

**Participación ciudadana:
Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República
Argentina.**

Por Leopoldo J. Fidyka

Resumen:

En los últimos años a resurgido el debate acerca de las funciones básicas del Estado incorporándose en la agenda pública en forma transversal, una gran cantidad de temas, en la procura del efectivo y equitativo acceso de todos a los derechos fundamentales.

Cada vez más la administración intenta acercarse al ciudadano, tomar en cuenta sus necesidades, y facilitar el acceso a la información, así la participación en los asuntos públicos adquiere una inusitada dimensión. Esta visión se apoya en nuevos paradigmas y en recomendaciones de distintos acuerdos e instrumentos internacionales, como así también en demandas de los propios administrados.

Con la finalidad de fortalecer esa tendencia y en virtud de la estrecha relación entre administración y marco jurídico, una de las cuestiones a explorar es el papel que ocupa la participación ciudadana en la arquitectura constitucional de República Argentina.

Por ello el presente trabajo tiene como propósito presentar algunos aspectos del desarrollo de la participación ciudadana, y con especial énfasis su despliegue temático en el marco constitucional, entendiendo a éste como el espacio normativo conformado por la Constitución Nacional y las distintas cartas magnas provinciales.

Tiene como principal fuente de referencia un proyecto de investigación que se viene desarrollando desde el Programa Estudios Especiales de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior de la Nación, el cual está orientado a actualizar un estudio exploratorio de un conjunto de temas relacionados con la recepción de la participación ciudadana en el marco constitucional federal comparado.

Participación ciudadana: Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República Argentina.

Leopoldo J. Fidyka *

Presentación.

Soplan vientos de cambio en torno a los roles del Estado y emergen renovados paradigmas de la administración pública, en ese contexto, no deben dejar de estar presente la dimensión jurídica institucional y las importantes herramientas que a partir de la recuperación democrática se fueron incorporando al marco constitucional de la Argentina, las cuales pueden transformarse en aliadas a la hora del diseño y ejecución de políticas públicas de cara al ciudadano.

Distintos acuerdos e instrumentos internacionales ubican a la participación ciudadana entre los ejes centrales que deben perseguir los gobiernos y la administración.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno¹ constituye un claro ejemplo: 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.

Ese Código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, articula tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

Respecto a la primera y en relación al Poder Ejecutivo, pregona que éste, ha de impulsar y garantizar el debate político con transparencia y mediante *“mecanismos de información y participación para el desarrollo del mismo”*.

En cuanto a las reglas vinculadas a la gestión pública, se establece ésta deberá tener un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea *“mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados”*. A su vez que se fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la *“formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad”*².

El afianzamiento de la participación ciudadana resulta esencial para el fortalecimiento de la democracia y resulta necesario contemplar su faz jurídica – institucional.

El presente trabajo surge de un estudio más amplio orientado a la búsqueda de la participación ciudadana en el marco constitucional, el cual procura el encuentro de nuevos elementos de análisis para el diseño de políticas públicas, actualización normativa y para la profundización de acciones de capacitación y asistencia técnica³, tomándose del mismo en esta presentación aquellos aspectos más conceptuales de la participación.

* Abogado (UBA), Experto en Dirección Gestión Pública Local, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada España.

¹ Suscripto en Montevideo, el 23 de junio de 2006.

² Según surge del punto IV. 35. del Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

³ Proyecto *“Participación ciudadana: Marco Constitucional de la República Argentina II”*. Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, que actualiza trabajos en la materia iniciados hace más de una década, que diera como resultado la publicación *“La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina”* (Fidyka Leopoldo 1995),

Así en relación a la participación ciudadana algunos interrogantes animan el presente trabajo:

- ¿Cuáles son los lineamientos jurídicos de la participación ciudadana luego de la reforma constitucional de 1994?
- ¿Con que alcances es reflejada la participación en el marco constitucional comparado? ¿El mismo habilita la introducción de reformas en la administración?
- ¿Cuáles son las temáticas o áreas de actuación gubernamentales donde con más asiduidad se menciona a la participación en el entramado federal?

Para ello se recorrerá un camino que comienza con el abordaje de la participación ciudadana en la constitución federal e instrumentos internacionales de Derechos Humanos incorporados a la misma, para luego dar paso a las constituciones provinciales. A partir de allí, se plantean algunos desafíos del fenómeno participativo desde el ámbito gubernamental compartiendo algunas consideraciones en torno a la temática general presentada.

