

DEMOCRACIA
Y PARTICIPACIÓN



Abogados y Abogadas del Noroeste
en Derechos Humanos y Estudios Sociales (**andhes**)

Democracia y Participación. Aportes desde la sociedad
civil. **andhes**; Böhmer, Martín; Pereira, Gabriel; Camuña,
Pablo. Compilado por Josefina Doz Costa

1a ed. - Tucumán: ANDHES, 2009. 200p.; 20x14 cm.
ISBN 978-987-24410-2-9

1. Democracia representativa. 2. Democracia participativa.
3. Participación. 4. Legislatura. 5. NOA.

CDD 321.8

Diseño gráfico: Lic. DG Guido Fortini

© andhes 2009

Mendoza 654 - of. 410 San Miguel de Tucumán
Tel/Fax - 0381-4305025

Democracia y Participación. Aportes desde la sociedad civil.
1ª ed. 200 ejemplares

ISBN 978-987-24410-2-9

Impreso en Gráfica Congreso - Congreso 86 - Tucumán
en el mes de Diciembre de 2009

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723
Impreso en Argentina

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin el previo permiso escrito del editor.



Darío Abdala
DIRECTOR EJECUTIVO

Ezequiel Ascoeta
RESPONSABLE OFICINA TUCUMÁN

Andrés Reynoso
RESPONSABLE OFICINA JUJUY

Josefina Doz Costa
COORDINADORA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

EQUIPO DE PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

OFICINA TUCUMÁN
Cecilia Argañarás (Coord.)
Matías Ascoeta
Manuel Farfán
Javier Quiroga
Aldo Testa
Marina Villagra

OFICINA JUJUY
Emma Arias
Luciana Eichenberger
Julieta Landriel
Andrea Quintos (Coord)
Alvaro Rivera
Eugenia Sosa

ÍNDICE

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCCIÓN | 7 |
|--------------------|---|

SECCIÓN I

| | |
|---|-----------|
| División de poderes a la Argentina: Democracia en las formas, Monarquía en el fondo, por Martín Böhmer | 13 |
|---|-----------|

Introducción – Dos tipos ideales para el sistema político argentino

El sistema político argentino, una constitución para poblar el desierto

El sistema político resultante – Desarrollos posteriores – Reflexiones finales

| | |
|--|-----------|
| Representación y participación democrática. Reflexiones sobre la complementariedad de dos paradigmas, por Gabriel Pereira | 42 |
|--|-----------|

Introducción – Crisis de la Democracia representativa y participación ciudadana – Representación y participación – Conclusiones.

| | |
|---|-----------|
| Las posibilidades de participación de la sociedad civil en nuevos procesos de inclusión democrática. La crisis de la democracia como oportunidad, por Pablo Camuña | 57 |
|---|-----------|

Introducción – Dos razones posibles para la crisis – Pensando una respuesta consistente desde la sociedad civil – Las opciones y riesgos de un cambio con mayor participación pública de los excluidos – Conclusión.

SECCIÓN II

| | |
|---|-----------|
| Participación democrática en el Noroeste Argentino. Apuntes de una experiencia | 79 |
|---|-----------|

Introducción – Metodología – Marco conceptual: Crisis de la Democracia representativa – Democracia participativa – El Parlamento como ámbito de participación – Participación ciudadana. El concepto – La participación ciudadana y los mecanismos de participación – Situación Normativa en el NOA – La perspectiva de los actores: Reflexiones en torno a la participación y los mecanismos de participación en las legislaturas de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero A propósito de las entrevistas a legisladores, referentes de OSC's y periodistas – En torno a las I° Jornadas de Participación Democrática en el NOA – Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Este libro es, fundamentalmente, fruto del trabajo de un año en el marco del proyecto “Participación Democrática en el Noroeste Argentino”, ejecutado por **andhes** (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) en tres provincias del Noroeste Argentino (Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero) entre los meses de Julio de 2008 y Agosto de 2009. El objetivo general de dicho proyecto se orientó a promover y difundir los mecanismos de participación social, y su uso, investigando, evaluando y difundiendo dichos mecanismos en el ámbito de las tres Legislaturas de las Provincias mencionadas. Digo “fundamentalmente” puesto que las discusiones, debates y reflexiones que este trabajo ha concitado en sus distintas etapas implicaron la decisión de incluir en este volumen, además de la sistematización de la experiencia propia del proyecto, tres artículos de distintos autores que nos permitieran transmitir con mayor especificidad toda una serie de esfuerzos por reflexionar acerca de la Democracia (su génesis, su crisis actual, componentes de esta crisis y elementos que permitan pensar alternativas) que este proyecto ha implicado.

La participación social como uno de los pilares de la democracia, implica el ejercicio de una ciudadanía activa y comprometida con la gestión de lo público como esencial a los fines del fortalecimiento de nuestro sistema democrático. Esta consigna fue asumida por **andhes** en sus lineamientos estratégicos y por eso viene trabajando desde su nacimiento en fortalecer los canales de participación en las instituciones democráticas. Institucionalmente, asumimos que es en los parlamentos provinciales donde está la clave para consolidar nuestra democracia, fortalecer los canales de diálogo entre lo público y lo privado, consolidar el rol del Estado en los aspectos más importantes de nuestra sociedad y, en especial, construir políticas públicas a largo plazo que apunten a los problemas y desafíos más importantes que se nos presentan mediante el mayor consenso posible entre los dis-

tintos grupos y expresiones políticas y sociales; todo lo cual solo puede ser logrado mediante la sanción de leyes, leyes que tienen que ser discutidas, analizadas y consensuadas en los poderes legislativos provinciales.

El desafío que se propuso nuestra organización de encontrar nuevos canales de participación se tradujo en la constitución de un *Programa de Participación Democrática* y un *Área Temática de Parlamento y Democracia*. Fueron los integrantes de ambos equipos los que llevaron adelante el trabajo en el marco del Proyecto, haciendo posible esta publicación.

Desde el *Programa de Participación Democrática* **andhes** se propone generar y fortalecer espacios de diálogo, participativo y responsable, para la construcción democrática; a la vez que procura sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la participación, tanto individual como colectiva, para el fortalecimiento del sistema democrático. Por su parte, desde el *Área Temática de Parlamento y Democracia*, **andhes** se impuso el objetivo de discutir el rol que tiene el parlamento en una democracia plural, deliberativa y participativa.

En las páginas de esta nueva publicación de **andhes** podrá encontrar distintos análisis políticos, jurídicos e institucionales sobre la democracia de nuestro país y sobre ésta en relación a la participación.

El contenido de este libro está dividido en dos partes. La *PRIMERA SECCIÓN* está dedicada a contextualizar el trabajo que ha implicado el proyecto, en un marco de complejos debates y reflexiones acerca de la democracia actual. Así en ella han sido incluidos tres artículos, dos de ellos especialmente escritos para este volumen —los correspondientes a Gabriel Pereira y Pablo Camuña— y un tercero ya publicado con anterioridad y cuya inclusión en este libro ha sido gentilmente autorizada por su autor.

En primer lugar nos encontramos con el artículo de MARTIN BÖHMER, quien generosamente ha aceptado colaborar con este volumen, que nos propone un análisis de la constitución del sistema político argentino, el cual le permite afirmar que, contrariamente a lo que llevan implícitas las diferentes críticas que recaen sobre este sistema, nuestro diseño institucional no fue pensado ni para una democracia, ni para una república. Hemos considerado fundamental la inclusión de estas reflexiones en función de, según las propias palabras del autor, *comprender la génesis de aquello que hoy se pretende modificar*.

Luego, el artículo de GABRIEL PEREIRA, quien tomando como plausible la hipótesis de que la salida a la crisis de la democracia representativa provenga de la inclusión de elementos de la democracia participativa en ella, nos plantea cómo esa salida implica una necesaria modificación de cuestiones subyacentes a “la representación” y al posicionamiento de los sujetos en esa relación. Las reflexiones del artículo nos señalan la importancia de, en palabras del autor *“reconceptualizar nuestra idea de representación política frente a la incorporación del paradigma de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa”*.

Concluye esta sección el artículo de PABLO CAMUÑA quien nos propone delinear la fisonomía de la actual crisis del sistema democrático argentino para, partiendo del espacio de oportunidad que una crisis implica, determinar si la misma ofrece hoy opciones para la sociedad civil de influir participativamente en nuevos procesos de inclusión democrática. Sus reflexiones nos señalan que si bien faltan condiciones de fondo para avanzar sobre modelos alternativos de democracia, si están dadas otras condiciones que, según sus propias palabras *“alientan a pensar en su posible cualificación a través de procesos dinámicos de reforma y negociación más o menos profundos”*.

La *SEGUNDA SECCIÓN* del libro, está dedicada a la sistematización de la experiencia del proyecto “Participación Democrática en el Noroeste Argentino” el cual, haciendo foco en tres provincias del Noroeste Argentino: Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán, nos propone algunas reflexiones sobre la participación en las legislaturas de estas tres provincias, basadas en un análisis procedente de una investigación-acción que incorporó elementos normativos, institucionales y políticos, los cuales permiten evidenciar tensiones, fortalezas y debilidades del sistema democrático en relación a la participación ciudadana.

Por último, me resta agradecer el apoyo a la NED (National Endowment for Democracy) que creyó en la capacidad de nuestra organización para llevar adelante este desafío y que hizo posible la implementación del Proyecto y la presente publicación. A PRADE (Práctica Alternativa del Derecho) quien nos brindó un apoyo incondicional para poder concretar nuestro trabajo en Santiago del Estero. A las legisladoras y legisladores, periodistas y comunicadores sociales, y miembros de organizaciones de la sociedad civil de las tres provincias que participaron desinteresadamente en las discusiones y análisis en torno a cómo fortalecer la democracia en nuestra Región. Y, especialmente, al equipo de trabajo de **andhes** que hizo posible tanto este trabajo como que nuestra organización continúe trabajando en busca de fortalecer las instituciones democráticas y lograr la vigencia de los derechos humanos día a día.

DARÍO ESTEBAN ABDALA
Director Ejecutivo
andhes

SECCIÓN I



División de Poderes a la Argentina: Democracia en las formas, monarquía en el fondo¹

MARTÍN BÖHMER²

Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del poder ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur³.

Los partidarios de la monarquía en América no se engañan cuando dicen que nos falta aptitud para ser republicanos; pero se engañan más que nosotros, los republicanos, cuando piensan que tenemos más medios de ser monarquistas...El bello ejemplo del Brasil no debe alucinarlos; felicitamos a ese país de la fortuna que le ha cabido...

El problema del gobierno posible en la América antes española no tiene más que una solución sensata, que consiste en elevar nuestros pueblos a la altura de la forma de gobierno que nos ha impuesto la necesidad; en darles la aptitud que les falta para ser republicanos; en hacerlos dignos de la república, que hemos proclamado, pero que no podemos practicar hoy ni tampoco abandonar; en mejorar el gobierno por la mejora de los gobernados; en mejorar la sociedad para obtener la mejora del poder, que es su expresión y resultado directo...

Felizmente, la república, tan fecunda en formas, reconoce muchos grados, y se presta a la exigencia de la edad y del espacio. Saber acomodarla a nuestra edad es todo el arte de constituirse entre nosotros. Esa solución tiene un precedente feliz en la República sudamericana, y es

1. Este trabajo fue originalmente publicado como “División de poderes “a la argentina”; democracia en las formas, monarquía en el fondo”, en Berensztein, Sergio y otros (comps.); El país que queremos. Principios, estrategia y agenda para alcanzar una Argentina mejor, Temas Grupo Editoria, Buenos Aires, 2006.

2. Profesor, Universidad de San Andrés. Agradezco especialmente a Sara Niedzwiecki su colaboración en este trabajo que sin ella todavía sería una serie de charlas y conferencias y a Sergio Berensztein, por su fraternal insistencia.

3. Alberdi, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Capítulo XXV.

el que debemos a la sensatez del pueblo chileno, que ha encontrado en la energía del poder de Presidente las garantías públicas que la monarquía ofrece al orden y a la paz, sin faltar a la naturaleza del gobierno republicano. Se atribuye a Bolívar este dicho profundo y espiritual: “Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes”.

Chile ha resuelto el problema sin dinastías y sin dictadura militar, por medio de una constitución monárquica en el fondo y republicana en la forma, ley que anuda a la tradición de la vida pasada la cadena de la vida moderna. La república no puede tener otra forma cuando sucede a la monarquía, es preciso que el nuevo régimen contenga algo de lo antiguo, no se andan de un salto las edades extremas de un pueblo. La República francesa, vástago de la monarquía, se habría salvado por ese medio; pero la exageración del radicalismo la volverá por el imperio a la monarquía.

¿Cómo hacer pues, de nuestras democracias en el nombre democracias en la realidad? ¿Cómo cambiar en hechos nuestras libertades escritas y nominales? ¿Por qué medios conseguiremos elevar la capacidad real de nuestros pueblos a la altura de sus constituciones escritas y de los principios proclamados?

Por los medios que dejo indicados y que todos conocen; por la educación del pueblo, operada mediante la acción civilizante de Europa, es decir por la inmigración, por una legislación civil, comercial y marítima sobre bases adecuadas; por constituciones en armonía con nuestro tiempo y nuestras necesidades; por un sistema de gobierno que secunde la acción de esos medios...⁴

4. ALBERDI, ob. cit., capítulo XII.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro sistema político recibe cíclicamente las críticas de no ser lo suficientemente democrático y de no ser lo suficientemente efectivo. En épocas de liderazgos presidenciales fuertes, afirma la primera línea crítica (“la crítica democrática”), el Ejecutivo excluye al resto del abanico político impidiendo la deliberación y el acceso plural al proceso de toma de decisiones. Por otra parte, en época de presidentes débiles el segundo tipo de críticas (“la crítica de la eficacia”) se ensaña con la incapacidad para tomar decisiones que, según esta visión, se apodera de los órganos políticos y los hace desplazarse lentamente entre vetos cruzados de múltiples actores y morosos obstáculos deliberativos.

Este trabajo está orientado a aclarar algunos malos entendidos en los que se basa la crítica democrática. Voy a dejar de lado el tratamiento de la crítica de la eficacia, salvo en algunos párrafos en los que volver a ella me permitirá aclarar algunos puntos de mi planteo general.

La propuesta de este trabajo consiste en tratar de demostrar que el sistema político argentino, tal como fue concebido en sus orígenes, nunca fue pensado para la democracia ni para la república. Quienes asumen la crítica democrática sueñan con “recuperar” el ideal de la república y de la deliberación popular; y se sorprenden cuando el sistema político funciona con liderazgos hegemónicos. Sin embargo, este hecho no debería causar sorpresa en la medida en que nuestro sistema fue armado para concentrar poder, crear estado y desarrollar una economía capitalista; y no para satisfacer ideales democráticos de participación amplia y deliberación informada. Nuestro sistema es una creación no totalmente original -dudo que algo en el mundo lo sea- que responde a un proyecto político propio concebido para dar respuesta a cierto diagnóstico de los problemas de nuestra sociedad a mediados del siglo XIX. Tal respuesta dio forma a lo que, con ciertas modificaciones es nuestro sistema político actual.

El objetivo del capítulo es justamente tratar de comprender la génesis de aquello que hoy se pretende modificar.

II. DOS TIPOS IDEALES PARA EL SISTEMA POLÍTICO ARGENTINO

¿Cuáles eran las tradiciones políticas influyentes al momento de la formación de nuestro sistema político? En lo que sigue propondré dos tipos ideales de tradiciones políticas que contaban con la aprobación de los fundadores del Estado nacional a mediados del siglo XIX: Por un lado el tipo ideal de la tradición europea, a la que los abogados llamamos “tradición continental”; y por otro el tipo ideal de la “tradición norteamericana”.

La presentación más o menos detallada de ambos tipos se debe a que nuestro sistema tomó partes de cada uno de ellos, sin ser una copia automática de ninguno. Por el contrario, la propuesta consiste en tratar de mostrar que el proyecto político argentino, de la forma en la que lo concibieron sus fundadores, tomó retazos de cada una de estas tradiciones con el objetivo de llevar adelante un proyecto político explícito, que con llamativa consistencia se fue desarrollando a lo largo de cuatro décadas y que conformó la concepción del juego político en la Argentina desde entonces.

A. Tradición Continental:

La democracia sobre el constitucionalismo

Ambas tradiciones parten de la idea de soberanía popular, ya que se enmarcan en la agenda de la modernidad y aceptan que la legitimidad de la autoridad reside en la voluntad autónoma de los individuos. Sin embargo, allí comienzan las diferencias. La tradición continental, en la versión que voy a desarrollar aquí y que sigue en general los lineamientos de la Revolución Francesa, parte del pueblo como único generador de autoridad legítima, y dado que no todo el pueblo puede tomar decisiones (los ciudadanos franceses son muchos, a diferencia de la ciudadanía restringida de la comunidad política en la Atenas democrática) la democracia continental impone el monopolio de la representación en manos de la Asamblea. En este sistema el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Si

bien este lema ha sido muchas veces entendido como excluyendo la democracia semi directa, quisiera aquí subrayar el significado alternativo de otorgar a la Asamblea la capacidad monopólica de deliberar y gobernar y por lo tanto de excluir a los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, de la posibilidad de formar parte del proceso de decisión pública.



Fig. 1: La autoridad reside en el pueblo, que la delega en el Poder Legislativo

En efecto, la tradición europea es, consistentemente con este planteo, parlamentarista. El parlamentarismo en este tipo ideal funciona como una forma de impedir la tiranía del Ejecutivo, la posibilidad del regreso de la voluntad de uno sobre la de todos. Al ser el titular del Ejecutivo simplemente un *primus inter pares*, un legislador más, se convierte en un mandatario de los representantes del pueblo. Su forma de elección refleja esta característica dado que son las coaliciones triunfantes en la Asamblea y no el voto directo de los ciudadanos quienes deciden su nombramiento. Así, su mandato dura lo que dura la confianza de sus mandantes, y la institución constitucional del voto de censura o justamente de confianza, es la forma por la cual los legisladores controlan su funcionamiento. Por las mismas razones, el titular del Poder Ejecutivo en el sistema parlamentario, a diferencia de su par en un sistema presidencial, carece de mandato rígido.

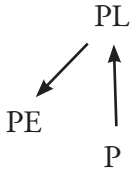


Fig. 2: Poder Ejecutivo como mandatario del Legislativo

Dentro de este sistema el pueblo tampoco delibera ni gobierna en ocasión de aplicar las leyes cuando ellas han sido violadas, o cuando su aplicación requiere la acción de un árbitro que decida las controversias que surgen de formas contradictorias de comprender los mandatos de los representantes. En estas circunstancias (que idealmente deberían ser muy escasas dada la claridad y completitud del sistema jurídico que pregona un formalismo estricto en línea con el modelo) resulta necesaria la creación de una agencia que explique el correcto entendimiento de la ley a quienes por no comprenderlo se encuentran enfrentados en controversias que ponen en peligro los derechos de los ciudadanos o la correcta forma de llevar adelante las políticas públicas.

Esta agencia no es otra que el Poder Judicial, que nace de la necesidad de resolver los posibles conflictos que generan la mala interpretación de las decisiones de los representantes, limitándose a aplicar la ley, que no es ni más ni menos la expresión de la voluntad popular. En palabras de Montesquieu, los jueces son la “boca” de la ley, por lo que deben dedicarse a meramente decir la ley, no a deliberar sobre su corrección ni a tomar decisiones respecto de su oportunidad. Para aclarar el punto de Montesquieu: los jueces son la boca “descerebrada” de la ley un órgano destinado a hacer lo que otro decide por él: decir la ley, no deliberar sobre ella.

En efecto, no está entre las atribuciones de los jueces el razonar sobre la ley, ya que el “cerebro” relevante es el de los representantes del pueblo. La tradición formalista del derecho continental tiene para sí que las decisiones judiciales deben ser el

resultado de un silogismo en el cual la sentencia se debe seguir de una premisa mayor: la ley, y una menor: los hechos. Es decir, que de la norma “el que mata debe ir a prisión” y del hecho que X mató, se sigue, de acuerdo con esta visión la norma particular: X debe ir a prisión. La voluntad de la jueza no entra dentro de este esquema de división del trabajo institucional, su trabajo es equivalente al de una computadora, al de una caja negra en la que la conexión entre lo que ingresa y lo que egresa se produce neutralmente sin intervención autónoma del “hardware”.

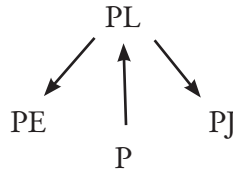


Fig. 3: El Poder Judicial surge para resolver posibles conflictos, limitándose a aplicar la ley

Sin embargo, en una sociedad relativamente compleja, ¿cómo hace el “cerebro” para decirle a la “boca” lo que tiene que decir? Pues le envía un software, un código, el “Código” – en este caso el Código Napoleónico-, un manual para el ciudadano en el que se encuentra toda la voluntad del legislador (en definitiva la propia voluntad del pueblo) de manera completa y consistente. Nada hay de nuestra vida que el Código no regula, y lo hace sin contradicciones ni lagunas.

Esta actitud es una respuesta al hecho de que a los europeos les horroriza la posibilidad de que una minoría ilustrada, la aristocracia que acababan —literalmente— de decapitar, vuelva a tomar el poder a través de un grupo de personas que, dadas sus credenciales académicas, le digan al pueblo lo que el Código quiere decir. Idealmente (y no tanto en la medida en que las facultades

de derecho fueron clausuradas por un tiempo al comienzo de la década de 1790) el sistema no precisa de intermediarios, de abogados, en la medida en que no es necesario ningún tipo de interpretación. Saber leer es suficiente para entender aquello que el pueblo se auto impuso a través de lo que sus representantes plasmaron en el Código.

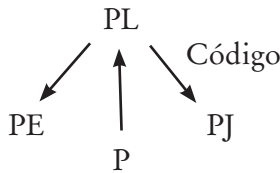


Fig. 4: El Código como mensaje unívoco para una Justicia neutral

Si alguna duda subsistiera, si por estar sometidos a las presiones de la decisión apresurada de la tarea cotidiana, los jueces dudaran respecto de la forma correcta de aplicar la ley, la tradición continental hecha mano de una vieja institución: los juristas. Los profesores de derecho de las antiguas universidades europeas se encargan de crear doctrina para que los jueces entiendan cómo aplicar la ley. El objetivo de este grupo es demostrar que donde los jueces ven contradicciones en la ley no hay otra cosa que falta de conocimiento, dado que no existen ambigüedades ni dudas posibles dentro del Código que no puedan ser eliminadas a través de una explicación racional.

Esta caracterización del rol de los estudiosos del derecho se condice con la concepción de la ciencia del derecho que conocemos como dogmática jurídica. En efecto, la idea aparentemente contradictoria de una “ciencia dogmática” se vincula con la ideología del derecho continental ya que justamente es la ley, la voluntad de los representantes del pueblo lo que aquí funciona

como dogma, es decir, como decisión impermeable a la crítica. Es por ello que los juristas no se ven a sí mismos como otra cosa que como meros comentadores, sistematizadores del Código, ya que si osaran emitir opinión estarían violando la supremacía del Poder Legislativo y el sistema se convertiría en la tiranía, ya no de los jueces, sino aun peor, de los profesores de derecho. Y es también por estas consideraciones que resulta entendible la forma dogmática y memorista que adquiere la enseñanza del derecho en esta tradición: saber el Código y la doctrina de los autores es suficiente para ser un operador eficiente del derecho.

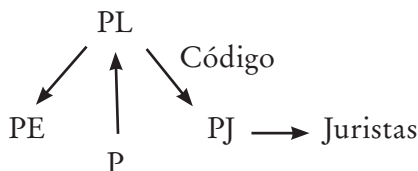


Fig. 5: Los juristas crean doctrina para guiar a los jueces en la aplicación de la ley

Este es el tipo idea de la democracia radical, de la democracia a la jacobina, la que se expande junto con el imperio napoleónico. Dentro de los diversos tipos en los que se presenta la democracia constitucional, este sistema tiene mucho de democrático y poco de constitucional. De hecho, la interpretación de las normas constitucionales es también jurisdicción del legislativo. Tan es así que Europa continental debe esperar a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, a ser protagonista de las peores masacres de su historia para plantear, si bien tibiamente, la necesidad de un órgano que controle la interpretación constitucional de las mayorías: los tribunales constitucionales, y más tarde aún la Corte Europea de Derechos Humanos.

