



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy  
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau  
University of Zurich*

## **C2D Working Paper Series**

**Argentina:**

La participación ciudadana como  
desafío

**Emilio LAFFERRIERE**

**Emilio Lafferriere**

**Argentina:  
La participación ciudadana como desafío**

**C2D Working Paper Series  
12/2008**

**C2D – Centre for Research on Direct Democracy**

Lafferriere, Emilio:  
Argentina:  
La participación ciudadana como desafío

C2D Working Paper Series  
12/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy  
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

## EMILIO LAFFERRIERE

Egresado de la Facultad de Derecho (UBA). Investigador asociado del e-Democracy Centre (eDC), colabora en la Cátedra Libre sobre Democracia Directa de la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Fue asesor de las comisiones de MERCOSUR, Ciencia y Tecnología, y Legislación General del H. Senado de la Nación, entre 1994 y 1995; y de la comisión de MERCOSUR de la H.Cámara de Diputados de la Nación entre 1995 y 2000. Miembro del grupo de Relaciones Internacionales de FUNCER, Fundación Centro de Estudios para la República (1996-1999).-Coordinador de actividades de FECREAR Fundación Federal para el Crecimiento Argentino (1994-1999).

## ABSTRACT

La inclusión de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en Argentina comporta algunas particularidades que permiten evaluar la evolución institucional y el grado de maduración de la ciudadanía en los últimos 20 años. El paper muestra que el uso de los instrumentos de DD en Argentina ofrece un doble desafío: por un lado, a la clase política que debe corregir y mejorar las herramientas que estrecharían el vínculo ciudadano con la cosa pública. Por otro lado, el reto a una ciudadanía que tiene la posibilidad de hallar, en estos institutos, la forma idónea de aproximarse a la esfera pública, no sólo en tiempos de crisis sino como práctica necesaria para conformar una democracia amplia y que de cuenta de manera permanente de las voluntades mayoritarias.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Contexto histórico y legal.....	1
Aspecto legal y reglamentación.....	5
2. Estrategias de los actores y procesos políticos.....	7
3. La operatividad de los MDD.....	12
Efectos.....	13
4. Movilización política y usos de nuevas tecnologías .....	16
5. Conclusión .....	17
6. Fuentes jurídicas y bibliográficas (por orden alfabético).....	17



## 1. Contexto histórico y legal

En la República Argentina, hasta la reforma constitucional de 1994 el debate académico relativo a los MDD estuvo planteado en torno a la compatibilidad o no con lo que prescribe la Constitución Nacional, atendiendo al fuerte contenido impuesto por los constituyentes al artículo 22 de esta Ley Fundamental: “*el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*”, agregando además que las personas que peticionen en nombre del pueblo cometen *delito de sedición*. Una vez saldado ese debate –en parte debido al proceso de reformas constitucionales, nacional y provinciales, y por la continuidad de la vida democrática en el país– estos mecanismos fueron paulatinamente asimilados por la ciudadanía e incorporados a la normativa.

En Argentina convergen algunos atributos destacables: no existe una larga tradición en mecanismos de democracia directa, como en el caso de la República Oriental del Uruguay; la incorporación de los mismos no es producto de un reclamo ciudadano aún cuando –paradójicamente– las estadísticas electorales demuestran que el 80% del electorado concurre a votar<sup>1</sup>, lo que es una cifra considerable comparándola con la concurrencia a las urnas en el resto de América Latina<sup>2</sup>, quizás porque forme parte de una conquista histórica de la oposición a la elite gobernante en 1912, que se vio plasmada en la Ley Sáenz Peña<sup>3</sup> que establecía el voto secreto y obligatorio, más que una incorporación progresiva del derecho al sufragio como fue en el resto de América Latina. Por otra parte, no se registra la utilización de estos mecanismos por parte de los gobiernos argentinos para legitimar procesos políticos desarrollados por fuera de los procedimientos democráticos, tales como la creación de gobiernos autoritarios, como los registrados en Europa entre la Primera y Segunda Guerra Mundial que condujeron a regímenes totalitarios. Podemos advertir que ningún gobierno dictatorial de Argentina<sup>4</sup> utilizó elecciones plebiscitarias para legitimarse. Tanto es así que los gobiernos de corte populista con ciertas actitudes asimilables a regímenes totalitarios, como en el marco de la vida democrática han sido tradicionalmente los gobiernos peronistas (esto es: ejercicio pragmático del poder, subordinación de las normas a las necesidades coyunturales, degradación institucional)<sup>5</sup>, no han utilizado puntualmente este mecanismo de plebiscito para

---

<sup>1</sup> Véase “*La concurrencia a votar en las elecciones presidenciales*” publicado el 24 de marzo de 2003; “*El voto en blanco de la elección presidencial fue el menor desde 1946*” publicado el 29 de abril de 2003. Ambos en [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com) (14/10/2006)

<sup>2</sup> El voto es obligatorio en la mayoría de los países de América Latina: México, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Venezuela, Brasil, Bolivia, Perú, Chile, Uruguay, Paraguay y Argentina. En Colombia y Nicaragua el voto es voluntario.

<sup>3</sup> Ley Nacional del Sufragio N° 8871.

<sup>4</sup> Los sucesivos gobiernos de facto se dieron en el siguiente orden cronológico: 1862, 1930, 1943, 1962, 1966 y 1976. Véase QUIROGA LAVIÉ, Humberto y otros. Derecho constitucional argentino. Tomo II, Pág. 1240. Rubinsal-Culzoni Editores. Buenos Aires, Julio de 2001.

<sup>5</sup> Véase FAYT, Carlos “*La naturaleza del peronismo*”, Editorial Viracocha, Buenos Aires, 1967; GERMANI, Gino “*Política y sociedad en una época de transición*”, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1963; SEBRELI, Juan José “*Los deseos imaginarios del peronismo*”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993; ROMERO, Luis Alberto “*Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*”, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Buenos

legitimar su accionar. Es de destacar asimismo que en la Argentina, mientras los regímenes autoritarios han llegado al poder quebrando el orden institucional, los gobiernos con características populista-totalitarias se han desenvuelto (aún forzando sus mecanismos) dentro del marco constitucional.

El advenimiento de la vida democrática en 1983 abonó el terreno para una creciente participación popular que, con altibajos, se fue imponiendo y poco a poco estos instrumentos comenzaron a ser utilizados en los distintos niveles del Estado, esto es: a nivel nacional, provincial y municipal. Las sucesivas crisis políticas, económicas y sociales producidas desde la apertura democrática<sup>6</sup> abrieron un nuevo capítulo en la vida política y social Argentina, y allí ciertos mecanismos de participación popular mostraron su existencia a través de actores sociales que encontraron en ellos la posibilidad de canalizar sus reclamos, ante el descreimiento en los gobernantes y el quiebre de la confianza entre representados y representantes<sup>7</sup>.

El constitucionalista argentino Miguel Ángel Ekmekdjian, define la *iniciativa popular* como el derecho en virtud del cual un ciudadano, un grupo de ciudadanos o un grupo social intermedio, propone *motu proprio* al Congreso, la sanción de un proyecto de ley presentado por él. Por medio de esta institución los ciudadanos no legislan directamente, pero ponen en movimiento el mecanismo legislativo, provocando una actividad legislativa en el Congreso (1995: 616). En la práctica, antes de la reforma de 1994, existía en Argentina una suerte de *iniciativa popular* atenuada, que se cristaliza en los anteproyectos presentados por los particulares ante la Mesa de Entradas de cualquiera de ambas cámaras del Congreso y eran derivados a la Secretaría de la Cámara quien a su vez los remitía a las comisiones correspondientes para su análisis, sin obligación alguna de expedirse al respecto. Por su parte, el *plebiscito* se diferencia del *referéndum* en que el primero es esencialmente consultivo y el objeto de la consulta no consiste en la aprobación o desaprobación de una norma jurídica como en el referéndum, sino que aquella versa sobre un acto o una decisión de carácter político (Ekmekdjian 1995: 617).

