

Una aproximación a la democracia directa*

Bruno Frey, Alejandra Salinas y Margarita Molteni*

¿DEMOCRACIA DIRECTA O REPRESENTATIVA?

Bruno Frey**

Cuando hablo de elementos de democracia directa hago referencia en primer lugar al *referéndum* en sentido estricto, lo que implica que el parlamento ha tomado una decisión (sancionado una ley o cambiado la Constitución) y luego la gente la vota. Pero también me refiero a la *iniciativa*, originada fuera del "establishment" político y que busca algo nuevo que los políticos y el gobierno no quieren. El primero es más una protección mientras que el segundo es más activo.

En la experiencia internacional, el clásico ejemplo es el referéndum en California, realizado una o dos veces al año con 30 o 40 propuestas. Esto no es lo que defiendo. Cada referéndum debería ser sobre un tema discutido en profundidad; en una elección no debería haber más de dos o tres temas de modo que la gente los conozca bien y pueda tomar decisiones pensadas.

En Suiza, el referéndum presenta 5 características básicas:

- *Se lleva a cabo en todos los niveles de gobierno.* Esto es, en las 3,000 municipalidades, en los 33 cantones y a nivel nacional. En este último caso se requiere de una doble mayoría para aprobarlo: la de los ciudadanos y la de los cantones, aunque ambas cosas no siempre se den juntas.

- *Puede ser sobre cualquier tema.* No hay excepciones ni restricciones a las cuestiones que se someten a votación. Pero esto es el resultado de una larga tradición en la materia; no sugeriría que los países que se inician en el referéndum adopten esta modalidad hasta que pase un considerable período en el que la gente aprenda cómo funciona el sistema.

- *Las barreras para impulsarlo son bajas.* En este sentido tenemos dos tipos: a) cuando se modifica la Constitución, el referéndum nacional es obligatorio; b) cuando el Ejecutivo o el Legislativo sancionan leyes, se prevé un referéndum opcional y la barrera es del 1 % de los ciudadanos. En el caso de las iniciativas se exige que el 2% de los ciudadanos deba firmar la petición y luego se hace la consulta a toda la población.

- *El referéndum es usado en forma intensiva.* Hasta 1990, en Australia hubo 45 consultas, en Francia e Italia 21, en Dinamarca 15, en Irlanda 13, en Austria 2 y en Suiza 380.

- *Sus resultados son realmente vinculantes.* El gobierno tiene que ejecutar lo decidido, de no hacerlo infringiría la Constitución.

Proposiciones

1 - *El referéndum es efectivo para quebrarla coalición de la clase política*

Parto aquí de la idea de que los políticos tienen intereses distintos a los de los ciudadanos, diferencia expresada con el término "principal-agente". ¿Hasta qué punto el gobierno (el agente) hace lo que los ciudadanos (el principal) quieren?

* Tomado de "Propuestas para el Debate" Año V. N° 29, Buenos Aires, octubre 1995. *Fundación República para una generación.* Reconquista 609, 8° piso. 1003, Buenos Aires, ARGENTINA.

** Profesor de Economía Política, Univ. de Zurich, Suiza. Resumen de su conferencia en ESEADE, Buenos Aires, marzo 1995.

En términos económicos diría que los políticos tratan de obtener rentas de la población, y la pregunta sería cuán lejos pueden ir o en qué medida pueden hacerlo. Mi moción es que en una democracia directa tienen menor margen para hacerlo.

La renta puede basarse en que los políticos actúan desviándose de las preferencias ciudadanas; piensan distinto porque no tienen que cubrir los costos de las acciones que realizan. Por ejemplo, hombres y mujeres maduros deciden ir a la guerra y envían a los más jóvenes sin consultarles, y gastan dinero sin pagar de sus bolsillos.

No estamos diciendo que los políticos sean malas personas, son iguales a nosotros: buscan maximizar su utilidad. Deberíamos establecer barreras para que no lo hagan a expensas de los contribuyentes. En mi opinión hay cuatro clases de barreras: a) *las garantías constitucionales*: no funcionan bien porque los políticos no suelen recibir ningún castigo; b) *control y auditoría del gasto público*: no son muy efectivas para impedir que los políticos gasten demasiado dinero en ellos mismos; c) *los parlamentos*: inicialmente los mismos fueron establecidos para poner un freno a los gastos del gobierno, hoy sucede lo contrario; d) *competencia real entre los partidos*: si la misma funcionara realmente sería efectiva, la verdad es que en cuanto un partido ingresa al Congreso se convierte en parte de la coalición partidista que había criticado antes de llegar al poder.