I. La participación ciudadana en la Constitución Nacional

1. Introducción:

Una constitución es mucho más que un conjunto de normas, señala principios, derechos y garantías considerados esenciales, constituye la ley fundamental de un sistema normativo, y también refleja un cúmulo de valores compartidos, expresando un ideario de sociedad.

En virtud del régimen federal del estado adoptado, la Constitución Federal piedra angular del sistema normativo nacional, convive junto a una constitución por cada una de sus provincias y una de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que determina un complejo, pero enriquecedor marco normativo.

De acuerdo al artículo 5º de la Carta Magna Federal, cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, respetando los principios, declaraciones y garantías de la misma; asegurando la administración de justicia, el régimen municipal, y la educación primaria. A lo que se agrega "*bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*".

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adquiere autonomía en la última reforma constitucional federal, obteniendo poder constituyente aunque con facultades más restringidas que las provincias: Según dispone el nuevo artículo 129 de la Constitución Nacional "*La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. (...) el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones*". Lo que finalmente se materializa en el año 1996 cuando se sanciona la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde la recuperación del sistema democrático a fines del año 1983, se ha venido dando un marcado proceso hacia las reformas de las cartas constitucionales argentinas, produciéndose una actualización en la gama de derechos y garantías, una modificación de sus estructuras institucionales, la profundización de la autonomía municipal y un espacio creciente ha venido adquiriendo la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

2. La Constitución federal

En el plano nacional la mencionada reforma de la constitución federal ocurrida en 1994, aportó trascendentes innovaciones para el marco jurídico de la República Argentina, entre las que pueden destacarse:

- La jerarquización constitucional de instrumentos internacionales de derechos humanos que amplían notablemente el espectro de derechos enumerados. Los derechos humanos, producto de injusticias y de luchas de los pueblos en la creación de instrumentos para que se respete su dignidad, se internacionalizan, y son recibidos por distintas legislaciones nacionales (y provinciales).
- El reconocimiento de nuevos derechos y garantías como los derechos de incidencia colectiva en general, (medio ambiente, discriminación, consumidores y usuarios, defensa del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, entre otros).
- La explicitación de nuevas garantías junto a la ampliación de la legitimación para hacerlas valer y el reconocimiento del amparo colectivo.
- La figura del Defensor del Pueblo nacional con plena autonomía funcional para defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.
- El derecho de los pueblos indígenas argentinos, el reconocimiento de su preexistencia étnica y cultural.
- La Constitución Nacional, avanzó también con el reconocimiento de formas democracia semidirecta, los tratados internacionales de integración y la posibilidad de las provincias de regionalizarse para el desarrollo económico y social junto a la facultad de establecer órganos para esos fines, y el necesario reconocimiento de la autonomía municipal, entre otros importantes temas.

Por lo expuesto, en el texto original reformado, si bien no surge un principio genérico que apunte hacia la participación ciudadana, ella puede inferirse de distintas disposiciones concordantes:

Por ejemplo en materia de consumidores y usuarios de bienes y servicios, se garantiza la constitución de asociaciones ese carácter y se dispone que la legislación establecerá procedimientos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, *"previando la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control"*⁴.

⁴ Según el art. 42 de la Constitución Nacional (CN).

Otras menciones hacia la participación se encuentran entre las atribuciones del Congreso: allí se señala respecto a los Pueblos indígenas asegurar *"su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten"*⁵ y en relación a la sanción de leyes de organización y base de la educación del país que las mismas deberán asegurar entre otras consideraciones *"la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna..."*⁶.

Tampoco se debe olvidar la invocación desde la redacción original a la participación en el justicia a través del juicio por jurados, *"El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, y el establecimiento del juicio por jurados"* sistema aún no implementado a nivel federal, pero recogido en varias provincias argentinas. Esto se suma a los derechos individuales de reunión, petición y asociación tradicionalmente consagrados.

Un importante cambio se produjo con la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular y la consulta popular aunque no se introdujo la revocatoria de mandatos electivos, que por el contrario varias provincias contemplaban aún antes de la reforma federal.

Antes de la reforma constitucional de 1994, era discutida la constitucionalidad de estos mecanismos en virtud del cerrado esquema representativo imperante en su articulado, en virtud del art. 22: *"El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición."*

Siguiendo a esa postura el cuerpo electoral no conocería más sufragio que el electivo y toda otra intervención con objeto ajeno a la designación de representantes, se valorarían como excluidas o prohibidas.