Respecto a la compatibilidad de los mecanismos de democracia directa con la Constitución Nacional (previo a la reforma de 1994) una parte de la doctrina entendía que los artículos 1<sup>o</sup> y 22<sup>o</sup> de ésta eran un obstáculo para la aplicación de

---

Aires, 2004; GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas “*El ciclo de la ilusión y el desencanto*” Ariel Sociedad Económica. Buenos Aires, 2003.

<sup>6</sup> Entre ellos podemos mencionar: los levantamientos militares de 1987 y 1988; 14 huelgas generales entre 1984 y 1989 (Véase FLORIA, Carlos – GARCIA BELSUNCE, César “*Historia de los Argentinos*”, Larousse Editores, 1998); y las sucesivas crisis económicas entre 1983 y 2003 (Véase GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas “*El ciclo de la ilusión y el desencanto*” Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires, 2003)

<sup>7</sup> La Universidad Torcuato Di Tella – junto con la consultora Catterberg y Asociados – realiza desde 2001 una encuesta polietápica donde se evalúa el Índice de Confianza en el Gobierno. Este índice – en mayo de 2002 – alcanzaba los 0.5 puntos siendo 5 el puntaje máximo posible. Véase [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=1351&id\\_item\\_menu=2970](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1351&id_item_menu=2970) (14/10/2006)

<sup>8</sup> **Art. 1º.**- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución

<sup>9</sup> **Art. 22.**- El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y

estos instrumentos. Otros, como Ekmekdjian afirmaban que no había tal contradicción: “...la pugna entre democracia representativa y la plebiscitaria es errónea.” (...) “Por supuesto que ciertas formas de democracia directa no son aplicables en determinados casos, esto es, cuando su aplicación fuera incompatible con los mecanismos procesales previstos en la Constitución” (Ekmekdjian 1993: 140).

Otras figuras de DD son la *revocatoria* y la *acción popular*. La primera importa la posibilidad de que la ciudadanía, a través del voto popular, revoque el mandato conferido mediante el voto a un gobernante. Argentina no lo previó en su Ley Fundamental, y pocas Constituciones provinciales lo incorporaron. Entre las que lo hicieron figura la Ciudad de Buenos Aires, Misiones, Chaco, Neuquen, Chubut, Río Negro y La Rioja. Igualmente, esta ausencia en la Carta Magna nacional y en la mayoría de las provinciales no impide que tanto la Nación como las provincias legislen al respecto ya que la *revocatoria* es un mecanismo compatible con los derechos y garantías establecidos por la Constitución, mientras no afecte aquellos mecanismos previstos por la Constitución al respecto. Es decir, aunque nunca se ha establecido ni reglamentado, perfectamente podría existir un mecanismo de *revocatoria* de funcionarios públicos de segundo rango: Secretarios de Estado, Directores Generales, etc.

En cuanto a la denominada *acción popular*, este es el único instituto que involucra decisiones del Poder Judicial y consiste en una legitimación procesal activa en cabeza de cualquier ciudadano para cuestionar judicialmente la constitucionalidad o legitimidad de un acto de alguno de los poderes del Estado o de un particular, aunque no se vea afectado directamente un derecho subjetivo del actor (Ekmekdjian 1993). Esta figura fue incorporada a la Constitución Argentina en 1994. De esta forma, el artículo 42 le otorga el derecho de interponer acción expedita y rápida de amparo a quien se vea afectado en un interés denominado “difuso” o de incidencia colectiva, siendo el Defensor del Pueblo y/o asociaciones que propendan a esos fines el canal de instrumentación para tal acción.

Al respecto, cabe destacar otras formas de participación popular existentes –aunque no relacionadas con el voto– que son las que surgen a raíz del proceso de Reforma del Estado (privatizaciones de empresas de servicios públicos) relativas a la obligatoriedad por parte del Estado de realizar audiencias públicas en el momento de la reformulación de tarifas de servicios. Aunque esta institución ha recibido objeciones prácticas, hay consenso en considerar que son un buen instrumento de participación ciudadana<sup>10</sup> para el control social de lo público (Roberto Dromi 1997: 140). Existe además normativa en la Ciudad de Buenos Aires y en algunas constituciones provinciales que alientan la participación ciudadana para la toma de decisiones de la cosa pública en los niveles provinciales y municipales<sup>11</sup>.

---

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.

<sup>10</sup> Gordillo, Agustín “Después de la reforma del Estado”. Capítulo VIII. Ediciones Fundación de Derecho Administrativo, 1996

<sup>11</sup> Algunos ejemplos los dan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La IP se contempla en el Art. 64 de su Constitución y fue reglamentado por la Ley 40; la provincia de Chubut, adonde la Consulta Popular se contempla en el Art. 262 de su Constitución; o la provincia de Entre

### Aspecto histórico-constitucional

Aunque Argentina no cuenta con antecedentes ni con vasta experiencia en la utilización de estos mecanismos de democracia directa, podemos hacer un somero análisis histórico al respecto teniendo en cuenta la concepción y el pensamiento político de los constituyentes de 1853 (año de la sanción de la Constitución originaria) y circunstancias políticas posteriores. El jurista argentino Gregorio Badeni afirma: *“Son varias las bondades teóricas y los defectos prácticos que presentan estos mecanismos, en especial el plebiscito. Su inserción en las Constituciones europeas sancionadas después de la Primera Guerra Mundial respondió al propósito teorizante de consolidar las nuevas democracias mediante una intervención mas activa y directa del cuerpo electoral”* (1994: 220). Esta herramienta fue decisiva para el arribo al poder de líderes que llevaron a sus países a regímenes totalitarios y a la humanidad a una de las etapas más sangrientas de la historia: Italia, Alemania, Portugal, como así también Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, incluso España que incorporó esta técnica con Franco. Esta experiencia traumática fue la que determinó que las nuevas constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial limiten estos mecanismos de participación del electorado.

En el caso argentino, los constituyentes de 1853 conocían los antecedentes del uso del plebiscito en Europa (sólo por citar un ejemplo, Francia lo utilizó en 1799, 1802, 1804 con Napoleón I, y en 1851, 1852, 1870 con Napoleón III), y a su vez entendían el doloroso proceso previo a la sanción de la Constitución nacional, caracterizado por la inestable y precaria situación política de la época, que giraba en torno a períodos de anarquía y de caudillos autoritarios<sup>12</sup>. Estos antecedentes –remotos y locales- determinaron la forma y contenido de los ya mencionados artículos 1º y 22º de la Carta Magna. *“Los convencionales de 1994, apartándose de estos antecedentes nacionales e internacionales, optaron por seguir el temperamento prudente adoptado por algunas Constituciones parlamentarias europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, e incorporaron, en los artículos 39 y 40 de la Ley Fundamental, el derecho de iniciativa y consulta popular”* (Badeni, 1994: 222).

Esta incorporación al capítulo de los nuevos derechos y garantías de la Constitución importa un reconocimiento del mismo a todas las constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que estas deben dictar sus constituciones y legislar *“de acuerdo con los principios, declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional”*<sup>13</sup>.

