática y las dificultades que actualmente afrontan los partidos políticos como herramientas de expresión de las demandas de la población, ubicados estos en un punto intermedio entre mandatarios y mandantes, los mecanismos de participación presentados (Iniciativa Legislativa, Consulta Popular, Revocatoria de Mandato, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo, Plan Estratégico, Tribuna Popular) constituyen interesantes herramientas a disposición de la población a fin de hacer explícita su voluntad en las instancias de decisión política.

Como vimos, la Constitución Nacional argentina, a partir de la reforma de 1994, incorporó sólo dos de estos mecanismos a su articulado: la Iniciativa Popular legislativa y la Consulta Popular vinculante y no vinculante. No obstante, aunque limitada, dicha incorporación implicó un importante paso en el sentido de abrir un espacio a la utilización de los mismos por parte de la ciudadanía, al tiempo que sirve como un ejemplo a ser imitado (y extendido) por las restantes constituciones provinciales y legislaciones locales.

Bastante más avanzada en esta dirección, se encuentra la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, con seis de estos instrumentos formalmente comprendidos en su letra (Iniciativa Legislativa, Consulta Popular, Revocatoria de Mandato, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo y Plan Estratégico), a lo que se suma un séptimo mecanismo formulado por el Reglamento Interno del Poder Legislativo (la Tribuna Popular).

Si bien el caso de la Ciudad da cuenta de un amplio y moderno espíritu en favor de la participación enarbolado por sus dirigentes y legisladores, aún quedan varias cuentas pendientes respecto del estado actual de los instrumentos creados. En primer lugar, es de total urgencia la reglamentación de los mecanismos aplazados hasta el momento, como ser el Presupuesto Participativo y la Tribuna Popular. A pesar de que el primero funciona “de

hecho” a partir de un decreto del poder ejecutivo, es necesario, al igual que para la efectivización del segundo, concederle un marco legal que le de respaldo y obligatoriedad y vigile su correcto desarrollo. Varios proyectos fueron presentados al respecto en la Legislatura durante los últimos años, aunque, por diversos motivos, hasta el momento no han sido tratados.

En segundo lugar, nos encontramos con el hecho de que otros de los procedimientos establecidos y efectivamente reglamentados por ley presentan en cambio serias dificultades al instante de su aplicación. Frente a tales impedimentos, se formularon varias propuestas en función de acortar y simplificar los pasos requeridos para ponerlos en marcha. Por ejemplo, respecto de la Iniciativa Popular, no siendo posible el acotamiento del requisito mínimo de firmas del uno y medio por ciento del padrón sino a través de una engorrosa y poco aconsejable reforma constitucional, se elevaron voces a favor de prolongar el plazo de recolección de firmas de doce a quince meses, de disminuir de cuatro mil a tres mil el número de adhesiones capaces de habilitar la difusión de la iniciativa por los medios locales, o de incorporar una instancia de mil avales de base a nivel zonal con igual efecto que la anterior. Otros más osados sugirieron la posibilidad de reunir las adhesiones vía internet.

Algo similar ocurrió con las Audiencias Públicas y los pedidos por una mayor difusión de las mismas, una mejor accesibilidad de los lugares de reunión, y la obligatoriedad de asistencia por parte de los funcionarios involucrados una vez convocados.

Finalmente, y con miras a la efectiva utilización de tales mecanismos por la ciudadanía, resulta de fundamental importancia ampliar la difusión de su existencia y extender la enseñanza respecto de su disponibilidad y funcionamiento a la sociedad en su conjunto.

No obstante, es necesario no exagerar las expectativas acerca de los beneficios que la adopción de tales herramientas puede generar. Si bien dichos mecanismos constituyen nuevas vías orientadas a abrir otros espacios distintos de participación política dentro de nuestras democracias representativas modernas, se hacen evidentes las limitaciones que suelen acompañar su uso (desinformación por parte de la población sobre la existencia y modo de empleo de estos mecanismos, obstáculos institucionales intrínsecos a su puesta en práctica, apatía política ciudadana, poca voluntad por parte de los dirigentes de darlos a conocer y fomentar su uso, dificultades surgidas a la hora de medir los resultados de la participación, entre otras) y que atentan contra los loables resultados esperados.

Asimismo, hay que tener en cuenta que nuevas instituciones no garantizan de por sí nuevas prácticas políticas. Por el contrario, resulta probable que, luego de su incorporación y aún transcurrido un largo tiempo de su ejercicio, continúen existiendo muchas de las conocidas y perversas situaciones de clientelismo, corporativismo, lobby y presiones de diferente tipo, “aparateo”, desinterés político, etc, que atentan contra una participación cívica genuina y contra la obtención de resultados confiables de la misma.