Por lo tanto para dar viabilidad a las formas de democracia semidirecta, sólo quedaba el recurso de ser interpretadas como integrantes del cúmulo de derechos no enumerados los que según el art. 33 *"no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno"*.

Cabe consignar que en los albores de la recuperación democrática durante la primera presidencia constitucional, se convocó en 1984 a una consulta popular no vinculante sobre los términos del arreglo de los límites con la República de Chile en la zona del Canal de Beagle (Decreto 2.272/84). No obstante, ante la imprecisión normativa antes esbozada, fue discutida su constitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual finalmente autorizó la convocatoria⁷.

⁵ Art. 75 inc. 17 CN.

⁶ Art. 75 inc. 19.CN.

⁷ Fallo: "Baeza, Aníbal Roque c/Estado Nacional," CSJN 1994.

3. El aporte de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos

Un innovación muy trascendente en materia de derechos lo constituye la jerarquización constitucional de determinados instrumentos internacionales de Derechos Humanos, por lo que el art. 75 inc. 22 incorpora en las condiciones de su vigencia⁸:

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos.
- la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo.
- La Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- La Convención sobre los Derechos del Niño.

Y a su vez dispone que, *"tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos"*. También el constituyente le ordena a los poderes constituidos la adopción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidad y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y por *"los tratados vigentes sobre derechos humanos..."*⁹

Estos instrumentos incorporan nuevos derechos relacionados con la participación: como el derecho al sufragio y la participación política, a la participación en la vida cultural, en organizaciones no gubernamentales, en la formulación de planes de desarrollo, y disposiciones relacionadas con minorías étnicas, educación para la participación o los deberes de las personas respecto a la comunidad.

Así entre otras ingresaron al esquema constitucional argentino las siguientes disposiciones:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos declara los deberes de toda persona respecto de la comunidad, puesto que *"sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad"*. A su vez el derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad

También el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso en las condiciones de igualdad en las funciones públicas del país que señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la que incorpora a su vez, la legitimidad para que cualquier grupo de personas u organización no gubernamental puedan presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones de los derechos humanos¹⁰.

⁸ A los que se debe agregar La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y La Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad instrumentos incorporados por el Congreso Nacional.

⁹ Art. 75 inc. 23 CN. - Atribuciones del Congreso de la Nación -.

¹⁰ Según el art. 44 de la mencionada Convención.

Entre los principios hacia los que se debe orientar la educación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sostiene 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..."*¹¹.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer explicita el derecho a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. En el ámbito rural plantea la participación en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles, la organización de grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igual de acceso a las oportunidades económicas y *"la participación en todas las actividades comunitarias"*¹².

Cuadro 1.1: Derechos relacionados con la participación en instrumentos con jerarquía constitucional¹³.

| Instrumentos internacionales con jerarquía constitucional | Deberes de la comunidad | Sufragio y participación en el gobierno | Participación en la cultura | Educación para la participación | Minorías étnicas | Participación en ONG's | Participación en planes de desarrollo |
|---|-------------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. | | ● | ● | | | | |
| Declaración Universal de Derechos Humanos. | ● | ● | ● | | | | |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos. | | ● | | | | | |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. | | | ● | ● | | | |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. | | ● | | | ● | | |
| Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. | | ● | ● | | | | |
| Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. | | ● | | | | ● | ● |
| Convención sobre los Derechos del Niño. | | | ● | | ● | | |

¹¹ Art. 13 inc. 1 del mencionado Pacto.

¹² Art. 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹³ Fuente: Elaboración propia en base al proyecto *"Participación Ciudadana: Marco Constitucional de la República Argentina II"*. Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior. (Fidyka Leopoldo 2007)

II. La Participación Ciudadana en las constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1. Los preámbulos.

En el constitucionalismo subnacional de la Argentina la participación de los ciudadanos adquiere un papel preponderante.

En líneas generales las provincias se organizan como Estado social de derecho, esa conjunción del estado de derecho de raíz liberal con el constitucionalismo social, "de la libertad con la igualdad, de la propiedad privada con su función social, de la libre iniciativa con la solidaridad, del sistema representativo con la participación popular" (Frías).