Asimismo, contemporáneamente con la reforma de la Constitución en 1994 se llevó adelante en esos años un proceso de reformas constitucionales en las provincias argentinas que incorporó estos mecanismos de DD en la mayoría de las

---

Ríos en que la Consulta Popular está reglada por la ley 9610.

<sup>12</sup> N. del A.: el antecedente local con que contaban los constituyentes era el plebiscito que había realizado Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires en el año 1935, por el cual los vecinos le confiaron *la suma del poder público*, en una votación cuyo resultado fue 9326 votos contra 4).

<sup>13</sup> Constitución Nacional de la República Argentina. Artículo 5º.

constituciones provinciales. En la actualidad 20<sup>14</sup> de las 24 constituciones – provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– prevén estos mecanismos de DD, ya sea en la sección *de la soberanía popular*, en el *mecanismo para la formación de las leyes* o en el *procedimiento de reforma constitucional*.

### **Aspecto legal y reglamentación**

Hasta aquí analizamos el aspecto constitucional, donde advertimos la relevancia que le asignan a estos mecanismos los constituyentes nacionales del '94 como los provinciales de la década de los años '90 al incorporarlos a los plexos constitucionales. Asimismo, advertimos como contrapartida que existe un vacío legal generalizado en la reglamentación, lo que configura una asignatura pendiente tanto del Congreso Nacional como de la mayoría de las legislaturas provinciales al respecto, ya sea por la deficiente técnica legislativa en algunos casos o por la ausencia de leyes reglamentarias en otros.

Previamente a la reforma de la Constitución de 1994 no existía en la Argentina una ley nacional que reglamentara la iniciativa y la *consulta populares*. En el año 1996, mediante la Ley 24747 se reglamenta el ejercicio de *Iniciativa popular* (IP)<sup>15</sup>, y en 2001 se sanciona la Ley 25432 referida a la *Consulta popular* (CP)<sup>16</sup>, institutos previstos en los artículos 39 y 40 de la Constitución reformada. Así, los MDD incorporados mayoritariamente son el de *Consulta popular* y el de *Iniciativa popular*, y en menor grado el de *revocatoria popular* y el de acción popular.

La ley nacional que reglamenta el ejercicio de la IP establece que los ciudadanos podrán ejercer ese derecho para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación, contemplando que no podrán ser objeto de IP los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

La ley establece, además, un umbral de firmas de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5%) del padrón electoral utilizado en la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a 6 distritos electorales (provincias). En caso de que la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de 6 distritos. Presentado el proyecto y habiendo cumplido con los requisitos, la presidencia de la Cámara de Diputados le dará el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes. Este tendrá trato preferencial para su tratamiento y es obligatorio darle trámite expreso dentro de los 12 meses, a diferencia de una iniciativa presentada por un legislador, que no goza de ese privilegio.

---

<sup>14</sup> Las provincias que contemplan herramientas de DD en sus constituciones son: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prov. de Buenos Aires, Mendoza, San Luis, Córdoba, San Juan, Misiones, Chaco, Catamarca, Neuquen, Salta, Santa Cruz, Río Negro, Chubut, Jujuy, Tierra del Fuego, La Pampa, Santiago del Estero, Formosa y La Rioja. La provincia de Entre Ríos no tiene incorporados los institutos de DD en su constitución, aunque legisló al respecto.

<sup>15</sup> Ley 24747. Sanción: 27/11/1996. Promulgación: 19/12/1996. Publicación BO: 24/12/96.

<sup>16</sup> Ley 25432. Sanción: 23/5/2001. Promulgación: 21/6/2001. Publicación BO: 26/6/2001

En este sentido, la objeción que sostiene la doctrina se basa en que la Ley establece la obligación de tratamiento pero no establece sanción ante el incumplimiento. ¿Que diferencia hay entonces entre esta nueva normativa que *reglamenta* el procedimiento de IP y la práctica de hecho que se realizaba –y se continúa realizando– por la cual *un* ciudadano presenta en Mesa de Entradas de la Cámara un anteproyecto de ley que es girado a la comisión respectiva para su *eventual* tratamiento? A los efectos prácticos pareciera que ninguna, tal vez como consecuencia de una deficiente técnica legislativa.

Por otra parte, la Ley 25.432 reglamenta a nivel nacional la *consulta popular* vinculante y no vinculante. Cabe destacar que si bien no había antecedentes de legislación nacional al respecto hasta la sanción de la ley comentada, hubo un antecedente de *consulta popular* nacional concretado en el año 1985, durante la presidencia de Raúl Alfonsín en el que se sometió a consideración de la ciudadanía la conveniencia de la aprobación del tratado internacional que ponía fin al diferendo que existía con Chile sobre límites geográficos a la altura del canal de Beagle, en el extremo sur del continente<sup>17</sup>. Durante dicho proceso surgieron discusiones que cristalizaron posiciones respecto de la implementación de MDD como el referéndum. Allí las posturas académicas giraban en torno a quienes sostenían que la Constitución no avalaba esas técnicas por especificar que “*el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes*” y por lo tanto los gobernantes deberían responsabilizarse ante la función que les dictaba la Constitución; y aquellos que no veían incompatible la implementación de esos mecanismos con lo establecido por la Constitución (que en ese momento no tenía incorporado el derecho de *consulta popular*).

El debate doctrinario llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en ocasión de fallar en el caso “Baeza, Aníbal c/Gobierno Nacional”, resolviendo el recurso legal interpuesto por un ciudadano que pretendía impedir la realización de la consulta fundamentó: “(...) [El objetivo del plebiscito] es *garantizar la solidaridad entre representantes y representados y se acomoda perfectamente a la naturaleza del gobierno representativo* (L. Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, Pág. 124).” (...) “*Que el sufragio, además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa. Esta función de participación, menos generalizada que la función electoral está vinculada a las formas semidirectas de democracia, particularmente al referéndum* (...) “*Por otra parte, la democracia adeuda el perfeccionamiento de sus instituciones, (...) la democracia contemporánea debe renovar por completo sus técnicas de representación y participación política*”<sup>18</sup>.

Este argumento, junto con antecedentes europeos como el suizo, terminó de sentar las bases doctrinarias para la incorporación de estos mecanismos a nuestra normativa constitucional incorporada a través de la última corriente reformadora.

---

<sup>17</sup> Decreto 2772/84 – Decreto del Poder Ejecutivo Nacional convocando a una consulta popular.

<sup>18</sup> Fallo de Corte Suprema de Justicia de la Nación. Voto de la Mayoría, *in re* “Baeza, Aníbal c/Gobierno Nacional. La Ley 1984-D, Pág. 108.

Luego de la reforma constitucional de 1994, el Congreso de la Nación sanciona la Ley de reglamentación de la CP y establece que el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a *consulta popular* vinculante todo proyecto de ley o asunto de interés general de la Nación, con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. Asimismo, su convocatoria debe ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada una de las cámaras.

Establece que cuando se trate de *consulta popular* vinculante, el voto de la ciudadanía será obligatorio; y que toda *consulta popular* será válida y eficaz cuando haya emitido su voto al menos el 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional. El proyecto aprobado queda automáticamente convertido en ley; y el que resultare rechazado no puede volver a tener estado parlamentario ni repetirse la consulta por el término de dos años.