Por otro lado, cabe reflexionar sobre el grado de interés o demanda participativa real presente en la sociedad. Es decir, si verdaderamente el ciudadano común (política o ideológicamente “independiente”, no adepto a organizaciones civiles y/o políticas varias¹²⁴) se ve interesado en participar en forma personal y activa de la gestión de los intereses que mantiene en común con sus pares respecto de la cosa pública a través del uso de los diferentes mecanismos a su alcance, o si, por el contrario, prefiere afianzar su delegación de mando en manos de sus electos representantes a fin de dedicarse por completo a sus asuntos

¹²⁴ Ya que podría pensarse que la condición de afiliación partidaria o participación previa en asociaciones civiles de algún tipo van asociadas a grados mayores de interés en lo público y conciencia ciudadana, susceptibles de ser reflejados en las demás instancias participativas como las electorales o los mecanismos de democracia semidirecta.

más urgentes y cotidianos y respecto de los cuáles posee una mayor información, inclinación y cercanía. Cuestiones imposibles de soslayar a fin de evitar confundir la falta de motivación ciudadana con un diseño legal equivocado, errando, asimismo, en la planificación y ejecución de las soluciones apropiadas.

El tipo de sociedad en la que tales mecanismos se insertan desempeña un rol igualmente relevante debido a que la cultura política de base, con sus diferentes niveles de educación y entrenamiento cívicos alcanzados, puede resultar determinante respecto del grado de utilización de los mismos. Es decir, en un contexto de ciudadanos activos, agrupados en función de sus afinidades, informados respecto de la existencia y modo de empleo de tales instrumentos, interesados en la administración de la cosa pública (al menos en aquellos aspectos que les resulten más conocidos) y ejercitados en la “gimnasia participativa”, la recepción de los mismos y la cantidad y calidad de los resultados a través de ellos obtenidos será predeciblemente superior a los esperables en entornos más atomizados y cambiantes, con habitantes individualistas y apáticos, más afines al moderno escenario.

De igual modo, y estrechamente vinculado con lo anterior, se suman interrogantes más asociados con el valor mismo de la participación ciudadana “semidirecta” en los contextos representativos contemporáneos, que versan sobre el aporte real de tal participación ciudadana en tanto complemento necesario para la supervivencia del régimen democrático, o sobre el grado de credibilidad de la voluntad política de ampliación democrática.

Tampoco hay que olvidar el hecho de que, a pesar del tan difundido cuestionamiento y críticas elevadas contra los partidos políticos, las modernas democracias siguen manteniendo su centralidad en tanto sistemas representativos dentro de una forma de gobierno caracterizada por la delegación de la voluntad ciudadana y la conducción de la sociedad por funcionarios electivos a cargo de la misma. Por lo tanto, y dentro de esta

extendida ola participativa en la que nos encontramos como una de las posibles respuestas a la “crisis de representación actual”, Garretón nos advierte, en línea con Sartori, que *“ni la participación directa de los individuos en la vida pública, ni la representación de sus intereses corporativos, ni las comunicaciones mediáticas o las redes de interacción informática pueden reemplazar el momento partidario de una democracia”*¹²⁵.

No obstante, y respecto del aporte que los mecanismos de participación ciudadana pueden significar para el fortalecimiento de nuestras democracias modernas, actualmente cuestionadas en su carácter representativo, dicho autor rescata el creciente rol que estas y otras nuevas formas de expresión o representación política que actúan al margen de los sistemas partidarios tradicionales (movimientos, nuevos partidos) tienen para la conformación de la ciudadanía y de una sociedad civil más autónoma y fuerte; al tiempo que nos pone en aviso acerca de sus limitaciones y de su incapacidad para reemplazar a los partidos en su función de acceso al control del poder y del estado, de legislación, de generación de gobierno, de diseño de políticas según las demandas e intereses de los grupos a los que representan, y de participación en las instancias de debate público para la toma de decisiones comunes¹²⁶.

Frente a dicho panorama, la gran pregunta que en adelante se nos plantea a los fines de continuar con esta investigación, es la referida al funcionamiento real y a la verdadera utilidad hasta el momento arrojada y la a futuro esperable respecto de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en lo que a la canalización de las demandas populares se trata. Se hará de este modo imprescindible impulsar los diversos análisis de

¹²⁵ Garretón, Manuel Antonio (2001): “Política, partidos y sociedades en la época contemporánea”, en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.) *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*; Buenos Aires: Paidós; P.p. 367 a 379; p. 371.