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

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

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

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

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

El Preámbulo a su vez suministra un valioso elemento de interpretación ya que su pautas -como principios de normas- orientan y obligan o gobernantes y gobernados, (Bidart Campos). En esta línea se inscribe la constitución de la Provincia de Salta al sostener que el Preámbulo resume los fines del Estado Provincial y las aspiraciones comunes de sus habitantes. A lo que agrega que su texto es fuente de interpretación y orientación para establecer el alcance, significado y finalidad de todas las cláusulas de la Constitución¹⁴.

Cuadro 2.1. Preámbulos: Alusión a la participación y democracia participativa.

| | Constituciones |
|---|---|
| La participación en los preámbulos constitucionales | <i>Córdoba, Chaco, Formosa, Tucumán, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Río Negro.</i> |

¹⁴ Conforme al art. 9 de Constitución de la Provincia -CP- de Salta.

2. Principios participativos.

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.

Chubut sostiene que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos. A lo que Río Negro agrega como contrapartida el deber de sus habitantes de participar en la vida política y social de la comunidad. Chaco y Misiones por su parte sostienen que los habitantes tienen el *"deber de contribuir de acuerdo a sus posibilidades al bienestar común y el correlativo derecho de participar de sus beneficios"*¹⁵.

Varias constituciones incorporan la participación a la definición de su forma de gobierno como Formosa la cual adopta para su gobierno *"el sistema representativo, republicano, democrático - participativo y social"*, en igual sentido San Juan y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última afirma que conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como *"democracia participativa"*.

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

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

Varias provincias poseen disposiciones concordantes:

San Luis: *"El gobierno y la sociedad sanluiseña basan su acción en la solidaridad, democracia social, igualdad de oportunidades, ausencia de discriminaciones arbitrarias, plena participación política, económica, cultural y social de sus habitantes, y en los principios éticos tradicionales fieles a nuestro patrimonio cultural"*¹⁶.

Buenos Aires: *"...Es deber de la Provincia promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social..."*¹⁷

Catamarca: *"La comunidad catamarqueña se funda en la pluralidad y la solidaridad. El Estado auspicia su organización libre e integral mediante el sistema de Instituciones sociales, económicas, políticas y culturales que el pueblo constituye para participar en las decisiones y realizar la justicia social..."*¹⁸.

¹⁵ Art. 8 CP de Chaco y art. 9 CP de Misiones.

¹⁶ Art. 4 CP de San Luis.

¹⁷ Art. 11 CP de Buenos Aires.

¹⁸ Art. 58 CP de Catamarca.

Cuadro 2.2. Principios participativos generales.

| | Constituciones |
|---|--|
| La participación como derecho o deber | <i>Chaco, Chubut, Misiones, Río Negro.</i> |
| Remoción de obstáculos que impiden la participación | <i>Chubut, Jujuy, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Forma de gobierno: democracia participativa | <i>Formosa, San Juan, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Otros principios participativos generales | <i>Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Luis.</i> |

3. La participación en temas específicos.

También se incorpora la participación como un contenido esencial para el despliegue de distintas políticas públicas y áreas de gestión específicas:

a) Usuarios y consumidores:

En sintonía con las disposiciones de la Constitución Nacional las provincias reiteran en líneas generales sus directivas, promoviendo la protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los ciudadanos; a que se le brinde información adecuada y veraz; a la libertad de elección y al acceso a condiciones de trato equitativo y digno. Para ello las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, la educación para el consumo, la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Se garantiza a los consumidores y usuarios el derecho de agruparse en defensa de sus intereses y la constitución de asociaciones específicas con la finalidad de defender la seguridad, la salud y sus legítimos intereses. Pero, su estructura interna y funcionamiento debe ser libre, democrática y con participación de minorías (San Juan); teniendo legitimación a los fines de promover amparo u otras acciones destinadas a la prevención y la reparación de daños (Chubut).

Varias provincias reiteran la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control (Formosa, Tucumán, Santiago del Estero), a las que otras agregan la participación de los municipios (Chaco, Salta) o más específicamente "*la de representantes de los Concejos Deliberantes en los organismos de control y solución de conflictos*". (La Rioja).

En ese plano se crean entes, comisiones o entidades de control como las Comisiones o Juntas de Abastecimiento destinada a la fijación de precios de artículos de primera necesidad y de las tasas o tarifas a los servicios públicos, (Catamarca), para similares fines, Comisiones Asesoras Permanentes (Santa Cruz) y la Ciudad de Buenos Aires crea en su constitución un Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, regido por un directorio en el cual uno de sus miembros debe ser miembro de una entidad de usuarios y consumidores y que entre sus funciones aparte de las propias de contralor, se encuentra la de promover mecanismos de participación de los usuarios y consumidores.