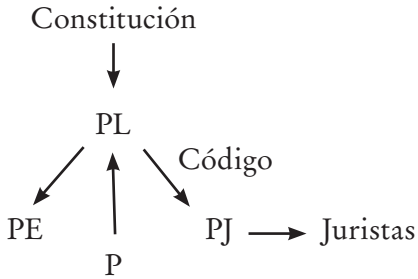


Fig. 6: El Poder Legislativo tiene la atribución de interpretar la Constitución

B. Tradición Norteamericana: El constitucionalismo sobre la democracia

El modelo norteamericano parte del mismo lugar que el esquema anterior: la soberanía popular. Sin embargo, el temor de la revolución norteamericana no es el temor a las minorías, sino a las mayorías. En efecto, los padres fundadores de los Estados Unidos de América no parten del optimismo rousseauiano respecto de la voluntad general sino del interrogante federalista acerca de cómo contener las pasiones de las facciones en las que inevitablemente se divide la multitud.

La respuesta consiste en que para controlar a un poder no basta la contienda electoral periódica, sino que se debe construir el esquema político de tal manera que nadie pueda tener nunca la totalidad de los resortes institucionales. La idea es someter a todos los poderes a la voluntad simétrica de los demás. El resultado es lo que conocemos como el sistema de frenos y contrapesos: un sistema a través del cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, asumen todos poder político; y cada uno tiene una forma institucional de controlar al otro, de esta forma se evita el peligro de que alguno tiranice al resto.

En el tipo ideal norteamericano el pueblo no entrega soberanía directamente al Legislativo como sucedía en el continen-

tal, sino que la entrega a través de un pacto fundacional, de un acuerdo sobre el diseño general de las reglas de juego: la Constitución. Así, en este modelo, es la voz del pueblo y no la de sus representantes la que se escucha en el texto constitucional: “we, the people...” a diferencia de “nos, los representantes del pueblo...”

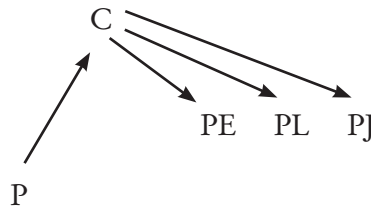


Fig. 7: El pueblo delega la soberanía en una Constitución y La Constitución dota de poder político y de poder a los tres poderes

Es el pueblo, entonces, el que define las reglas de juego y a través de la Constitución, dota de poder político y de capacidad de control mutuo a los tres poderes.

Ahora bien, ¿cómo funciona el sistema de frenos y contrapesos en la tradición norteamericana? Por un lado, el Poder Ejecutivo concentra una importante porción de poder, regula las leyes, se encarga de las relaciones exteriores, forma parte del sistema de nombramiento de los jueces, es pieza fundamental en la declaración de guerra, en la firma de tratados internacionales. El sistema es presidencialista, en la figura del presidente se concentran el rol de jefe de estado y jefe de gobierno, su forma de elección depende (directa o indirectamente) del voto popular con lo que tiene legitimidad democrática propia y, a diferencia de lo que ocurre en la tradición continental, el Poder Ejecutivo posee mandato fijo, es decir que el Legislativo no puede removerlo de su puesto por una determinada cantidad de años salvo

el recurso excepcional y farragoso del juicio político.

Por otro lado, el Poder Legislativo tiene la atribución de dictar leyes, lo cual lo dota de otra importante porción poder. Este órgano se encuentra dividido en el Senado y la Cámara de Diputados. Mientras que los Diputados representan a la Nación, los Senadores son representantes de los estados y tienen la atribución, junto con el Poder Ejecutivo, de nombrar, entre otros a los miembros del Poder Judicial federal. La doble instancia de creación legislativa le otorga amabas Cámaras poder de veto sobre la otra.

Finalmente, el Poder Judicial. A través de un nombramiento de tercer nivel de elección indirecta (ya que el poder Ejecutivo y los miembros del Senado son ellos mismos nombrados de manera indirecta) se garantiza que sólo determinado tipo de personas accedan a esta instancia del poder federal. Además, el requisito de ser abogados les agrega la condición de pertenecer a una determinada profesión a la cual no todos ingresan. Sólo cesan en su cargo por renuncia o muerte, o como el Ejecutivo, se puede remover a los jueces sólo por un complejo juicio político. Este órgano que tiene estas excepcionales características que lo aíslan del control mayoritario del voto popular, tiene la excepcional y grave atribución de controlar constitucionalmente las decisiones de los órganos mayoritarios, es decir de ignorar las decisiones de los representantes del pueblo si conforme su particular visión de la Constitución las decisiones de los órganos políticos la contradicen.

No parece necesario subrayar una vez más la excepcionalidad de esta capacidad contramayoritaria del poder judicial en la tradición norteamericana. Sin embargo es preciso puntualizar algunos rasgos más que lo distinguen de su par continental. Aquí las decisiones de los tribunales superiores se consideran obligatorias para los demás, lo que se conoce como el principio de *stare decisis* u obligatoriedad de los precedentes. Este rol protagónico hace de la jurisprudencia una fuente privilegiada de derecho, (a diferencia de la supremacía de la ley y de su ladera, la doctrina, en la tradición continental) y de los jueces actores

principalísimos de la política norteamericana. Las luchas por la nominación de los ministros de la Corte Suprema federal son hitos en la disputa política entre los partidos y para los presidentes el logro de la inclusión de un determinado juez en los tribunales superiores del sistema judicial se entiende como parte fundamental de su legado político.

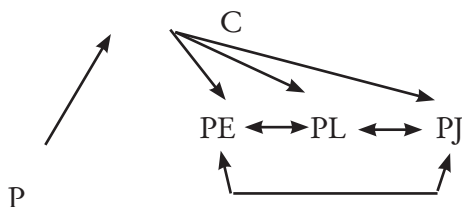


Fig. 8: Sistema de frenos y contrapesos.

Un dato no menor vinculado con la distribución de poderes en el sistema norteamericano es su federalismo. La decisión de que los estados mantengan una porción sustancial del poder político reduce aun más el poder del gobierno central. En este sistema no existe un Código no sólo por el rol de la jurisprudencia o por el sistema de frenos y contrapesos que evita la supremacía del legislativo sino también por la resistencia a entregar al poder central más jurisdicción de la estrictamente necesaria, en particular la regulación de los derechos sustantivos. La descentralización que supone el federalismo se suma al sistema de frenos y contrapesos multiplicando los actores con poder de veto a nivel local.

Para finalizar, es razonable que la enseñanza del derecho en este sistema privilegie el estudio de los fallos judiciales de instancias superiores, dada la posición privilegiada de los operadores del derecho en este sistema. El desarrollo de sus capacidades críticas y de su sensibilidad política resulta fundamental para que puedan asumir el importante rol que les cabe en un siste-

ma que es el otro extremo del continental respecto de la tensión latente en toda democracia constitucional que en este caso se resuelve inclinándose por la creación de un sistema más constitucional que democrático.

III. El sistema político argentino: Una constitución para poblar el desierto

A mediados del siglo XIX los dos tipos ideales que acabo de describir gozaban todavía de un gran prestigio entre quienes pensaban los problemas argentinos. Sin embargo es un error creer que estos modelos, o alguno de ellos, fueron copiados en un ingenuo intento de emular procesos ajenos al nuestro, tratando de importarlos sin más. La generación del '37 generó un diagnóstico sobre los males de nuestro país, un proyecto con propuestas de políticas públicas concretas y llevó adelante una práctica asombrosamente consistente con ese proyecto a lo largo de más de tres décadas para producir el cambio más espectacular que nuestro país haya experimentado nunca.

En efecto, a partir de estos dos modelos ideales, nuestros padres fundadores crean un sistema que no es el francés ni es el no autores discutieron y reflexionaron acerca del caos argentino de las tres primeras décadas desde nuestra revolución. Ambos textos, desde perspectivas diversas proponen un diagnóstico de nuestros males.

Desde el comienzo del siglo XIX la Argentina se venía debatiendo en enfrentamientos permanentes. Primero la guerra de la independencia, luego la guerra civil y la anarquía, para terminar en la dictadura brutal de Rosas. Los argentinos habíamos triunfado en la lucha por la autonomía respecto de España y fracasado estrepitosamente en el desafío de organizar nuestra convivencia. No pudimos crear autoridad consensuada, un esquema de libertades y de respeto mutuo que legitimen algún tipo de orden social defensor de los derechos de los habitantes del país. El primer rasgo, entonces, es el de la anarquía, la existencia de una multiplicidad de autoridades y normatividades sin esquema

institucional que coordine las acciones colectivas salvo el expediente desesperado del autoritarismo.

Atravesar el territorio argentino debe haber sido, para esta generación, una experiencia desesperante. Un vasto desierto surcado de ríos inutilizados era todo lo que había para ver⁵, y el mundo esperando sus productos. El segundo rasgo del diagnóstico era la pobreza, el otro enemigo a derrotar.

El primero de los problemas traía consigo, sin embargo, la solución. La proliferación de autoridades había disminuido durante la represión ejercida por Rosas, y la centralización del poder desde Buenos Aires había dado pruebas de que era posible contener las incompatibles ambiciones de los caudillos. A la anarquía había que oponerle, entonces, concentración de poder en pocas manos.

La culpa de la pobreza recayó sobre el hecho de vivir en un desierto⁶ escasamente poblado⁷ por una raza que no sirve ni

.....
5. "...La inmensa extensión del país que está a sus extremos, es enteramente despoblada, y ríos navegables posee que no ha surcado aun el frágil barquichuelo. El mal que aqueja a la República Argentina es la extensión; el desierto la rodea por todas partes, se le insinúa en las entrañas; la soledad, el despojado sin una habitación humana, son por lo general los límites incuestionables entre unas y otras provincias." Sarmiento, Domingo Faustino, Facundo, Capítulo I.

6. "¿Qué nombre daréis, qué nombre merece un país compuesto de doscientas mil leguas de territorio y de una población de ochocientos mil habitantes? Un desierto. ¿Qué nombre daréis a la Constitución de ese país? La constitución de un desierto. Pues bien, ese país es la República Argentina; y cualquiera que sea su Constitución no será otra cosa por muchos años que la Constitución de un desierto. Pero, ¿cuál es la Constitución que mejor conviene al desierto? La que sirve para hacerlo desaparecer..." Alberdí, ob. cit., capítulo XXXI.

7. "El progreso moral, al cultura de la inteligencia descuidada en la tribu árabe o tártara, es aquí, no sólo descuidada, sino imposible. ¿Dónde colocar la escuela para que asistan a recibir lecciones los niños diseminados a diez leguas de distancia en todas las direcciones?" Sarmiento, ob. cit.

para el progreso⁸ ni para la democracia⁹. En efecto, los gauchos, de acuerdo con las descripciones literarias del Facundo, y por una larga tradición forjada en las necesidades y oportunidades del desierto desarrollan las pocas destrezas que requiere su contexto: andar a caballo, carnear vacas, vadear ríos, no mucho más. No requieren de las destrezas ni de las emociones que Sarmiento entendía como necesarias para llevar adelante un modelo de desarrollo capitalista¹⁰: la contricción al trabajo, el pudor que viene de la convivencia cercana en las ciudades y con él la envidia que obliga a competir por mayor cantidad y calidad de bienes. En la generosa geografía del “desierto” el gaucho no es candidato a ser tentado por hábitos tan ajenos a

8. “Por lo demás, de la fusión de estas tres familias [españoles, indígenas y negros] ha resultado un todo homogéneo, que se distingue por su amor a la ociosidad e incapacidad industrial...” Sarmiento, ob. cit.

9. “...lo que hay es poco y malo. Conviene aumentar el número de nuestra población y, lo que es más, cambiar su condición en sentido ventajoso a la causa del progreso... Con tres millones de indígenas, cristianos y católicos, no realizaréis la república ciertamente. No la realizaríais tampoco con cuatro millones de peninsulares, porque el español puro es incapaz de realizarla allá o acá. Si hemos de componer nuestra población para nuestro sistema de gobierno, si ha de sernos más posible hacer la población para el sistema proclamado que el sistema para la población, es necesario fomentar en nuestro suelo la población anglosajona. Ella está identificada con el vapor, el comercio y la libertad, y no será imposible radicar estas cosas entre nosotros sin la cooperación activa de esa raza de progreso y civilización.” Alberdi, ob. cit., capítulo XXX.

10 “He aquí el fin de las constituciones hoy día: ellas deben propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos de sacar a la América emancipada del estado oscuro y subalterno en que se encuentra... Hoy debemos constituirnos, si nos es permitido este lenguaje, para tener caminos de fierro, para ver navegados nuestros ríos, para ver opulentos y ricos nuestros Estados... Nuestros contratos o pactos constitucionales en la América del Sur deben ser especie de contratos mercantiles de sociedades colectivas, formadas especialmente para dar pobladores a estos desiertos, que bautizamos con los nombres pomposos de Repúblicas...” Alberdi, ob. cit., capítulo X.

sus más inmediatas conveniencias¹¹.

Para enfrentar el problema de una raza escasa e inconveniente se pueden ofrecer varias soluciones, entre ellas su eliminación, la educación de sus hijos en hábitos diversos y la incorporación de otras. Es debatible si la eliminación del gaucho en la frontera con el indio y en la guerra contra el Paraguay fue una política deliberada, pero es cierto que mientras ocurrían estos enfrentamientos la Argentina generaba el más vasto proyecto de educación pública obligatoria que América Latina había visto jamás y se lanzaba en la búsqueda de un número impensado de inmigrantes que llegarían de a miles a nuestro territorio.

Para sintetizar, si nuestros problemas eran la anarquía y la pobreza, la propuesta era la concentración de poder, la educación y sobre todo, la inmigración¹². Nada hay en este proyecto

.....
11. "...el estímulo falta, el ejemplo desaparece, la necesidad de manifestarse con dignidad que e siente en las ciudades no se hace sentir allí en el aislamiento y al soledad. Las privaciones indispensables justifican la pereza natural, y la frugalidad en los goces trae enseguida todas las exterioridades de la barbarie. La sociedad ha desaparecido completamente; queda sólo la familia feudal, aislada, reconcentrada; y habiendo sociedad reunida, toda clase de gobierno se hace imposible; la municipalidad no existe, la policía no puede ejercerse y la justicia civil no tiene medios de alcanzar a los delincuentes." Sarmiento, ob. cit.

12. "Así el fin providencial de esa ley de expansión es el mejoramiento indefinido de la especie humana, por el cruzamiento de las razas, por la comunicación de las ideas y creencias, y por la nivelación de las poblaciones con las subsistencias. () Por desgracia su ejecución encontró en la América del Sur un obstáculo en el sistema de exclusión de sus primeros conquistadores... Las trabas y las prohibiciones del sistema colonial impidieron su población en escala grande y fecunda por los pueblos europeos, que acudían a la América del Norte, colonizada por un país de mejor sentido económico; siendo esa una de las principales causas de sus superioridad respecto de la nuestra... Nos hallamos, pues, ante las exigencias de una ley, que reclama para la civilización el suelo que mantenemos desierto para el atraso...

El socialismo europeo es el signo de un desequilibrio de cosas, que tarde o temprano tendrá en este continente su rechazo violento, si nuestra previsión no emplea desde hoy los medios de que esa ley se realice pacíficamente y en provecho de ambos mundos... Europa, lo mismo que América, padece por la violación hecha al curso natural de las cosas. Allá sobreabunda, hasta constituir un mal, la población de que aquí tenemos necesidad vital. ¿Llegarán

de veleidades democráticas, ni temores a minorías o a mayorías, ni pruritos federalistas o formalismos que detengan la mano de jueces discrecionales. El proyecto consistía en la creación de un Estado nacional que permita gobernar, que no es otra cosa que poblar el desierto; lo que luego sería la consigna de la generación del '80: orden y progreso.

iv. El sistema político resultante

Lo que acabo de describir es un diagnóstico y una propuesta de políticas públicas. Quiero mostrar en lo que sigue la traducción de este diagnóstico en instituciones concretas y subrayar desde el comienzo un hecho notable: su traducción política se realiza a través de una Constitución escrita. Después de años de desprecio por las formas institucionales (Rosas se refería a la Constitución que sus opositores demandaban como “ese cuadernito”) la creación de un nuevo Estado se encontraba ligada al juramento de un pacto fundacional escrito.

Con retazos de la tradición francesa y de la norteamericana se irá armando a lo largo de dos décadas (las de 1850 y 1860) un tejido institucional que irá concentrando poder alrededor de un pequeño grupo dirigente. Este grupo, que con idas y venidas formaban Urquiza, Alberdi, Mitre, Sarmiento, Vélez Sarsfield entre otros, convertirá al caótico territorio argentino en una unidad homogénea desde el punto de vista de la autoridad política y jurídica con el objetivo de ofrecer una generosa y eficaz carta de derechos a los extranjeros que quisieran emigrar a nuestro país.

O dicho de otro modo: a. concentrar poder b. para asumir el monopolio de la fuerza en todo el territorio c. con el objetivo de asegurar el pacífico ejercicio de los derechos (sobre todo los ligados al libre comercio, el de propiedad, las libertades civiles y en particular la libertad de cultos) d. para los inmigrantes que llegaran desde Europa del norte.

.....
aquellas sociedades hasta un desquicio fundamental por cuestiones de propiedad, cuando tenemos a su alcance un quinto del globo terráqueo deshabitado?...” Alberdi, ob. cit., Introducción.

El rasgo característico de la propuesta constitucional de Alberdi en las Bases, que se volcará luego en la Constitución de 1853, consiste, como intenté mostrar antes, en que la resolución del conflicto “entre la anarquía y la omnipotencia de la espada”¹³ que reinaba en el territorio desde 1810, vendría de la mano de un Ejecutivo poderoso¹⁴, de un Rosas constitucionalizado¹⁵. Es decir, de un Presidente democrático en las formas¹⁶, aunque convenientemente lejos del voto directo de los ciudadanos¹⁷, pero muy cercano a un dictador en el fondo, o en el fondo y en las formas cuando fuera necesario¹⁸.

.....
13. ALBERDI, ob. cit., capítulo XXV.

14. “¿Qué importa que las leyes sean brillantes, si no han de ser respetadas? Lo que interesa es que se ejecuten, buenas o malas...” Alberdi, ob. cit., capítulo XXV.

15. “Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una constitución...” Alberdi, ob. cit., capítulo XXV.

16. “El fin de la revolución estará salvado con establecer el origen democrático y representativo del poder y su carácter constitucional y responsable. En cuanto a su energía y vigor, el poder ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios lo antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno, no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber ni orden, ni libertad, ni Confederación Argentina. Alberdi, ob. cit., capítulo XXV.”

17. “Para obviar los inconvenientes de una supresión brusca de los derecho de que ha estado en posesión la multitud, podrá emplearse el sistema de elección doble y triple, que es el mejor medio de purificar el sufragio universal sin reducirlo ni suprimirlo, y de preparar a las masas para el ejercicio futuro del sufragio directo”. Alberdi, ob. cit., capítulo XXII.

18. “Dos sistemas se han ensayado en la extremidad meridional de la América antes española, para salir de esa posición. Buenos Aires colocó la omnipotencia del poder en las manos de un solo hombre, erigiéndole en hombre ley, en hombre código. Chile empleó una constitución en vez de la voluntad discrecional de un hombre, y por esa constitución dio al poder ejecutivo los

Si bien se requería alguna forma de división de poderes, la idea consistía en que los otros poderes no se interpongían en el ejercicio del mando del ejecutivo. Así, la Constitución arma un Poder Legislativo bicameral simétrico que supone que cualquier Cámara (y también el Ejecutivo) puede iniciar el tratamiento de las leyes pero que se necesitan ambas para aprobarlas (y también del Ejecutivo, que tiene poder de veto, además de que las sanciona y las promulga). En los hechos esto genera la posibilidad de vetos mutuos y garantiza que al menos el poder negativo quede en última instancia en el Presidente o antes en la Cámara de Senadores.

En efecto, los Senadores adquieren un rol fundamental en este esquema. Eran originalmente uno por provincia (originalmente catorce), lo que aseguraba la exclusión de minorías. Hasta la reforma de 1860 no precisaban ser naturales de la provincia que representaban en la Cámara. El requisito de edad era el más alto

.....
medios de hacer respetar con la eficacia de que es capaz la dictadura misma. () El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías. () Chile ha hecho ver que entre la falta absoluta de gobierno y el gobierno dictatorial hay un gobierno regular posible; y es el de un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante en que la anarquía le desobedece como presidente republicano. () Chile supo innovar en esto con un tacto de estado, que no han conocido las otras Repúblicas. La inspiración fue debida a los Egañas, y el pensamiento remonta a 1813. Desde aquella época escribía don Juan: “Es ilusión un equilibrio de poderes. El equilibrio en lo moral y lo físico reduce a nulidad toda potencia”. “Tampoco puede formar equilibrio la división del ejecutivo y el legislativo, ni sostener la Constitución.” “Lo cierto es que en la antigüedad, y hoy mismo en Inglaterra, el poder ejecutivo participa formalmente de las facultades del legislativo.” “La presente constitución es tan adaptable a una monarquía mixta como a una república.” “En los grandes peligros, interiores o exteriores de la República, pueden la censura o el gobierno proponer a la junta gubernativa y ésta decretará que todas las facultades del gobierno o del consejo cívico se reconcentren y reúnan en el solo presidente, subsistiendo todas las demás magistraturas con sus respectivas facultades, cuya especie de dictadura deberá ser por un tiempo limitado y declarado por junta gubernativa”. () He ahí la semilla, echada en 1813, de lo que, mejor digerido y desenvuelto, forma la originalidad y excelencia de la Constitución vigente en Chile, ilustrada por veinte años de paz...” Alberdi, ob. cit., capítulo XXV.

de la Constitución y además existía (existe aun, lo que constituye un escándalo, la exigencia de una renta mínima para aspirar a este cargo). Esto supone que ocho votos de personas de más de 35 años de edad y que acrediten una determinada renta son suficientes para vetar cualquier iniciativa de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Senadores también tenía la capacidad de elegir a los jueces federales y nacionales en secreto, a propuesta del Presidente. Esta capacidad era fundamental dadas las características del Poder Judicial.

En efecto, y aunque el Poder Judicial es apenas nombrado en las Bases, Alberdi le asigna un rol fundamental en la interpretación de las leyes de tal forma que éstas no deban ser modificadas sino excepcionalmente. El temor al cambio legislativo va parejo con la idea de homogeneidad y monopolio de la fuerza que caracteriza su visión de la seguridad jurídica. Así, el rol unificador de los jueces que viene de la tradición norteamericana regula el Poder Judicial en la Constitución del 53 y en las leyes 27 y 48, dictadas en 1862 por el primer Congreso Nacional convocado luego de la unión definitiva de la Provincia de Buenos Aires a la Nación.

Estas leyes crean el sistema judicial federal (la 27) y regulan el control de constitucionalidad (la 48). De esta forma se crean virtuales embajadas del gobierno federal en cada una de las provincias encargadas de controlar la aplicación de la Constitución Nacional en los diversos actos de los gobiernos provinciales. La Corte, de cinco miembros y por mayoría de tres, podía desechar las decisiones que considere inconstitucionales de acuerdo a su leal saber y entender. Se trata de un sistema de justicia federal a través del cual cualquier problema que se suscite con la alegada inconstitucionalidad de las decisiones de los juzgados o de las administraciones provinciales pasa al sistema federal y eventualmente a la Corte. Es decir, si a un juez de provincia se le ocurre interpretar la constitución de manera diferente al de las autoridades nacionales el asunto se convierte en una cuestión federal. La disciplina que la Corte ejerce de esta manera respecto de los tribunales inferiores, aun de los provinciales, resulta evidente.

Esta capacidad de disciplinar se acentúa aun más en nuestro caso dado que, con la excusa de que nuestra tradición jurídica es continental, rechazamos la idea de *stare decisis*, con lo que nuestros jueces aumentan su discrecionalidad. Esta combinación de poderes provenientes de un sistema pero sin los frenos que lo hacen republicano es una estrategia típica de la necesidad de aumentar la concentración de poder discrecional en el gobierno nacional.