## 2. Estrategias de los actores y procesos políticos

Las estrategias y procesos políticos en la implementación de instrumentos de DD en el caso argentino van profundamente vinculados a cómo se incorporaron éstos al cuerpo normativo. A esto se agrega que se dieron, en la historia reciente, una serie de sucesos que actuaron de forma determinante en lo que hace a la participación ciudadana. En nuestra doctrina no existen críticas sustantivas –más allá de las mencionadas- a los institutos de DD. De hecho, los autores más prolíficos no han destinado mayor atención a inscribirse en los debates académicos sobre la conveniencia o no del uso de estos mecanismos. Previamente a la reforma constitucional de 1994, un pequeño sector de la academia expresó sus reservas, aunque de la investigación bibliográfica no surge que hayan existido voces firmemente opositoras a la incorporación de estos mecanismos en la normativa argentina (Pedro Frías 1990).

Las objeciones refieren a la operatividad real de las herramientas de participación ciudadana. En este sentido, Guido Risso sostiene que existe una distorsión clara entre la producción legislativa y la práctica y utilización de estas figuras (Risso 2005). De igual modo, estudios recientes referidos a la IP indican que sólo en dos ocasiones este recurso tuvo éxito en el nivel nacional<sup>19</sup>.

Siguiendo a Liliana Albornoz, partimos de la base de que un sistema constitucional no se agota en el texto formal, sino en la utilización que la ciudadanía le da a estas herramientas (Albornoz 1994). A priori, podríamos sostener que el uso exitoso de instrumentos de DD tiene una estrecha relación con el grado de publicidad en

---

<sup>19</sup> Según consta en un estudio de investigación llevado a cabo por especialistas de distintas áreas: únicamente prosperaron dos iniciativas: una proponiendo la derogación de las jubilaciones de privilegio y la segunda, estableciendo un seguro de alimentación para menores de cinco años. Existió una tercera iniciativa popular que – por incumplir con algunos requisitos formales – fue devuelta a sus patrocinadores quienes no insistieron en la misma. Véase [www.iniciativapopular.org](http://www.iniciativapopular.org) (14/10/2006)

medios masivos de comunicación. En este sentido, las experiencias en lo que refiere a la IP indican que únicamente cuando se trató de temas en los que había un consenso mayoritario previo y una problemática instalada en la agenda pública se consiguió cumplir con los requisitos necesarios para que ésta obtuviera tratamiento legislativo. Por otra parte, el poder político –en el orden nacional- nunca recurrió a estas herramientas para legitimar decisiones que no contaban con el apoyo suficiente, tales como ser la privatización de servicios públicos o la amnistía a los involucrados en gobiernos dictatoriales (como si se hizo en Uruguay). Aún cuando Argentina pasó por severas y profundas crisis político económicas, ningún proyecto de referéndum (ya sea vinculante o no) fue llevado a cabo<sup>20</sup>.

Dividimos nuestro universo de análisis en cuatro estratos: los partidos políticos (en una posición de poder o en la oposición); la ciudadanía; las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Por razones metodológicas, elegiremos tres casos (a nivel nacional, provincial y municipal) que nos permitan analizar la efectiva difusión de estos mecanismos y el grado de participación ciudadana, dando cuenta de las estrategias de los actores, la participación de elites y cómo intervinieron factores exógenos al proceso.

Como mencionáramos previamente, a nivel nacional no existen antecedentes – post reforma constitucional – de *consulta popular* vinculante o no vinculante. Encontramos –en los últimos diez años– únicamente dos proyectos de IP que sí prosperaron y tuvieron el debido tratamiento legislativo. Las iniciativas trataban sobre la derogación de las jubilaciones de privilegio<sup>21</sup> y sobre la creación de un programa de nutrición infantil, cuyo nombre promocional fue “El Hambre más Urgente”. Las firmas se reunieron durante el año 2002 en un contexto de absoluto rechazo a la clase política y una economía inmersa en una crisis sin precedentes<sup>22</sup>. Las inéditas tasas de pobreza e indigencia –por un lado- y el profundo rechazo a la clase política por el otro, ofrecieron un escenario propicio para que ambas IP prosperaran. En el caso del proyecto para la creación del programa de nutrición infantil, pocos meses después había reunido más de 790.000 firmas en once provincias argentinas, lo cual era considerado por los mismos promotores como un

---

<sup>20</sup> Existieron propuestas del Poder Legislativo para celebrar plebiscitos sobre diferentes temáticas. Algunos ejemplos son:

1677 – D – 91: Consulta popular entre los vecinos de la entonces Capital Federal para que éstos se expidieran sobre la figura del Intendente (*N. del A. Por ese entonces era electo y nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional*).

0872 – D – 95: Convocatoria a una consulta ciudadana para que ésta se expida sobre la posible privatización del sector nucleoelectrónico argentino.

0902-D-02: Convocatoria a consulta popular sobre el posible ingreso de Argentina al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

4132- D – 02: Convocatoria a consulta popular vinculante sobre la deuda externa argentina.

<sup>21</sup> La crítica reside en que funcionarios que hayan cumplido su mandato o bien hayan renunciado a su cargo, pueden acceder a un beneficio previsional por el sólo hecho de haber ocupado un cargo electivo o jerárquico dentro del Estado, incluso a pesar de estar acusados de actos de corrupción o haber faltado a los deberes del funcionario público.

<sup>22</sup> De acuerdo a las bases estadísticas de la CEPAL, el promedio de la tasa de desempleo durante el año 2002 estuvo en torno a los 19.7 puntos.

verdadero logro<sup>23</sup>. En ambos casos, hubo una fuerte campaña mediática que contó con el apoyo de Luis Majul, un famoso periodista de radio y televisión. Si bien los proyectos mencionados no son los únicos que fueron promocionados, sí son los únicos que lograron reunir el número de firmas necesario con rapidez, al mismo tiempo que sostenían su vigencia en la agenda pública de temas.

Aún cuando los recursos financieros escasearan, el grado de movilización de la ciudadanía era alto y ambas temáticas surgían como la reivindicación de una demanda social creciente. El proyecto “El Hambre más Urgente” recibió el apoyo de reconocidas ONGs, además de la difusión y logística que proveyeron medios de comunicación nacionales. En ambos casos, distintos grupos de presión (o representantes de ellos) aunaron esfuerzos para reunir las firmas, articular correctamente las propuestas y dar la publicidad suficiente para lograr el tratamiento legislativo. En este sentido, entendemos que las elites de opinión tuvieron un papel protagónico; aún cuando ninguno de los dos proyectos fuera impulsado por un sector político en particular, ambos lograron cumplir los requisitos formales e incluso ser votados en las dos Cámaras<sup>24</sup>.

La crisis de representación asistía -en 2002- a su momento más álgido y a partir de esto podríamos sugerir que un atributo para el éxito de estas acciones residió en que ningún partido ni dirigente político *tradicional* se encontrara involucrado en las mismas, de modo que la percepción ciudadana remite a votar una idea y no un sujeto. Por otra parte, el grado de éxito también se mide en función de que los diputados y senadores no pudieron omitir el tratamiento de estos temas, probablemente sintiendo el mandato popular como ineludible.

A diferencia de otros países latinoamericanos donde los partidos sí poseen un rol importante en la implementación de estos mecanismos, en Argentina los partidos mayoritarios o tradicionales no han alentado la utilización de esta modalidad de participación ciudadana. Aún cuando el reconocimiento sobre la crisis de representación tiene un consenso casi hermético en todos los sectores de opinión de nuestra sociedad, pocos de estos grupos estimulan o apelan a la implementación de una *consulta popular* o la confección de un proyecto de ley con respaldo en la ciudadanía.

La tensión existente entre representantes – representados se hizo evidente en la iniciativa de derogación de jubilaciones de privilegio. El cuestionamiento a la clase política no se fundamentaba únicamente en la negligencia para conducir un país, sino que además atacaba los costos que implicaba la manutención de una estructura de las dimensiones del Estado argentino. En ambos casos, los impulsores integran las categorías de organizaciones de la sociedad civil y actores de los medios de comunicación. La IP, entonces, adquiere un sesgo de novedoso método de protesta más que una efectiva herramienta reconocida por el amplio público para involucrarse en la cosa pública.