Para el caso de privatizaciones o concesiones de servicios públicos, Catamarca y Tierra del Fuego disponen que el contrato respectivo deberá contener, bajo pena de nulidad absoluta, cláusulas sobre: la forma de fijación de tarifas; la obligación de incorporar

progresos técnicos en la explotación del servicio; y el *"control permanente de la autoridad y de los usuarios acerca de la forma de prestación del servicio"*¹⁹.

b) Juventud:

Entre los derechos sociales se establece que tienen derecho los jóvenes a su educación y desarrollo integral, perfeccionamiento y su plena formación y a la participación efectiva en las actividades políticas, sociales y culturales. También el estímulo para su acceso al empleo, vivienda, créditos y sistema de cobertura social, el goce de sus derecho a través de acciones positivas y *"su participación en las decisiones que afecten al conjunto social o a su sector"* (Neuquén).

La Ciudad de Buenos Aires además dispone la creación en el ámbito del Poder Ejecutivo y en las Comunas, áreas de gestión de políticas juveniles asegurando la integración de los jóvenes. Asimismo, promueve la institucionalización y funcionamiento de un Consejo de la Juventud, *"de carácter consultivo, honorario, plural e independiente de los poderes públicos"*²⁰.

c) Educación:

La participación se encuentra tanto en la organización del sistema educativo como en los fines últimos a los que debe tener la educación en las provincias.

Respecto al gobierno de la educación, Córdoba por ejemplo, dispone que organiza y fiscaliza el sistema educativo en todos los niveles, con centralización política y normativa y descentralización operativa, de acuerdo con los principios democráticos de participación. Integrando en cuerpos colegiados a representantes del Gobierno, de los docentes y de otros agentes institucionales y sociales, en los niveles de elaboración y ejecución de políticas. A lo que agrega que *"los centros de enseñanza son comunidades educativas, cuya acción está ligada a la práctica democrática y a la participación de sus integrantes"*²¹.

Jujuy aboga por la promoción de la participación de la familia y de la comunidad en el proceso educativo; o directamente la procura de la *"democratización de la educación a través de estilos de participación que coadyuven a la libre formación de ideas, planteos de problemas y búsqueda de soluciones"*²² (San Juan).

En cuanto a los fines de la educación entre otros aparece:

- La formación del educando *"en la conciencia de su destino trascendente, en la libre solidaridad, justicia social, respeto y tolerancia con sus semejantes y en su responsabilidad de participar en la promoción del bien común..."*²³ (Catamarca).
- La capacitación de las personas para vivir en una sociedad democrática y participativa, basada en la ética, la libertad y la justicia social, (La Rioja).
- Así como también se define a la educación como un derecho de la persona, de la familia y de la sociedad, *"un instrumento eficiente para la liberación, la democracia y el inalienable respeto por los derechos y obligaciones del hombre"*; a la que asiste el Estado como *"función social prioritaria, primordial e irrenunciable, para lograr una sociedad justa, participativa y solidaria"*²⁴ (Río Negro).

¹⁹ Art. 178 CP de Catamarca, art. 78 CP de Tierra del Fuego.

²⁰ Art. 40 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²¹ Art. 63 CP de Córdoba.

²² Art. 76 CP de San Juan.

²³ Art. 267 CP de Catamarca.

²⁴ Art. 62 CP de Río Negro.

d) Salud:

Se garantiza el involucramiento del individuo y la comunidad en las políticas sanitarias (promoción, prevención, restauración y rehabilitación de la salud), elaborando el Plan de Salud Provincial con la participación de los sectores socialmente interesados, (Salta).

Se contempla la celebración de convenios con la Nación, otras provincias o entidades privadas u otros países destinados al cumplimiento de los fines en materia de salud, (La Rioja); la capacitación permanente de los efectores de salud, como asimismo de la comunidad, *"para que ésta sea protagonista de su proceso de salud"* junto a la planificación y evaluación participativa de las acciones, orientadas fundamentalmente a la prevención de enfermedades y *"males sociales, socio-ambientales, endemo-epidémico y ecológicos regionales"*²⁵.