De haber continuado las cosas como estaban a mediados de la década de 1860 tal vez los tribunales nacionales hubieran tenido mucho trabajo para disciplinar las múltiples interpretaciones jurisdiccionales de una enorme y caótica legislación. Es por eso que se le encargó a Velez Sarsfield la creación de un Código Civil que resulta aprobado a libro cerrado en el Congreso de la Nación en 1868. Es decir que la decisión política más importante respecto a la regulación de los derechos individuales en nuestro país la tomó una persona en soledad y jamás fue debatida democráticamente por los representantes del pueblo, para no hablar de los representantes de las provincias que con este trámite veían cercenada toda posibilidad de legislar respecto del derecho sustantivo en todas las materias que trata el Código que son prácticamente todas las que interesan al desarrollo personal de un individuo desde que nace hasta que muere.

Sin embargo, ¿no era posible que la interpretación jurisprudencial del Código alterara el significado que el gobierno nacional había intentado darle? ¿No había quedado la interpretación de los códigos afuera de la disciplina de la ley 48, del control de constitucionalidad de la Corte Suprema desde la apresurada reforma de 1860?¹⁹

Quedaba una reforma más por hacer en este ámbito: la reforma de la formación de los operadores del derecho. En efecto, al

19. En efecto, Mitre, Sarmiento y Vélez entre otros había sido los redactores de la reforma constitucional de 1860 en la que habían introducido modificaciones tendientes a descentralizar el texto de 1853 bajo la suposición de que no serían ellos los titulares del gobierno central. Entre ellas la interesante reforma de la jurisdicción de la Corte que se podía interpretar como prohibiéndole controlar la constitucionalidad de la interpretación que hicieran los jueces provinciales de los Códigos, si los hubiera. Gran parte del esfuerzo de la década de 1860 consistió en minimizar el impacto de esta reforma dado que a los pocos meses de redactarla Mitre se hacía cargo del gobierno nacional.

poco tiempo de sancionado el Código Civil, en 1872, se cierra la Academia de Jurisprudencia y se deja de lado el requisito de la pasantía en un estudio jurídico como pasos previos al ejercicio profesional de todo abogado. A partir de ese momento cuatro años de lectura y repetición de textos, básicamente el Código mismo, sería suficiente para ejercer la profesión. La enseñanza del derecho sufre un cambio revolucionario y pasa de ser una formación para una profesión argumentativa a una formación en una ciencia formal que se conoce repitiendo textos. El formalismo continental entra en las aulas de las facultades de derecho argentinas de la mano de un sistema muy diferente al que lo vio nacer en Europa. La necesidad de homogeneización nacional de las decisiones del gobierno central modela este cambio al requerir que los operadores del derecho no interpreten como se les ocurra el Código, sino que todos ellos lo hagan consistentemente. Vélez Sarsfield se encarga de asegurarlo a través de las notas al pie que incluye en su obra, explícitamente para que sea utilizado como texto universitario excluyente.

Este sistema político que concentra poder y organiza el ejercicio monopólico de la fuerza respalda la promesa constitucional que emana de los artículos 14 a 20, los artículos que definen generosamente los derechos de los habitantes de la Constitución Nacional. Es así como con ellos se completa el círculo de la propuesta política de la generación fundadora del Estado nacional: concentración de poder para terminar con la anarquía y garantizar los derechos de todos los habitantes de la Nación, sobre todo de aquellos que todavía no han llegado pero que traerán los beneficios del trabajo y de la industria que la combinación de nuestra geografía y nuestra raza no podían desarrollar.

El sistema da sus frutos: a comienzos del siglo XX la mitad de la población argentina es extranjera, el sistema educativo homogeneiza tanto a nativos como a inmigrantes, se expande la frontera agropecuaria, se concentra exitosamente el poder en Buenos Aires, y la Argentina se coloca, como parte de la división internacional del trabajo, entre las diez primeras potencias económicas del mundo.

v. Desarrollos posteriores

“Hay constituciones de transición y de creación, y constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide América del Sur son de la primera especie, son de tiempos excepcionales...”²⁰

Nuestros fundadores crearon un sistema que permitiera dejar atrás el desierto, nunca sugirieron que el sistema resultante de las elucubraciones de la generación del '37 tuviera vocación de eternidad. Al contrario, cuando lo miramos bajo la mejor luz, los juicios elitistas, las afirmaciones racistas, la concepción instrumental de los derechos (herramientas de propaganda para la inmigración del norte de Europa) son parte de lo que aquella generación pensó que se debía hacer para crear Estado, un Estado que permita la secuencia cronológica de fundación de una democracia capitalista: Primero, un aparato institucional que monopolice exitosamente el ejercicio de la fuerza, y cree la infraestructura que posibilite, en segunda instancia, la creación de mercado, para, más tarde, sumar a todos a las decisiones públicas a través de un régimen verdaderamente democrático. El titánico proyecto de política educativa sarmientina acompaña estas convicciones en la idea de educar al (futuro) soberano para cuando pueda asumir la dirección del país.

La constitución que crearon, y que con pequeñas modificaciones nos guió intermitentemente hasta 1994, y aun hoy hace sentir el peso de sus decisiones fundamentales en la constitución insuficientemente reformada, era una constitución “de transición y de creación” como afirma Alberdi en el acápite que cito más arriba. Esta afirmación, para quienes quieran escucharla, era suficientemente elocuente y puede ser traducida, con algo de la generosidad que se merecen quienes dieron su vida por la institucionalización de la Argentina, como advirtiendo que, en cuanto se cumplan las premisas básicas del programa (pacificación, población del desierto y educación popular) el sistema de-

20. ALBERDI, ob. cit., capítulo X.

bería ser transformado para convertirlo en una democracia en el fondo, con la capacidad de todos los afectados por sus decisiones para participar del proceso de conformación de las políticas públicas en pie de igualdad y en pleno ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, el Leviatán creado por el sistema que emerge de las decisiones institucionales de las décadas de 1850 y 1860, tiene una enorme capacidad de seducción en un país signado por el personalismo y el caudillismo, ahora constitucionalizados en la figura excluyente del presidente. Así, acompañando al mandato constitucional, las reglas informales de la política criolla suman a las reglas formales el fraude electoral, el reparto discrecional de fondos públicos y el abuso de la intervención federal, cuando no el asesinato político, entre otros rasgos de lo que Carlos Nino llamara “hiperpresidencialismo”.

El sistema contó, quizás a diferencia de lo sucedido en Chile, con resistentes: López Jordán, José Hernández, Felipe Varela, “Chacho” Peñaloza, y Leandro Alem son algunos de los que plantearon la visión de los que quedaban excluidos del sistema político y que insistían violentamente en participar del aparato de poder. La historia muestra que fueron reprimidos y sus reclamos desoídos también violentamente.

A fines del siglo XIX el partido que luego se llamará radical plantea la lucha contra este “régimen” a partir de un malentendido: identifica el problema con la reforma electoral, un error que el radicalismo no será el último en cometer. En efecto, el problema del fraude electoral impedía que las mayorías pudieran acceder al poder político, y a este problema secundario del sistema se le achaca gran parte de los males, lo que hoy llamaríamos su déficit democrático. Así el malentendido resulta en la transformación de las reglas electorales en 1912 con lo que cambia (que no es poco: es la primera vez que las mayorías ingresan sus representantes legítimos al gobierno) en el punto que me interesa es la identidad del grupo que asume el comando del fabuloso centro de poder que suponía el gobierno federal creado en el siglo anterior. (Es esta una interpretación benigna, también puede ser el caso que el radicalismo estuviera buscando justamente la

toma del poder central, si fuera así, este partido no debería ser identificado con la reivindicación de valores republicanos o deliberativos sino con los valores clásicos del populismo que asume la corrección moral de sus postulados más allá de la necesidad de examinarlos en la arena pública con las demás visiones que representan otros grupos políticos). Las recurrentes intervenciones federales, la represión en la semana trágica y en la Patagonia podrían ser ejemplos de la fuerza inercial de las necesidades políticas que demanda el sistema.

El grupo que quedó sin el control del gobierno central perdió demasiado. En principio, las masas de inmigrantes no provenían de donde deberían haber venido conforme los deseos de la generación de sus padres, eran al contrario Europeos del Sur, o peor: anarco-sindicalistas, socialistas, comunistas, judíos: nuestros abuelos. Pierden, junto con las ilusiones de recibir puritanos apolíticos que trabajen silenciosamente sus parcelas de terreno, el control del sistema a manos del radicalismo y temen también perder la identidad nacional que los glorifique, a ellos y a sus padres y abuelos, como los héroes de la patria y fundadores de la argentinidad. Se convierten, para decirlo rápidamente, en nacionalistas. El resto es conocido, la crisis económica de 1929 termina de derrumbar un edificio tambaleante y ya el conservadurismo no tolera los rasgos excluyentes de un sistema del que se habían servido por más de cincuenta años. Así se inaugura la forma preferida de flexibilización del sistema que se repetirá durante todo el siglo XX: cuando los votos no alcanzan, se recurre a los golpes de estado. El radicalismo y el partido militar luego del surgimiento del peronismo (que mantiene un monopolio casi permanente sobre la mayoría electoral y excluyente de otras voces en su ejercicio) recurrirán al golpismo y a la proscripción electoral para volver a adueñarse del deseado Leviatán.

Ya en el régimen constitucional recuperado en 1983, después de la más sangrienta dictadura que hayamos experimentado y que puso de manifiesto nuevamente aunque esta vez en niveles de delirio criminal los peores rasgos del sistema, el juego de suma cero sigue siendo el mismo: ganadores que se sienten due-

ños de la voluntad popular (y por lo tanto de la verdad política) por siempre (y exitosamente consiguen reelegirse) y perdedores que bloquean el paso del oficialismo erosionando su capacidad de gobernar (y exitosamente consiguen derrocar al Ejecutivo antes del fin del término de su mandato).

Dado que el lugar al que todos aspiran está reservado a una sola persona, el juego tampoco incentiva coaliciones, acuerdos, pactos o compromisos, palabras que en la tradición política argentina (una vez más, una tradición de centralización excluyente) son sinónimos de traición, entrega, corrupción. Es por este motivo que muchas veces a la hegemonía de quien detenta el centro del poder en el sistema le corresponde la tranquilidad de gobernar con la oposición fragmentada entre varios candidatos que no se ven sino como presidentes, a falta de posiciones institucionales suficientemente atractivas para ellos.

VI. Reflexiones Finales

De la crítica democrática. A partir del análisis anterior resulta evidente que este sistema nunca fue pensado para la democracia. El hecho es que en nuestro sistema no se siente la tensión entre la voluntad de la mayoría y la defensa de los derechos; el conflicto entre democracia y constitución, que es parte de la naturaleza de los modelos ideales de democracias constitucionales que analicé. En nuestro sistema no hay tensión, porque nunca fue pensado para eso. Afirmar la crítica democrática, es decir, quejarse de este sistema porque no toma seriamente la división de poderes, o porque no incentiva la oposición, o porque el Presidente tiende a ser hegemónico y quiere concentrar poder, resulta ininteligible dado que el sistema nunca fue pensado para eso.

De la crítica de la eficacia. Dije al comienzo que no iba a tratar en detalle la crítica de la eficacia, la idea de que en algunas circunstancias el sistema no cumple su función eficazmente porque se torna muy deliberativo y se multiplican los vetos a las decisiones políticas que se juzgan necesarias. Pero no quiero dejar de mencionar un par de cosas al respecto.

Es evidente que la crítica de la eficacia así definida tiene mucho de autoritaria. En efecto, justamente el mayor tiempo de deliberación garantiza una mejor decisión para los que creemos que nadie tiene la imaginación o la ecuanimidad que sólo brinda el intercambio de ideas con otros. Algunas decisiones que por necesidad y urgencia deben ser tomadas con menor deliberación en el momento pueden serlo en la medida en que estén abiertas a la revisión democrática posterior.

Es por eso que la crítica de la eficacia nace cuando el sistema no funciona, dado que justamente fue planeado para la eficacia y no para la deliberación. Los cultores de esta crítica son en general admiradores de nuestro sistema fundacional. Los momentos de parálisis de este sistema sobrevienen cuando por circunstancias ajenas a su concepción original (por ejemplo la ley de voto obligatorio y secreto) quienes tienen el poder de las armas, del dinero o de los votos (porque han sido proscriptos o porque excepcionalmente no lograron mayoría suficiente) quedan afuera del grupo que toma el poder y, de acuerdo al sistema, afuera de gran parte de la posibilidad de influir en las decisiones públicas. No conformes con eso estos grupos ejercen cierta capacidad de veto formal o informal impidiendo que quien detenta el poder lo pueda hacer eficazmente y eventualmente lo tenga que dejar antes del vencimiento de su mandato constitucional. El sistema funciona con la ausencia de oposición dado que el surgimiento de fuerzas alternativas a la que comanda el presidente pone en peligro su estabilidad.

De los “proyectos nacionales” o “las políticas de estado”. Tal vez nuestra tradición antidemocrática nos haga volver en cada crisis a la reacción infantil de un padre todopoderoso que nos salve, la idea del “criollo que venga a mandar” del Martín Fierro, pero resulta ya risible que ante la desorientación de nuestra(s) dirigencia(s) salgamos corriendo a comprar el último proyecto nacional disponible, es decir una serie de recetas que si todos tuvieran buena fe seguirían al pie de la letra. Creemos, cuando estamos en ese registro tan lamentable, que aquellos que no acuerdan con nosotros en los detalles del proyecto nacional

(que obviamente debería tornarse política de estado en el sentido de no ser una política de un gobierno si y un gobierno no) son alternativamente traidores, corruptos, ignorantes o necios; son en definitiva, el enemigo. La idea de proyecto nacional así entendida asume lo peor de la crítica de la eficacia: su costado autoritario, la presunción de que existe una verdad a la que uno, o un grupo, puede acceder en forma privilegiada. Es decir, no es posible ser democrático y creer en un proyecto nacional entendido como políticas públicas fundamentales, sobre las cuales todos estamos de acuerdo, y que debería implementar la Argentina para iniciar un proceso de cambio. Creer que hay “políticas de estado” es antidemocrático en la medida que supone dejar fuera de la deliberación contenidos fundamentales de las políticas públicas. Desde ya que deben haber políticas de largo plazo, pero ellas no deben ser otras que las reglas del juego. Indudablemente, dentro de esas reglas se encuentra un piso de derechos fundamentales que por naturaleza marcan los límites de la deliberación democrática. Ellos, y los procesos democráticos no están sujetos a la mera voluntad de las mayorías circunstanciales. El resto es política.

Y la política es la actividad humana que permite cambiar las pautas institucionales a través de la creación de cultura en el más amplio sentido de este término²¹. El punto principal de este trabajo tal vez consista en proponer que sin tener en claro cuáles son las reglas del juego es difícil jugarlo bien. Y una vez que las reglas están claras, es posible modificarlas. En el caso de la Argentina, sólo podremos empezar a soñar con una verdadera república democrática y constitucional cuando el conocimiento del sistema y la crítica democrática sustantiva produzcan un cambio que genere la necesidad de llegar a acuerdos con quienes piensan diferente.

21. De hecho, el sistema político norteamericano fue creado con fuertes rasgos contramayoritarios y sin embargo algunos de esos rasgos sirvieron luego para desegregar escuelas y defender en general derechos de minorías excluidas.

Representación y participación democrática. Reflexiones sobre la complementariedad de dos paradigmas democráticos

GABRIEL PEREIRA²²

INTRODUCCIÓN

La crisis de la democracia representativa actual nos lleva a pensar nuevas formas institucionales que acerquen de una manera más efectiva al ciudadano con sus representantes y al proceso de toma de decisión pública. La idea de democracia participativa como complemento del tradicional esquema de democracia representativa aparece en este contexto como una forma de lograr ese acercamiento a través de la implementación de instituciones que ubican a la ciudadanía en el centro del proceso de toma de decisión pública. En esta línea, diferentes iniciativas proponen la implementación de canales que propicien la participación ciudadana en los asuntos públicos más allá del acto de votar, incorporando al diseño institucional democrático elementos de democracia directa o participativa²³.

El acercamiento de la ciudadanía a los asuntos públicos a través de la participación ciudadana no tan solo requiere la reformulación del diseño institucional representativo, sino también una re conceptualización de la relación entre el ciudadano y las diferentes dimensiones del poder público estatal ejercido por los

22. Abogado (Universidad Nacional de Tucumán) actualmente Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad de Oxford, es miembro fundador e integrante del Consejo Directivo de **andhes**.

23. Si bien resulta altamente debatible que un rediseño institucional en las líneas mencionadas sea capaz de solucionar la crisis de la democracia representativa que se comenta en este trabajo, a los fines de la discusión propuesta, voy a asumir que, al menos plausiblemente, los canales institucionales de participación ciudadana son factibles remedios de esta crisis.

oficiales de gobierno, electos y no electos. Los esquemas sobre los cuales se implementó la estructura de la democracia representativa conciben al ciudadano como el depositario del poder de gobernar, pero a la vez como el trasmisor de ese poder a favor de los representantes. Bajo estos esquemas, el ciudadano se ubica como un agente externo del poder público, limitándose a elegir a sus representantes y a exigirles rendición de cuentas de sus funciones. La participación ciudadana rompe con estos esquemas tradicionales, colocando al ciudadano en el centro del proceso de toma de decisión pública, esto es, en el centro del poder público.

En este trabajo, realizado a modo de ensayo, me propongo llamar la atención sobre la necesidad de reflexionar sobre una de estas dimensiones, concretamente sobre la idea de representación política que incluye al ciudadano y sus representantes. Dado que el fenómeno de la representación política es un fenómeno complejo y multidimensional, mis reflexiones son meramente preliminares y tienen por objetivo hacer evidente la necesidad de reconceptualizar nuestra idea de representación política frente a la incorporación del paradigma de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa.

En ese sentido, este breve trabajo estará dividido en dos partes. En la primero voy a hacer referencia a los argumentos que justifican la necesidad de revisar el esquema institucional basado en la idea de democracia representativa, focalizándome más que nada en aquellas razones que revelan una crisis de tal esquema. En la segunda sección y luego de describir por un lado la noción de representación política enmarcada en el paradigma de la democracia representativa, y por el otro el rol en el que coloca al ciudadano la democracia participativa, voy a resaltar las complicaciones que implica intentar conciliar conceptualmente los conceptos de representación política tradicionales con los postulados de la democracia participativa. En mi conclusión revisaré los principales puntos de este trabajo remarcando las simplificaciones conceptuales adoptadas, proponiendo nuevas complejidades, y justificando porque debemos ocuparnos de las mismas.

1. Crisis de la democracia representativa y participación ciudadana

En esta sección voy a mencionar brevemente cuales son las razones que justifican el debate sobre la incorporación de mecanismos de democracia directa y los efectos de los mismos en el contexto de esquemas basados en el paradigma de la democracia representativa. Particularmente me voy a concentrar en la crisis del paradigma de la democracia representativa como un fenómeno que se extiende mas allá de las fronteras de nuestro país.

El establecimiento de canales institucionales sensibles la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión publica ha sido justificado desde dos perspectivas, muchas veces esgrimidas en conjunto. Por un lado, se han esgrimido razones normativas en contra de la democracia representativa, aludiendo su carácter elitista y el hecho de que cualquier intermediación entre el ciudadano y la decisión publica implica debilitar el concepto mismo de democracia. Por el otro, se alude a la necesidad de “democratizar la democracia” alegando la existencia de una crisis de la democracia representativa dado que las instituciones diseñadas bajo este esquema han resultado parcial o totalmente ineficaces para satisfacer sus fines. Teniendo en cuenta los fines de este trabajo, me voy a concentrar en esta sección en este último tipo de argumentos.

Como consecuencia de la inviabilidad de mantener un sistema democrático bajo el esquema de la democracia directa, tradicionalmente los esquemas democráticos se han basado en el paradigma de la democracia representativa, basada en principios tales como la representación y la rendición de cuentas²⁴. En esta línea de pensamiento, el paradigma de la democracia representativa asume que el “pueblo” no gobierna por sí mismo, sino a través de sus representantes, quienes a su vez están sujetos al interés de sus representados y a la periódica rendición de cuentas

24. DIAMOND L, 1993. Three Paradoxes of Democracy. The Global Resurgence of Democracy. D. L. a. Plattner. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

de sus funciones. Estos representantes son elegidos en elecciones universales, donde cada ciudadano tiene un voto y su voto cuenta como solo uno. De esta forma, el pueblo ejerce su poder de autogobierno, eligiendo libremente a sus representantes, respetándose así también la igualdad en el ejercicio del poder soberano. La legitimidad del gobierno representativo radica justamente en la idea de que los representantes actúan de acuerdo a los intereses de aquellos que libremente los eligieron.

Sin embargo, particularidades de la vida moderna actual y el desenvolvimiento de la política observable en diferentes democracias occidentales señalan una crisis del paradigma de la democracia representativa al menos en tres sentidos. En primer lugar, el ideal de que los representantes fuesen capaces de representar los intereses de toda la sociedad fue elaborado en un contexto de sociedades poco complejas constituidas mayormente por “grupos” internamente homogéneos, como es el caso, por ejemplo, de la sociedad estadounidense del periodo fundacional de ese país²⁵. En este tipo de contextos, la plena representación política de intereses de la ciudadanía pareciera no ser un ideal inalcanzable, ya que dada la homogeneidad de los grupos que constituyen una determinada sociedad y de sus propios intereses facilitan una cercana relación entre representante y representado. Sin embargo, como lo observa Gargarella (ibídem), las sociedades modernas actuales se caracterizan por su pluralidad, albergando una multiplicidad y diversidad de grupos (ya sean religiosos, raciales, sociales, étnicos) caracterizados a su vez por su heterogeneidad interna. Ante esta multiplicidad y heterogeneidad de intereses el sistema de gobierno representativo parece incapaz de garantizar el fin que lo sustenta, la plena representación de los intereses de todos los ciudadanos.

En segundo lugar, la dinámica de la política actual demuestra que en diferentes sociedades democráticas actuales existe una gran distancia entre los representantes y representados que se patentiza en el hecho que los primeros parecieran cumplir sus

25. GARGARELLA, R., Ed. (1999). *Derecho y Grupos Desaventajados*. Barcelona, Editorial Gedisa.

funciones con prescindencia de lo que prometieron al electorado o de lo que se les reclame una vez elegidos. Refiriéndose a democracias representativas que se diferencian en numerosos aspectos, Gargarella²⁶, y Loughlin²⁷ coinciden en que la democracia representativa se ha convertido en un sistema de gobierno de elites donde los representantes son elegidos para tomar decisiones basados en sus propios intereses y no en los intereses de sus representados. En su último reporte, el Latino barómetro (2008)²⁸ nos muestra que en Argentina solo el diez por ciento de los encuestados confía en que los representantes gobiernan en beneficio del pueblo. Por otro lado, y solo a modo de ejemplo de que este déficit democrático no parece ser un problema exclusivo de la democracia argentina, un reciente estudio sobre el estado de la democracia británica destaca que la mayoría de la ciudadanía del Reino Unido siente que las decisiones políticas mas relevantes son tomadas sin tener en cuenta los intereses de la gran mayoría de ciudadanos (The Power, 2006)²⁹.

En tercer lugar, las democracias modernas exhiben un alarmante dato respecto de los altos grados de desconfianza y desencanto que la ciudadanía expresa respecto de las dirigencias políticas locales. El “que se vayan todos” enarbolsado en nuestro país en la crisis del 2001 llevo implícito el mensaje de desencanto, enojo y desconfianza hacia la clase dirigente política. Tal mensaje se infiere también del informe de la Cámara Nacional Electoral de nuestro país (2007), “Datos sobre el sistema

26. GARGARELLA, R. (1995). Nos los representantes : crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

27. LOUGHLIN, M. (2001). Rights, Democracy and Law. Skeptical Essays on Human Rights. K. E. Camber, and A. Tomkins. Oxford, Oxford University Press.

28. LATINOBAROMETRO (2008) <http://www.latinobarometro.org/>

29. THE POWER COMMISSION, (2006). The Power Inquiry . London.

de partidos”³⁰, donde se ofrecen datos que demuestran la crisis de los partidos políticos en Argentina. Asimismo, el mencionado estudio sobre el estado de la democracia británica muestra también un alto grado de frustración, enojo, y desconfianza por parte de la ciudadanía británica respecto de sus representantes (*The Power, ibídem*).