¹²⁶ Ídem; p. 375-376.

casos necesarios, a fin de valorar en todas sus dimensiones los posibles aportes esperables en torno a la participación política institucionalizada.

Dicha cuestión, central en este punto, nos permitirá repensar, esta vez sobre bases más concretas y tangibles, soluciones factibles y apropiadas a las problemáticas planteadas, tanto a fin de mejorar el diseño institucional de las distintas herramientas con miras a optimizar su rendimiento, como, caso contrario, de revisar las esperanzas sostenidas respecto de sus alcances como canales alternativos para la expresión y consideración de las solicitudes y deseos de sus habitantes

Quedará entonces por investigar si tales herramientas de participación ciudadana están siendo efectivamente empleados como canales complementarios de expresión popular, a fin de brindar un valioso aporte en el largo camino hacia el fortalecimiento y consolidación de nuestras actuales democracias representativas, tan cuestionadas y tambaleantes desde los últimos años.

Bibliografía:

- Abal Medina, Juan Manuel (2004): *La muerte y la resurrección de la representación política*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Abal Medina, Juan Manuel (2005): “Planificación estratégica participativa: un nuevo modelo de gestión pública”, X Congreso Internacional del CLAD *Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre, P. p. 1-9, disponible en http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html.
- Alberdi, Juan Bautista (2005): *Bases y puntos de partida para la organización política argentina*; Buenos Aires: Ediciones Libertador.

- Arendt, Hannah (2004): *Sobre la Revolución*; Madrid: Alianza Editorial.
- Bidart Campos, Germán J. (1996): *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo II; Buenos Aires: Ediar.
- Bobbio, Norberto (1984): *El futuro de la democracia*; México: Fondo de Cultura Económica.
- Bogdanor, Vernon (1987): Voz "Referéndum e Iniciativa", en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Madrid: Alianza Editorial.
- Botana, Natalio (1986): *El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*; Buenos Aires: Hispamérica.
- Castells, Manuel (2000): *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*; Vol. I La Sociedad Red; México: Siglo XXI Editores.
- Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) (2002): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens; ISBN: 9508083522.
- Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002): "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?", en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens; ISBN: 9508083522, P.p. 9 a 30.
- Constant, Benjamín (1989): *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* (Conferencia pronunciada en el Ateneo de París, Febrero de 1819; Centro de Estudios Constitucionales – Universidad de Valladolid.

- *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 1996, disponible en <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm>.
- *Constitución de la Nación Argentina*, año 1994, disponible en <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>.
- Dahl, Robert (1991): *La democracia y sus críticos*; Buenos Aires: Paidós.
- Eberhardt, M. Laura (2007): “Audiencias Públicas en la Ciudad de Buenos Aires: El caso de la reforma del Código Contravencional porteño”; Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina; Organizada por Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA; Buenos Aires; 14 y 15 de marzo; P.p. 19; disponible en http://www.dd-la.ch/download/Eberhardt_Maria.pdf
- Eberhardt, M. Laura (2005a): “Demandas de democracia directa al interior de las democracias representativas modernas: El conflicto Participación vs. Representación”, C. D. del *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)* “Agendas Regionales en Escenarios de conflicto”; Universidad Católica de Córdoba; Córdoba; 15 al 18 de noviembre.
- Eberhardt, M. Laura (2005b): “La no (?) Representación en la Teoría Política de Rousseau”; C. D. de las *IV Jornadas de Sociología de la UNLP* “La Argentina de la crisis. Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones”, Mesa 20 El Leviatán; Universidad Nacional de La Plata; La Plata; 23 al 25 de noviembre; ISSN 1850-2458; P. p. 23.
- Eberhardt, M. Laura (2005c): “Mecanismos de participación ciudadana: elaborando el mapa institucional nacional y de la Ciudad de Buenos Aires”, *III*

Jornadas de Jóvenes Investigadores – Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales–UBA; 29 y 30 de septiembre; disponible en http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/principal.htm.

- García Delgado, Daniel (1998): “Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina”, en Gaveglío, S. y Manero, E. (comps); *Desarrollos de la teoría política contemporánea*; Rosario: Homo Sapiens; P.p. 117 a 144.
- Garretón, Manuel Antonio (2001): “Política, partidos y sociedades en la época contemporánea”, en Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (comps.) *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*; Buenos Aires: Paidós; P.p. 367 a 379.
- Gemma, Gladio (1982): Voces "Plebiscito" y "Referéndum", en Bobbio, Norberto & Matteucci, Nicola (dirs.), *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.
- Gerald, Pomper (1987): Voz “Revocación”, en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*, Madrid: Alianza Editorial.
- Hamilton, A. et. al (2000): *El federalista*; México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, Tomas (1998): *El Leviatán o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*; México: Fondo de Cultura Económica.
- Justo López, Mario (1997): *Manual de derecho político*; Buenos Aires: Depalma.
- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 104 de Derecho a la información*, 19/11/98, disponible en www.cedom.gov.ar/es

- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 310 de Creación del Consejo de Planeamiento Estratégico*, 14/12/99, disponible en www.cedom.gov.ar/es.
- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 357 de Revocatoria de Mandato*, 30/03/00, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es>.
- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 40 de Procedimiento de Iniciativa Popular*, 25 de junio de 1998, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es>.
- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 6 de Audiencia Pública*, 6/03/98, disponible en www.cedom.gov.ar/es, disponible en www.cedom.gov.ar/es.
- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad*, 27/08/98, disponible en www.cedom.gov.ar/es.
- *Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 89 de Referéndum y Consulta Popular*, 22/10/98, disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es>.
- *Ley Nacional N° 24.747 de Iniciativa Legislativa Popular*, 27/11/96, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-4999/41025/norma.htm>.
- *Ley Nacional N° 25.432 de Consulta Popular*, 23/05/01, disponible en <http://www.leopoldomoreau.com.ar/laborlegislativa/LEY%2025432%20sobre%20Consulta%20Popular.doc>.
- Lijphart, Arend (1984): *Las democracias contemporáneas*; Barcelona: Ariel.
- Macpherson, Cecil (1998): *La democracia liberal y su época*; Madrid: Alianza Editorial.

- Manín, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*; Cambridge: Cambridge University Press; ISBN 0521-45258.
- Mill, John Stuart (1994): *Del Gobierno Representativo*; Madrid: Tecnos.
- Molinelli, N. Guillermo (1991): *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*; Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Montesquieu (2000): *Del Espíritu de las Leyes*; México: Editorial Porrúa.
- Olivieri, Alicia (2003): “¿Un camino sin final?”, Revista *Ciudad Política. Portal de Ciencia Política*. Disponible en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>
- Pelinka, Antón (1987): Voz “Iniciativa ciudadana” en Bogdanor, Vernon (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*; Madrid: Alianza Editorial.
- Quiroga, Horacio (1998): “Esfera pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática argentina”, en Gaveglio, S. y Manero, E. (comps.) *Desarrollos de la teoría política contemporánea*; Rosario: Homo Sapiens; P.p. 81 a 97.
- *Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*, 15/12/97, disponible en www.cedom.gov.ar/es.
- Roberts, Keenth (2002): “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*; Rosario: Homo Sapiens; ISBN: 9508083522, P.p. 55 a 76.

- Romero, Ricardo (2006): *Presupuesto Participativo Porteño. Perspectivas, análisis y perfil de sus participantes (2002-2005)*; Buenos Aires: Ediciones Cooperativas; ISBN 987-1246-15-3.
- Rousseau, Jean Jacques (1998): *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*; Madrid: Tecnos.
- Rousseau; Jean Jacques (1998): “Del Contrato social” en Rousseau, Jean Jacques *Del Contrato social*; Madrid: Alianza Editorial.
- Sabsay, Daniel A. (2007): “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”; Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina; Organizada por Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA; Buenos Aires; 14 y 15 de marzo; P.p. 18; disponible en http://www.dd-la.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf.
- Sartori, Giovanni (1990): *Teoría de la democracia*; Buenos Aires: Ed. REI.
- Sartori, Giovanni (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*; Madrid: Taurus; ISBN 84-306-0273-9.
- Schmitt, Carl (1998): *El concepto de lo político*; Madrid: Alianza.
- Schmitt, Carl (1990): *Sobre el parlamentarismo*, Madrid: Tecnos.
- Schmitt, Carl (1985): *Teología política*; Buenos Aires: Struhart & Cía.
- Schmitt, Carl (1982): *Teoría de la Constitución*; Madrid: Alianza.
- Taboada, Julieta (2005): “Democracia Semidirecta en América Latina”; en *Observatorio Electora Latinoamericanol*; P. p. 7; disponible en

<http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/data/2006-04-05-julitaboada.pdf>

- Tocqueville, Alexis (de) (1980): *La Democracia en América*; Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, Max (1982): “El Presidente del Reich” en *Escritos Políticos* Tomo II; México: Folios Ediciones.
- Weber, Max (1982): “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán” en *Escritos Políticos* Tomo I; México: Folios Ediciones.