

Participación ciudadana en el ámbito municipal Algunas consideraciones desde el análisis comparado del marco constitucional de la República Argentina.

Leopoldo J. Fidyka¹

Introducción:

Este trabajo procura presentar un conjunto de reflexiones en torno a los mecanismos de participación ciudadana para el ámbito municipal contenidos en el marco constitucional de la República Argentina, entendiendo éste, como el espacio normativo conformado por la Constitución Nacional, las distintas cartas magnas provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Toma como principal fuente de referencia un proyecto de investigación realizado desde el Programa Estudios Especiales sobre Participación Ciudadana, de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, del Ministerio del Interior, orientado a actualizar un estudio exploratorio de un conjunto de temas relacionados con la recepción de la participación ciudadana en el marco constitucional federal comparado. De este estudio se elaboró la publicación *“Participación ciudadana en el ámbito municipal: Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina”*, editado por el Ministerio del Interior en el año 2008.

1. La participación en las constituciones:

Desde la recuperación del sistema democrático a fines del año 1983, se ha generado un marcado proceso de reformas de las constituciones argentinas, que trajo aparejada una actualización de un conjunto de derechos y garantías, la modificación de estructuras institucionales, la profundización de la autonomía municipal y un reconocimiento creciente de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En la esfera federal la reforma de la constitución nacional acaecida en el año 1994, aportó importantes innovaciones para el marco jurídico de la República Argentina. Explicitó algunos mecanismos de participación (iniciativa, consulta

¹ Abogado (UBA), Magíster en Dirección y Gestión Pública Local, Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM, Universidad Carlos III Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Coordinador del Programa de Estudios Especiales sobre Participación Ciudadana, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, República Argentina.

popular) y además jerarquizó constitucionalmente determinados instrumentos internacionales de Derechos Humanos, (art. 75 inc. 22) ampliando la gama de los derechos hacia la participación².

En el constitucionalismo comparado provincial, la participación aparece desde los preámbulos de las constituciones: el preámbulo (del latín *preambulus*: -lo que va adelante-), constituye la exposición que antecede a las leyes y demás actos de poder público que explica los motivos y fines de dichos actos.

El preámbulo de una constitución puede ser entendido como una expresión solemne de propósitos y anhelos de los convencionales, contiene y condensa las decisiones políticas fundamentales, las pautas del régimen político, los fines y objetivos, el esquema del plan o programa propuesto por el constituyente y en él deben encontrarse los principios que normas posteriores deben desarrollar y explicitar.

En ellos se expresan valores compartidos y socialmente reconocidos del imaginario colectivo y sobre todo deseos a ser alcanzados y consolidados en el futuro.

Varias provincias (Córdoba, Chaco, Formosa, Tucumán, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Río Negro) incluyen la participación en los mismos en base a variadas fórmulas, como: el anhelo de organizar sus instituciones en una democracia participativa y pluralista, (Salta y Tucumán), o *"para el definitivo establecimiento de una democracia pluralista, participativa y por la consecución del bien común..."*, (Córdoba y Chaco).

También se expresa la aspiración de una mayor participación de los habitantes *"por sí y a través de las organizaciones libres del pueblo, en la administración de la cosa pública"*, (Formosa) o la consagración en la provincia de un ordenamiento pluralista y participativo, (Río Negro).

En los articulados de las constituciones, la participación también aparece como derecho y deber, como forma de gobierno y entre los fines del Estado como un principio general orientador de las políticas públicas.

Chubut sostiene que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos. A lo que Río Negro agrega como contrapartida el deber de sus habitantes de participar en la vida política y social de la comunidad. Chaco y Misiones por su parte sostienen que los habitantes tienen el *"deber de contribuir de acuerdo a sus posibilidades al bienestar común y el correlativo derecho de participar de sus beneficios"*³.

Varias constituciones incorporan la participación a la definición de su forma de gobierno como Formosa la que adopta para su gobierno *"el sistema*

² Para más información sobre esta cuestión: Participación ciudadana: Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República Argentina, (Fidyka Leopoldo), ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 2007.

³ Art. 8 CP de Chaco y art. 9 CP de Misiones.

representativo, republicano, democrático - participativo y social", en igual sentido San Juan y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última afirma que conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como "democracia participativa".