---

<sup>23</sup> Véase <http://www.oyhanarte.org/gestion/correo13.html> “El Hambre más Urgente” (14/10/2006)

<sup>24</sup> En el caso del proyecto de derogación de las jubilaciones de privilegio, el dictamen de la Comisión sólo derogó algunas de ellas.

Si analizamos la aplicación de institutos de DD a nivel provincial veremos que se han aplicado con mayor frecuencia. En la provincia de San Luis se celebró en agosto de 2004 un plebiscito para refrendar un plan de inclusión social que beneficiaba a más de 30.000 ciudadanos en la provincia. La convocatoria fue realizada por el Poder Ejecutivo provincial que omitió atender a las críticas y observaciones de la oposición. Si bien la postura oficial (por el “sí”) obtuvo más de un 90% de los votos, algunas muestras indican que sólo votó un 40% del electorado lo que podría entenderse como un factor deslegitimante para el proceso<sup>25</sup>.

El caso de San Luis resulta arquetípico de la gran mayoría de plebiscitos que se convocan a nivel provincial en nuestro país. Son pocas las oportunidades donde esta clase de mecanismos son solicitados o demandados por la ciudadanía o por otros actores. En líneas generales, el plebiscito se utiliza para refrendar una política oficial que tiene gran resistencia a nivel político, pero que cuenta con el apoyo de sectores que simpatizan con el partido gobernante.

Como un ejemplo singular podemos mencionar la *revocatoria* de mandato que promoviera el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2005, en el marco de una gran crisis de gestión y un profundo rechazo de la ciudadanía. Amparándose en el Art. 67 de la Constitución de esta ciudad, Ibarra impulsa – aunque fallidamente<sup>26</sup> - la aprobación o no a la continuidad de su gestión. Para dicho proceso se debían reunir 500.000 firmas que –a pesar de los esfuerzos oficiales implementando planes de logística y difusión– no se consiguieron. El Poder Legislativo (cuyas mayorías no eran favorables al Jefe de Gobierno) cuestionó duramente este plan bajo el argumento que era un ‘salto institucional’.

En la instancia municipal<sup>27</sup>, el plebiscito obligatorio y no vinculante celebrado en Esquel (Prov. de Chubut<sup>28</sup>) en 2003, resulta ejemplificador. La problemática se refería a la instalación de una mina de explotación de metales preciosos, con el aliciente de que la misma estaría cerca del centro de una ciudad con intensa actividad turística. En el plebiscito celebrado se puso en evidencia un obstáculo que enfrentan las herramientas de DD de carácter consultivo: muy pocas temáticas pueden resumirse a alternativas dicotómicas. Así, mientras este emprendimiento hubiera generado 1500 empleos– que no hubieran pasado desapercibidos en una

---

<sup>25</sup> Véase Diario La Capital, “San Luis, triunfo abrumador del oficialismo según los primeros datos” 22 de agosto de 2004.

<sup>26</sup> Véase Boico, Roberto J “Es correcta la iniciativa del Ejecutivo de convocar a consulta popular para que la ciudadanía decida sobre la revocación de su mandato”, Revista La Ley, 16 de febrero de 2005.

<sup>27</sup> Previo a 1994, existió una consulta popular en el municipio de Canals (Prov. de Córdoba) sobre la continuidad del mandato del Intendente. Pedro Frías relata: “sólo 70 vecinos acudieron a las urnas en Canals, donde un conflicto entre el Concejo Deliberante y el Intendente, había sujetado a revocatoria su mandato. ¿Qué le dijo la indiferencia del pueblo a su dirigencia política? Algo así, como “no me metan en su interna”.” (Publicado en La Ley, 1990-E, 1156)

<sup>28</sup> Entendemos que el caso de la provincia de Chubut, cuya constitución establece que se debe someter a referéndum popular la concesión –por más de diez años- de servicios públicos, posee atributos de vanguardia en materia de participación ciudadana provincial, en comparación con otras provincias argentinas.

población de 30.000 habitantes- la postura por el “NO” se basaba en la utilización de compuestos químicos sumamente abrasivos para el medioambiente.

En este caso, los principales actores – por una y otra alternativa – eran la propia empresa (Meridian Gold, de origen canadiense), el gobierno provincial y el Consejo Federal de Minería. Asociaciones ambientalistas y grupos de vecinos autoconvocados fueron los voceros de la campaña por el “no”.

El caso “Axel Blumberg” tuvo lugar en 2004, en medio de una ola de inseguridad que asolaba el área metropolitana (zona contigua a la Capital Federal) cuando el joven Axel Blumberg fue secuestrado y pocos días después asesinado a manos de una banda delictiva. El padre del joven promovió una movilización ciudadana con el fin de que se implementen políticas públicas para frenar la inseguridad ciudadana al entender que no obtenía respuestas en la resolución del caso por parte del poder político y judicial. Entre sus propuestas figuraban reformas al Código Penal (aumento de penas a los delitos cometidos con armas de fuego, bajar la imputabilidad de los menores, limitar la libertad condicional de los condenados); al Código de Procedimiento Penal (evitar la excarcelación de los procesados, agilizar los procesos judiciales), a las políticas penitenciarias (mejorar la infraestructura carcelaria, profesionalizar y promover la función del personal penitenciario).

Esta movilización ciudadana, motorizada a través de la Fundación Axel Blumberg – creada por su padre, Juan Carlos– y por los medios masivos de comunicación que se hacían eco de la sensación de inseguridad ciudadana, tuvo como resultado que se consiguieran más de un millón de firmas respaldando los proyectos de Ley que fueron presentados en la Cámara de Diputados de la Nación pero –a pesar de su apariencia- no ingresaban bajo la figura de IP.

Aquí advertimos un caso arquetípico donde se enfrenta un reclamo ciudadano con la norma constitucional: ésta reconoce el derecho de IP pero a su vez lo limita excluyendo de este mecanismo proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y *materia penal*. Aún así, esta batería de proyectos referidos a *materia penal*, más precisamente al endurecimiento de penas, fueron presentados, tratados y convertidos en ley, incluso, con la participación en el debate de comisión – no permitida por el reglamento de la Cámara – del ciudadano Juan Carlos Blumberg. La presión popular coadyuvada por los medios masivos de comunicación sobrepasó los límites prescriptos en la Ley Fundamental. Seguramente, la doctrina jurídica y los jueces debatirán la constitucionalidad de esas normas. Aún así insistimos en que la presión popular, en circunstancias de agudas crisis, ha puesto en evidencia la fragilidad institucional del país.

Existe otro caso cuya particularidad nos obliga a mencionar: tanto en los municipios de Necochea como Coronel Suárez (entre otros<sup>29</sup>) hay movimientos vecinales separatistas que abogan por la escisión de las administraciones locales para convertirse en nuevas unidades administrativas. Con este objetivo se han celebrado

---

<sup>29</sup> Véase Diario La Nación, “*Daireaux rechaza el pedido de autonomía de Huanguelén*” 8 de octubre de 2004.

consultas populares aunque al no tener carácter vinculante la decisión de las mayorías no obtuvo un correlato político.