Río Negro dispone por su parte, que garantiza la salud mediante unidad de conducción y a través de un sistema integrador establecido por la ley con participación de los sectores interesados en la solución de la problemática sanitaria y que organiza por ley consejos hospitalarios con participación de la comunidad.

e) Economía:

Partiendo de la base el capital cumple una función social y que la economía "está al servicio del hombre" (La Rioja, Río Negro), se formulan planes para el desarrollo económico, defensa de la producción e integración regional con la participación e sectores económicos y sociales interesados.

En este sentido se establece:

- El Estado Provincial, mediante su legislación, *"formulará planeamientos para el desarrollo económico, con la colaboración de productores, trabajadores, empresarios y consumidores"*, (Misiones).
- Los poderes públicos, en consulta con los sectores productivos y del trabajo, establecen planes económico-sociales *"indicativos para el sector privado de la economía e imperativos para el sector público provincial y municipal"*, (Santiago del Estero)
- En la elaboración de los planes generales para el desarrollo económico, *"intervienen con carácter consultivo representantes del Estado, de los consumidores, de los sectores del trabajo, de la producción y del comercio"*, (Chubut).

A los mencionados fines y para la construcción de políticas concertadas en el constitucionalismo provincial se ha extendido la figura del "consejo económico - social" como órgano consultivo de los poderes públicos integrados por distintas organizaciones de la sociedad civil, (Córdoba, Chaco, Salta, Santiago del Estero, La Pampa, entre otros).

Corrientes en su reciente reforma, instituye como plataforma para la formulación de políticas de Estado el denominado "Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social", por el que el Estado se compromete a promover la participación ciudadana, creando a esos efectos el Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, que se constituye como organismo asesor del Sistema Provincial de Planificación. Su composición debe contemplar la integración de todas las regiones territoriales de la provincia, y está conformado por *"representantes de los municipios, de entidades civiles que nucleen a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social,*

²⁵ Art. 81 CP de Formosa.

*cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones, y de los legisladores de ambas cámaras en igualdad de representatividad*²⁶.

f) Ambiente:

Se contempla el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales (Buenos Aires), y a su vez el deber de las personas a evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica (Córdoba, Chubut, Jujuy, Tierra del Fuego).

Neuquén dispone el derecho a recibir libremente información sobre el impacto que causen o pudieren causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas y que aquellos emprendimientos públicos o privados que se pretenda realizar en el territorio provincial que puedan producir alteraciones significativas en el ambiente, deberán ser sometido a una evaluación previa de impacto ambiental, la que, además contemplará mecanismos de participación²⁷.

En igual sentido, Corrientes establece el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el ambiente y a la información ambiental, estando el Estado obligado a producir y a difundir amplia y oportunamente la información relacionada con el ambiente. Asimismo el marco de la política ambiental se debe *"promover la participación social en las decisiones fundamentales relacionadas con el desarrollo sustentable provincial"*²⁸.

Entre los lineamientos de políticas públicas ambientales de la ciudad de Buenos Aires se encuentra el despliegue de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción al área metropolitana, instrumentando un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo. Entre las atribuciones y facultades de su Jefe de Gobierno se halla la promoción *"de la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental"*²⁹.

g) Cultura:

Como derecho humano fundamental, varias provincias estimulan el acceso a la cultura y en ese ámbito la participación comunitaria.

San Juan garantiza el patrimonio y el pluralismo cultural estableciendo que el Estado promueve la democracia cultural, *"estimulando el acceso y participación de los habitantes en la cultura y en la creatividad dentro de ese campo"*³⁰, asimismo, se contempla la participación de los creadores y trabajadores de la cultura junto a sus entidades, en el diseño y evaluación de las políticas públicas (Ciudad A. de Buenos Aires, Neuquén).

Se coordina las acciones culturales con la participación de las organizaciones populares (San Luís) y se propugnan acciones concurrentes interinstitucionales para la creación y sostenimiento de bibliotecas, museos, centros de capacitación y orientación vocacional, de formación y difusión artística y de otros espacios culturales (Chaco).

También se crea un ente cultural (Tucumán), y un espacio de concertación de políticas denominado Consejo de Cultura y Catastro de Bienes Culturales, integrados por

²⁶ Disposición transitoria Primera. C.P. de Corrientes.

²⁷ Art. 93 CP de Neuquén.

²⁸ Art. 53 C.P. Corrientes.