Una fórmula general muy utilizada es la declaración de propensión al libre desarrollo de las personas mediante la "remoción de obstáculos" que limiten de hecho la igualdad y la libertad de los individuos o que *"impida la efectiva participación de todos en la vida política, económica, social y cultural de la comunidad"* (Jujuy, Neuquén, Santa Fe y otras provincias).

En Córdoba, el Estado Provincial propende a una sociedad libre, justa, pluralista y participativa y promueve *"las condiciones para hacer real y efectiva la plena participación política, económica, social y cultural de todas las personas y asociaciones"*.

Asimismo, la participación en la esfera local es ampliamente abordada por las constituciones provinciales, tanto como principio rector de políticas como a través de la institucionalización de variados canales y mecanismos para su concreción.

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

Asumir la participación ciudadana⁴, como una modalidad de gestión e incluso como una política pública, constituye uno de los retos en los que se ven inmersos los gobiernos locales, aunque muchas veces no se tengan en claro sus formas, implicancia y límites.

En el marco constitucional comparado aparecen para la escala local, los siguientes principios y mecanismos de participación:

Promoción de la participación: Explicitación de la participación entre los nuevos roles de los gobiernos municipales o como principio orientador de las políticas públicas locales.

Organización de la comunidad: Fomento de la organización de la ciudadanía o reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil.

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

⁴ Adoptando un concepto amplio de dimensiones de la participación ciudadana comprensivo de toda forma de acercamiento y articulación entre gobierno municipal y sociedad civil.

Consulta popular / referéndum: Se puede denominar a la consulta popular como el derecho del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, aceptando o rechazando por medio del sufragio, las resoluciones de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos⁵.

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

Audiencia pública: Instancia consultiva no vinculante, a través de la cual los ciudadanos proponen a la administración municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer necesidades vecinales o reciben de ésta información de las actuaciones políticas administrativas de la comuna.

Consejo consultivo: Espacio con cierta vocación de permanencia, -órgano colegiado- donde se articulan distintos actores de la sociedad civil con las autoridades municipales o locales para fines de bien común.

Presupuesto participativo: Se denomina de esta manera a los distintos mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos de un municipio participan en la definición de asignación de recursos y prioridades presupuestarias.

Plan estratégico: Proceso para la definición de lineamientos de desarrollo local, elaborado con la participación de diversos agentes que actúan en el territorio (organismos públicos, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, profesionales, universidades, organizaciones comunitarias, ciudadanos, entre otros).

Banca ciudadana o del Pueblo: El derecho de cualquier ciudadano a exponer temas de interés comunal o particular con incidencia municipal, al comienzo de cada sesión ordinaria del Concejo Deliberante.

Doble lectura: Consiste en la intervención de la ciudadanía en el proceso de formulación de ordenanzas, expresando la opinión de los vecinos y entidades interesadas en una audiencia pública, respecto de un proyecto de ordenanza entre la primera y segunda lectura que realiza el Concejo Deliberante.

⁵ Linares Quintana, Segundo V.

3. Algunas consideraciones:

En los últimos años es muy importante la recepción de la participación ciudadana y sus manifestaciones en el marco constitucional de la República Argentina, y en consonancia se puede hacer algunas reflexiones:

I.

Como cuestión inicial cabe consignar que el marco normativo en relación con la participación ciudadana opera como un elemento necesario aunque no suficiente dentro de un conjunto mucho más amplio de factores coadyuvantes del proceso participativo.

Por lo tanto, vale la pregunta: ¿Contribuye a la construcción democrática la incorporación a la legislación de principios y mecanismos participativos?⁶

Si bien la norma no hace a la participación, en este punto puede sostenerse que la institucionalización de la misma incide en varios aspectos: 1) a depositarla del terreno de los conceptos e ideas en el campo de los derechos, facilitando así su exigencia y aplicación; el "goce" del derecho, sin dudas facilita su ejercicio; 2) a la percepción de su adquisición como algo propio y no concedido por autoridad o persona alguna; 3) a ofrecerle una forma, esquema o mecanismo concreto para operativizar efectivamente la participación y 4) reafirma la obligación del Estado de procurar su promoción.

¿Por qué poner énfasis en las constituciones? La magnitud de la aparición de la participación ciudadana en el marco constitucional está dada porque constituye la piedra angular del sistema normativo, por lo que obliga a que todas las normas y actos se ajusten o sean compatibles con el mismo. A escala local todo mecanismo creado por ejemplo por ordenanza municipal, tendrá que tener su respaldo último en el marco constitucional, por ello éste señala límites, pero a su vez potencialidades para imaginar o crear nuevos espacios participativos.