Estos factores, entre varios otros, demuestran que el paradigma de la democracia representativa atraviesa una severa crisis ya que el mismo pareciera no cumplir con su principal postulado de garantizar que los intereses de los ciudadanos sean efectivamente tenidos en cuenta por los representantes democráticamente elegidos.

Ante esta situación, la idea de combinar el esquema institucional basado en la democracia representativa con instituciones provenientes de la democracia participativa se postula como una forma de remediar esa crisis, buscándose así democratizar la democracia. Como mencione anteriormente, es altamente cuestionable sostener que los ideales de la democracia participativa son apropiados para solucionar la crisis de democracia representativa. Sin embargo, y para los fines de este trabajo, voy asumir que existen razones sólidas para pensar en la habilidad de un diseño institucional representativo combinado con instituciones de democracia directa, que promueva instituciones sensibles a la participación ciudadana más allá del acto electoral de votar. Esta plausibilidad principalmente se fundamenta en el hecho que estos canales participativos brindan al ciudadano una alternativa para acercarse directamente al proceso de toma de decisión pública, permitiéndole acercar sus propios intereses a la esfera donde se tomaran las decisiones públicas. Por lo tanto, teniendo en cuenta la actual crisis de la democracia representativa, la incorporación de mecanismos participativos resulta pertinente a los fines de sanearla.

30. ELECTORAL, C. N. (2007). Datos sobre el Sistema de Partidos. P. J. d. l. Nación. Buenos Aires, <http://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00014/00026780.pdf>

II. Representación y participación

El rediseño institucional del sistema democrático compatibilizando el ideal de la democracia representativa con el de la democracia participativa tradicionalmente es abordado desde el estudio e implementación de canales institucionales capaces de contener la participación de la ciudadanía. Sin embargo, considero que tal tarea no se agota solamente en esta instancia ya que el ideal de la democracia participativa lleva implícito su propia conceptualización de la relación del ciudadano con lo público. Por lo tanto, a fines de lograr la mencionada complementariedad de los paradigmas democráticos debemos también abocarnos a la tarea de compatibilizar las diferentes conceptualizaciones entre el ciudadano y lo público que se encierran en cada uno de los paradigmas de democracia. Creo que esta tarea es relevante ya que el avance hacia una democracia más sensible a la participación de los ciudadanos requiere no tan solo de nuevas instituciones, sino también de un cambio cultural que redimensione las relaciones del ciudadano con lo público. En ese sentido, me propongo ahora comentar y hacer evidente porque resulta relevante reconceptualizar la relación entre el ciudadano y sus representantes en el contexto descripto.

Bajo el paradigma de la democracia representativa, la relación entre el ciudadano y el representante está determinada por el concepto de representación política. Es el ciudadano el que inviste al representante del poder de tomar decisiones en el ámbito público, por lo tanto la relación entre el ciudadano y el representante es una relación de transmisión de poder que se hace evidente a través de la representación.

Para entender esta relación es necesario clarificar en qué consiste la misma, como se inicia, desarrolla y finaliza. En uno de los trabajos con mayor influencia en el ámbito de los estudios de la teoría de la representación, Pitkin³¹ menciona la controversia entre dos enfoques opuestos: el enfoque que se basa en

31. PITKIN, H. F. (1967). The concept of representation. Berkeley.

el mandato del representado, y en el enfoque que privilegia la independencia del representante. Estos dos enfoques entienden que la de representación implica una actividad llevada a cabo por el representante. Por lo tanto ambos enfoques entienden que la representación se materializa mediante la realización de una determinada conducta, dejándose de lado por lo tanto la representación descriptiva y simbólica³².

El primer enfoque sostiene que la relación de representación se encuentra guiada por el mandato que el representado otorga al representante. Por lo tanto la representación en este sentido tendrá lugar siempre y cuando el representante satisfaga los intereses contenidos por ese mandato, los cuales pueden ser expresamente establecidos por el representado o consentido de diferentes formas (en este último caso, el representado puede consentir como sus propios intereses, por ejemplo, las promesas electorales o manifiestos partidarios). Una posición estricta dentro de este enfoque sostiene que el representante debe seguir fielmente el mandato otorgado, y por lo tanto el representante carece de cualquier margen de discreción a la hora de ejercer la representación, configurándose una relación donde el representante es un mero instrumento del interés del representado. Sin embargo, también podemos encontrar posiciones más flexibles dentro de este enfoque que otorgan cierto grado de discreción por parte del representante. Una posición un tanto moderada acepta este margen de discreción por parte del representante, pero siempre y cuando este último consulte con sus representados cualquier posible cambio o conducta controversial que afecta los puntos contenidos en el mandato. Otra visión aun menos estricta entiende que el representante debe actuar de acuerdo a lo que el supone que sus representados quisieran, pero este margen de discreción ocurre solo si no recibió instrucciones expresas. En líneas generales, cualquiera de estas visiones dentro del enfoque que enfati-

32. En el caso de las nociones de representación descriptiva y simbólica, la relación de representación no se constituye como una actividad, sino mas bien por el hecho de que el representante sea capaz, respectivamente, de representar en sus cualidades al representado, o de representar los símbolos con el cual el representado se identifica.

za el rol del mandato asumen que es el ciudadano quien determina sustantivamente los límites de la relación de representación, y que por lo tanto solo habrá representación política si es que el representante cumple expresamente con tales límites.

El segundo enfoque, donde se prioriza la independencia del representante, también puede estar constituido por diferentes matices. Una versión radical de este enfoque sostiene que la relación de representación debe ser entendida como una autorización por parte del ciudadano para que el representante actúe libremente. Esa autorización implica que el representante se encuentra atado al interés del representante, pero es libre de tomar cualquier tipo de decisión de acuerdo sus propios pareceres. Por lo tanto, el representante no está obligado a actuar de ninguna forma en especial ni realizar ninguna tarea específica. Solo debe velar por los intereses de sus representados de la forma más conveniente de acuerdo a su propio parecer. Una variante a este criterio formal agrega que además de actuar en beneficio del representado de acuerdo a su propio juicio, el representante debe actuar de una forma que le permita rendir cuenta de sus funciones. Por lo tanto su función como representante requiere actuar razonada y fundadamente a los fines de poder rendir cuentas a sus representados de sus acciones. De acuerdo a este criterio formal, el representante se encuentra expresamente autorizado a seguir su propio parecer a la hora de tomar cualquier tipo de decisiones públicas que afecte a su representado, siempre y cuando exista el actor formal de autorización y este sujeto a la rendición de cuenta de sus funciones. Una versión menos radical de este enfoque concede cierta relevancia a los intereses expresados por los representantes a la hora de transferir el poder de decisión. En este sentido, el representante se haya facultado para actuar independientemente, pero que está limitado por ejemplo por las promesas de campaña o los puntos contenidos dentro de la plataforma electoral. Este segundo enfoque prioriza la independencia del representante, quien al ser autorizado para actuar como representante de los intereses de sus electores, se encuentra facultado para decidir libremente cual es la forma más apropiada para satisfacer esos intereses.

Siguiendo con la lógica del paradigma de la democracia representativa, cualquiera sea el enfoque que se adopte para definir la relación de representación, claramente se observa que en ambos la conceptualización de esta relación implica que el ciudadano cumpla un rol pasivo respecto de la toma de decisiones en la esfera pública. En el mejor de los casos, el representado ejerce el acto de autorización a través del voto, determina o consiente los puntos esenciales del “mandato” que debe cumplir el representante, es consultado ante cualquier cambio o modificación de esos puntos, y exige la rendición de cuentas al final de la relación. En el peor de los casos, solo se limita a autorizar al representante mediante el ejercicio del actor electoral. Por lo tanto, el paradigma de la democracia representativa otorga un especial significado a la relación entre el representado y el representante, donde el primero cumple un rol eminentemente pasivo en cuanto a la toma de decisiones públicas.

Ahora bien, la incorporación al esquema democrático de mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos más allá del acto electoral implica la incorporación al sistema institucional de una conceptualización del rol del ciudadano completamente diferente a la mencionada en los párrafos anteriores. Bajo el paradigma de la democracia directa el ciudadano se coloca directamente en el proceso de decisión pública siendo parte activa del mismo. Bajo esta idea, el ciudadano deja de estar ubicado fuera del proceso de toma de decisión pública, ubicándose en el centro de dicho proceso.

En consecuencia, el intento de complementar la democracia representativa con instituciones basadas en la idea de democracia participativa presenta un desafío respecto de la conceptualización de la relación entre el ciudadano y sus representantes, sobre todo al momento en que el representante y representado se encuentran juntos en el momento de la toma de decisión pública. En esta línea, y teniendo en cuenta las diferentes posiciones donde colocan al ciudadano los dos paradigmas de democracia, la tarea de ofrecer una nueva conceptualización que dé cuenta de un diseño institucional basado en la mencionada complementa-

riedad de paradigmas no parece ser una tarea fácil.

Solo a modo ilustrar a qué tipo de complicaciones aludo, basta con tener presente que la forma de abordar la conceptualización de esta relación pareciera depender a su vez del lugar que se le otorgue al ciudadano dentro del proceso de toma de decisiones públicas. Si por ejemplo, el ciudadano se ubica como un colaborador de sus propios representantes sin poder real de decisión, el esquema de democracia representativa pareciera no cambiar demasiado. En esta línea, el ciudadano tendría mayor participación en el proceso de toma de decisión pública, pero esa participación no significaría para nada el poder de decidir, por lo que, frente a su participación, sus representantes, no se verían constreñidos a aceptar sus propuestas u opiniones ofrecidas en el particular momento de participación.

Usando el enfoque del mandato, el representante debe seguir las instrucciones de sus representados, que se entienden acordadas previamente a través de mecanismos como las propuestas de campaña. Por lo tanto cuando el representado se hace presente en el momento mismo de la decisión pública, el primero no debería acatar las propuestas que en este proceso este último propone, ya que el representante debe seguir fielmente las instrucciones expresadas en el mandato, al cual todos sus representantes adhieren. Por otro lado, usando el enfoque de la independencia del representante, la aparición del representado en el proceso de decisión pública pareciera no afectar la libertad que tiene el representante de actuar con independencia de las opiniones del primero. El representante está obligado a satisfacer los intereses de quien representa, pero siguiendo sus propios pareceres. La presencia del representado en el proceso de toma de decisión pública puede ser relevante a la hora de clarificar cuáles son sus intereses, pero al fin y al cabo será el representante el que decida el mejor curso de acción de acuerdo a sus propios pareceres.

Pero si por el contrario, la implementación de mecanismos participativos implica que el ciudadano participa en el proceso de toma de decisión pública con poder real de decisión, la relación entre representante y representado cambia radicalmente,

con el riesgo de desvanecer completamente la idea de representación. En esta línea de pensamiento, el ciudadano participa del proceso de toma de decisión y dado el poder real de decisión del que goza, su participación debe ser acatada por sus propios representantes. En este caso, pierden sentido aquí los enfoques del mandato y de la independencia, ya que la participación del ciudadano implica que sus representantes deben acatar su opinión e intereses. Por lo tanto, la figura del representante queda aquí desnaturalizada, porque es ahora, el propio representado, que sin representación intermedia, interviene en el proceso de toma de decisión pública.

Las complicaciones señaladas mas arriba demuestran que la propuesta de incorporar al diseño institucional democrático instituciones de la democracia participativa, requiere no tan solo diseñar los mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana, sino también re conceptualizar la relación entre el ciudadano y el representante. Esta tarea no parece ser nada fácil, ya que ambos paradigmas de democracia proponen diferentes roles donde el ciudadano se posiciona en el proceso de toma de decisión publica. Esas complicaciones se hacen evidentes cuando analizamos bajo qué parámetros debería actuar el representante cuando el representado se hace presente, mediante mecanismos de participación, en el momento mismo de la toma de decisiones públicas. Como vimos, si el representado es considerado como un mero colaborador del representante, el esquema de democracia representativa no pareciera cambiar mucho, quedando reducida la participación ciudadana, en el mejor de los casos, como un mero instrumento que permita al ciudadano recordar al representante cuáles son sus intereses. Por otro lado, si entendemos que el ciudadano participa en el proceso de decisión pública con poder real de decisión, se plantea el interrogante de cuál sería el sentido de un esquema de democracia representativa, ya que la figura del representante carecería de sentido frente al ciudadano participando y decidiendo en el proceso de toma de decisión publica.

III. Conclusiones

En estas breves y preliminares reflexiones he intentado justificar mi preocupación original respecto de que el intento de “democratizar la democracia” a través de la incorporación de mecanismos que faciliten la participación ciudadana, en un esquema de democracia representativa, requiere no solamente el estudio y diseño de nuevos canales institucionales participativos, sino también una re conceptualización sobre cual debería ser la relación entre ciudadanos y representantes, ya que cada uno de los paradigmas democráticos de representación y participación otorgan al ciudadano una particular posición dentro del proceso de toma de decisión pública.

Luego de revisar las principales argumentos que dan cuenta de una crisis de la democracia representativa, he señalado la complejidad de la tarea de reconceptualizar la relación entre representantes y representados en un marco de complementariedad de los dos paradigmas democráticos en cuestión. Para tales fines, he recurrido a una excesiva simplificación de la idea de representación ciudadana, ya que he asumido que la relación entre ciudadanos y representantes es una relación “individual” donde “un” ciudadano se relaciona con “sus” representantes. También he forzado una simplificación de la idea de participación ciudadana, ya que me referí a la participación ciudadana, otra vez, como un fenómeno individual, donde “un” ciudadano participa en la arena pública. En ese sentido, resulta también evidente la simplificación del momento de “encuentro” entre los representantes y representados en el momento de la decisión pública en un contexto de complementariedad entre participación y representación. No obstante estas evidentes simplificaciones, las complicaciones de la tarea de re conceptualización propuesta en este trabajo resultan claras.

Ahora bien, esas complicaciones se tornan aun más evidentes si tenemos en cuenta diferentes interrogantes relacionados a la representación y a la participación. Por ejemplo, ¿Qué es lo que representan los representantes, solo los intereses de

individuos o a toda una colectividad? Si representan los intereses de una colectividad, ¿a qué colectividad nos referimos, a toda la nación, solo a una región, a un barrio, a los afiliados del partido político al que pertenece el representante? Respecto de la participación ciudadana cabe preguntarse también ¿Que intereses debieran priorizarse en el proceso de toma de decisión pública, los del ciudadano que decide participar o los de aquellos que prefieren delegar completamente su poder democrático en los representantes? En esa misma línea de posibles intereses encontrados ¿Cómo se resuelve el potencial conflicto entre los ciudadanos que deciden participar? Estas, entre otras varias preguntas, complejizan aun más la cuestión presentada breve y superficialmente en este trabajo.

Sobre el final de esta conclusión me resta solo remarcar el porqué debiéramos preocuparnos por esta clase de preguntas y reconceptualizaciones que parecen alejarse de la práctica política. La razón simplemente radica en el hecho que si bien es importante contar con mecanismos participativos, resultar esencial definir en que forma los mismos nos acercaran al ideal democrático, asimismo cómo deberán responder los representantes frente a la participación ciudadana, y cuáles son los límites y alcances de esa participación. En todo caso, re conceptualizar la relación entre los ciudadanos y sus representantes en este contexto significaría también dar contenido preciso a los mecanismos participativos que se implementen. A los fines de este volumen, entiendo que estas reflexiones propuestas podrían ser pertinentes desde el momento que proponen una tarea, en este caso de contenido conceptual pero determinada por la visión normativa que tengamos sobre la política, más aún para aquellos que abogan por una democracia mas democrática.

Bibliografía

DAHL, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven; London, Yale University Press.

DAHL, R. A. and NetLibrary Inc. (1989). Democracy and its critics. New Haven, Yale University Press: viii, 397 p.

DIAMOND, L. (1993). Three Paradoxes of Democracy. *The Global Resurgence of Democracy*. D. L. a. Plattner. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

ELECTORAL, C. N. (2007). Datos sobre el Sistema de Partidos. P. J. d. l. Nacion. Buenos Aires, <http://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00014/00026780.Pdf>.

GARGARELLA, R. (1995). Nos los representantes : crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

GARGARELLA, R., Ed. (1999). Derecho y Grupos Desaventajados. Barcelona, Editorial Gedisa.

LATINOBAROMETRO (2008) <http://www.latinobarometro.org/>

LOUGHLIN, M. (2001). Rights, Democracy and Law. *Skeptical Essays on Human Rights*. K. E. Camber, and A. Tomkins. Oxford, Oxford University Press.

PITKIN, H. F. (1967). The concept of representation. Berkeley. [London, University of California Press; Cambridge University Press].

SARTORI, G. (1997). Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes. Basingstoke, Macmillan.

THE POWER COMMISSION, (2006). *The Power Inquiry*.

Las posibilidades de participación de la sociedad civil en nuevos procesos de inclusión democrática.

La crisis de la democracia como oportunidad.

PABLO CAMUÑA³³

Introducción

Asistimos a una crisis del sistema democrático argentino. No a un apocalipsis, sino simplemente a una crisis multicausal y de considerable profundidad, más parecida (al menos hoy) a una fatiga de materiales que a un derrumbe. Sin embargo, hablar de una crisis es también hablar de una oportunidad, y viéndolo de esa manera es que nos proponemos aquí detectar inicialmente la fisonomía de esa crisis y en base a ello determinar si ofrece opciones para la sociedad civil de influir participativamente en nuevos procesos de inclusión democrática. En esa primera mirada haremos dos proposiciones. En primer lugar, que faltan varias condiciones de fondo para primero poder debatir y luego concretar modelos alternativos de democracia que no impliquen una regresión respecto del esquema actual. Segundo, que sí está dado otro grupo de condiciones que alientan a pensar en su posible cualificación a través de procesos dinámicos de reforma y negociación más o menos profundos.

La idea de este breve debate es tomarse en serio esa posibilidad aquí y ahora, y hacer algunos aportes críticos para pensar cuestiones y opciones en orden a planificar un rumbo posible de cambios.

Desde luego que una discusión de esa naturaleza excede las

33. Abogado (Universidad Nacional de Tucumán), Mediador, actualmente cursando la Especialización en Derecho Penal (UNT). Es Coordinador del Área temática de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de **andhes**, además de ser miembro fundador e integrante del Consejo Directivo de la misma organización.

posibilidades de este volumen, por lo que nos limitaremos aquí a revisar y discutir las posibles respuestas a uno de los principales factores causales y consecuenciales de la crisis, que es la exclusión social y dentro de ella especialmente la que se combina con pobreza y que culmina en lo que tratamos aquí como exclusión política. Es que quizás no haya crítica más punzante para nuestro actual sistema democrático que la notable falta de intervención decisional de pobres y excluidos en su desarrollo. El grave problema de la pobreza y de las dinámicas de exclusión que la agravan todavía más no es simplemente un problema social, sino fundamentalmente uno político, tan radical como para poner en crisis a todo el sistema. En ese sentido lo abordaremos aquí. Sucede que pensar nuevos modelos democráticos que no busquen antes que nada re-incluir a quienes están excluidos, o en un proceso de reformas que no tenga como uno de sus ejes esenciales generar e institucionalizar esa inclusión, implica en buena medida tolerar un modelo democrático perverso, tanto en sus procedimientos como en su materialidad social. Las maquetas teóricas pueden ser infinitas, pero partimos de que ninguna de ellas puede dejar de considerar a la exclusión como uno de sus ejes esenciales, incluso en su inicio, es decir, en quiénes deben protagonizar los cambios que concreten esos modelos.

Así es que para este debate no nos colocaremos en un punto neutro, sino negando *a priori* la viabilidad de un modelo democrático que no sólo acepta sino que necesita en buena medida de la exclusión social y política de un enorme sector de la población para continuar funcionando y distribuyendo inequitativamente los bienes sociales. La mirada volcada aquí también tiene una dirección. Surge *del afuera*, es decir, de la sociedad civil y sus colectivos organizados *hacia dentro* del sistema democrático en un sentido autocrítico y propositivo a la vez, que busca sobre todo contribuir para pensar colectivamente alternativas que culminen en una acción de incidencia consciente en el campo público, perdiendo las esperanzas de que los cambios vengan de la mano de un súbito despertar de quienes ocupan los exclusivos espacios de toma de decisiones.

El itinerario de este trabajo comenzará así analizando dos razones posibles para la crisis; una sustancial y la otra procedimental. La primera, consistente en la dramática conformación de una sociedad dicotómica de incluidos/excluidos a partir del programa político instaurado durante los años '90, prestando una debida atención a esa (históricamente reciente) categoría de sujetos sociales que viven fuera del contrato social. La segunda, el simultáneo proceso de reafirmación de una masiva exclusión política superpuesta con la anterior, mediante el uso violento de un sistema de organización social con algunas fallas estructurales evidentes que por un lado permitieron el primer proceso y por otro lado una vez producido obturaron los posibles canales para reconfigurarlo legítimamente. En una segunda parte intentaremos, luego de señalar las características esenciales que debería tener una respuesta a la crisis, contestar a la pregunta de si la crisis representa efectivamente una oportunidad para un proceso de inclusión de nuevos actores o al menos de prácticas más participativas de ejercicio del poder. En la parte final, analizaremos algunas alternativas que ofrece este contexto para la acción de la sociedad civil orientada a lograr una mayor participación en el debate público y la inclusión de los sectores invisibilizados en la toma de decisiones, llamando la atención, de paso, sobre algunos riesgos a esas acciones.

1. Dos razones posibles para la crisis

En parte la culpa de todo la tiene un sistema democrático que se ha tornado hiper-representativo. En parte la culpa es de una coyuntura histórica particular que arrojó a millones de personas a la pobreza. En realidad es difícil determinar si esta crisis democrática a la que aludimos es un emergente de la historia más reciente del país o si, en cambio, es connatural a las formas adoptadas por el Estado argentino desde sus orígenes. Dicho de otro modo, y tomando el año 2001 como una bisagra, si el proceso de achicamiento estatal acelerado por los programas de ajuste estructural de la década de 1990 redinamizó de tal manera

el esquema democrático nacional que lo llevó a su colapso en 2001. O bien si esa ruptura fue solamente la última de las múltiples implosiones de un sistema con ya 150 años de antigüedad y defectos estructurales congénitos y adquiridos que han ido promoviendo rupturas cíclicas hasta tornarlo inviable o al menos altamente inestable.³⁴ Es decir nos preguntamos qué peso tiene en este contexto la deslegitimación de las instituciones democráticas por su conformación elitista y qué peso la marginalidad social de (todavía) casi un tercio de la población argentina.

En este interrogante central, que trataremos de responder a continuación, se superponen dos niveles de análisis: el sustancial y el procedimental. El sistema entra en crisis porque tiene defectos que permiten la producción masiva de exclusión social y al mismo tiempo porque este proceso no puede ser detenido desde los diagramas institucionales de la democracia, que en vez de mitigarlo lo retroalimentan sumando condiciones de exclusión política a quienes resultan expulsados del sistema de reparto de bienes sociales y bloqueando de paso cualquier posibilidad de su reingreso a la deliberación pública.

Pareciera fácil contestar entonces que la crisis es el resultado de la multiplicación de ambos factores. Que el desmoronamiento de 2001/2002 fue (entre otras muchas cosas) la evidencia más doliente de que el entramado institucional tiene defectos lo suficientemente serios como para permitir fungir en menos de un mes a cuatro personas en el puesto más apetecible de un sistema de gobierno hiperpresidencialista y luego eyectarlos; y de que la marginación social y política de enormes sectores de la población puede culminar con una violenta ruptura social de consecuencias imprevisibles. Atenderemos a los dos aspectos a continuación.

La crisis como resultante de la exclusión social

La década de 1990 terminó por exagerar la implantación real y discursiva de un modelo hegemónico de pensar y ejercer la

34. En un sentido similar al que sostiene BÖHMER (2009).

democracia³⁵. Siguiendo el veloz pulso del escenario internacional, la Argentina abordó una etapa particularmente abrupta de reconfiguración de las relaciones sociales a partir de dos puntos centrales en lo que hace a la creación de una nueva categoría de ciudadanos excluidos.