²⁹ Art. 104 inc. 27 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁰ Art. 72 CP de San Juan.

representantes de las instituciones artístico-culturales, con presupuesto propio, destinado *"en parte al apoyo material de los artistas en todas sus manifestaciones"*³¹.

h) Administración pública:

Respecto a la administración pública, Río Negro dispone que la actuación de la administración está sujeta a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad y economía, sencillez en el trámite, *"plazos breves, participación y procedimiento público e informal para los administrados"*. Y respecto a los agentes públicos que se promueve su capacitación, así como *"la participación de los mismos en la formulación y ejecución de políticas tendientes al mejoramiento de la administración, en la forma y casos que establece la ley"*.³²

Corrientes dispone que la actuación de administración pública tiende a lograr economía, sencillez e informalismo en el trámite, celeridad, participación y el debido procedimiento público para los administrados y que *"los funcionarios y empleados públicos deben ajustar su actuación a dichos principios"*³³.

Salta y Santiago del Estero por su parte, reconocen el derecho de los agentes públicos a la carrera administrativa y a participar a través de sus representantes, en los órganos colegiados de administración de los entes descentralizados, de acuerdo a los términos de las pertinentes leyes³⁴.

I) Otros temas:

La participación también aparece en las más variadas temáticas: justicia, ciencia y tecnología, seguridad, Pueblos indígenas, en políticas de género e igualdad de oportunidades, tercera edad, niños, niñas y adolescentes, deportes, ordenamiento territorial, vivienda y comunicación social, entre otras.

³¹ Art. 92 CP de Formosa.

³² Arts. 47 y 52 de la Constitución Provincial de Río Negro.

³³ Art. 28 C.P. Corrientes.

³⁴ Art. 64 Constitución de Salta y art. 93 de la Constitución de Santiago del Estero.

Cuadro 2.3. Principios participativos temáticos.

| | Constituciones |
|-------------------------------|--|
| Usuarios y Consumidores | <i>Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Juventud | <i>Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Educación | <i>Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Salud | <i>Córdoba, Chubut, Formosa, La Rioja, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Economía | <i>Córdoba, Corrientes, Chaco, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Ambiente | <i>Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Cultura | <i>Buenos Aires, Chaco, Formosa, Neuquén, San Juan, San Luis, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Justicia y juicio por jurados | <i>Córdoba, Corrientes, Chubut, La Rioja, Misiones, San Luis, Santiago del Estero, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Ciencia y Tecnología | <i>Córdoba, Formosa, Río Negro, San Luis, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Seguridad | <i>Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Pueblos indígenas | <i>Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Tucumán,</i> |
| Género | <i>Corrientes, Neuquén, Río Negro, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Tercera edad | <i>Jujuy, Tucumán.</i> |
| Niñas, Niños y adolescentes | <i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Deportes | <i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Ordenamiento territorial | <i>Corrientes, Río Negro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Vivienda | <i>Córdoba.</i> |
| Comunicación social | <i>Río Negro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</i> |
| Administración pública | <i>Corrientes, Río Negro, Salta, Santiago del Estero.</i> |

4. Mecanismos de participación:

Las constituciones presentan una amplio menú de formas y mecanismos concretos de participación, destacándose las denominadas formas de democracia semidirecta (iniciativa, consulta y revocatoria popular), ésta última no contemplada en el ámbito federal.

Resulta preponderante la institucionalización de distintos tipos de consejos consultivos órganos colegiados destinado a la concertación de políticas e iniciativas, muchas veces bajo la forma de consejos económicos- sociales y en las últimas reformas constituciones viene incorporándose al escenario constitucional, otras formas como la audiencia pública, el procedimiento de doble lectura entre otros canales de participación.

Cuadro 2.4. Mecanismos participativos en el marco constitucional.³⁵

| Constituciones | Iniciativa popular | Consulta referéndum | Revocatoria popular | Consejos participativos | Audiencia Pública | Otros |
|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|-------------------|-------|
| Const. Nacional | ● | ● | | | | |
| Buenos Aires | ● | ● | | | | |
| Catamarca | | ● | | ● | | |
| Córdoba | ● | ● | | ● | | ● |
| Corrientes | ● | ● | | ● | ● | ● |
| Chaco | ● | ● | ● | ● | | |
| Chubut | ● | ● | ● | | | |
| Entre Ríos | | | | | | |
| Formosa | | ● | | ● | | |
| Jujuy | ● | ● | | ● | | |
| La Pampa | | ● | | ● | | |
| La Rioja | ● | ● | ● | ● | | |
| Mendoza | | ● | | | | |
| Misiones | ● | ● | ● | | | |
| Neuquén | ● | ● | ● | ● | ● | |
| Río Negro | ● | ● | ● | ● | | |
| Salta | ● | ● | | ● | ● | |
| San Juan | | ● | | | | |
| San Luis | ● | ● | | | | |
| Santa Fe | | | | | | |
| Santa Cruz | ● | ● | | ● | | |
| Sgo. del Estero | ● | ● | ● | ● | | |
| T. del Fuego | ● | ● | ● | ● | | |
| Tucumán | | ● | | | | |
| Ciudad A. de Bs As | ● | ● | ● | ● | ● | ● |