### 3. La operatividad de los MDD

La comparación de casos arroja resultados inmediatos: en primer lugar, se comprueba que la aplicación de institutos de participación ciudadana a nivel nacional son escasamente operativos y que –a diferencia de los niveles provinciales y municipales– son promovidos por terceros actores que hacen propio un tema que ya está en discusión en la agenda pública. Las estrategias de los interesados varían de un nivel a otro: mientras que en el nivel nacional se acude a los medios masivos de comunicación y se administran mayores recursos financieros y humanos, en el nivel provincial la práctica reciente nos indica que son los gobernadores o sectores del poder político los que promueven mecanismos de DD, como forma de paliar la resistencia a una decisión controversial, como puede ser una reforma constitucional o la prórroga indefinida de subsidios estatales. Por lo tanto, el que hayan sido fomentados desde el gobierno o desde la sociedad civil, se vincula a la temática, el grado de complejidad del tema y el compromiso que con el mismo adopten los medios de comunicación.

La participación ciudadana en las administraciones locales adquiere otro matiz dado que el municipio es, intrínsecamente, el espacio social que admite mayor intervención activa de la ciudadanía. La esfera pública contiene aquí elementos que hacen a la cotidianeidad del individuo y por lo tanto, a sus propios intereses. La aplicación de herramientas de DD ostenta un rasgo reaccionario en el ámbito municipal en tanto los grupos de opinión recurren a estos para fortalecer una postura opositora al mismo tiempo que se intenta desalentar la implementación de una política pública en particular.

Las consultas populares no vinculantes a nivel municipal operan en un doble sentido: en primer lugar, actúan como escenario para un pronunciamiento popular que se presenta como corolario de un debate público. Por otra parte, formaliza la voluntad mayoritaria del electorado, que se moviliza cuestionando el *statu quo*. Ambos aspectos no garantizan que el Poder Ejecutivo otorgue a la voz ciudadana un espacio privilegiado: el aplastante porcentaje de votos (80%) que rechazaron el proyecto minero en Esquel no actuó como un caso testigo y si bien hay gobiernos provinciales que exigen mayores recaudos a la hora de permitir una exploración minera, existen múltiples emprendimientos en todo el país<sup>30</sup>.

Las estrategias difieren a las de una campaña electoral porque los actores que con más facilidad se desenvuelven en la arena política –los partidos– quedan marginados en estos escenarios. Un alto grado de compromiso ciudadano (en el caso municipal) podría ser el incentivo público sobre el cual se justifican estas movilizaciones. No obstante, entendemos que sólo en la medida en que el interés particular de los individuos sea afectado (ya sea en sus creencias sobre qué es el bien de su comunidad o en cuánto a sus posibilidades laborales o financieras) habrá una participación auténtica de la ciudadanía.

<sup>30</sup> Véase Diario La Nación, “Invertirán \$11.000 en minería” 8 de enero de 2006.

## **Efectos**

Debido a que la implementación de los institutos de democracia directa en nuestro país es relativamente reciente, los efectos – y la consecuente evaluación de los mismos – serán articulados en tres puntos: a) difusión b) utilización efectiva c) participación ciudadana.

La divulgación de las herramientas de DD y su aplicabilidad están vinculadas a la utilización de las mismas. Previo a la implementación de estos mecanismos no existieron campañas de concienciación respecto a las nuevas vías que había incorporado la Constitución Nacional para institucionalizar la participación ciudadana. Tampoco hubo un interés manifiesto por parte de los partidos o las elites de poder por promover el uso de estas herramientas. La difusión de las herramientas de DD se vincula proporcionalmente a la inclusión de una temática de debate público en la agenda de opinión.

Detectamos una efectiva difusión en cuanto al tratamiento de la problemática ambiental a nivel local, donde las estrategias de los actores se multiplican de manera similar a lo largo del país. En este sentido, el caso de Esquel actuó como motor para la creación de legislación preventiva, o bien como patrón a seguir cuando la población demostraba una oposición a la instalación de una minera.

Los efectos, a nivel nacional, son variables en tanto sólo hubo en el país dos implementaciones exitosas con la (necesaria) intervención de medios masivos de comunicación interesados en otorgar publicidad al asunto (tal como sucedió en el proyecto “Hambre Cero”) o bien en la medida que el Poder Ejecutivo apeló a estos mecanismos para horizontalizar una decisión, a modo consultivo. Por otra parte, debemos destacar que –en la instancia local– la utilización efectiva de estos mecanismos tuvo un sesgo *contrahegemónico* (Arend Lijphart, 1989) en tanto se utilizaron como vía para dar cuenta de la oposición a un tema particular donde los intereses entre representantes – representados eran antagónicos. Este alejamiento o distorsión entre las preferencias de la ciudadanía y el cuerpo político opera en sentido favorable a fomentar la participación y la inquietud ciudadana, que a su vez encuentra un canal para institucionalizar su opinión a través de estos mecanismos. Nos resulta llamativo que, en contraposición al ámbito local, en el espacio provincial no existen antecedentes de movilización ciudadana sin la influencia del Estado.

El uso más frecuente de *consulta popular* en el ámbito provincial es el referéndum sobre la necesidad o no de reformar la Constitución local. Recientemente ha habido un grave conflicto institucional en torno a la convocatoria a *consulta popular* en la provincia de Misiones donde la reforma constitucional despierta gran resistencia en la población con un claro correlato ya no sólo en la oposición partidaria sino dentro del mismo partido al que pertenece el gobernador<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Diario Clarín “*El Presidente no está bien informado*” 1º de octubre de 2006.

Siguiendo con el argumento esgrimido en el capítulo I del presente trabajo, entendemos que el hecho de que no haya una pena o multa en caso de que el Congreso no tratara un proyecto de ley promovido por el pueblo, en el plazo estipulado, evidencia una cláusula de reaseguro en tanto si un proyecto controversial fuera perdiendo protagonismo en la agenda de temas y los grupos políticos mayoritarios encontraran inconveniente el tratamiento de un tema, podrían obviarlo sin incurrir en una ilegalidad. Otras de las debilidades en las que incurre la legislación es la exigencia de firmas que puede ser considerada como excesiva.

En cambio, cuando la implementación se traslada a los niveles provinciales o locales, existe un sesgo más marcado desde el punto de vista ideológico y político. Las iniciativas cuentan con un atributo de apoyo (en la instancia provincial) o de rechazo (en el caso municipal).

No podríamos atribuir a que –en función de la incorporación de nuevas herramientas de DD– haya mayor movilización en la ciudadanía. En primer lugar, no es detectable ni de fácil medición entender el motor de la movilización popular y por otra parte sería apropiado realizar un estudio puntual sobre cuál es la percepción de las personas respecto de los instrumentos de DD. La institucionalización de esta participación probablemente haya sido más exitosa en casos puntuales, tales como los municipios con actividad minera o bien, las provincias donde la reforma constitucional tuvo otras finalidades que excedían la modificación de una cláusula habilitante para la reelección del gobernador.

En este sentido, no estaríamos en condiciones de afirmar que IP o la consulta han sido utilizadas para propósitos anti democráticos. En primer lugar, porque los gobiernos militares no recurrieron a estas figuras para legitimar una decisión (tal como sucediera en Chile, por ejemplo). Sin embargo se observa que las oportunidades en que se ha implementado una práctica de DD no siempre han surgido de la voluntad ciudadana por sí misma, sino como un mecanismo del gobierno para tomar decisiones avaladas por el cuerpo electoral.

Del análisis de casos no surge que la implementación de una consulta o IP (promovida por la ciudadanía o por el poder político) haya sido un factor de desestabilización institucional. A diferencia del caso venezolano, en Argentina –con motivo de la crisis política en diciembre de 2001– no hubo voces de protesta con amplia representación que exigieran la *revocatoria* (por decisión popular) del mandato del entonces presidente. Incluso, aún cuando el escenario era fecundo para que prosperaran innumerables consultas o iniciativas, esto no sucedió.