En primer lugar la combinación entre la aplicación masiva de programas de ajuste estructural y la apertura de la economía doméstica a las regulaciones desfavorables del mercado global. Este proceso culminó en una modificación sin antecedentes de los esquemas de referencia que venía manteniendo la cultura política argentina, con su eje radial en el trabajo. La reconfiguración económica dio un golpe casi irrecuperable a los sectores asalariados, que de ser protagonistas de la economía y la política nacionales a través de los sindicatos (sus colectivos identitarios) pasaron a ocupar un lugar subalterno y funcional a las reformas, sin conservar ni siquiera capacidad de incidencia para detener su propia destrucción o incluso influir en un control de daños. El proceso culminó en un drástico proceso de precarización del empleo y simultáneamente en el crecimiento masivo e inéxito de la desocupación, agravado por la afirmación de hecho de una economía de mercado en la que las salidas del sistema laboral pasaron a significar al mismo tiempo la exclusión completa de la contractualidad social.

En segundo lugar, se produjo paralelamente un drástico retraimiento de la acción estatal ordenada a establecer y mantener redes de seguridad social. El achicamiento del Estado, idea central del neoliberalismo de los años '90, se tradujo en una serie de privatizaciones de servicios públicos y en el sincrónico desmantelamiento de los sistemas estatales de educación, salud, vivienda y seguridad social.

Las consecuencias de estos procesos fueron dramáticas. En muy poco tiempo se registraron los máximos niveles históricos de desigualdad en la distribución del ingreso entre los argenti-

35. El proceso había comenzado con el declive de un primer periodo la democracia transicional entre 1983 y 1989 que defraudó en parte las grandes esperanzas depositadas en ésta y terminó asociando el fracaso de un gobierno con el fracaso del sistema completo.

nos, deformando una sociedad que estaba entre las menos desiguales del continente. La desocupación llegó al orden del 40% de la población económicamente activa y en las regiones periféricas (como el NOA y el NEA) más del 70% de sus habitantes pasaron sobrevivir en la pobreza. Al mismo tiempo en el campo político se produjo un inédito desplazamiento de poder desde estas clases en derrumbe hacia una elite político-económica ligada a los actores beneficiados por la nueva fisonomía social, que de esa manera lograron concentrar todos los elementos necesarios para establecer una hegemonía en todos los órdenes y para reasegurarse contra cambios.

Atomizada y acostumbrada a escalas menores de confrontación, la sociedad civil no estaba preparada para un cambio tan radical. Sus reacciones, escasas e inorgánicas, fueron hábilmente desmotorizadas por las elites en el poder, a veces a través de violentas intervenciones represivas, otras a través de negociaciones para-institucionales con el objeto de fragmentar los movimientos y otras todavía a partir del descrédito discursivo, con sus combinaciones. Los reclamos más visibles de la época (los cortes de ruta, las tomas de tierra) ya no partieron de reivindicaciones políticas por la inclusión sino más bien de la necesidad de expresar la desesperada lucha por la supervivencia a la que habían sido empujados los desocupados y pobres³⁶.

El mapa social argentino vio el surgimiento masivo de un género de sujetos todavía más vulnerables que los obreros precarizados: los pobres y excluidos *supernumerarios*, para quienes el sistema dejó repentinamente de tener planes. Esto produjo una serie infinita de consecuencias en la sociabilidad argentina, algunas de hondísimo calado como el descreimiento generalizado en la política y en la educación (dos ámbitos de sociabilidad por excelencia en nuestra historia), la comunicación masiva de la frivolidad y la corrupción como nuevos valores deseados, la imposición a la fuerza del individualismo con el consecuente debi-

36. Una descripción completa y compleja de estos procesos históricos en: SVAMPA MARISTELLA, "La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo", Taurus, Argentina, 2005.

litamiento del entramado social solidario, las reestructuraciones de los roles familiares tradicionales, entre otras.

Los horrores del holocausto evidenciaron hasta qué punto un sistema podía pervertirse y volverse contra sus propios ciudadanos. En una escala quizás menor, esta expulsión de millones de personas a la miseria y a su suerte, esta especie de surgimiento de una nueva forma de apatrida a partir de las dinámicas excluyentes de nuestro propio sistema político avalan la afirmación de que en su núcleo central están los detonantes (al menos posibles) de una crisis cíclica que resulte en una nueva ola de exclusión social.

Cuando la exclusión social se refuerza con exclusión política

Se supone, contrariamente a lo señalado, que un Estado democrático de derecho debe garantizar al menos dos dinámicas sociales básicas.

En primer lugar, que debe mantener una serie de tensiones creadoras entre los diversos actores sociales, especialmente en lo que hace a la creación, crítica y reforma de las reglas de juego del sistema. Esto para que de las propias dinámicas de esas tensiones surjan nuevas regulaciones, tanto en un sentido material como en uno procedimental, diseñando y rediseñando tanto las políticas de fondo como los propios mecanismos y espacios de negociación para decidirlos. El resultado de estos procesos debería permitir la inclusión progresiva de nuevos actores en el escenario para de esa forma legitimar y estabilizar cada vez más el sistema.

En segundo lugar, que debe redistribuir poder para generar igualdad y efectivizar los derechos fundamentales de todos. La inclusión en nuestra Constitución de los tratados internacionales de derechos humanos implicó la presencia en el libreto central de nuestra comunidad de una serie de deberes y prohibiciones destinados a provocar una (legalmente exigida) expansión de la ciudadanía política. Lo que en un principio fue considerado como una estructuración del Estado a los fines de evitar la concentración desmedida de poder, se resignificó a partir de este

ingreso de la lógica del derecho de los derechos humanos en una especie de garantía sistémica de brindar a cada vez más personas la titularidad efectiva de una serie determinada de derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Esta garantía plantea así la necesidad de garantizar a todas las personas, de la manera más igualitaria posible, el disfrute de condiciones mínimas esenciales de vida que le permitan desarrollar libremente su personalidad, destinando una mayor atención y una mayor participación en los bienes colectivos a quienes enfrentan una situación social más vulnerable.

Estas exigencias mínimas se robustecen frente a un cuadro de expulsión social tan dramático como el descrito. La pobreza significa para una persona una serie concatenada de vulneraciones a sus derechos más fundamentales, de las que a la vez es causa y consecuencia. Quien vive en la pobreza ve afectado directamente su acceso a derechos sociales básicos comenzando por el trabajo y siguiendo con la salud, la alimentación, la educación, la vivienda. La pobreza describe una situación de carencia, de falta de los elementos necesarios para garantizar una subsistencia que permita el desarrollo personal, familiar y colectivo. Pero a la vez, como inicialmente señalara SEN hace algún tiempo³⁷ y como fuera reafirmado por numerosos estudios posteriores³⁸, la pobreza tiene una enorme proyección en lo político, ya que además de ese elemento situacional, remite a la imposibilidad de quienes viven en ella de desarrollar las capacidades necesarias para modificar su situación proyectándose hacia lo público y tomar parte de los procesos de deliberación y toma de decisiones en los que aparece aludido. Es difícil ingresar en una mesa de negociaciones con un funcionario o un empleador sin saber leer y escribir, tanto como es prácticamente imposible negociar malnutrido, enfermo o luego de trabajar 15 horas seguidas.

37. SEN AMARTYA, “Nuevo examen de la desigualdad”, Alianza Editorial, España, 1995.

38. Entre otros, NARAYAN DEEPA, “La voz de los pobres”, Banco Mundial, Madrid-Barcelona-México, 2000.

Así, en ese drástico proceso social que describimos en el punto anterior la pobreza, que es situacional, aun manteniendo su masividad no hubiera pasado de un trance coyuntural si nuestro Estado democrático de derecho hubiera ofrecido lo que debía ofrecer: la inclusión de nuevos actores en la definición de nuevas reglas, porque no puede ser viable un sistema democrático que permita esos niveles de exclusión; y la redistribución de poder específicamente volcando una mayor cantidad y calidad de bienes sociales para detener procesos de esa naturaleza y a la vez abriendo los espacios de debate y decisión a los perjudicados por los mismos.

Frente a las reformas estructurales de los '90, la democracia no ofreció estas condiciones esenciales. Los espacios de deliberación por excelencia, los cuerpos legislativos, continuaron ocupados por una elite enriquecida inmune a los reclamos de una creciente mayoría excluida, manteniendo y reafirmando normas de acceso prohibitivas y funcionando en base a favoritismos arbitrarios e interesados. Todo ello sin contar con la producción del derecho, que funcionó como un mecanismo aceitado de violencia institucional, tanto en la bendición de los cambios detonantes de la debacle social mediante leyes específicas (de reforma laboral, de privatizaciones, de reformas estructurales del Estado, de cambios en los sistemas de seguridad social, de presupuestos escasos, de leyes de presión fiscal selectiva), como en la reafirmación de formalismos y estructuras que vaciaron de contenido a los derechos enumerados en la Constitución Nacional e hicieron impracticables los reclamos llevados adelante ante instancias judiciales. Por cierto, los tribunales de justicia, que fueron revisitados por muchas ONGs y movimientos sociales ante la cerrazón de los espacios naturales de incidencia para la formación de políticas públicas o canalización de demandas sociales, titubearon en algunos casos, pero en general respondieron de manera unívoca: impidiendo el acceso a la justicia (a sus propias decisiones) de los ciudadanos o permitiéndolo para confirmar el nuevo esquema, criminalizar la protesta social, penalizar la pobreza, negar obligaciones sociales del Estado, y olvidar

el derecho internacional de los derechos humanos en casi todo sentido. Por su parte, las autoridades administrativas se encargaron de impulsar las reformas más excluyentes, de justificarlas discursiva y simbólicamente, de cerrar la agenda pública al debate económico y de fortalecer un férreo sistema de represión de la protesta.

Así, quienes cayeron en la exclusión social no sólo tuvieron que vivir las dolorosas consecuencias de esa caída, sino que, además, cada vez que intentaron lograr su re-inclusión en la escena pública encontraron obturadas las puertas de entrada con valla- dos, con reglamentos o con policías que le impidieron el acceso.

La existencia de un gobierno de representantes cada vez más parecido a una galería de espejos sobre los cuales los sectores empobrecidos no tienen influencia decisiva, la concentración en unos pocos de la habilitación para la construcción y reconstruc- ción de las reglas de juego de la democracia, la transformación del Estado en un distribuidor arbitrario y avieso de poder (apli- cando inclusiones a los ya incluidos y exclusiones a los ya exclu- dos) y la expulsión de una porción crucial de la población a una posición altamente perversa de “*no participantes institucionalizados*” de la democracia son las aristas fundamentales de lo que hemos llamado aquí exclusión política.

A ello deben sumarse problemas radicales del modelo de estado constitucional de derecho establecido desde 1853, tema que ya ha sido ampliamente analizado por numerosos autores, a quienes remitimos³⁹. Baste con decir aquí que el hiperpresiden- cialismo, la falta de espacios o formas de democracia participa- tiva en el funcionamiento de las instituciones y procedimientos, la inexistencia de modelos de democracia deliberativa siquiera parciales, entre otros problemas, fueron el marco estático que

39. En este mismo volumen: BÖHMER MARTÍN, “División de poderes a la Argentina: democracia en las formas, monarquía en el fondo” y PEREIRA GABRIEL, “Representación y participación democrática. Reflexiones sobre la complementariedad de dos paradigmas democráticos”; y en otros: GARGARELLA ROBERTO, “Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo”, Mino y Dávila, Argentina, 1995; NINO CARLOS SAN- TIAGO “La constitución de la democracia deliberativa”, Gedisa, España, 1997.

permitieron las dinámicas señaladas arriba.

De manera que por esta doble vía, una más coyuntural, otra más estructural, la democracia argentina permitió y promovió que la exclusión social se transformara en exclusión política.

II. Pensando una respuesta consistente desde la sociedad civil

¿Una crisis de tales proporciones y de una persistencia estructural tal es realmente a la vez una oportunidad para avanzar en un nuevo proceso de inclusión democrática?

Proponemos aquí que sí, sin caer en el optimismo, por dos razones fundamentales.

A. El nuevo contexto nacional

Actualmente, una parte de este agobiante cuadro situacional parece superado por un nuevo programa estatal que ha permitido una lenta recuperación y una relativa estabilización de nuestra democracia constitucional. Los pasos adoptados a partir de 2003 en general apuntan a una serie de reformas más o menos profundas del modelo preexistente, acompañada de una fuerte retórica en contra de dicho modelo, compartida o construida con los movimientos sociales surgidos defensivamente en el seno de esos cambios de los '90.

Si bien siguen existiendo algunos notables claroscuros entre la discursividad y la realidad, pareciera que se ha abierto un campo mucho más fértil para el debate y la canalización de demandas de sectores excluidos. Dentro del vasto esquema de estos cambios, es posible prestar una especial atención a dos aspectos que resultan clave para pensar en las posibilidades ciertas de la sociedad civil de influir en una nueva demanda por mayor participación pública:

A.1. *En materia de derechos sociales.* Se ha operado un proceso de reasunción del protagonismo estatal en el sostenimiento de niveles esenciales de seguridad social en áreas como salud,

educación y vivienda, lo que garantiza una red de contención mínima para personas que habían dejado de tenerlas. Esto contrasta con ciertas falencias estructurales de las políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza, que apuntan más a estabilizar el sistema mediante acuerdo privados entre el estado y los llamados “beneficiarios” que a reafirmar derechos ciudadanos con colectivos de personas que vuelven a incluirse en la plataforma de debate político. El sistema de reducción de pobreza soluciona urgencias, pero involucra riesgos asociados tanto a la posibilidad de extender prácticas clientelares desmovilizadoras de la participación política, como de no dar una solución correlativa a las dinámicas de exclusión social (no de pobreza, sino de exclusión) permitiendo un mayor acceso a la justicia, los ámbitos públicos de debate y control, etc.

A.2. Respecto a la relación del Estado con la sociedad civil.

En este aspecto se ha dado un hecho sin demasiados antecedentes con el ingreso de militantes de organizaciones de la sociedad civil al propio Estado. También algunas organizaciones han comenzado a sostener una relación cercana con los gobiernos apoyándolos en ciertas políticas públicas, mientras que estos acercamientos han producido en muchos casos rupturas y escisiones hacia dentro de las organizaciones. Lo cierto es que el Estado se ha nutrido de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en un nivel discursivo como en uno de prácticas y demandas específicas, lo que a veces ha generado avances y otras veces retrocesos.

B. El nuevo contexto latinoamericano

Los cambios en el modelo de Estado argentino de los últimos años cobran una especial relevancia porque se inscriben en una nueva ola de democratización en el Cono Sur americano, luego de procesos similares a los que comentáramos arriba en casi todas sus naciones. Estos procesos renovadores, con sus expresiones más profundas en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, han contagiado (por lo menos discursivamente) a los gobiernos más recientes de países como Brasil, Uruguay, Paraguay y Ar-

gentina, donde los cambios han tenido otra escala. Con la variedad que observan los distintos procesos, hay al menos en común una nueva discursividad democrática, que pone en crisis un modelo que se venía aplicando de manera hegemónica y presenta la oportunidad para dar a estas democracias, incluida la nuestra, nuevas profundidades y significaciones.

El hecho de que se hayan vuelto a discutir modelos de democracia no es menor. Desde unas décadas después de la postguerra, las discusiones sobre democracia (iniciadas en los países centrales y reeditadas en los periféricos) han girado en torno a una única concepción hegemónica (la democracia liberal) y a los modos de hacerla más estable y legítima desde el punto de mira de su propia justificación como marco incluyente y excluyente de ciertos debates y realidades⁴⁰. Desde el sur ya se venían produciendo prácticas y movimientos críticos con una identidad singular frente a lo que se proponía como una única mirada posible; pero últimamente estos procesos han pasado a ocupar el eje mismo de los debates en varias comunidades políticas. En Ecuador y Bolivia los movimientos de la sociedad civil que comenzaron desde una postura crítica terminaron alentando y sosteniendo la efectivización de modificaciones totales en la configuración de sus propios Estados democráticos de derecho, a partir de procesos neo-constituyentes.

La singularidad de estos procesos, su estrecha relación con las necesidades y realidades sociales y culturales de sus países, y sobre todo el reconocimiento de las expectativas de inclusión de sus pobladores más vulnerables a la exclusión y la pobreza, hacen de ellos una plataforma ideal para repensar nuestra propia democracia, en ese proceso que se señala como necesario para repautar un pacto social que ha caído en desgracia por su propio peso histórico.

40. AVRITZER LEONARDO & SANTOS BOAVENTURA DE SOUSA, “Introducción. Para ampliar el canon democrático”, en Santos Boaventura De Sousa “Democratizar la Democracia. Los cambios de la democracia participativa”, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

¿Cuál sería la respuesta de la sociedad civil?

La década de 1990 significó así cerrar el círculo de vaciamiento de contenidos de la democracia argentina. Se terminó de implantar la visión hegemónica de una democracia estrictamente delegativa, centrada en sistemas electorales orientados a legitimar simbólicamente la actuación de autoridades no sometidas al escrutinio público, influenciadas por poderosos actores económicos y transnacionales por fuera de los marcos institucionales, productora de una enorme desigualdad social y de ciclos masivos de exclusión.

Esta situación “*tiende a corroer las bases de sustentación del propio régimen democrático*” por lo que se hace necesario ampliar la agenda pública para incluir, además de los temas económicos sostenidos por quienes concentran el poder, aquellos relacionados a la superación de un enorme grado de exclusión social y política, que resultan esenciales para un vasto sector social⁴¹. A la vez la estabilidad y legitimidad del sistema democrático dependen de que las tensiones no se resuelvan siempre en el mantenimiento de los mismos participantes, sino que al contrario depende de la progresiva inclusión de nuevos actores, mediante procesos de lucha y negociación⁴².

Sostenemos así que cualquier posibilidad orientada a reformular las reglas de juego para superar esta crisis debe generarse a partir de un nuevo proceso de democratización basado en la recuperación por parte de los sectores excluidos (y sus colectivos) de espacios genuinos de participación democrática.

El protagonismo en esa generación indudablemente recaerá en los propios colectivos, quienes deberán construir las estrategias para lograr una mayor participación. Hasta qué punto se llevará el intento, cuáles serán sus discursos justificantes, y es-

41. O'DONNELL GUILLERMO, “Diez tesis sobre el estado en América Latina”, en “La democracia en América Latina, Contribuciones para el debate”, PNUD, Argentina, 2004.

42. SANTOS BOAVENTURA DA SOUSA, “Reinventar la democracia, reinventar el Estado”, Clacso, Argentina, 2005.

pecialmente cuáles serán las condiciones necesarias del contexto que permitan realizar los cambios (es decir cuándo se intentará) son cuestiones de una enorme complejidad, pero que a continuación tratamos de responder representativamente.

C. Las opciones y los riesgos de un cambio con mayor participación pública de los excluidos

La sociedad civil tiene por lo menos tres esquemas posibles de acción hacia el futuro frente a una situación como la descrita, si lo que quiere es obtener una mayor participación política de los excluidos en lo que aparece en el horizonte político como una oportunidad nueva⁴³.

El primero de ellos es concentrar esfuerzos en una modificación radical de las reglas de juego. No ya sólo de los procedimientos e instituciones de deliberación y toma de decisiones, sino además en la sustancialidad misma de la democracia entendida como una cultura política y social de relacionamiento. Como señala Da Sousa Santos, establecer una “*nueva gramática social*”⁴⁴. La democracia ha demostrado recientemente, en América Latina, que es un sistema que admite estos cambios. Su propia dinámica de autoafirmación sirve (ahora está demostrado) para reconstruir un Estado desde su propia base, sin interrumpir por ello los procesos de negociación y regulación sociales establecidos, e incluyendo en el debate público un cúmulo de nuevas demandas, de actores desplazados, de procedimientos participativos y deliberativos novedosos, de identidades culturales y sociales negadas. Como decíamos al principio, pareciera que en Argentina faltan condiciones esenciales para desandar un proyecto de esta envergadura (tal como una reforma cons-

43. Para una tipología de escenarios similares en los ‘90: SARMIENTO, MIGUEL, “Exclusión Social y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas”, en Revista Última Década N° 8, Chile, 1998.

44. AVRITZER Y SANTOS, op. cit.

titucional), a pesar de ser algo aparentemente compartido por amplios sectores de las más diversas ideologías y localizaciones sociales, aunque esta comprobación no quita legitimidad a una demanda por repactar un modelo de democracia más cercano a nuestras necesidades sureñas, especialmente si la demanda viene de quienes viven en una situación de exclusión social y política.

El segundo esquema posible es apuntar a reformas de rango intermedio. Es decir, sin alterar radicalmente el cuadro general de balances de poder existentes, obtener un mayor protagonismo de sectores excluidos mediante la modificación de procedimientos e instituciones para hacerlas más permeables a la incidencia (para la conformación de políticas o para el contralor de su ejecución, por ejemplo, mediante el ensanchamiento del acceso, la transparencia, etc.) o de la inclusión de reclamos sectoriales en la agenda de deliberación y decisión públicos. En este sentido son interesantes de pensar las acciones políticas colectivas llevadas adelante en la última década por las comunidades indígenas del Oeste y del Noroeste de la Argentina, que lograron una inédita visibilidad y que creativamente pusieron en la agenda pública sus reclamos más tradicionales, generando una serie de avances y reconocimientos legales y políticos, o al menos estableciendo una nueva tensión pública en la que aparecen en la superficie como sujetos legitimados para discutir, a pesar de tener enfrentados a grupos con un poder económico y político considerable.

El tercer esquema posible, es la de centrarse defensivamente en la promoción y refinamiento de prácticas alternativas de democratización en contextos locales. Frente a una lectura coyuntural de la realidad que aconseje un compás de espera o medidas más bien defensivas, esta construcción de prácticas puede servir para poner en crisis, siquiera localmente, la vigencia monolítica de un tipo de democracia, demostrando al mismo tiempo la viabilidad y el valor de nuevas lógicas y cursos de acción centrados en la valorización de la participación pública directa y la apropiación no estatal del espacio público. En este

sentido, por ejemplo, las organizaciones de base tienen un campo fértil en el fortalecimiento de redes hacia el interior de comunidades localizadas con una identidad compartida y a partir de ellas en el establecimiento de un nuevo orden de relaciones con el Estado, más igualitarias por estar planteadas de una manera colectiva, rompiendo con un formato de privatización de relaciones de contención social a través de mecanismos de cooptación de base clientelar o bien de control social de base policial. Algunos movimientos que comenzaron siendo de trabajadores y trabajadoras desocupados a partir de los '90 merced a un enorme esfuerzo de organización, lograron ampliar los márgenes iniciales de sus reclamos para incluir a otros sectores excluidos con intereses convergentes (ya no sólo trabajadores desocupados, sino también inmigrantes, mujeres, minorías sexuales, etc.) y celebrando pactos con otras sociabilidades en pugna. Generaron autosustentabilidad para no depender de las variables económicas impuestas por ocasionales socios (principalmente el Estado) y reservaron una discursividad y un curso de acción política independientes y basadas en sus intereses colectivos⁴⁵.

Por supuesto que las prácticas concretas en muchos casos combinan elementos de los tres. Pero la clasificación busca ser útil a la hora de pensar en prioridades y necesidades inmediatas y otras de más largo plazo frente al contexto que ha sido previamente bocetado.

Esta exposición no quiere negar una serie de riesgos del contexto que permanecen presentes y de debilidades de los propios actores de la sociedad civil doméstica.

Respecto de los primeros, SVAMPA ha señalado dos problemas fundamentales: la persistencia de la criminalización de la protesta social como un elemento político estabilizador que evita disensos de fondo en el ámbito público, y el establecimiento paulatino de una doctrina de seguridad ciudadana basada en la criminalización de la pobreza (a partir de la figura de la “vio-

45. Algunos ejemplos notables en: DA SOUSA SANTOS BOAVENTURA & RODRIGUEZ GARAVITO CÉSAR (Eds.), “El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita”; Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa, México, 2007.

lencia urbana”) y que se resuelve en un fuerte control policial de los sectores populares empobrecidos⁴⁶. Adicionalmente otros cuatro riesgos exógenos deben ser considerados:

1. La persistencia de un esquema político-institucional sin grandes modificaciones en lo esencial con respecto a aquél que permitió la crisis excluyente de los ‘90, por lo menos en lo que se refiere a la posibilidad efectiva de los excluidos de contar con espacios aptos para su incidencia, en las posibilidades de lograr representatividad de las minorías, y en las estructuras fundacionales del sistema, que todavía son esencialmente las del modelo de 1853 con algunas prácticas y normas de las reformas de la década de 1990;

2. La cooptación estatal, tanto a nivel individual, colectivo y discursivo, utilizada a veces como un nuevo método de fragmentación de los movimientos y de desarticulación de demandas. La propia democracia participativa, como uno de los ejes de la respuesta posible a la crisis, ha sido embanderada por las propias instituciones de poder concentrado para obtener legitimación.