2- *El referéndum es una institución importante para fortalecer el proceso democrático, y esto gracias a la discusión que provoca*

Se distinguen tres etapas: la discusión previa, la votación y la situación posterior. En la primera etapa, los expertos, los políticos y los líderes son consultados por los medios y la gente se informa sobre el asunto. Todos saben que en la votación tendrán que tener una opinión al respecto así que tiene sentido informarse e involucrarse en el tema. Este mecanismo se distingue del plebiscito, que es sólo un voto a favor o en contra de la persona en el poder más que sobre el contenido de la votación. Respecto de ésta, pueden exigirse dobles mayorías, y en la última etapa la discusión continúa, posibilitando algunos ajustes.

3- *Democracia y federalismo van juntos*

Lo que se requiere es que las jurisdicciones menores tengan autonomía fiscal. No tiene sentido tener un referéndum para llevar a cabo un proyecto, por ejemplo, la provisión de agua, si el gobierno federal pagará la cuenta, pues todos elegirán el mejor sistema de agua sin considerar los costos. Otro tema que también surge aquí es la competencia entre varias unidades gubernamentales; la que mejor se ocupe de las preferencias de la gente atraerá nuevos ciudadanos, y esto también puede lograrse a través de la democracia directa.

4- *Hay cinco argumentos incorrectos contra el referéndum, si lo comparamos con el sistema representativo*

a) "Los votantes no son inteligentes y no tienen suficiente educación para tomar buenas decisiones". No creo que los ciudadanos sean menos inteligentes que los legisladores, ni que éstos puedan elegir mejor.

b) "Los votantes son manipulados". Estoy de acuerdo, pero los miembros del Congreso también lo son por los medios y los grupos de interés. Es menos costoso comprar 300 personas que 20 millones, por lo que no estoy seguro de que el sistema representativo sea mejor en este aspecto.

c) "El referéndum sólo sirve para cuestiones de menor importancia". Creo que es al revés, es bueno para temas importantes; cuando hay dos posiciones lo mejor es preguntar a la gente.

d) "El sistema del referéndum impide el progreso". Si esto implica que las cosas nunca cambiarían de haber referéndum, es falso. De hecho, en Suiza el 96% de las propuestas presentadas por los partidos son aceptadas. Pero lo que importa es el 4% restante y las leyes que los políticos no sancionarán por temor al rechazo ciudadano.

e) "Implementar un referéndum es costoso". No tiene por qué ser así; se puede utilizar a los mismos ciudadanos para controlar los comicios y contar los votos como parte de sus deberes cívicos.

En resumen, la democracia directa puede efectivamente ser introducida en todos los niveles de gobierno, y podría tener diferentes formas, como ser mayorías calificadas o el referéndum constructivo en el que la gente adelanta al gobierno los cambios que quieren.

DEMOCRACIA DIRECTA EN LA ARGENTINA

Alejandra Salinas

Entre los temas habilitados por el Congreso de la Nación para su debate por la Convención Constituyente de 1994, figuró la posibilidad de incorporar la iniciativa y la consulta popular como "mecanismos de democracia semi-directa", autorizando a incluirlos en la parte de Declaraciones, Derechos y Garantías.

Como resultado de la reforma, se estableció en el art. 39: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal".

Y en el art. 40: "El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos, y oportunidad de la consulta popular".

A continuación, exploraremos algunos de los temas relacionados con los aspectos institucionales y procesales de la incorporación constitucional de la iniciativa y la consulta popular.

El contexto

Se entenderá por "democracia directa" las disposiciones constitucionales y legales que otorgan a la ciudadanía la facultad de participar en la toma de decisiones públicas colectivas al margen de los órganos de gobierno o en colaboración con ellos, según el caso.

La palabra usual para designar el proceso de consulta popular es el referéndum, entendiéndose por tal una votación popular sobre decisiones públicas legislativas o constitucionales. Los tipos de referéndum empleados en la experiencia internacional son: a) el referéndum *consultivo*, cuyo resultado es tomado como una simple encuesta de opinión, que puede o no tener consecuencias jurídicas y que se diferencia del plebiscito por la materia o el contenido; b) el referéndum obligatorio, requerido para implementar una ley o una reforma constitucional; y c) el referéndum *vinculante*, cuya convocatoria no es obligatoria pero cuyos resultados tienen efectos jurídicos.