Detectamos que –en el ámbito municipal– la *consulta popular* se vio vinculada a la temática medioambiental. Tanto en los casos de los municipios del norte argentino como en la Patagonia, intervinieron agrupaciones ambientalistas que en todos los casos propugnaban el rechazo a la instalación de un emprendimiento que pudiera tener un alto impacto en el medioambiente<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Resulta muy clarificador el artículo de Gustavo Espinoza, “¿Más valor que el oro? Los movimientos populares en oposición a la minería con cianuro” Revista Theomai. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, 2004.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, su legislación es más avanzada en lo que se refiere a mecanismos de participación. La figura de la *revocatoria* existe en su cuerpo normativo aunque el único intento por implementarla resultara fallido por las razones ya mencionadas en el presente trabajo. Otras formas de participación ciudadana –tales como las audiencias públicas, la participación de vecinos o agrupaciones de interés en el tratamiento en comisión de proyectos legislativos– se desarrollan habitualmente y sin que medie una situación crítica sobre la temática a tratar.

¿En qué medida influyó la incorporación a la normativa y la práctica ciudadana en cuanto a la deliberación popular? En el caso de Argentina encontramos sumamente complejo escindir lo que hace a la discusión de temas que hacen a la cuestión nacional de otros factores, tales como la mediatización de los mismos o su espontaneidad. La marginación de partidos políticos en estos procesos revela que, dentro del pequeño universo que suponen las experiencias de DD en Argentina, la ciudadanía o el gobierno recurre a los instrumentos con la pretensión de evitar intermediarios, siendo el más denostado el partido político.

Debido a que el país carece de un volumen sustancial de cuestiones que se hayan dirimido a través de los mecanismos que nos ocupan, no podríamos decir que únicamente se habrá de utilizar la *consulta popular* cuando el Poder Ejecutivo tenga la certeza de que ganaría la consulta. De hecho, en la actualidad la provincia de Misiones se prepara para celebrar una consulta en torno a la posibilidad de reformar su constitución y los estudios de opinión indican que –quizás por primera vez- el Poder Ejecutivo no resulte favorecido en las urnas.

A modo de reflexión final, entendemos que la escasa repercusión de los mecanismos de DD en Argentina, en cualquiera de los tres niveles de la administración podría adjudicarse a varios motivos. Uno de ellos es la aplicabilidad de estas figuras: “...*la democracia semidirecta debe ser instrumentada pero mediante herramientas que la hagan posible, y no por medio de formas y reglamentaciones legales, a través de las cuales éstas asumen una función inversa a la finalidad pretendida*” (Risso 2005).

Sugerir que la inclusión de las figuras de DD ha aumentado la participación ciudadana sería prematuro en función de que no existen antecedentes suficientes para sostener tal hipótesis. No obstante, se observa que la *consulta popular* se ha difundido como instrumento válido para institucionalizar una postura reactiva en el caso de los municipios en las regiones de explotación minera, por ejemplo. La *iniciativa popular* a nivel nacional no es utilizada por los actores más que esporádicamente y en un período de crisis donde la clase política está ampliamente deslegitimada. Por otra parte, si inscribimos nuestra realidad inmersa en un proceso de globalización, es comprensible que la proximidad que supone la unidad local sea un elemento determinante para la utilización de instrumentos de DD.

Por otra parte, someter al debate público temas como la reforma constitucional provincial o la renovación de planes asistenciales permite horizontalizar una decisión y por otra parte posibilita revestir de un manto de popularidad una demanda que no necesariamente es hecha “desde abajo” sino que surge como necesidad auto

impuesta de la clase dirigente. Ekmekdjian sostiene que una manera de ampliar la vinculación de la ciudadanía con las herramientas consultivas de la DD es “establecer un procedimiento de referéndum, para el control de la “legislación de segundo grado” (...). Sería muy conveniente que se regulara legalmente un procedimiento de referéndum post legem -o veto popular- (...) para las famosas “circulares” del Banco Central, las resoluciones de la D.G.I., las ordenanzas municipales” (Ekmekdjian 1984).

El consenso político se construye de distintos modos y los instrumentos de DD en nuestro cuerpo normativo no tienen el correlato esperado, atento a que no han sido utilizados con frecuencia. Probablemente, los efectos que hoy contemplamos sean un indicador de la exigencia de mejorar la operatividad de estas leyes para convertirlas en verdaderas herramientas y no en híbridas figuras que bordean la pretensión de ampliar los canales de participación y el recelo a la deliberación ciudadana de forma activa.

#### 4. Movilización política y usos de nuevas tecnologías<sup>33</sup>

La difusión de instrumentos de democracia directa o participación ciudadana varía ampliamente de un nivel de gobierno a otro. Existe una tendencia generalizada entre los estamentos nacionales y provinciales donde el desarrollo de sitios de Internet con información institucional y de publicidad de los actos de gobierno es abundante. Esto no es simétrico con las administraciones municipales donde varía sustancialmente<sup>34</sup>.

Algunos gobiernos provinciales y municipales anuncian las audiencias públicas por Internet. En el mismo sentido, en muchos de los sitios se puede acceder a la legislación vigente en cada lugar. En tanto son pocos los lugares donde se ha adoptado y reglamentado la utilización de la firma digital, es infrecuente encontrar consultas online.

La utilización de recursos de difusión como ser Internet es poco frecuente cuando se trata de convocar a la participación ciudadana a través de las figuras de DD. El caso de *Reforma Política Ya!*<sup>35</sup> se presenta como un ejemplo singular: este organismo se compone de varias organizaciones de la sociedad civil y –en un inicio- el sitio de

<sup>33</sup> Existe –como antecedente reciente- una propuesta de un legislador de la Ciudad de Buenos Aires (Diego Santilli, de PRO) que aboga por la instalación y acceso gratuito a Internet en modalidad inalámbrica en el ámbito de toda la Ciudad. A través del sitio de Internet del Diario Clarín ([www.clarin.com](http://www.clarin.com)) los ciudadanos podrán –durante septiembre de 2006- adherir con su firma al mencionado proyecto. Entendemos que esto no es fundamento suficiente para establecer una tendencia. Por otra parte, insistimos en que la penetración de las nuevas tecnologías en la Ciudad de Buenos Aires es más profusa que en otros lugares del país y por lo tanto, no se podría utilizar este episodio como elemento de análisis.

<sup>34</sup> Los municipios de la provincia de Buenos Aires, o las grandes ciudades diseminadas a lo largo del país cuentan con sitios de Internet. Esto no sucede en municipios más pequeños o con menor infraestructura. Como ejemplo, proponemos visitar [www.sanisidro.gov.ar](http://www.sanisidro.gov.ar), [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)

<sup>35</sup> [www.ushuaia.gov.ar](http://www.ushuaia.gov.ar), [www.cordoba.gov.ar](http://www.cordoba.gov.ar).

Véase

<http://www.reformapoliticaya.org/index.htm>

Internet funcionaba como complemento para la difusión tradicional. En esta página, el lector puede encontrar no sólo el ideario que invita a la participación ciudadana sino además las distintas alternativas que tiene para materializar su participación.

Otras asociaciones de ciudadanos promueven proyectos de reforma política en su website<sup>36</sup>, en donde los lectores pueden suscribir sus opiniones, debatir, imprimir una hoja para enviar su firma de adhesión al proyecto de IP, entre otras cosas.