3. La revivificación de movimientos más bien conservadores que no parecen dispuestos a perder espacios de poder concentrados históricamente, legitimando el mantenimiento de la exclusión. La dispersión de los movimientos sociales, algunos en una relación cercana con el Estado, otros alejada, ha permitido que el espacio público sea ocupando por actores que han repensado sus prácticas y las han llevado (con mucha eficacia, por cierto) al centro del debate político, ganando la opinión pública y restando legitimidad a los reclamos de los sectores empobrecidos.

4. El establecimiento de un nuevo modelo económico basado en la agroexportación a escala industrial. La configuración de este nuevo modelo económico necesita del concurso de sectores (como los grandes productores agropecuarios) en cuya agenda no figura ciertamente la apertura de los espacios de toma de decisiones a los sectores pobres y excluidos, con quienes en muchos aspectos

46. SVAMPA MARISTELLA, “Movimientos sociales y escenario político: Las nuevas inflexiones del paradigma liberal en América Latina”, Observatorio Social de América Latina, Clacso, Argentina, 2007.

(como por ejemplo la lucha por la tierra, la garantía de derechos laborales) aparecen enfrentados. Tampoco los sectores inmediatamente beneficiados por este modelo están demasiado interesados en dejar una parte de sus ganancias para su redistribución social.

Por su parte los actores sociales que buscan una mayor participación política de los sectores excluidos deben trabajar sobre una debilidad central. Una de las mayores dificultades de proyectar un cambio de reglas que se traduzca, por ejemplo, en un proceso de reforma participativa de la Constitución Nacional, es que no existe en la realidad de nuestra sociedad civil un movimiento que pueda asemejarse al indígena ecuatoriano o al sindical boliviano, en el sentido de que esté lo suficientemente legitimado socialmente y empoderado como para liderar un proceso de esas características, amalgamando demandas sumamente disímiles y atomizadas y equilibrando relaciones de poder con los actores más tradicionales.

Conclusión

A pesar de estos últimos señalamientos, la sociedad civil sigue concentrando el protagonismo en la posibilidad de liderar nuevos procesos de inclusión democrática. Con el correr de los años y a pesar de localizarse siempre en realidades alejadas de los centros de poder, ha conseguido llevar a la práctica acciones de democracia directa de gran valor simbólico, ha permitido la inclusión de mecanismos participativos en diferentes instancias públicas y ha logrado instancias autonómicas y colectivas de superación de la pobreza utilizando una creatividad sin límites.

Resta generar el convencimiento de cada vez más actores de que la exclusión social y política de amplios sectores de la ciudadanía implica la persistencia en la forma y la sustancia de la democracia de elementos que llevarán cíclicamente a crisis políticas con consecuencias imprevisibles para todos los actores sociales involucrados. Y que mientras tanto, en el día a día, la legitimidad y estabilidad del sistema democrático serán menores cuanto más sean las personas que no puedan influir en su futuro.

SECCIÓN II

A decorative flourish consisting of a horizontal line with a central, symmetrical, wavy element that resembles a stylized infinity symbol or a calligraphic flourish.

Participación democrática en el noroeste argentino.

Apuntes de una experiencia¹

1. Introducción

El proyecto “Participación Democrática en el Noroeste Argentino” fue ejecutado por **andhes** (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales) en tres provincias del Noroeste Argentino (Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero) entre los meses de Julio de 2008 y Agosto de 2009. Su objetivo general estuvo orientado a promover y difundir los mecanismos de participación de la ciudadanía especialmente en el ámbito de las legislaturas provinciales, investigando, evaluando y difundiendo dichos mecanismos.

Partimos desde la convicción de que la participación ciudadana es uno de los pilares de la democracia, por lo que el ejercicio de una ciudadanía activa y comprometida con la gestión de lo público es esencial a los fines del fortalecimiento de nuestro sistema democrático. Sin embargo en el día a día esto se encuentra empañado por prácticas que restringen la posibilidad de participar y controlar a los poderes públicos hacedores de políticas. La situación se agrava en países como la Argentina, con una democracia entrando en una segunda fase de crecimiento, donde la participación del ciudadano todavía se circunscribe mayoritariamente al voto, en un marco en el que el sistema electoral está fuertemente condicionado por prácticas de clientelismo. Esta situación se presenta de manera palpable en las Provincias del Noa.

La percepción de una situación caracterizada por la indiferencia de las autoridades estatales para incluir mecanismos de participación ciudadana y de transparencia en el funcionamiento

1. El presente documento estuvo a cargo de Andrés E. Reynoso, con la especial colaboración de Cecilia Argañaraz, Luciana Eichenberger, Andrea Quintos Y Javier Quiroga, desde el equipo de Parlamento y Democracia de andhes.

to de los órganos democráticos -especialmente las Legislaturas-; y por la inexistencia de una sociedad civil activa en la exigencia de estos mecanismos de participación, nos ha impulsado a llevar adelante este proyecto.

Así la par de las tareas de investigación, análisis e identificación de nudos problemáticos sobre la cuestión, el proyecto ha llevado a cabo acciones de difusión y socialización de la temática promoviendo la importancia de la inclusión y garantía de los espacios de participación, entre distintos actores.

El propósito de esta sección es presentar una sistematización de la experiencia, lo cual ha sido pensado también, como parte de la estrategia de difusión, socialización e intercambio de este proyecto.

II. Metodología

Resulta importante aclarar que el presente proyecto se enmarca en lo que conocemos como investigación-acción, tipo de investigación que parte de la base de que en la combinación de metodologías de la investigación social y de programas de acción social se encuentra el camino más adecuado en construcción de conocimiento para el cambio. Para ello, proyectos de este tipo, además de valerse de las clásicas herramientas de la investigación académica, se nutre del intercambio y la construcción participativa de conocimientos o conclusiones sobre la temática que cada una de las acciones enmarcadas en el proyecto de acción social implica.

En esa lógica resulta importante señalar que las distintas acciones desarrolladas, si bien pueden ser enmarcadas claramente dentro de un objetivo, tienden a ser solidarias entre sí, no limitándose exclusivamente al cumplimiento del objetivo, sino generando entrecruzamientos y haciendo extensivos sus efectos o resultados al proyecto en su totalidad.

El proyecto fue llevado adelante por un equipo de trabajo multidisciplinario conformado por miembros de las dos oficinas de **andhes**. Una parte del equipo tuvo su lugar de trabajo en

San Salvador de Jujuy, mientras la otra parte lo hizo desde San Miguel de Tucumán.

Tal como fue mencionado, el proyecto se planteó como objetivo general promover y difundir los mecanismos de participación de la ciudadanía y su uso, particularmente en el ámbito de tres Legislaturas pertenecientes a la región del Noroeste Argentino: Provincias de Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero. Dicho objetivo general implicó dos objetivos específicos: Uno de ellos dirigido a delinear analítica y críticamente el estado de situación de la participación ciudadana en las legislaturas del NOA desde una perspectiva normativa-social; el otro dirigido a socializar y difundir la importancia de los mecanismos de participación para el fortalecimiento de la democracia.

En cuanto al primer objetivo, la tarea central consistió en una investigación exploratoria que inició con una revisión bibliográfica dirigida a lograr una aproximación al estado de la cuestión en la temática. Para identificar nudos problemáticos y avanzar en el análisis, la tarea estuvo operativamente dividida en dos grandes ejes:

A. El análisis normativo/formal para el cual se relevaron las Constituciones, Leyes y Reglamentos de las Legislaturas Provinciales; las cuales fueron analizadas a la luz de la Constitución Nacional y tratados internacionales.

B. El otro eje del análisis, socio-político, tuvo su base en la realización de entrevistas semi-estructuradas que indagaron acerca de la percepción, conocimiento y utilización de los mecanismos de participación por parte de legisladores, periodistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. En esta línea también se realizó una jornada participativa de actualización y debate en la materia, en la que se debatió con actores de las tres provincias sobre la temática en cuestión. Finalmente las observaciones producto de la presencia en sesiones de las diferentes legislaturas, el análisis de versiones taquigráficas, las reuniones e intercambios informales con los distintos actores y el análisis de noticias de los medios de comunicación sumaron a este eje de análisis. Estas instancias permitieron un acercamien-

to hacia el grado de conocimiento y percepciones de distintos actores sociales respecto de la Participación Ciudadana, las críticas referidas a los mecanismos de participación, sugerencias para su mejora y valoraciones sobre su utilidad.

En cuanto al segundo objetivo específico, el mismo ha ido avanzando paralelamente a las distintas instancias del proyecto en tanto fue necesario desarrollar una serie de encuentros y reuniones con los distintos actores sociales que involucramos en esta investigación (legisladores, periodistas y referentes de organizaciones de la sociedad civil). Dichos espacios no tuvieron el único fin de concretar entrevistas o invitar a los actores a participar de determinados eventos, sino que buscaron en todo momento poner el tema de la participación en el centro, promoviendo análisis y reflexiones críticas en torno al mismo.

La intervención denominada “Arte para involucrarte” ha sido una actividad también enmarcada en este segundo objetivo. Por medio de la misma se buscó intervenir en la vía pública, promoviendo la reflexión sobre la temática entre los ocasionales participantes de la acción (transeúntes). El éxito del evento estuvo dado por el logro de una importante cantidad de aliados, un grupo de teatro de la Provincia de Tucumán, y un grupo de alrededor de 25 artistas entre plásticos, diseñadores gráficos, actores y músicos, que en conjunto realizaron una intervención artística convocante y reflexiva que tuvo lugar en la plaza principal de San Salvador de Jujuy.

Finalmente, éste ejemplar forma parte de uno de los soportes previstos para la difusión de la temática. La estrategia a futuro tendrá como eje la distribución de la publicación en bibliotecas universitarias y públicas, jornadas de debate y una campaña de difusión con trípticos y spots radiales.

Especificaciones

El **relevamiento normativo** consistió en el relevamiento y una lectura analítica del mismo, que puso especial atención a

los mecanismos de participación legislados en las provincias de Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero. Para ello se estudiaron las constituciones provinciales, reglamentos internos de las Legislaturas provinciales y leyes locales que reglamentan mecanismos de participación, en concordancia con los principios establecidos en la Constitución Nacional y leyes aplicables.

Entrevistas. Se realizaron 25 entrevistas semiestructuradas dirigidas a legisladores, referentes de organizaciones de la sociedad civil y periodistas de las tres provincias².

El criterio de selección de entrevistados fue diferente para cada uno de los actores, así en cuanto a los **legisladores**, teniendo presente la intención de heterogeneidad de la muestra, se evaluaron distintas variables a tener en cuenta en la selección como ser: la pertenencia a partidos políticos, la pertenencia territorial y la pertenencia a bloques.

Atendiendo la realidad político-local que rodea y constituye a las Legislaturas del NOA, y en base al análisis de datos recabados a través de medios de comunicación, versiones taquigráficas y sesiones, hemos decidido entrevistar en las tres provincias a los presidentes de los bloques que componen las legislaturas.

Sin embargo por características propias de la diferente conformación de legislatura en la provincia de Jujuy, al haber diputados sin bloque, se decidió entrevistar a cada uno de ellos en particular.

En el caso de la Legislatura de la Provincia de Tucumán por la especial composición que tiene el bloque oficialista - cuenta con 45 miembros parlamentarios de los 49 que forman el órgano legislativo- hemos resuelto entrevistar a cinco miembros como mínimo de este bloque.

2. Fueron entrevistados 6 legisladores de la Provincia de Tucumán, 4 de la provincia de Jujuy y 3 de la provincia de Santiago del Estero; 3 periodistas de la Provincia de Tucumán, 2 de la Provincia de Jujuy y 1 de la Provincia de Santiago del Estero y 3 referentes de organizaciones de la sociedad civil de la Provincia de Tucumán, 2 de la Provincia de Jujuy y 1 de la Provincia de Santiago del Estero

Respecto de las **Organizaciones de la Sociedad Civil** seleccionadas se considero fundamental dar con aquellas organizaciones con experiencias, positivas o negativas, de participación. Por ello se entrevistó a referentes de organizaciones que estuvieran participando activamente en las protestas sociales que se llevan a cabo diariamente en nuestra región. Al mismo tiempo se consideró fundamental incorporar a organizaciones que trabajaran en la temática del proyecto.

Finalmente en relación a los **periodistas** se decidió, en primer lugar, seleccionar a un grupo cuya labor específica fuera el análisis de la actividad legislativa, es decir un grupo de profesionales que realizan su trabajo presenciando las sesiones, y siguiendo los proyectos de leyes y demás temas relacionados a las Legislaturas provinciales. En segundo lugar, se consideró de importancia la inclusión de otro grupo de periodistas de más amplia visión, para ello se eligió a profesionales dedicados al análisis político en general, lo cual nos permitiría tener una mirada global.

Tres fueron los **ejes sobre los que se estructuraron las entrevistas**, el “*conocimiento acerca de la participación*” que buscó indagar acerca del grado de conocimiento que los actores tenían acerca de la participación ciudadana en general y de los mecanismos de participación en particular; el “*empleo de los mecanismos de participación*” que estuvo dirigido a conocer si los mecanismos de participación eran empleados por los entrevistados, o si se tenía conocimiento de experiencias cercanas; finalmente el eje “*percepción acerca de la participación*”, que buscó conocer cual era la opinión de los entrevistados acerca de la participación en general y de los mecanismos en particular, así como su interpretación acerca de cómo la misma era percibida por el resto de la sociedad.

Las **Jornadas de Participación Ciudadana** estuvieron diseñadas como un espacio para compartir con los actores participantes, algunos elementos ordenados y ciertos análisis en los que el equipo fuera avanzando, en la búsqueda por alcanzar conclusiones participativas al respecto. Así el material de trabajo

se compuso del análisis normativo y los avances conceptuales hasta allí trabajados. Las jornadas tuvieron lugar en la provincia de Tucumán, y participaron de las mismas legisladores, referentes de Organizaciones de la sociedad civil y periodistas de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero, no coincidiendo necesariamente con los sujetos entrevistados previamente.

El encuentro tuvo una duración de dos días, contando durante el primero con una conferencia, a cargo de Leopoldo Fidyka³, quien acercó aproximaciones conceptuales sobre la participación ciudadana, propiciando un espacio para el debate. Durante el segundo día, se constituyeron mesas de trabajo con representación de los distintos actores en cada una de ellas, que trabajaron alrededor de material y dinámicas específicas, concluyendo la jornada en una puesta en común de lo trabajado por los diferentes grupos.

III. Marco Conceptual

Antes de avanzar sobre el análisis de la temática, surgido a partir de las diferentes acciones del proyecto antes señaladas, resulta conveniente proponer algunas aproximaciones conceptuales sobre aspectos que hacen a la temática del proyecto y al enfoque desde el cual el mismo ha sido trabajado.

En ese sentido, en el presente apartado se desarrolla un breve recorrido por nociones que consideramos constitutivas de la temática que abordamos como por ejemplo, distintas concepciones de la participación ciudadana, algunos elementos que hacen a la crisis de la democracia representativa, componentes de la democracia participativa y de un enfoque de derechos,

3. Abogado, diplomado en Gestión y Desarrollo local en Granada España, especialista en aspectos jurídicos de la participación ciudadana, municipios y desarrollo local. Coordinador del programa de estudios especiales de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad del ministerio del Interior, a cargo del proyecto de investigación Marco Constitucional de Participación Comunitaria II. Autor de distintas publicaciones como “La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina (1995). “Desafíos de la Autonomía Local y la Participación Ciudadana, provincia de Entre Ríos” (2004).

III.A. Crisis de la Democracia Representativa

Si bien es posible identificar diferentes problemas dentro de la democracia representativa, nos referiremos en este apartado específicamente al no reconocimiento que expresa la ciudadanía respecto de sus representantes. La clase dirigente, pudo implementar los mecanismos de diálogo y participación tendientes a reparar el vínculo que la une con la ciudadanía en su conjunto, sin embargo no ha sido hasta ahora su prioridad. Ese distanciamiento, produce una creciente indiferencia del ciudadano no dirigente hacia la esfera de lo público, generando distintas consecuencias, algunas de las cuales serán desarrolladas.

A través del sufragio universal, secreto y obligatorio, que se realiza periódicamente, la ciudadanía elige a quienes estarán a cargo del gobierno por un determinado periodo. Es posible sostener que las elecciones, son utilizadas por la comunidad de gobernantes, para ejercer en la práctica el poder que está obligada a reconocerle al pueblo y, que éste no puede ejercitar sin perjuicio de desnaturalizar la forma de gobierno democrática. Dicha afirmación tiene que ver con la constatación histórica, por un lado, de que en éste sistema representativo, el grupo que gobierna pertenece a los primeros estratos sociales. Y, por otro lado, con que el pueblo como manifestación de una única voluntad no puede existir, por lo que, se llama pueblo a la ficción creada por el grupo de ciudadanos que a pesar de no tener identidad de intereses ni de convencimientos, establecerá en una puja electoral que quien gobierna es aquel que obtenga el consenso de la mayoría.

En este sentido, afirma Jacques Ranciere *“El sufragio universal es una forma mixta nacida de la oligarquía, desviada por el combate democrático y perpetuamente reconquistada por esa oligarquía que propone sus candidatos y a veces sus decisiones a la decisión del cuerpo electoral, sin poder excluir jamás el riesgo de que el cuerpo electoral se comporte como una población de sorteo”* (Ob. El odio a la democracia, pág. 81). Una vez alcanzado el poder político, es frecuente evidenciar la aparición de candidatos oficiales inamovibles, monopolios de candidaturas,

fraude electoral y, descarnadas campañas políticas partidarias.

Así, el sistema representativo de gobierno muestra su punto más débil entonces en la conformación del vínculo que une al pueblo con sus representantes, lazo que va a legitimar la representación.

Este cuadro de situación apareja el déficit en la gestión de gobierno, que reviste algunas de las siguientes características:

A. La excesiva verticalidad en el ejercicio del poder, presupone una marcada diferencia de jerarquía entre las distintas fuerzas que convergen dentro de una sociedad (Ej: el gobierno, los partidos políticos, las ONGs, organizaciones barriales, ciudadanos, etc.);

B. La concentración del poder en ámbitos cada vez más reducidos, hasta llegar a estar en una sola persona o pequeño grupo con intereses particulares, y con ello el predominio de una única voluntad política en los distintos órganos del Estado;

C. El aumento de la pobreza y del desempleo, y la deficiente distribución de la riqueza, cuestiones que no suelen ser motivo de preocupación de aquellos grupos con intereses particulares que “monopolizan” el poder en el estado;

D. Como consecuencia, la ausencia del diseño e implementación de políticas públicas aptas para sanear el problema, lleva al grupo de ciudadanos a manifestar su descontento interviniendo en lo público, responsabilizando a los representantes.

En las democracias representativas la sede de los debates políticos tiene su centro en el Parlamento, que es instituido por el cuerpo electoral, quien podrá ejercer su derecho de control sobre la gestión pública. Es entonces cuando la opinión del cuerpo electoral, deja de tener su participación limitada al acto del sufragio y, se involucra en el contralor público, generando participación y responsabilidad.

A partir de este momento la participación ciudadana se presenta como una posible vía de solución o complemento frente a ciertos problemas de la democracia representativa como los señalados. Cuanto mayor sea la injerencia de las distintas fuerzas sociales, partidos políticos, asociaciones de ciudadanos que in-

tentan representar particionada la “voz del pueblo” para influir en el proceso de la toma de decisión, mayor será el acercamiento entre el grupo de gobernantes y los ciudadanos.

III.B. Democracia participativa

El concepto de *democracia participativa* es una aparición relativamente reciente en el campo del derecho constitucional y de la ciencia política: aparece en la segunda mitad del siglo XX, como un conjunto de instituciones complementarias de la clásica democracia representativa.

A partir del siglo XVIII, fueron los principios de la *democracia representativa o indirecta* los que se impusieron en los nuevos Estados-Nación, debido, sobre todo, a la evidente imposibilidad de aplicación de la democracia directa en los Estados modernos, por escasa que sea su población. Así, la teoría de la representación política, desarrollada por Locke, Mill y otros, pasó a integrar el núcleo de ideas jurídico-políticas de la Revolución Francesa.

Las preocupaciones por la igualdad política se verían plasmadas recién en la segunda mitad del siglo XIX con el llamado *Estado Democrático-Liberal*, las personas comienzan a ser titulares de una serie de derechos particulares principalmente la igualdad, la libertad y la propiedad privada. En una relación que bien puede ser leída como una puja de poderes entre las personas y el Estado, las limitaciones a determinados poderes de éste significaban el reconocimiento de derechos de aquellas. Estos derechos individuales son, casi exclusivamente los que hoy se conocen como derechos civiles y políticos. En la segunda década del siglo XX, adviene el *Estado Social de Derecho o Estado Democrático y Social* (Hermann Heller), que pone el énfasis en la igualdad económica y social; presupone todo lo que el *Estado Liberal y el Estado Democrático-Liberal* representaron, más la asunción de nuevas obligaciones y de un papel regulatorio más activo en el campo social, económico y cultural: esto es, en materia de salud, educación, trabajo, reforma agraria, vivienda,

etc. Ello supuso el reconocimiento de los llamados *derechos sociales*, también conocidos como derechos humanos de segunda generación⁴. Una de las principales características de esta nueva concepción es la determinación de dos obligaciones a cargo del Estado, la primera consiste en el reconocimiento de estos derechos a través de su ordenamiento jurídico y, la segunda es la real promoción de los mismos, con el objeto de que las personas puedan efectivizarlos, en especial aquellas que se encuentran en situaciones tales que requieren la inmediata acción estatal. Asegurar la operatividad y la estructura o elementos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta un presupuesto indispensable para lograr la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Si consideramos que el titular de los derechos de civiles y políticos es el individuo particular, titulares de los derechos económicos, sociales y culturales pueden serlo también grupos de personas. Existen en la actualidad, sin embargo, circunstancias que exigen que la titularidad de determinados derechos, solidaria y universalmente, corresponda a todos los habitantes, sin consideración de su situación de pertenencia a un grupo determinado, denominados derechos de tercera generación.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los dos Pactos —los Pactos de Derechos Civiles y políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966—, se reconoce a los pueblos la posibilidad de la libre determinación, lo que adquiere naturaleza jurídica de derecho humano. Si bien, en un principio se comprendió como titulares de estos derechos sólo a los pueblos colonizados o que se encontraban bajo dominación extranjera, en la actualidad también se refiere a la facultad que tienen los pueblos que forman parte de un Estado de decidir su gobierno por medio del ejercicio de la soberanía popular lo cual supone comenzar a entender al Derecho internacional como algo más que un derechos puramente de Estados.

4. Denominación ampliamente cuestionada y que no compartimos en tanto su sentido propone relegar a una segunda categoría —según una supuesta jerarquía entre los derechos— a los derechos Económicos, Sociales y Culturales frente a los Civiles y Políticos.

En la actualidad existe un desplazamiento de la problemática de los derechos humanos desde el ámbito estricto del Estado al ámbito de la sociedad civil; si consideramos quien estaba obligado a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y quienes eran titulares de ellos podemos afirmar que con los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales el sujeto activo es el ser humano (individual o grupal) y el sujeto pasivo el Estado; en relación con los derechos “de tercera generación” no se encuentra categóricamente marcada la titularidad por un lado y la obligación por el otro, por lo que, se considera que la persona individual, los grupos sociales, los pueblos, las comunidades nacionales, el Estado y la comunidad internacional, son los titulares y los responsables de la efectividad de los derechos humanos.

En igual orden de ideas, el Dr. Eduardo Jiménez sostiene en su libro *Derecho Constitucional Argentino*, que uno de los principales objetivos de esta tercera generación de derechos es *“el de la recuperación de la legitimidad democrática del mismísimo sistema constitucional, con más alta participación popular en el ámbito del “control de la cosa pública, con la intención de que los titulares de estos derechos (pueblos, grupos determinados) pongan un freno al abuso desmedido en que han incurrido las políticas liberales de los últimos tiempos”*. Por ello, es imprescindible para la real vigencia de los derechos de tercera generación una proyección política y social basada en el acuerdo y consenso, donde se garantice la participación de todos los involucrados en el diseño de las políticas públicas que los afecten directamente.