³⁵ En las provincias se consignan sólo los canales o mecanismos del ámbito provincial.

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto "Participación Ciudadana: Marco Constitucional de la República Argentina II". Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior. (Fidyka Leopoldo 2007)

III. Consideraciones finales:

La participación ciudadana, resulta imprescindible para el fortalecimiento democrático, por razones de legitimidad, robustecimiento de la calidad institucional y el capital social, en ese contexto emerge la necesidad de cambios.

El sector público debe reformularse, dando una mayor importancia a los resultados, a la calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos, a la satisfacción de los ciudadanos, pero por sobre todo poniendo énfasis en profundas transformaciones culturales.

Lejos de posturas meramente cosméticas, superficiales o de corto plazo, o que intentan trasplantar sin escalas recetas del “mercado”, resulta menester que eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y participación vayan de la mano, en una nueva administración donde las personas receptoras de los servicios públicos más que clientes, sean concebidas como verdaderos ciudadanos portadores de derechos.

La incorporación de nuevas técnicas, procedimientos e instrumentos, no pueden constituir un fin en si mismo, éstos requieren como referencia el compromiso con valores que materialicen innovaciones en mejoras concretas en la calidad de vida de las personas.

A su vez puertas adentro de la administración, cabe recordar que todo proceso transformador, se apoya en personas, por ello la motivación y la capacitación del capital humano público resulta vital, más aún estando inmersos en la denominada sociedad del conocimiento.

Como puede apreciarse la participación en los últimos años ha entrado con firmeza al marco constitucional y se la encuentra en una amplia gama de temas, lo que facilita tanto el diseño transversal de políticas públicas participativas como reformas en la administración de cara al ciudadano.

Por lo tanto, en virtud del amplio conjunto de principios y expresiones normativas, se encuentra facilitada la incorporación de nuevos canales participativos en el plano de las políticas como en el de la administración, sin embargo se vislumbran algunas tensiones en el primer caso, con los sistemas representativos y en el segundo por su colisión con la tradicional verticalidad de la administración.

Se debe tener bien presente, que el mero enunciado, principio o mandato hacia la participación, no lleva en forma automática a que se participe. La realidad es mucho más compleja que un entramado de normas, mirando sólo a éstas se puede caer en falsos espejismos, por eso la arquitectura jurídica resulta insuficiente si no se enfoca hacia el contenido y se incorpora el compromiso por la eficaz aplicación de los derechos, como el mandato constitucional vigente orientado a la promoción de *“medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos”*.³⁶.

El desafío está abierto, el Estado de Derecho debe ser reivindicado. El afán de renovación no debe relegar el principio de legalidad, ni la búsqueda de la igualdad “real” ante la ley, por ello recuperando otra vieja idea, la de “res-pública”, o cosa de todos (y todas), es a través de la creciente consolidación de espacios de dialogo y participación, por donde se puede ir fortaleciendo el necesario proceso de construcción de la ciudadanía.

³⁶ Art. 75 inc. 23 Constitución Nacional.

Bibliografía:

BIDART CAMPOS, Germán "*Manual de Derecho Constitucional Argentino*", Editorial Ediar, Bs. As. Argentina, 1994.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas. 2006. www.clad.org.ve/codigoiber.pdf

FIDYKA, Leopoldo: "*La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina*", Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Bs. As. , 1995.

FRIAS, Pedro y otros: "*Las Nuevas Constituciones Provinciales*", Ediciones Depalma, Bs. As., 1990.

GARCÍA DELGADO Daniel: "*Comentarios al Código Iberoamericano de Buen Gobierno*". Subsecretaria de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires. 2006. Biblioteca virtual. www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar.

ROSATTI, Horacio y otros: "*La Reforma de la Constitución*", Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 1994.

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