De igual modo, las asociaciones ambientalistas difunden información en distintos sitios de Internet aunque –por el contexto social y económico donde se instala la problemática- podríamos pensar que ésta no es la principal fuente de divulgación. La revisión del uso de estas tecnologías indica que su fin primario es ante todo hacer campaña por una u otra postura, más que para deliberar o atraer mayor participación de los ciudadanos.

Resulta apropiado aclarar que las nuevas tecnologías están en un estadio preliminar en lo que refiere a actuar como canales efectivos de debate. Si bien el fenómeno de los weblogs no es ajeno a los usuarios frecuentes éstos se encuentran mayoritariamente en los grandes núcleos urbanos.

Finalmente, entendemos que existe un gran potencial en este sentido, dado que los usuarios argentinos no son ajenos a los procesos de informatización de la información, aunque esta es más lenta y el grado de penetración de la tecnología varía de manera notoria entre los núcleos urbanos y las poblaciones periféricas.

## **5. Conclusión**

A modo de reflexión final, entendemos que los instrumentos de DD en Argentina ofrecen un doble desafío: por un lado, a la clase política que debe corregir y mejorar las herramientas que estrecharían el vínculo ciudadano con la cosa pública. Por otro lado, el reto a una ciudadanía que tiene la posibilidad de hallar, en estos institutos, la forma idónea de aproximarse a la esfera pública, no sólo en tiempos de crisis sino como práctica necesaria para conformar una democracia amplia y que de cuenta de manera permanente de las voluntades mayoritarias. ©

## **6. Fuentes jurídicas y bibliográficas (por orden alfabético)**

CONSTITUCION NACIONAL Y CONSTITUCIONES PROVINCIALES

LEY 24.747

LEY 25.432

Decreto 2772/84 – Decreto del Poder Ejecutivo Nacional

---

<sup>36</sup> Véase <http://www.ciudadanosporelcambio.org/>

Fallo de Corte Suprema de Justicia de la Nación. Voto de la Mayoría, *in re* “Baeza, Aníbal c/Gobierno Nacional. La Ley 1984-D, Pág. 108.

ALBORNOZ, Liliana “*El plebiscito y la iniciativa popular*” Publicado en La Ley, 1994 – E, 907.

BADENI, Gregorio. “Reforma constitucional e instituciones políticas”, Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires, Septiembre de 1994

DROMI, Roberto “Empresas públicas. De estatales a privadas”. Pág. 87. Ediciones Ciudad Argentina. 1997.

EKMEKDJIAN, Miguel A. “La consulta sobre Beagle: un hito significativo en el derecho constitucional argentino.” En ADLA 1984 - C, 2593

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. “*Tratado de derecho constitucional*” Tomo I, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1993

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. “*Tratado de derecho constitucional*” Tomo II, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1995

FLORIA, Carlos Alberto – GARCIA BELSUNCE, César A. “*Historia de los argentinos*”, Larousse Editores, Buenos Aires, 1998.

FRÍAS, Pedro J. “*La problemática democracia directa*” Publicado en La Ley, 1990-E, 1156

GERCHUNOFF, Pablo – LLACH, Lucas. “El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas”. Ariel Sociedad Económica, 2003.

GORDILLO, Agustín “*Después de la reforma del Estado*”. Capítulo VIII. Ediciones Fundación de Derecho Administrativo, 1996

JIMENEZ, Eduardo Pablo “*La legislatura catamarqueña propicia la participación popular, tornando operativo el artículo 129 de su Constitución Provincial*” Publicado en La Ley NOA, diciembre de 2004.

LIJPHART, Arend “[Democracia en las sociedades plurales](#); una investigación comparativa” Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

PRIETO, Hugo N. “*La reforma constitucional de Neuquen*”, Publicado en La Ley Patagonia, 2006.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. “*Derecho constitucional argentino*”, Rubinsal-Culzoni Editores. Buenos Aires, Julio de 2001.

RISSO, Guido “La democracia participativa y la trampa de la máquina simbólica”  
Diario La Ley, 28 de febrero de 2005

ROMERO, Luis Alberto. “Sociedad democrática y política democrática en la  
Argentina del siglo XX. Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

### **Fuentes documentales:**

Base de datos C2D

### **Revocatoria Jefe de Gobierno**

Diario Clarín, “*En el Gobierno porteño quieren que el referendo se vote en abril*”, 3  
de febrero de 2005.

Diario Clarín, “*Ibarra presenta su pedido: busca evitar la recolección de firmas*” 3 de  
febrero de 2005.

BOICO, Roberto J “Es correcta la iniciativa del Ejecutivo de convocar a *consulta  
popular* para que la ciudadanía decida sobre la revocación de su mandato”, Revista  
La Ley, 16 de febrero de 2005

### **Conflictos en el orden municipal**

Diario La Nación, “*La explotación de dos minas divide a la población de San Juan*”  
26 de febrero de 2006

Diario La Nación, “*Invertirán \$11.000 en minería*” 8 de enero de 2006.

Diario de Cuyo, “*Aprobaron la consulta popular por la minería en Calingasta*” 6 de  
mayo de 2005.

Diario de Cuyo “*La consulta popular por la minería cayó por segunda vez*”, 24 de  
mayo de 2006.

ESPINOZA, Gustavo “*¿Más valor que el oro? Los movimientos populares en  
oposición a la minería con cianuro*”, publicado en Revista Theomai, número 009,  
Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

### **Participación política**

Consultora Nueva Mayoría “*El voto en blanco de la elección presidencial fue el  
menor desde 1946*” Publicado en el website [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com) el 29 de abril  
de 2003.

Consultora Nueva Mayoría “*La concurrencia a votar en las elecciones  
presidenciales*” Publicado en el website [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com) el 24 de marzo de  
2003.

### **Crisis de representatividad**

Índice de Confianza en el Gobierno (ICG), Fuente: Universidad Torcuato Di Tella // Consultora Catterberg y Asociados  
[http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=1351&id\\_item\\_menu=2970](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1351&id_item_menu=2970)

Diario La Nación, "*Demandas ciudadanas y el control de la política*" 23 de junio de 2002.

Diario La Nación, "*La representación política, en crisis*" 10 de marzo de 2002

Diario La Nación, "*Meditación sobre el derrumbe*" 17 de enero de 2002

Diario Clarín, "*Elecciones que reflejan la crisis de la política*", 15 de febrero de 2002

### **Reforma Constitucional**

Diario La Nación, "*Once provincias preparan reformas constitucionales*" 6 de febrero de 2006.

Diario Clarín "*El Presidente no está bien informado*" 1º de octubre de 2006.

### **Iniciativa popular**

Diario La Nación, "*El hambre más urgente, ahora, es político*", 28 de noviembre de 2003

Diario La Nación, "*El mejor somos todos*", 21 de junio de 2002.

[www.iniciativapopular.org](http://www.iniciativapopular.org) (14/10/2006)

[www.reformapoliticaya.org](http://www.reformapoliticaya.org) (14/10/2006)

[www.ciudadanosporelcambio.org](http://www.ciudadanosporelcambio.org) (14/10/2006)

### **Consulta popular**

*Consulta popular* sobre reforma constitucional provincial en Santa Cruz  
<http://www.santacruz.gov.ar/elecciones/consulta.htm> (14/10/2006)

Diario Clarín, "*La consulta popular provoca más vaivenes en el Gobierno*", 30 de agosto de 2001.

Diario La Capital, "*San Luis, triunfo abrumador del oficialismo según los primeros datos*" 22 de agosto de 2004

Diario La Nación, "*Daireaux rechaza el pedido de autonomía de Huanguelén*" 8 de octubre de 2004