El referéndum puede ser convocado por los órganos de gobierno o por el pueblo mismo. En este último caso nos hallamos ante la figura de la *iniciativa popular directa* (derecho popular de convocar a un referéndum vinculante por medio de una petición suscrita por una cantidad determinada de firmas). Se habla de iniciativa *indirecta* para referirse al derecho popular de iniciar el procedimiento de sanción de leyes ante el Poder Legislativo.

En general, el referéndum vinculante convocado por el pueblo es el menos empleado; en Europa Suiza lo utiliza a nivel nacional para instituir y derogar normas constitucionales e Italia lo aplica para derogar o abrogar leyes.

La Argentina sólo adoptó la iniciativa indirecta, la consulta vinculante y no vinculante de origen legislativo y la no vinculante de origen ejecutivo.

Según la redacción constitucional actual, se plantean de tres cuestiones:

1°) *¿Tienen los ciudadanos el derecho de iniciativa indirecta para convocar una consulta popular?*

Es decir, ¿pueden los ciudadanos proponer al Congreso que convoque a un referéndum vinculante sobre un tema de su elección? En este punto, nada parece impedir que exista la posibilidad de una consulta convocada por el pueblo a través de la Cámara de Diputados. Sin embargo, ciertas materias quedarían fuera de la posibilidad de consulta -puesto que ya han sido excluidas de la iniciativa popular- y son aquellas referidas a las reformas constitucionales, asuntos tributarios, penales, presupuestarios, y a los tratados internacionales.

2°) *¿Tienen los ciudadanos el derecho de iniciativa para reglamentar la iniciativa y la consulta popular?*

Dado que no está vedado a los ciudadanos presentar un proyecto de reglamentación de un principio constitucional, puede darse el caso de que las leyes reglamentarias de la iniciativa y la consulta provengan de las mismas filas populares.

3°) *¿Puede efectuarse un referéndum para legitimar una reforma constitucional?*

Considerando que la reforma constitucional se excluye de la iniciativa popular, una propuesta de convalidación de la reforma podría ser la siguiente: se presenta una iniciativa de ley que establezca que antes

de la declaración de la necesidad de la reforma, el Congreso convoque a una consulta no vinculante para conocer la opinión popular. Esta iniciativa estaría interpretando el principio de soberanía popular sin para ello reformar la Constitución.

Los aspectos institucionales

a) Respetto de los Partidos Políticos

Considerando que la reforma constitucional es materia excluida de la iniciativa popular, al introducir en la Constitución la exclusividad partidaria de nominación de candidatos electivos, se dificulta el procedimiento de reforma de un asunto que recibe frecuentes cuestionamientos por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, al quedar a criterio del Congreso los temas sujetos a consulta popular, se fortalece el rol partidario en el proceso y las decisiones legislativas, en vez de priorizar la participación del electorado en dichas materias.

b) Respetto de las relaciones interpoderes

El art. 40 sólo atribuye al Presidente la convocatoria a consultas no vinculantes (en nuestro análisis, "referéndum consultivo"), limitándolo a conocer el estado de la opinión pública, lo cual puede resultar *políticamente* vinculante pero no configura una opción *legalmente* vinculante.

Ahora bien, si lo que se pretende es conocer un estado de opinión, bastaría con realizar una encuesta, de suyo menos costoso y comprometedor. En realidad, es aceptable suponer que la intención sea movilizar al electorado para obtener el respaldo popular a una propuesta oficial. Este escenario podría surgir respecto de asuntos de alto contenido polémico (ejemplo de la consulta sobre el Beagle en 1984) o de propuestas ejecutivas que no encuentren eco en el Congreso.

En este último caso, al impedir que el Presidente reciba el consentimiento popular vía consulta vinculante sobre una medida que el Legislativo no tiene intención de apoyar se logran dos efectos institucionales:

1) Excepcionalidad ejecutiva: una consulta vinculante podría legitimar o derogar, según el caso, los decretos de necesidad y urgencia contemplados en el art. 99 de la Constitución y que, si bien el Congreso puede tratar posteriormente, su reticencia o demora podría ocasionar un grave daño institucional susceptible de solucionarse por medio del referéndum vinculante.

En este sentido, la excepcionalidad ejecutiva dada por los mencionados decretos encontraría en el referéndum un mecanismo de legitimación. Para evitar el abuso en su utilización, y el consecuente riesgo de un "cesarismo plebiscitario", hubieran debido establecerse requisitos inflexibles por medio de una ley reglamentaria.