Consideramos que con la incorporación de estos derechos en la reforma constitucional de 1994, se ha dado un importante paso, en lo normativo, ya que se legisló sobre distintos medios idóneos para hacer efectivo el derecho de participación popular, en este sentido, resultará al menos difícil la interpretación armónica en conjunto de la ley fundamental, considerando el espíritu liberal conservador de 1853/60 que se encuentra vigente en la parte dogmática, lo que dificulta la puesta en práctica de los mecanismos mencionados.

Para efectivizar la participación popular, debemos partir de la consideración de que el concepto de ciudadano no debe entenderse solo como el individuo que goza de derechos civiles y políticos frente a un Estado y a los deberes correlativos de estos, como algo estático que una vez otorgado acompaña a la persona por el resto de su vida; sino que la ciudadanía debe entenderse como algo vivo, como un proceso social de construcción de derechos civiles, políticos y sociales⁵. El soporte subjetivo en el lazo que da razón o explica al Estado es el ciudadano, pues es quien se encarga de transmitir y hacer prevalecer los principios políticos, jurídicos, morales, históricos que definen a una nación, dentro del Estado. El Estado se apoya sobre la nación, cuya justificación se halla en los ciudadanos. Por ello, un ciudadano que participa toma parte activa en la forma de gobierno que él mismo crea, y al hacerlo está aportando paralelamente a la concreción de una “sociedad democrática”; en consecuencia toda la comunidad puede verse beneficiada por los resultados positivos del ejercicio de la democracia participativa. Así cuando las decisiones de las instituciones fueron adoptadas con posterioridad a una instancia de opinión de los ciudadanos las mismas logran una mayor *legitimidad*; mientras que la cooperación y la solidaridad en el trabajo en conjunto desarrolla *nuevas capacidades* toda vez que los ciudadanos no son meros espectadores de las políticas que se ponen en práctica sino que se transforman en partícipes activos indispensables para su ejecución.

III.C. El Parlamento como ámbito de participación

El clásico sistema de “división de poderes”, adoptado por la constitución Nacional ha garantizado el reparto de órganos y funciones en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. La distribución del poder tiene su fundamento en la teoría de “*seguridad y control*” por la cual se persigue “*evitar la concentra-*

5. FIDYKA, LEOPOLDO, en “Participación ciudadana en los Asuntos públicos”, Lección N°1 “Aproximación conceptual y políticas públicas de la participación ciudadana”

*ción de poder que degenera en tiranía” y “resguardar la libertad de las personas”*⁶. En este sentido, los principios que rigen las relaciones que se dan entre los distintos órganos que ejercen el poder en nuestro estado son (o deberían ser): *independencia y limitación* de cada uno sobre los otros y *control de constitucionalidad* a cargo de los jueces.

En cuanto a las facultades de los distintos poderes, encontramos funciones que se denominan compartidas, ya que las detentan los tres poderes (administración y reglamentación interna) y funciones que le son reservadas, es decir un conjunto de competencias que son propias y exclusivas, las que no pueden ser interferidas por los otros poderes; así el Parlamento tiene como principal función reservada la elaboración de las leyes.

La fundamental importancia que reviste el Parlamento como órgano del Estado radica en la consideración de que tanto el Ejecutivo y el Judicial como todos los habitantes, deben cumplir las leyes que emanan de su seno; por ello es indispensable que las leyes promulgadas sean consecuencia de un debate complejo donde se evalúe constantemente la promoción del bien común. Muchas veces, a pesar de la organización constitucional formal, en la práctica (constitución material) encontramos factores de poder que a través del uso de la presión, inciden de una manera directa en la toma de decisiones de los gobernantes, configurando una particular dinámica de circulación del poder al interior del cuerpo.

Es importante destacar que en ciertas ocasiones existen presiones exógenas, que pueden ser evaluadas en forma positiva, cuando el fin y los medios que utilizan son lícitos.

La función representativa lleva implícito el reconocimiento de que no podrían todos los habitantes ejercer por sí mismos el poder (democracia directa) y por ello es necesario que solo unos pocos lo ejerzan en beneficio de todos. Bidart Campos sostiene que en realidad no existe tal representación de los legisladores, o que no es originaria dicha representación, si no que es necesario evaluar si la sociedad mayoritariamente se encuentra identifica-

6. BIDART CAMPOS, GERMÁN, Manual de Constitución Reformada Tomo III.

da con sus gobernantes y sienten que efectivamente su actuar responde a los intereses de todos, por ello la representatividad se evaluará según como haya sido la gestión, es decir al final del mandato.

III.D. Participación Ciudadana. El concepto

Latinoamérica en las últimas décadas ha presenciado la reconstrucción de las democracias abatidas por los gobiernos dictatoriales de la segunda mitad del Siglo XX; estas nuevas experiencias, decididas a no cometer los errores del pasado, han incorporado nuevos lineamientos reconociendo en los ciudadanos nuevas capacidades y compromisos que los sitúan como protagonistas y no solo como espectadores del hacer de los gobiernos de turno. En este sentido La Carta Democrática Interamericana⁷, establece en su Art. 6 *“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”*. Asimismo el Código Iberoamericano del Buen Gobierno⁸ sostiene como uno de sus fundamentos que: *“Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”*.

A nivel internacional, por tanto, la participación se ha consolidado como uno de los ejes centrales que deben perseguir los gobiernos y la administración toda vez que resulta esencial para el fortalecimiento de la democracia.

La participación ciudadana supone que los individuos en tan-

7. Sancionada en Lima Perú en 2001.

8. Firmado por 17 países (entre ellos Argentina) el 23 de Junio de 2006 en Montevideo

to "ciudadanos" toman parte en alguna actividad pública, por ello, algunos autores consideran necesario diferenciarla de otras formas de participación tales como:

A. La participación social. Se encontraría relacionada con los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones de la sociedad civil para la defensa de sus intereses. Este tipo de participación se caracterizaría por que los individuos no se relacionan directamente con el Estado sino con las instituciones sociales, por ejemplos las asociaciones gremiales.

B. La participación comunitaria. Implicaría una toma de conciencia por parte de la comunidad de sus necesidades y una organización frente a ellas con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad. Podría suponer una relación con el Estado pero la misma tendría un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, serían ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, estarían referidas a cuestiones vinculadas a mejorar su nivel de vida dependiendo del suministro de servicios técnicos por parte del Estado.

C. La Participación Política. Estaría caracterizada por ser una participación partidaria o electoral que se expresa a través del voto.

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los ciudadanos en actividades que hacen al interés general. No es cualquier tipo de intervención, sino aquella que supone una interacción expresa entre el Estado y la sociedad civil por la cual estas últimas penetran en el Estado⁹, esto quiere decir que la sociedad civil se "*inmiscuye*" realizando actos o funciones que originariamente correspondían exclusivamente a los funcionarios del gobierno.

En la literatura sobre el tema, se suelen distinguir también distintos niveles de intervención: **en la información**, que implica la posibilidad de acceder permanentemente a información so-

9. CUNIL GRAU, NURIA. "Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1991.

bre los asuntos públicos; con la finalidad de generar propuestas que se apoyen en datos objetivos de la realidad; **en la consulta**, tiene lugar cuando las instituciones gubernamentales requieren la opinión de la ciudadanía en temas que los afectan directamente, una característica de este tipo de participación es que la opinión del ciudadano no es vinculante para la resolución de la problemática planteada; **en la decisión**, la ciudadanía toma parte en las opciones y alternativas de soluciones, su opinión es vinculante para la resolución de la cuestión planteada; **en el control**, se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental, esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo; y por último participación **en la ejecución**, se trata del nivel más alto de participación, pues implica la combinación de los modos de participación anteriores, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Como todo proceso social en el que intervienen diversos factores, es necesario para la efectiva aplicación de la participación ciudadana mucho más que el reconocimiento legal, se requiere también de compromiso, continuidad y coherencia de los actores¹⁰. Así, algunos de los distintos factores que influyen en el proceso de participación son los siguientes:

- Voluntad Política.
- Claridad de Objetivos, transparencia y comunicación del proceso.
- Credibilidad de los promotores.
- Acceso a la información pública.
- Disponibilidad de recursos (económicos, conocimiento, tiempo).
- Existencia de organizaciones de la comunidad.
- Cultura asociativa o de construcción de consensos en la comunidad.

10. FIDYKA, LEOPOLDO. “Curso de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, Lección N° 1.

—Adecuación de la instancia propuesta al contexto socio-cultural.

—Existencia de los mecanismos jurídicos institucionales que los garanticen.

Atendiendo a los fines del presente trabajo entendemos por Participación Ciudadana: *“Toda acción voluntaria de la ciudadanía (individual y organizada) tendiente a contribuir en los procesos de toma de decisión de las instituciones que la representan”*.

De la definición surge claramente que entendemos la participación ciudadana como un complemento para el ejercicio del sistema representativo de gobierno, puesto que no reemplaza a los órganos constituidos sino que tiende a enriquecer sus decisiones y el diseño de las políticas públicas. En igual sentido, se pone el acento en la voluntariedad de la acción, buscando remarcar que, a diferencia de una acción que pueda tener su origen en la coacción o en la violencia, la acción voluntaria es libre y consciente, e implica un juicio intelectual del sujeto, quien antes de obrar ha juzgado la conveniencia de hacerlo.

III.E. La participación ciudadana y los mecanismos de participación

En las últimas décadas ha habido un importante incremento en Latinoamérica de legislación que contiene en distintas formas la participación popular: las instituciones de la Democracia Directa, Consulta Popular (Plebiscito/referéndum) que puede ser obligatoria o facultativa; la iniciativa legislativa popular (para la presentación de leyes); y la revocatoria de mandato (para destituir funcionarios mediante el voto popular).

Sin embargo, existen otros mecanismos o canales de participación que se han institucionalizado y que no son necesariamente de Democracia directa, entre ellos podemos mencionar: Audiencia Pública, Consejos Consultivos, Comités de Vigilancia, Sesiones Públicas descentralizadas, entre otros.

Es importante destacar que la forma que adopte la participación ciudadana estará supeditada a cada ciudad, a su cultura participativa, a su conducta cívica e inexorablemente a la voluntad del gobierno de ponerla en práctica.

IV. Situación normativa en el noa

Un análisis normativo de los mecanismos de participación en Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero.

En este apartado observaremos brevemente la situación normativa de la participación ciudadana en el ámbito nacional, para luego analizar cómo fueron receptadas en las legislaciones provinciales de Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero los mecanismos de participación. Esta información ha sido relevada y ordenada en el marco del proyecto, funcionando a lo largo del mismo como insumo de discusiones e intercambios sobre la temática. Su inclusión en este documento, además de otorgar fundamento a ciertas afirmaciones o conclusiones posteriores, ha sido pensada en función de ponerlo a disposición como interesante material de consulta.

El artículo 1° de la CN establece para la república Argentina la forma representativa de gobierno y, el artículo 22, primera parte, dispone que “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...”. Una interpretación conjunta de ambos artículos nos haría concluir que la participación se limita al acto eleccionario, en donde el cuerpo electora elegirá a sus representantes. Pero esta interpretación válida para la constitución de 1856/60 y la parte orgánica actual, entra en crisis generando una tensión con la reforma de 1994, que incorpora variados principios e instituciones que van en dirección a la instauración de una forma de gobierno “Participativa” complementaria de la representativa rígida, tales como:

—La iniciativa popular (derecho de los ciudadanos para poder presentar proyectos de ley, Art. 39 C. N.).

—La consulta popular o referéndum, Art. 40 C. N. Donde el pueblo expresa directamente su opinión respecto a diversos temas; implica tomar una decisión colectiva respecto a un tema de interés público

—El Art. 42 prevé la “...la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

—El art. 75, Inc. 17, le otorga a nuestros pueblos originarios el derecho a que se les asegure “...su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

—La declaración del derecho de incidencia colectiva en general, legitimándola junto al reconocimiento del amparo colectivo (art. 43., segundo párrafo CN).

También el derecho a la participación se encuentra consagrado en algunos de los tratados con jerarquía constitucional (Art. 75, Inc. 22, 2º Párr.), tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece en su Art 21: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Art. 25: “Todos los ciudadanos gozaran, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ... a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;.....”; y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que prevé en su Art. 13: “...1. Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el Derecho de toda persona a la

educación. Convienen en que la educación debe orientar hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del Sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos sociales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en por del mantenimiento de la paz.....”.

Finalmente, descendiendo un escalón más en la clásica pirámide jurídica, encontramos leyes nacionales que han reglamentado algunos mecanismos adoptados en la última reforma constitucional, así la ley 24.747 que reglamenta la Iniciativa Popular y la 25.432 a la Consulta Popular.

Las Constituciones Provinciales y la Participación Ciudadana

La provincia de Tucumán y la de Santiago del Estero incluyen la participación en sus Preámbulos, como el anhelo de organizar sus instituciones en una democracia participativa y pluralista.

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

Si bien el Preámbulo de la Constitución de Jujuy, no la menciona, ésta junto a la de Santiago del Estero incorporan la participación a la definición de su forma de gobierno como una 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”.

Ahora bien, luego de contextualizarnos a nivel nacional, y haber observado las constituciones de Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero, restaría estudiar los mecanismos de participación,

para poder analizar el grado con que estos fueron receptados por las provincias. Veamos cada uno de ellos.

REFERÉNDUM

El referéndum es un mecanismo de consulta directa al pueblo, “Es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus responsables”. Es la ciudadanía quien expresa directamente su opinión respecto a diversos temas, es decir que el Referéndum implica la toma de una decisión colectiva respecto a un tema de interés público.

Por ello, todo proceso de consulta directa requiere que los ciudadanos puedan acceder a la totalidad de la información generada, consistente y neutral con la finalidad de tomar una decisión informada y comprometida. Las autoridades públicas están obligadas a acatar los resultados del referéndum.

Tipos de referéndum:

Según su eficacia normativa se clasifican en

- Referéndum Constituyente, si se refiere a la aprobación de una constitución;
- Constitucional, si se atiende a la revisión o reforma de una constitución;
- Legislativo, si concierne a la revisión de leyes y
- Administrativo, si concierne a la revisión de actos administrativos.

Según su eficacia territorial será:

- Nacional, si se aplica a la totalidad del cuerpo electoral
- Local, si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral en regiones, estados, provincias o municipios del país.

Finalmente según la intervención popular sea mayor o menor se clasifican en:

- Facultativos o no obligatorios, cuando la intervención popular puede no ser significativa sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
- Obligatorios, si el pronunciamiento del pueblo es necesario para la validez del acto.

El Referéndum en la legislación de la Provincia de Tucumán

En el texto de la Constitución Provincial en concordancia con la Nacional, si bien establece en su preámbulo "...Promover el desarrollo humano en una democracia participativa y pluralista fundada en la libertad...", es decir que expresamente promueve una Democracia participativa, observamos que contempla un mecanismo de participación: "el referéndum", y sólo para el caso de enmiendas constitucionales.

Se exige un referéndum obligatorio, el que deberá votar afirmativamente las enmiendas para que la decisión adoptada por la mayoría de los legisladores provinciales quede incorporada al texto constitucional. Esta consulta a la población deberá realizarse conjuntamente con la primera elección de carácter provincial que se efectúe.

Además, para que el referéndum se considere válido, deberá votar más de la mitad del padrón electoral provincial. Esto último obliga a que la decisión política sea ratificada por el pueblo, y evita que el poder de reforma se concentre únicamente en la Legislatura.

Por último y haciendo referencia únicamente al nuevo artículo de la Constitución de Tucumán, podemos decir que es un acierto el último párrafo, ya que prohíbe que las enmiendas se lleven a cabo sin un intervalo de dos años, por otro lado, se aparta el art. 155 del criterio mayoritario vigente en las disposiciones de otros distritos que permite enmendar uno o dos artículos como máximo, la Constitución de Tucumán no establece límite alguno en la posibilidad de modificaciones.

El Referéndum en la legislación de la provincia de Jujuy

Está previsto en la Constitución de la Provincia, y lo establece dentro de las atribuciones y deberes de la Legislatura, como una facultad de Legislar el Referéndum y el Reglamento Interno de la Legislatura, atribuye a la Comisión de Asuntos Institucionales dictaminar todo lo referido al mencionado instituto sin

embargo no tiene Ley específica que reglamente su ejercicio.

El Referéndum en la legislación de la provincia de Santiago del Estero

La Constitución de Santiago del Estero hace mención a la Consulta popular, expresando que se podrá someter a la misma todos los asuntos que sean materia de competencia exclusiva de la Legislatura, y dicha consulta no podrá ser vetada. Asimismo establece lo que no puede ser objeto de esta modalidad, tal es el caso de los asuntos en los cuales la constitución requiera mayoría especial para su aprobación. Si bien prevé que la Legislatura reglamentara el procedimiento hasta la fecha no hay ley específica que regule este mecanismo de participación.

PLEBISCITO

Con el plebiscito el pueblo se limita a aprobar un acto de los poderes del Estado, como otorgar confianza al régimen o al presidente de la Republica o Jefe de Estado, autorizándolos al ejercicio de determinados actos, u otorgándoles poderes especiales.

Por lo tanto “Son resoluciones tomadas por toda la ciudadanía a pluralidad de votos; y representan los actos de voluntad popular mediante los que el cuerpo electoral exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política”

El plebiscito en la legislación de la provincia de Jujuy

El plebiscito se encuentra en la Constitución de la Provincia de Jujuy, en el artículo 2° con el Título de Soberanía Popular. En este artículo se incorporan algunos de los mecanismos de Participación y, dentro de las atribuciones y deberes del Poder Legislativo - art. 123°- al igual que en el reglamento Interno de la legislatura - art. 59°- tal como prevé el Referéndum. Del mismo modo que en el caso de Referéndum hasta la fecha no hay legislación específica que regule el procedimiento para poner en práctica el Plebiscito.

El plebiscito en la legislación de la provincia de Tucumán

El ordenamiento normativo de la Provincia de Tucumán no lo tiene previsto.

El plebiscito en la legislación de la provincia de Santiago del Estero

En la Provincia de Santiago del Estero no se encuentra legislación específica que refiera al plebiscito, solamente existe normativa general respecto de los mecanismos de Participación en los Art. 42°, mientras el 132° faculta al Poder Legislativo a dictar leyes en tal sentido.

INICIATIVA POPULAR

Más allá de la falsa expectativa que puede despertar en el ciudadano, este instituto sólo ofrece a la ciudadanía la posibilidad de proponer proyectos de ley al Congreso. Se creó este instituto con el fin de que la iniciativa legislativa no fuese la única y exclusiva vía, usualmente reservada a los legisladores y al Poder Ejecutivo. Pero, según veremos, la iniciativa popular instituida es muy restringida y burocrática, además de inocua en la práctica.

El art 39 de la Constitución Nacional establece los parámetros que debe tener la Legislación reglamentaria de la Iniciativa Popular, instituyendo que para suscribir la iniciativa, no se podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, porcentaje dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial. También se establece expresamente cuales proyectos no podrán ser objeto de iniciativa popular; no lo serán los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

La Iniciativa Popular en la legislación de la provincia de Jujuy

Este mecanismo se encuentra en la Constitución de la Provincia de Jujuy en el Art.2 , que habla de Soberanía Popular,

así como en el art. 123 inc. 7. El Reglamento de la Legislatura los menciona en el art. 59.

La Ley 4926 de “Reglamentación de la Iniciativa Popular” determina como ha de ejercerse el “Derecho de Iniciativa Popular” por los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante la Legislatura de la Provincia. Mirar sobre las multas por errores

Así en el Art. 1. prevé la iniciativa popular como un derecho, pudiendo ser ejercido de dos maneras a) Mediante la presentación de proyectos de ley, debidamente articulados o, b) estableciendo propuestas o directrices esenciales, ante la Legislatura de la Provincia.

Sin embargo no todo puede ser objeto de Iniciativa popular, por ello el art 2 prohíbe el tratamiento por este mecanismo, los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados interprovinciales, presupuesto, tributos, intervención de municipios, o que dispongan la ejecución de gastos no previstos en el presupuesto sin arbitrar los recursos para su atención y todo otro que sea de competencia exclusiva, en cuanto a su organización, de los poderes del Estado.

La solicitud de iniciativa popular puede ser realizada por:

- Cualquier ciudadano.
- Organización no gubernamental.
- Organización sindical.

En todos los casos se requerirá como mínimo el dos por ciento (2%) de los avales ciudadanos del padrón provincial de electores utilizado en la última elección provincial. En el caso de las organizaciones no gubernamentales y sindicales, además, deberán acreditar su personería jurídica y estatutos sociales. La Ley de iniciativa popular establece todos los requisitos formales que debe cumplimentarse para su procedencia, rechazada la misma no admitirá recurso alguno.

Si fuera admitida, la presidencia de la Cámara de Diputados de la Provincia, ordenará su inclusión en los “asuntos entrados”, siguiendo en adelante el trámite previsto por la Constitución Provincial y el Reglamento de la Legislatura de Jujuy. Asimismo las Comisiones Ordinarias o de Asesoramiento Permanente

de la Cámara de Diputados de la Provincia, podrán formular modificaciones al proyecto presentado como iniciativa popular. Los promotores podrán ser invitados a las reuniones de Comisión y participar sobre las deliberaciones sobre la iniciativa, pero no podrán votar.

La iniciativa Popular en la legislación de la provincia de Tucumán

No la contempla dentro de su ordenamiento normativo. Y puede interpretarse que la vedó ya que el artículo 69 de la Constitución Provincial, establece taxativamente quienes están facultados para presentar proyectos de Ley, sin mencionar la iniciativa de la ciudadanía.

La Iniciativa Popular en la legislación de la provincia de Santiago del Estero

La legislación de Santiago del Estero no cuenta con ley específica que reglamente el ejercicio de la Iniciativa Popular, sin embargo la Constitución prevé específicamente en su Artículo 41 el Derecho a Iniciativa y faculta al Poder Legislativa a legislar sobre la misma.

ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

El Derecho de Acceso a la Información Pública, debe cumplirse y garantizarse en su totalidad en los tres poderes estatales. Sin embargo, es en el poder legislativo donde la aplicación de este derecho debiera ser permanente, clara y con mayor notoriedad que en otras órbitas estatales. Esto se debe a su especial naturaleza, ya que, es el ámbito en el que se encuentran representados todos aquellos sectores políticos que hayan alcanzado cierta legitimidad mediante el voto popular y no solamente la mayoría gobernante (como en el caso del Ejecutivo) o los funcionarios judiciales a quienes no se los elige mediante el voto popular.

Derecho de Acceso a la Información Pública en Jujuy

El derecho al “acceso a la información” está reconocido en el art. 12 de la Constitución de la Provincia, que establece “publicidad de los actos de gobierno”

En una primera lectura del artículo podemos destacar como regla “que todos los actos que derivan de alguno de los poderes del Estado o de alguno de los organismos descentralizados, instituciones provinciales y municipales serán públicos”. Sin embargo se realiza una distinción respecto de la publicidad genérica, estableciendo una limitación a la publicidad cuando existieren justos motivos para disponer su reserva, imponiendo, la carga de fundamentar dicha resolución cuando así lo exigiere la seguridad, el orden público o las buenas costumbres.

El Derecho al Acceso a la Información reconocido en la Constitución, uedo legislado en la Ley N° 4444 “De Publicidad de los Actos de Gobierno y de Libre Acceso a la Información del Estado”.

Derecho de Acceso a la Información Pública en Tucumán

La Constitución de la Provincia de Tucumán, no prevé en su articulado una norma específica referida al Derecho de Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, podemos encontrarlo de manera refleja en el art. 1 de la Constitución provincial, el que expresa que la Provincia de Tucumán “en uso de la soberanía no delegada, organiza su gobierno de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”. Este artículo, en combinación con el 24, reconoce en los habitantes de la Provincia “todos los derechos que aquella establece, sin negación ni mengua de otros derechos no enumerados o virtualmente retenidos por el pueblo. (...)”

Así mismo, podemos encontrar matices de este derecho en los art. 11, 30 y el 31; en el primero en cuanto establece la obligatoriedad de dar a publicidad las rentas e inversiones públicas; en el caso del segundo artículo en cuanto toda sentencia judicial

debe ser motivada, y en el artículo 31 en cuanto nos habla de la libertad de expresión, si entendemos que para un buen ejercicio de este derecho es necesaria la posibilidad de acceder a la información pública.

Derecho de Acceso a la Información Pública en Santiago del Estero

En la Constitución de Santiago está contemplado el derecho al acceso a la información en el artículo 19, que establece la libertad de buscar, recibir y transmitir información.

Ley 6753/05 define, en el art. 3, la información pública comprendida en esta ley como la producida u obtenida por los órganos y entes públicos salvo que se encuentre exceptuada por esta Ley. En el art. 2 le otorga legitimación activa a todas las personas para solicitar, acceder y recibir información pública de los entes y organismos mencionados en el Artículo 1º, en forma gratuita, completa, veraz, adecuada y oportuna de acuerdo a los términos de la presente.

El art. 6 explica cómo se instrumenta la solicitud de información pública por escrito en un formulario entregado por la autoridad requerida.

AUDIENCIA PÚBLICA

La audiencia pública es uno de los instrumentos principales de los regímenes democráticos participativos, consiste en la oportunidad donde presentar con absoluta libertad las perspectivas, tanto individuales como colectivas, para garantizar el máximo flujo informativo posible entre actores de la sociedad y sus representantes en relación a una decisión acotada.

En Argentina la modalidad de audiencia pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía de una participación pública ordenada. En 1984, a inicios del regreso a la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera Audiencia Pública a raíz de la necesidad de

determinar su competencia en el control de la contaminación del río Reconquista de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo son pocos los cuerpos parlamentarios u organismos que institucionalizaron regímenes de audiencias públicas en sus propios procedimientos decisorios, con la concepción amplia de las democracias participativas.

El objetivo principal de las audiencias públicas es el de hacer las veces de oportunidades de consulta para que el conocimiento teórico y la experiencia práctica del conjunto de la población pueda ser capitalizado y reflejado por las autoridades en los procesos de toma de decisiones cotidianas de alcance general, comunitario o colectivo. Contribuye así al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten, y se trata de una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Una vez institucionalizado, su convocatoria puede ser obligatoria bajo determinadas circunstancias y la falta de celebración de éstas puede ser causa de nulidad de la decisión adoptada.

Este mecanismo no es un instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales debidamente constituidas. Más bien se trata de un mecanismo que permita a los habitantes contribuir a la calidad de las decisiones públicas gracias a la presentación simultánea de perspectivas y conocimientos provenientes de un amplio y diversos espectros de actores.

Audiencia Pública en la legislación de la provincia de Jujuy

Las Audiencias Públicas están legisladas por la Ley N° 5317, en su artículo 1, enuncia el objeto, que es el de posibilitar la consulta de la opinión y regular la participación de los ciudadanos en la toma de aquellas decisiones administrativas que puedan afectar o que inciden sobre toda o parte de la población.

En la ley, se hace alusión específica al poder legislativo enunciando que a instancias de éste, el Ejecutivo podrá convocar las audiencias públicas de acuerdo al área de gobierno en el que deba adoptarse una determinada decisión. Especifica también que el

carácter de la audiencia es consultivo y no vinculante

La ley hace alusión específica a la Legislatura, en dos momentos. La primera en cuanto le acuerda el derecho de iniciativa de promover el mecanismo de la audiencia pública, y en un segundo momento en cuanto refiere al personal de la Legislatura, que será el encargado de elaborar la versión taquigráfica de todo lo acontecido en la audiencia.

El reglamento de la Legislatura no prevé trámite alguno al respecto. Tampoco existe en la provincia una ley que regule las instancias de una Audiencia Pública a nivel legislativo, aunque puede que hayan existido algunas prácticas al respecto, lo cierto es que no han sido reguladas hasta ahora.

Audiencia Pública en la legislación de la Provincia de Tucumán

En la pro

vincia de Tucumán se presentan alternativas en particular, es decir leyes sobre aspectos especiales de la gestión pública como por ejemplo una ley marco de un ente regulador de prestación de servicios.

Audiencia Pública en la legislación de la provincia de Santiago del Estero

No existe una legislación específica sobre las audiencias públicas en esta provincia, así como tampoco surge nada del rastreo hecho en distintas páginas del Poder Legislativo.

v. La perspectiva de los actores

Hasta aquí nos hemos referido a la Participación Ciudadana dentro de una esfera puramente formal con lo cual se pretendió delinear algunas características de este proceso, como así también, resaltar el relativo reconocimiento normativo de este derecho en la Constitución Nacional y los ordenamientos jurídicos provinciales.

En el mismo orden de ideas, hemos desarrollado las distintas

etapas históricas de los derechos fundamentales, partiendo de los derechos civiles y políticos; pasando por los derechos sociales; hasta los derechos colectivos cuyos titulares son, además de las personas, los pueblos y los estados. Dentro de esta última concepción encontramos a la Participación como el derecho de involucrarse que tienen los habitantes de un país o una región en determinados procesos colectivos de toma de decisiones públicas, referidos a cuestiones que sean de su propio interés.

De este modo hasta aquí hicimos referencia a la parte formal, al reconocimiento constitucional de la “Participación” como derecho fundamental, lo que sigue es aproximarnos a cuál es, en una dimensión más material, el lugar de la participación en la vida pública, si los ciudadanos ocupan un lugar en el proceso de toma de decisiones, específicamente en las Legislaturas provinciales; si existe una voluntad política de difundir o ampliar dicha participación; y si ciertos actores son consientes de la responsabilidad cívica que conlleva éste derecho.

El análisis que sigue a continuación surge, por lo tanto, de las distintas aproximaciones que el proyecto ha realizado para contrastar el análisis formal o normativo de la temática.

En primer lugar una breve reflexión en torno a la participación ciudadana en las legislaturas - fundamentalmente a la luz de la situación normativa descripta - basadas en las observaciones e información a la que se tuvo acceso a lo largo del proyecto (asistencia a sesiones, acceso a versiones taquigráficas de las mismas, contactos informales, etc)

En segundo lugar se presenta el examen de las entrevistas realizadas a los tres actores seleccionados en las diferentes provincias¹¹. Finalmente se presenta un resumen de las principales exposiciones, puntos de vista o enfoques sobre la temática que tuvieron lugar en las “I° Jornadas de participación ciudadana en el NOA”.

Es necesario destacar que el análisis pretende una conclusión

11. Tal como fue mencionado en el apartado “metodología” se realizaron 25 entrevistas a legisladores, referentes de organizaciones sociales y periodistas de las provincias de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero.

regional de los elementos que socialmente considerados, nos permitan evidenciar tensiones, fortalezas y debilidades del sistema democrático en relación a la participación ciudadana.

V.A. Reflexiones en torno a la participación ciudadana y los mecanismos de participación en las legislaturas de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero.

Actualmente los Cuerpos legislativos de las provincias de Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero se caracterizan por un muy bajo nivel de participación de la ciudadanía. Si bien existe una importante diferencia en cuanto al reconocimiento y los marcos normativos en cada provincia, en la práctica nos encontramos con una marcada inacción.

Desde el punto de vista “formal”, la provincia de Santiago del Estero y la provincia de Jujuy tienen reglamentados diversos mecanismos de participación que fueron desarrollados como formas de democracia semi-directa; asimismo la Constitución de la provincia de Tucumán en su preámbulo hace referencia a una ciudadanía más participativa y pluralista que fortalezca el sistema democrático. Sin embargo, considerando la dimensión sociológica o material, nos encontramos con que en los hechos dichos mecanismos no son utilizados, por lo cual se podría afirmar que no existe la participación ciudadana como complemento del sistema representativo, al menos desde una definición restrictiva como la que define a esta desde los límites del empleo o no de los mecanismos de participación formalmente establecidos.

Tradicionalmente en la región quienes ostentan el poder lo han ejercido conforme las funciones que constitucionalmente se les conceden, limitando básicamente la participación de los habitantes al sufragio, o a reuniones con ciertos sectores en lo relativo a sus intereses particulares (por ejemplo gremios en casos de reclamos salariales), la búsqueda de consenso con la ciudadanía no significó nunca una cuestión urgente.

Considerando los distintos modos de participación que se

han desarrollado, para que su ejercicio sea posible en el ámbito de las Legislaturas sería necesario un cambio institucional que contenga como premisa la progresividad en el efectivo reconocimiento de derechos ciudadanos. Ello supondría, entre otras cosas, la eliminación de las barreras de acceso a la información, o lo que es lo mismo, arbitrar la medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública y el reconocimiento de la participación como un derecho ciudadano, individual y colectivo.

Por otro lado, la ciudadanía debe modificar su quietud por voluntad activa, su dejar hacer por pedidos de informes constantes, su falta de interés por compromiso social, su descontento con los representantes que conforman las instituciones por confianza en que una planificación conjunta es posible.

Esta claro que hacer realidad el ejercicio de la Participación ciudadana implica una responsabilidad compartida, pero no escapa a la órbita del estado (provincial en este caso) como función indelegable, bregar por su promoción y por una mayor y mejor educación participativa. Instaurar los procesos de participación en la gestión pública de las legislaturas representa una fuerte apuesta que puede llevar a una mayor legitimación, nuevas formas de administrar el poder y de construir derechos.

v.B. A propósito de las entrevistas a legisladores, referentes de OSC's y periodistas.

Entre los entrevistados surge con cierta claridad la convicción de que, actualmente, la participación en los asuntos públicos que ejecuta el ciudadano no reviste relevancia política, situación que puede ser resultado de diversos factores, entre los que se resalta fundamentalmente una cierta apatía respecto de lo público, sumado al debilitamiento del lazo que lo une con sus representantes. Sin embargo, los factores que conllevan a la “no participación” no caen exclusivamente del lado de la ciudadanía, sino que también han sido puestas de manifiesto situaciones que tendrían su raíz en la gestión pública. “la gente se interesa por su

situación personal, lo cual puede obedecer a una planificación de no participación dentro de la gestión del Estado, esto se explica porque la legislación ha disminuido considerablemente la participación de la ciudadanía a ámbitos cada vez más específicos”.

El monopolio de las candidaturas en los partidos políticos, las descarnadas campañas partidarias, la necesidad de acreditar la carrera política y solvencia económica dentro de un partido para acceder a un cargo en la gestión de Estado, entre otros, se presentan también como elementos fuertes en el convencimiento de la ciudadanía sobre la ineficacia de participar.

Esta postura resulta complementaria con lo que ha sido resaltado acerca de los modos elegidos por los partidos políticos para “receptar” la participación: una participación informal, usando todos aquellos elementos que -aportados por los diferentes grupos de interés- pueden colaborar en su gestión, y funcionar como insumo para lograr cierta popularidad con fines electorales. En ese sentido la mayoría de los entrevistados han coincidido en señalar como el modo más generalizado de “participación” la concurrencia de los ciudadanos, de modo individual o colectivo, a los despachos legislativos. Según palabras de un legislador “No hay fórmula estricta, es todo informal, es más una actitud política que producto de un esquema normativo. No existen los mecanismos de participación”

En el mismo sentido, resultan ilustrativas las palabras de un periodista que califica la función de los legisladores de “asistencialismo”, su visión se fundamenta en que a los legisladores les reditúa más ser ellos mismos (por lo menos a primera vista) quienes resuelvan los problemas inmediatos de los ciudadanos y por ello les resulta casi indispensable que los habitantes ante una necesidad inmediata se dirijan personalmente a sus despachos con el fin de buscar una solución, que llegaría por parte de “ese legislador”.

Estas barreras construidas, en un ida y vuelta, entre la política de Estado y el convencimiento de la ciudadanía, estarían allanando las vías para legislar conforme a los intereses partidarios, concediendo los compromisos asumidos en campaña electoral,

sin visualizar la importancia del rol de la participación en el fortalecimiento del régimen democrático.

Existe un reconocimiento de la importancia de la participación de la ciudadanía en aquellos asuntos que resulten de particular interés a determinados grupos, así como el reconocimiento de una voluntad política de no arbitrar los medios necesarios para efectivizar la participación.

Los legisladores manejan un discurso, del que surge claramente la concepción de este derecho como prerrogativa del Poder Legislativo, sujeta a las circunstancias de oportunidad, mérito y conveniencia de permitir el ejercicio participativo, postura encontrada con el reconocimiento de los derechos humanos colectivos. “No hemos legislado nada al respecto porque en la agenda legislativa nuestra (...) las asignaturas pendientes del Poder Legislativo son muchísimas. Es por eso que establecimos un orden de prioridades”

Los legisladores no visualizan la posibilidad de apertura de la legislatura a los procesos de debate colectivo. De ninguna respuesta surge con claridad la intención de promover y educar en participación, resulta un tema postergado en la intención política en general. No es un convencimiento del partido oficial o de la oposición, resulta ser un nudo coincidente en los funcionarios.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, nos encontramos con otra realidad, en las tres provincias existe un punto en común: no hay apertura. Los intentos resultaron más en fracasos que en éxitos, todos los intentos prácticos de participación en la toma de decisiones, fueron obstaculizados, por acciones directas de los legisladores que no requerían formalmente la opinión y por ello, no aceptan las presentaciones voluntarias. “varias organizaciones se solidarizan por alguna cuestión social y presentan una nota firmada por todas para alcanzar a los legisladores y ninguno las lee. Y si la presentan por mesa de entrada, la sellan, la firman, le ponen “recibido” y se olvidaron” percepción que resulta complementaria con las palabras de un legislador al señalar “No hay una participación institucionalizada que se utilice. Algunas veces hacen presentaciones que rara vez se

incluyen en el orden del día o se giran a comisión, por lo general se las envía a una secretaría que es como de archivo...”

Ello llevó a que las organizaciones modificaran su estrategia con la finalidad de educar en deberes cívicos, acercándose más a la ciudadanía para proporcionarles las herramientas que faciliten su desenvolvimiento en lo público. Como intentando generar un fenómeno social apto, que a posteriori sea tomado como insumo de ley. Lo que formalmente resultaría innecesario, ya que el marco normativo existente es suficiente para lograr la exigibilidad. Sin embargo es importante no perder de vista que no es suficiente la educación y concientización, que si bien configuran un paso importante, el cambio debe ser profundo y producirse conjuntamente tanto a nivel social como a nivel político, es imprescindible que se dé de esta manera para que el proceso sea consensuado.

Los periodistas son coincidentes respecto de que en el ámbito de la legislatura recabar información es una tarea muy complicada, puesto que existe una resistencia casi “normal” a negar información en los ámbitos públicos “la legislatura está cerrada (...) cuando se dice que cualquier ciudadano puede pasar [a las reuniones de comisión], el que sostiene esto miente. Mientras que en otros lugares hasta son televisadas, a mi como periodista cuando intento ingresar a una reunión de comisión me cierran la puerta en la cara”

Relacionando los dichos de los tres sectores entrevistados, surge una correspondencia entre la voluntad política de no fortalecer los mecanismos de participación, posponiéndola para la oportunidad en la que lo consideren conveniente y necesario y, el convencimiento de la ciudadanía, de que se trata de una decisión política partidaria, en la que no puede incidir. Ningún entrevistado, se refiere al derecho de participar, como facultad exigible, incluso por vía judicial. No está instalada ésta posibilidad de recurrir al Poder Judicial, para que actúe como garante del efectivo ejercicio de éste derecho.

Se trata de una cuestión cultural “instalada”, de costumbres, de una voluntad política que desde hace muchas décadas se en-

cuentra dirigida a promover que lo que preocupe a los ciudadanos no sean las cuestiones públicas, lo que conlleva a la circunscripción del ciudadano al ámbito de lo privado, al alejamiento de las cosas de todos, desviando su interés de lo general a lo particular y al aislamiento progresivo de los otros ciudadanos.

v.c. En torno a las “I° Jornadas de participación ciudadana en el NOA”.

En la búsqueda de conclusiones participativas sobre la temática fue que tuvieron lugar las “I° Jornadas de participación Ciudadana del NOA” la modalidad prevista estuvo orientada a lograr el cambio de roles de los representantes de los tres sectores que asistieron, de modo tal que la interacción se genere cumpliendo cada uno de ellos, funciones diferentes a las que habitualmente ejecutan en sus cargos.

Se contó además con la participación de un disertante, quien tuvo asignada la tarea de generar disparadores centrales para generar, durante la jornada, la articulación entre los diferentes intereses representados, con el fin de lograr un resultado final integrado.

Los problemas que identifican los participantes, en su mayoría están relacionados con la falta de medios idóneos para ejercer el derecho a participar. Según las manifestaciones, los obstáculos tienen su origen en cada uno de los tres sectores representados, algunos de ellos son: la baja capacidad de organización de la sociedad civil, la ausencia de medios económicos y tecnológicos aptos para lograr real incidencia en la gestión de Estado; la falta de voluntad de la clase gobernante de incorporar al debate público legislativo la opinión de los distintos sectores e intereses a los que formalmente representa y, el rol pasivo asumido por la prensa, al no generar o fortalecer los vínculos o puentes entre el gobierno y la ciudadanía, y limitarse a promocionarlo, cuando el canal está circunstancialmente armados entre el estado y los grupos.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el marco normativo garante de la participación existe y se encuentra vigente

tanto a nivel nacional como local, por lo que, la remoción de los obstáculos, debe centrarse en el ejercicio y no en la norma. Sin embargo es necesario tener presente que no es suficiente, la educación y concientización de la ciudadanía, ni la adquisición de medios tecnológicos, económicos y financieros para el ejercicio, mientras no existe voluntad política de ponerla en práctica.

VI. Conclusiones

De la interacción entre los tres sectores con los cuales se trabaja en la ejecución del proyecto, surge como denominador común la necesidad de implementar un cambio. Sin embargo ningún sector, ha podido desarrollar claramente ni cuáles deberían ser esos cambios dentro del proceso de toma de decisión en las legislaturas, ni para qué es necesario el cambio sugerido. Esta situación, apareja la dificultad para determinar los elementos sujetos de modificación y al mismo tiempo el orden de prioridades para implementar las variantes.

Volviendo sobre algunos señalamientos surgidos de las distintas instancias del proyecto y sus correspondientes análisis es necesario retomar algunos puntos.

Normativamente. Desde el punto de vista “formal”, existen diferencias en cuanto al reconocimiento del derecho de participar en los marcos normativos en cada provincia. La provincia de Santiago del Estero y la provincia de Jujuy tienen normados diversos mecanismos de participación que fueron desarrollados como formas de democracia semi-directa; asimismo la Constitución de la provincia de Tucumán en su preámbulo hace referencia a una ciudadanía más participativa y pluralista que fortalezca el sistema democrático.

Sin embargo los mecanismos de participación no son conocidos, percibidos ni valorados desde los representantes como medios aplicables (frecuentemente apoyados en las dificultades de operatividad) para arribar a decisiones consensuadas; ni por la ciudadanía –organizada o no- como herramientas válidas a la hora de incidir en la toma de decisiones de carácter público.

Institucionalmente. Las instituciones públicas, particularmente las legislaturas, sostienen un hermetismo que impide el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La reglamentación interna de los cuerpos, en las que se estipula la “apertura” de las sesiones y de las reuniones de comisión, es violada sistemáticamente en la práctica, o lo que es lo mismo, es respetada según decisiones políticas de oportunidad y conveniencia. No existen medios institucionalmente previstos para la participación ciudadana, salvo contadas excepciones.

Políticamente. No existe voluntad de apertura a la participación. La importancia para el fortalecimiento democrático de la participación ciudadana en la decisión de asuntos de carácter público, no es visualizada por los representantes políticos, ni aún en función de otorgar legitimidad a las decisiones del cuerpo legislativo. Alternativamente la “participación informal” de la ciudadanía, individual o en grupos, a través de los despachos de los legisladores es la práctica más generalizada y la práctica más avalada por los representantes.

Socialmente. La sociedad civil no encuentra canales abiertos a la participación, choca con el hermetismo institucional, al tiempo que se encuentra con límites propios referidos a su capacidad de organización, así como a los limitados recursos tecnológicos y económicos que le permitan incidir en los espacios de decisión pública. Esto no quiere decir, sin embargo, que la sociedad civil haya permanecido inmóvil sin haber buscado, y encontrado, diferentes formas y/o estrategias para incidir en situaciones variadas, con mayor o menor éxito. Sino simplemente que esas formas y/o estrategias no suelen ser producto del uso de canales institucionalmente establecidos.

Estos elementos brevemente reseñados estarían generando, en la práctica, una serie de situaciones social y culturalmente construidas que atentan contra el desarrollo de la participación ciudadana.

La jerarquía de los derechos cuyo efectivo goce se garantiza a los distintos grupos que integran una sociedad determinada, parte de un orden creado por la clase gobernante, adecuado con la

gestión de estado, que opta por satisfacer algunos derechos antes que la participación, construyendo discrecionalmente un orden de prioridades el cual debiera ser construido conjuntamente (participativamente) con los distintos grupos sociales involucrados.

Del lado de la sociedad, elementos como cierta apatía por lo público, o el convencimiento acerca de la ineficacia de la participación -que, como ya señaláramos, se construyen en un ida y vuelta entre prácticas del estado y la ciudadanía- derivan en la aceptación de aquella jerarquía arbitrariamente construida por la clase gobernante como una derivación lógica y razonada, no susceptible de modificación.

Resulta significativo constatar que desde el lado de la sociedad civil no sea puesto en consideración que también es una obligación indelegable del Estado garantizar los estándares mínimos del derecho de participar, a través del diseño e implementación de políticas públicas específicas.

Así, es posible advertir cómo se posiciona (y es posicionada) la ciudadanía respecto del derecho a participar en las provincias de Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero. La imposición/aceptación de prioridades arbitrariamente construidas desde la clase política; la esporádica apertura a la participación de los cuerpos legislativos según evaluaciones de oportunidad, mérito y conveniencia; así como el impulso/utilización de mecanismos informales (cuasi clientelares) de participación a través de los despachos legislativos, terminan por colocar al ciudadano en el rol de beneficiario del derecho a participar, y nunca como titular del mismo. Esta postura, tomada y avalada por la clase gobernante y sostenida por la prensa, crea el convencimiento social de su no obligatoriedad. A esta situación debemos sumar que la operatividad de este derecho no está reconocida por los Poderes Judiciales, los cuales se limitan a decir que promover la participación, constituye una cuestión de oportunidad mérito y conveniencia.

Por ello, entre muchas de las conclusiones que es posible razonar a partir de esta experiencia, consideramos que resulta fundamental resaltar que el Estado debe velar no sólo por garantizar la satisfacción del Derecho, sino también, está obligado a crear me-

dios idóneos para exigir judicialmente el efectivo cumplimiento del mismo. En este sentido el estado concretamente debería:

A. Reglamentar los mecanismos de participación, con un enfoque de derecho, de manera tal que participar no sea un sorteo de obstáculos, sino la utilización de estructuras institucionales idóneas para ello, sin limitar la naturaleza del derecho.

Los medios previstos para la participación, deben estar dispuestos de manera permanente, para ser utilizados en el momento que disponga la ciudadanía, y no a partir de un impulso generado por el propio Gobierno, por ello, deben llevar implícita la promoción de todos los elementos y demás derechos necesarios para el ejercicio de real de la participación.

B. Educar en la real posibilidad de exigir el ejercicio del derecho que poseen los ciudadanos, tanto en la adecuación normativa como en el diseño de los mecanismos suficientes para lograr accionar lo garantizado por las normas.

Partiendo del concepto de políticas regresivas desarrollado por Laura Pautassi que sostiene: *“Se considera que una política desarrollada por el Estado es regresiva, cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro. Esta aplicación de la noción de regresividad requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública”* (Courtis 2006) (“Límites en la Agenda de reformas Sociales” Laura Pautassi. Ob. “Desde otra mirada”, pág. 200) podemos concluir que frente a la situación actual, aun considerando los avances normativos, si éstos no son acompañados con una real voluntad política de garantizar el ejercicio del derecho a participar y la sociedad civil interesada no promueve la exigibilidad a través de los poderes judiciales, las tres provincias del NOA, estarían claramente ejercitando políticas regresivas, y por ello generando con su actuar responsabilidad internacional.