Por supuesto que los mecanismos pueden ser sancionados por normativas infraconstitucionales, pero aquellas provincias que los tienen en sus constituciones poseen una ventaja comparativa importante.

II.

Muchas veces se sostiene que el marco jurídico de la Argentina es deficiente respecto a la participación, pero luego de un recorrido comparado por las últimas reformas puede afirmarse por el contrario, que el mismo se encuentra estructuralmente y en líneas generales ampliamente preparado para la institucionalización de formas participativas. Son notables aunque desparejos, los avances alcanzados en la materia ya sea en el orden nacional, provincial o local. Hasta se puede afirmar que hay casos en que las normas son más participativas que la realidad.

⁶ La pregunta parece obvia, pero es notable comprobar en algunos sectores la existencia de cierta resistencia a incorporar la dimensión jurídica a los planteos y a visualizar su importancia como una herramienta más para la transformación social.

Por ello se puede sostener que para el despliegue de la participación, el problema actual no es tanto de arquitectura jurídica, sino el escaso fortalecimiento de la cultura democrática.

Íntimamente relacionado con lo anterior, existe un gran desconocimiento del marco normativo como lo demuestran distintos estudios de campo⁷. Al respecto, no está de más recordar que institucionalización y ejercicio de los derechos no son necesariamente sinónimos, siendo importante que un derecho se escriba, pero tanto o más que se ejercite. Por lo que deben incorporarse a los tradicionales abordajes jurídico- institucionales, el análisis de las causas del desconocimiento y falta de apropiación de las normas por parte de la ciudadanía.

Debe entenderse la autonomía local como una adquisición de mayores capacidades políticas, económicas, financieras administrativas y jurídicas e institucionales adaptadas a la realidad local, más acordes a las nuevas funciones de los gobiernos municipales. Con un fuerte componente relacional en la búsqueda de una más eficaz coordinación y cooperación de facultades con otros poderes.

Puede establecerse una relación directamente proporcional entre autonomía local y participación ciudadana. Como bien afirma la Declaración de la Unión Iberoamericana de Municipalistas de Cartagena de Indias: la existencia de niveles de autonomía local permite "un mayor desarrollo del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos y control por parte de los mismos de la gestión pública"⁸.

Si se observa el mapa de las provincias se comprueba que en aquellos lugares donde se desarrolló la autonomía municipal se han institucionalizado un número mayor de instrumentos participativos. Ello a priori, parece indicar que la cercanía en la delineación institucional proporcionada por la autonomía municipal, facilita el involucramiento ciudadano y la adopción de formas más acordes a las realidades y particularidades locales.

La diversidad federal facilita la adopción de las soluciones más adecuadas de acuerdo a las necesidades de cada lugar y ello constituye una oportunidad para el aprendizaje colectivo.

Cabe consignar que si se traza un panorama del marco local para la participación ciudadana de la República Argentina se puede pasar de la abundancia a la escasez sólo cambiando de provincia y es llamativo que un tema tan trascendente para el fortalecimiento democrático, no esté garantizado por igual a todos los ciudadanos.

⁷ Un ejemplo lo constituye la *Encuesta de cultura constitucional: Argentina una Sociedad Anómica* Hernández, A. Zovatto D., Mora y Araujo M. Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Idea Internacional, 2005- Desde estudio surge como dato preocupante un bajo grado de conocimiento de la Constitución junto a un alto nivel de irrespeto por la legalidad.

⁸ Declaración de Cartagena de Indias, de la UIM "Autonomía, Democracia y Participación", 1993.

Igual algunas temas esperan ser incorporados como el de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como medio para potenciar la participación y mejorar las relaciones del Estado con la ciudadanía, donde al día de hoy existe una escasa referencia a la cuestión a pesar de las recientes reformas constitucionales.

Un punto para prestar atención es la reglamentación de los derechos con el afán de evitar que las constituciones no queden convertidas en catálogos de buenas intenciones. Suelen ocurrir que la reglamentación se la posterga en el tiempo o se la realiza en forma insuficiente q atentando contra la puesta el práctica del instituto, por lo que la reglamentación debe ser una red que facilite el despliegue del mecanismo y no una telaraña que impida su desarrollo.

III.