2) Predominio legislativo: la Constitución deja en manos del Legislativo la posibilidad de decidir qué cuestiones se someten a votación popular vinculantes, sin la intervención del órgano ejecutivo. Es decir, se "destraban" las propuestas legislativas que no reciban aprobación del Ejecutivo, derivándolas a la aprobación popular.

A grandes rasgos se concluye entonces que la consulta popular ha sido concebida para desacentuar el marcado presidencialismo nacional, pero no para consolidar un esquema de cooperación entre los poderes ni para introducir mecanismos de control ciudadano respecto de ambos poderes.

c) Respetto del tratamiento Legislativo

El Congreso debe dar expreso tratamiento a las iniciativas populares en un plazo de 12 meses. Ahora bien, acerca del término "tratamiento" ¿debe entenderse como un dictamen de comisión o implica la aprobación o el rechazo de la iniciativa siguiendo los pasos ordinarios para la formación y sanción de las leyes? De configurarse la primera opción, podría darse el caso donde un dictamen de comisión sufriera una postergación indefinida antes de ser incluida en el orden del día de las sesiones legislativas.

Corresponderá pues a la ley reglamentaria ocuparse de impedir este tipo de situaciones.

Los aspectos procesales

a) Quorum de reglamentación

El quorum necesario para reglamentar la iniciativa y la consulta popular es el de mayoría absoluta del total de legisladores de cada Cámara. Este requisito puede entenderse como un condicionamiento para incentivar una decisión consensuada entre los legisladores, o como una cláusula contraproducente a los efectos de apurar el trámite parlamentario y la consecuente aprobación de las leyes reglamentarias. Del tiempo que insuman los legisladores en la reglamentación se podrá concluir a favor de una u otra opción.

b) Fórmula electoral

¿Cuál debe ser la mayoría requerida para que el cuerpo electoral apruebe la consulta? Los proyectos presentados en el Congreso varían entre la simple mayoría y la mayoría calificada (65% de los votos).

Pareciera que exigir más votos de los requeridos para elegir la fórmula presidencial (40%) no sería lógico, considerando la importancia de una y otra materia.

También se exige la aprobación de un porcentaje de los distritos, para convalidar a nivel regional las propuestas. Este porcentaje no debería ser elevado, para no trabar la aprobación del proyecto.

c) *Aval de firmas para la iniciativa*

La Constitución autoriza la exigencia de hasta el 3% del padrón electoral nacional para avalar una iniciativa popular. Considerando que el padrón ronda los 22 millones de electores en 1995, el 3% sería aproximadamente 660.000. Esta cantidad resulta excesiva en comparación con otros países: Suiza y Austria exigen 100,000; España con 500.000 firmas es el ejemplo más riguroso. En los EE.UU. a nivel estadual el porcentaje varía entre el 2 y el 15% de los votos emitidos para la última elección de gobernador, lo cual resulta más flexible.

En el aval de firmas también se incluye el requisito territorial, que busca apoyo en las regiones menos pobladas del país.

Conclusiones

La reglamentación de los mecanismos de iniciativas y consulta no debería ser demasiado restrictiva, considerando las limitaciones constitucionales ya analizadas.

Respecto de los aspectos procesales se deberían minimizar los requisitos de la fórmula electoral aplicable a la votación en la consulta (que no supere el 40% los votos); para el aval de una iniciativa no debería superarse la cantidad de 200,000 firmas, estableciendo lapsos generosos en la recolección de las mismas; u contemplar una distribución territorial flexible según el caso, estableciendo un mínimo y dejando a la norma de convocatoria el porcentaje final de acuerdo con el tema de la consulta.

En resumen, la iniciativa y la consulta en nuestro país son una aproximación al ideal de participación popular directa, y todavía distan de ofrecer una opción eficaz para los procesos de control y complementa ciudadana de los actos y normas emanados de los órganos de gobierno.

Que las leyes reglamentarias y las voluntades políticas permitan su efectiva implementación, constituye un objetivo concreto para el estudio y la movilización ciudadana.

DEMOCRACIA DIRECTA EN PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Margarita Molteni

La mayor parte de las Constituciones provinciales consagran mecanismos de democracia directa. Ya las constituciones de la provincia de Buenos Aires de 1873 y 1889 previeron el referéndum. También la de Mendoza de 1934 en orden al proceso reformativo de su constitución, y la constitución de Santa Fe en 1921.

El referéndum constitucional también fue incluido en casi todas las constituciones provinciales sancionadas en la década del '50, aunque sólo en la de Buenos Aires de 1941, el pueblo era llamado a pronunciarse sobre todas las reformas, cualquiera que sea el número de enmiendas introducidas por la legislatura provincial, cuando no se optare por reunir previamente a una convención encargada de realizar directamente las enmiendas. Más común era la posibilidad de reformar uno o dos artículos de la Constitución a través de una ley provincial, sujeta siempre a referéndum (Chaco, Chubut, Mendoza, Misiones y Neuquén: "cuando no se llegare a alterar el espíritu de la Constitución").¹

Las siguientes constituciones incorporan actualmente, en el artículo referido a la forma de gobierno representativa, la posibilidad de ejercer sistemas de consulta popular u otras formas de participación democrática: Santiago del Estero (art. 4^º); San Luis (art. 2^º); San Juan (art. 2^º); Salta (art. 2^º); Río Negro (art. 2^º); Neuquén (art. 3^º); Misiones (art. 2^º); La Rioja (art. 1^º); Jujuy (art. 2^º); Formosa (art. 4^º); Chaco (art. 2^º); Córdoba (art. 3^º) y Catamarca (art. 2^º).

Derecho de Iniciativa

El derecho de **iniciativa** ha sido consagrado en forma expresa en las siguientes constituciones:

- *Catamarca* (art. 114): "(las leyes ...). Podrán también ser iniciadas por petición suscripta por el 1% de los electores inscriptos en el padrón mediante propuesta de ley, formulada o no, presentadas a la Legislatura";
- *Córdoba* (art. 31): "Los ciudadanos pueden proponer a la legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración, la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine. No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de

¹ SCHINELLI, G. C., "Las formas semidirectas de la democracia en las constituciones provinciales argentinas", Revista La Ley, T. 1978-B.

leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales";

- *Jujuy* (art. 118): "Las leyes tendrán origen en proyectos presentados por los diputados, por el poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia o por iniciativa popular, con arreglo a lo que establece esta Constitución y la ley";
- *La Rioja* (art. 81): "... el cuerpo electoral con el porcentaje que la ley determine, que no debe ser inferior al cinco por ciento del electorado, puede presentar un proyecto de ley o de derogación de leyes en vigencia para su tratamiento por la Cámara de Diputados, incluyendo la reforma constitucional. La Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto. Cuando lo rechace o lo reforme sustancialmente, la iniciativa deberá someterse a consulta popular. Si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, el mismo quedará aprobado";
- *Neuquén* (art. 102): posibilidad de iniciar el trámite legislativo por un legislador y por el Poder Ejecutivo, "sin perjuicio del derecho de iniciativa popular";
- *Salta* (art. 58): "Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que deben ser avalados en las condiciones prescriptas por la ley. No pueden plantearse por vía de iniciativa popular los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales, a la prerrogativa de gracia y reforma de la Constitución";
- *San Luis* (art. 97): "Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que son avalados con el porcentaje que la misma determine, el que debe ser superior al 8% del padrón electoral. No pueden plantearse por vía de iniciativa popular, los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuestos, creación o derogación de tributos provinciales y reforma de la Constitución";
- *Chubut* (art. 137): "La Legislatura estará obligada a tratar todo proyecto o petición presentada con firma de ciudadanos inscriptos en el padrón que totalicen el 4% del mismo".

En todos los casos, a diferencia de la aplicación de la iniciativa popular en otros países, **las legislaturas no se encuentran obligadas a sancionar el proyecto iniciado popularmente**. Sólo La Rioja contempla una consulta popular en caso de no aprobación legislativa de la iniciativa presentada.

Consulta popular

Se incorpora como requisito para los siguientes casos:

- **Aprobación del régimen electoral:** *Chaco* (art 86): es válida si se emiten más del 50% de los votos correspondientes a los electores inscriptos.
- **Modificación de límites:** *San Luis* (art. 6°); *Salta* (art. 164); *San Juan* (art. 6°).
- **Asuntos de interés general:** *San Luis* (arts. 98/99): cualquier cuestión que por su importancia se considere merecedora de requerir la opinión popular. Su iniciativa puede originarse en el Poder Ejecutivo o a propuesta de uno o más legisladores; *Córdoba* (art. 32): todo asunto de interés general para la provincia, de acuerdo con lo que determine la ley; *Catamarca* (art. 129): todo asunto de interés general para la provincia excepto presupuesto y materia impositiva; *La Rioja* (art. 82): actos Legislativos que se considere conveniente someter a consulta obligatoria. Esta debe ser aprobada por más del 35% del electorado inscripto (reglamentada por ley 4864 del 27/03/87).
- **Reforma constitucional:** La Rioja establece la consulta obligatoria.
- **Autorización de empréstitos:** La Rioja exige la consulta obligatoria de autorizaciones legales de empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se puedan afectar los recursos ordinarios.

Referéndum

Se encuentra previsto en las siguientes constituciones:

- *Salta* (art. 59): convocado por ley, los votos emitidos deben superar 50% de los electores y la decisión -vinculante para todos los poderes públicos- corresponde a la mayoría absoluta de los votos emitidos. No es admisible para normas tributarias, presupuestarias y de gracia.
- *Río Negro*: es obligatorio para ratificar reformas constitucionales con excepción de la parte de derechos y garantías. Se requiere más del 50% del electorado.
- *Córdoba*: cesión o abandono de parte del territorio provincial o fusión de municipios en cuyo caso participarían los electores de los municipios involucrados.
- *Catamarca*: ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales.

Revocatoria popular

La Rioja (art. 83): destitución popular de funcionarios electivos por incumplimiento o mal desempeño. Es válida si el resultado electoral supera el 50% de los electores inscriptos.

Antecedentes

A pesar de que los mecanismos de participación mencionados tienen ya larga data en las constituciones provinciales, no son muchas las ocasiones en que se han aplicado. Esto puede explicarse, en primer lugar, porque la vida constitucional y, por lo tanto, el tiempo real en que éstas se podrían haber aplicado, se ha visto interrumpida en numerosas ocasiones por gobiernos de facto.

A su vez, este mismo fenómeno ha debilitado el desarrollo de una sociedad civil fuerte y participativa que podría haber difundido el uso de la iniciativa. Por otro lado, la limitación de las materias sujetas a iniciativa popular y la necesaria aprobación de la legislatura desincentivan su utilización.

La consulta popular sólo fue aplicada en: *Mendoza* (1947) respecto de la convocatoria de una convención para reformar la constitución; *Chubut* (1986-no vinculante) sobre la reforma parcial de la Constitución provincial; *San Luis* (1986-no vinculante) para decidir quién ocuparía la banca de senador nacional en el período 86/95; y *Buenos Aires* (1990) para la aprobación de una reforma constitucional, propuesta que fue rechazada por la ciudadanía.

A nivel municipal, consagran el ejercicio de la iniciativa popular, del referéndum y de revocatoria, las constituciones de: Río Negro (art. 228); Neuquén (art. 198); Misiones (art. 165); Jujuy (art. 180); Chubut (art. 222); Chaco (art. 195); Corrientes (art. 170); Córdoba (art. 183); Entre Ríos (art. 193); San Juan (art. 142) y Salta (art. 168 - sólo iniciativa).

Como experiencia práctica podemos mencionar la consulta de octubre de 1974 en Entre Ríos que decidió el nuevo emplazamiento de la ciudad de Federación ante el avance de las aguas debido a las obras de la represa de Salto Grande.

Es en el nivel municipal donde creemos que el desarrollo de estos mecanismos puede tener mayor potencial, porque las materias a tratar están más cerca de los intereses de los ciudadanos. Pero para ello es necesaria una real descentralización administrativa y presupuestaria de modo que los vecinos puedan tener mayor control sobre los actos en esa jurisdicción e impulsen a través de iniciativas las reformas que demandan.

Debe tenerse en cuenta que, si bien la Argentina es un país federal, la injerencia del gobierno central en las políticas de desarrollo ha llevado a una pérdida importante de la capacidad de actuación de los gobiernos locales. "Aun cuando los municipios poseen formalmente una serie de atribuciones que les permiten cierto grado de autonomía, en la práctica carecen de los recursos necesarios para desenvolverse con eficiencia, debido al grado de centralización que concentra las capacidades reales de operación en los niveles más altos de la organización".²

2 CORAZZA, O, y VIVORI, A. M., " La participación ciudadana como elemento integrado de la autonomía local y el desarrollo", Programa de Asistencia Técnica a municipios y provincias, INAP/SFP.