Respecto a la disparidad del marco jurídico para la participación: Si existen amplios consensos en cuanto a la presencia de la participación en el ámbito local, cabe la pregunta: ¿Por qué no se buscan los procedimientos necesarios en el marco del federalismo de concertación, para que los ciudadanos más allá de las jurisdicciones donde habitan, puedan acceder a similares mecanismos de participación?. Acaso no se requiere de estándares mínimos en la materia?

Si se toma la participación ciudadana y su profundización en el ámbito local como una verdadera política pública, sería oportuno avanzar en el marco del pleno respeto de las autonomías provinciales en la consolidación de acuerdos generales, en los que se garantice a todos los habitantes el acceso a similares mecanismos de participación, más allá de las jurisdicciones donde vivan (“Propuesta Descendente”).

Pero en forma simultánea, se puede trabajar desde las ciudades: más allá de las disparidades del marco jurídico vigente, nada impide la elaboración de reglamentos de la participación⁹, que otorguen certidumbre a los ciudadanos, acerca de los canales de participación posibles (“Propuesta Ascendente”),

También es preciso avanzar en políticas públicas de participación ciudadana pero al mismo tiempo explorar sus lineamientos, contenidos, resultados y modalidades de evaluación.

Desde el ámbito público asumir e impulsar su promoción fortaleciendo las áreas de la administración pública competentes a través de acciones de capacitación y asistencia técnica con personal permanente y de formación continua que amplíe cuantitativa y cualitativamente la oferta institucional existente, consolidando el trabajo en red, revalorizando el saber y las experiencias locales.

Resta mucho por aprender, experimentar y compartir en la materia, por eso resulta menester procurar el encuentro, conocimiento y acuerdos transversales

⁹ Al estilo de los municipios mexicanos o españoles.

entre distintas áreas gubernamentales, para romper aislamientos y evitar dilapidación de esfuerzos, recursos e iniciativas.

Dada la diversidad imperante, los estudios comparados más que un accesorio, constituyen una imperiosa necesidad, por ello se debe intensificar el desarrollo de investigaciones interdisciplinarias en distintos ejes, no sólo de derecho municipal “clásico” sino también en relación con los nuevos roles y desafíos de los gobiernos locales y el contexto para la aplicación de las normas.

La administración pública debe fortalecer su papel de productor de conocimientos en éstas temáticas, por ello ha de profundizar estudios e investigaciones aplicadas pero a su vez, articular los saberes con otros organismos, entidades de investigación y centros académicos.

La participación se desenvuelve en una dinámica atravesada por múltiples factores por lo que requiere entre otras cuestiones de compromiso, voluntad política y de una generalizada toma de conciencia respecto de su significado, importancia y utilidad para el desarrollo integral de las personas.

Por ello, un tema medular lo constituye el fortalecimiento de la cultura ciudadana, en el que el Estado en todos sus niveles debe cumplir un rol indelegable, porque contribuye en sustancial medida a dotar de contenido al sistema democrático.

Fuentes de consulta:

BIDART CAMPOS, Germán, (1994) "*Manual de Derecho Constitucional Argentino*", Editorial Ediar, Buenos Aires, República Argentina.

DE VICENTE GARCIA, José, (2002) "*La Autonomía Local: un estudio a través de la Constitución, la Jurisprudencia y el Derecho Comparado*". Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, España.

FIDYKA, Leopoldo, (1995) "*La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina*", Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Buenos Aires, Argentina.

FIDYKA Leopoldo, (1996). "*Instrumentos jurídicos para una gestión local participativa*" en *Participación Ciudadana y Municipios*, Dinac / Universidad Nacional del Comahue EDUCO/ Reun, Río Negro, Argentina.

FIDYKA, Leopoldo, (2006) "*Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales*". Serie Síntesis, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM, Granada, España.

FIDYKA, Leopoldo, (2008) "*Participación Ciudadana, Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina*", Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, Buenos Aires, Argentina.

HERNANDEZ, Antonio, (1990) "*Derecho Municipal*", Ediciones Depalma, Bs. As., Argentina.

HERNANDEZ, A. ZOVATTO D., MORA y ARAUJO M. "*Encuesta de cultura constitucional: Argentina una Sociedad Anómica*" Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Idea Internacional, 2005

LOSA, Néstor, (2003) "*El Derecho Municipal y el Imperio del Derecho*", Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, Argentina.

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

Legislación:

- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Constituciones Provinciales:
Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires