

**"LIMITES DE LA PARTICIPACION POLITICA
INSTITUCIONALIZADA EN EL SISTEMA POLITICO ARGENTINO"**

Por Sebastián Sancari

SUMARIO:

**1-FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN
INSTITUCIONALIZADA.**

**2- LA LÓGICA DEL FREE-RIDER Y LOS INCENTIVOS
SELECTIVOS.**

3- INICIATIVA POPULAR.

**3.1- ACTUACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA
NACIÓN.**

**4- EL ROL DE LAS OSC EN LA GENERACIÓN DE
INCENTIVOS PARTICIPATIVOS.**

5- LOS GRUPOS OLVIDADOS.

6- CONSULTA POPULAR.

7- CONSIDERACIONES FINALES.

1.- FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACION INSTITUCIONALIZADA

La necesidad de fomentar canales permanentes para la participación ciudadana parece ser hoy un ítem insoslayable del discurso político y académico predominante en la región, así como lo es la búsqueda de la inclusión, del consenso y del debate.

En tal sentido, *suele establecerse un vínculo entre las formas de participación institucionalizadas y la conformación de una democracia participativa, madura y consolidada*, desde que aquellas aparecen como el resultado de un proceso de apertura del sistema político hacia la ciudadanía de una manera responsable, continua, pacífica y de acuerdo a normas preestablecidas. De manera que, merced a determinados instrumentos legales y normativos de promoción participativa, los ciudadanos obtendrían capacidad de incidencia en los procesos de elaboración y/o control de las políticas públicas.

Aparte del procedimiento para la elección de las autoridades públicas, encontramos numerosas herramientas participativas de este tipo, como la iniciativa popular, el presupuesto participativo, la propuesta de práctica, la audiencia pública, la elaboración participada de normas, y el acceso a la información pública, entre otras.

Pero ***hay otras modalidades de participación política***, generalmente asociadas a momentos de convulsión social y protesta generalizada, que ***no*** están ***previstas normativamente***. Entre ellas, han cobrado protagonismo a partir de la crisis de finales de 2001 tres modalidades novedosas: el cacerolazo, las asambleas barriales y los foros de discusión en Internet.

Empero, ***estas nuevas modalidades participativas***, surgidas en forma más o menos espontánea, y sintomáticas, en gran medida, del ímpetu participativo de los sectores medios de los centros urbanos de nuestro país, ***han tenido baja receptividad en la agenda del poder político***.

En otro lado hemos analizado este fenómeno¹ y puntualizamos que el fugaz apogeo y actual letargo de las nuevas modalidades de participación política -en especial las asambleas barriales- ha evidenciado que, ante el descrédito de los carriles tradicionales de representación, la voluntad participativa de la ciudadanía requiere de una compleja articulación de espacios institucionales capaces de recibir y articular las demandas en propuestas plausibles y concretas que influyan sobre el diseño de políticas públicas.

Bien se ha dicho que uno de los primeros pasos que se deben andar con miras a garantizar la participación de la sociedad civil es la institucionalización de los canales que la promuevan. Esto es, que ha través de las normas se consagren mecanismos de participación ciudadana y se asegure la obligatoriedad y permanencia de ellos. *Sin institucionalización clara la participación puede quedar en función del talante de los políticos o del alcalde de turno.*²

La doctrina mayoritaria coincide en señalar que ***el alcance normativo*** que el tránsito desde una democracia representativa hacia un modelo de democracia participativa significa, consiste en institucionalizar la participación mediante la incorporación de mecanismos semi-directos como los referéndum, plebiscitos, así como la **iniciativa popular** y otras formas de consulta a una ciudadanía que hoy parece no conformarse solamente con la emisión del sufragio activo en las elecciones generales.³

Más aún, si acudimos al método exegético para intentar desentrañar la intención y la voluntad que tuvo el Constituyente en 1994, vemos que el discurso político predominante fue receptor de

¹ Sancari, Sebastián: "Mendigos y Pedigüños de la palabra. El surgimiento de nuevas modalidades de participación política y su impacto en el sistema político argentino." En www.eldial.com, 20/6/2006.

² En: Di Paola, María Eugenia y Oliver, María Fabiana: "Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires". FARN, Bs. As., 2002, pág. 31.

³ Cfr.: Dalla Via, Alberto Ricardo: "Un jaque al modelo democrático y constitucional". Diario "La Nación", 10/7/2005.

muchas de estas argumentaciones, teniendo como eje axiomático la conformación de una democracia participativa.

En efecto, los dos mecanismos de democracia semi-directa que han sido acogidos por la reforma constitucional de 1994 en los arts. 39 y 40, respectivamente, han tenido el fin de atenuar la rigidez del precepto del art. 22 (“el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes”), ampliando los espacios de la participación popular en la forma de decisión política.⁴

El dictamen mayoritario de la Comisión de Participación Democrática de la Convención Constituyente, a través del Convencional Brusca, señaló sin ambigüedades:

“El artículo 22 de la Constitución dice lo siguiente: ‘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 en nombre de éste, comete delito de sedición...este artículo no va a ser objeto de modificaciones. Sin embargo, su vigencia va a ser complementada, enriquecida y perfeccionada con instrumentos de democracia semidirecta: la iniciativa y la consulta popular...”

“Somos un país con nuevos comportamientos, con mayor demanda participativa de parte de sus ciudadanos, con mayor vocación de control de la gestión de gobierno y de sus representantes”.

“La Iniciativa y consulta popular utilizados en la fórmula propuesta propician una mayor deliberación y participación acerca de las políticas públicas de relevancia.”

“Cuando la sociedad advierte que posee herramientas validas para lograr el cambio de rumbo de las políticas, se involucra activamente en los conflictos, porque siente que existen mayores posibilidades de influir en su resolución”.⁵

⁴ Cfr. Gelli, María Angélica: “Constitución de la Nación Argentina”. Ed. La Ley, Bs. As., 2005, pág. 356.

⁵ Convención Nacional Constituyente, “Diario de Sesiones”, 26/7/94. En www.hcdn.gov.ar

Podemos apreciar que estas definiciones guardan íntima relación con una concepción de la democracia alejada de lo meramente procedimental, y asociada, en cambio, a un ideario de democracia sustantiva y participativa, en donde *se pretende que los mecanismos de participación contribuyan a convertir al "ciudadano votante" en ciudadano directamente interviniente en el contenido, diseño y control de las políticas públicas.*

En definitiva, *si parece haber amplia coincidencia, entonces, en que la búsqueda de un modelo de democracia participativa requiere de la institucionalización de canales para la participación, con normas que la regulen y que aseguren su obligatoriedad y permanencia, ¿porqué, a más de una década de su consagración constitucional, aún no han tenido aplicación las modalidades de participación semi-directa ya receptadas por nuestro derecho de mayor rango, es decir, la Iniciativa Popular, y la Consulta Popular?.*

El uso de ciertas fórmulas discursivas bien intencionadas pero sin estar sustentadas por análisis pormenorizados de los problemas que pueden suscitarse, a causa del mismo presupuesto axiológico del que parten las argumentaciones, puede llevar a un inevitable vaciamiento de contenido de las mismas, transformándolas en letra muerta.

Lo que planteamos es que si hacemos una desagregación hermenéutica del discurso del dictamen de la mayoría que propuso y fundamentó en la Convención Constituyente de 1994 la incorporación constitucional de los mecanismos de democracia semi-directa antes mencionados, advertiremos que esta intención de acortar las

distancias entre la realidad política y las formas legales guarda íntimo parentesco con una teoría del actor racional subyacente.⁶

El presupuesto pluralista y utilitarista de la existencia de actores racionales, no debe ser planteado –o al menos receptado– ingenuamente, sin considerar las dificultades participativas que tal lógica genera en el accionar colectivo.

*Entendemos que hay un sustrato analítico no siempre explicitado que puede ayudar a entender mejor la cuestión: **la presencia de incentivos selectivos positivos que acompañen la promoción formal de la participación.*** De lo contrario, la generación de incentivos participativos queda exclusivamente a cargo de determinadas Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC), alcanzándose así *estándares* participativos menores a los esperables si existiesen incentivos estatales.

Este es el estado de la cuestión en la que parecen encontrarse la Iniciativa y Consulta Populares: más allá de las declamaciones formales al respecto,⁷ existe una palmaria falta de voluntad política en activar ambos mecanismos participativos.

⁶ Traducida en una teoría afirmativa de la opinión pública, que encuentra sus fuentes en el liberalismo clásico. La Opinión Pública es, de este modo, el agregado de una serie de opiniones particulares que contribuyen a la generación de un consenso racional. Renwick Monroe proporciona siete presupuestos fundamentales que subyacen a esta teoría: (las cuatro primeras constituyen su núcleo): a- Los actores persiguen objetivos; b- Esos objetivos reflejan el propio interés percibido por los actores; c- El comportamiento es el resultado de un proceso que implica una elección consciente; d- El individuo es el actor básico en una sociedad; e- Los actores poseen ordenes de preferencia que son estables y consistentes; f- Dadas determinadas opciones, los actores eligen la alternativa que les proporciona la máxima utilidad esperada; y g- Los actores poseen información exhaustiva tanto de las alternativas disponibles como de las probables consecuencias de sus elecciones.

⁷ Vg., entre los considerandos del Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, se proclama: “Que para lograr el saneamiento de las Instituciones debe darse lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.” Para ahondar en el decálogo gubernamental plasmado en este decreto, véase: Bruno, Marcelo, y otros: “La participación política y el acceso a la información, herramientas para mejorar la

En lo que a la Iniciativa Popular se refiere, ello se advierte en el desinterés en la remoción de los incentivos selectivos negativos que significan los obstáculos procedimentales por los que esta herramienta participativa debe transcurrir, los que impiden toda posibilidad que la participación sea continua y sin gravosos impedimentos formales. En cuanto a la Consulta Popular, hay una evidente ausencia de la misma en el temario de la agenda pública nacional.

2.- LA LOGICA DEL FREE-RIDER Y LOS INCENTIVOS SELECTIVOS

Las consecuencias empíricas del enfoque de la acción racional y el individualismo metodológico fueron exhaustivamente estudiadas hace más de medio siglo por toda una corriente ligada a la teoría económica de la democracia, con precursores como Downs y Olson,⁸ quienes se dedicaron a ponderar cómo la racionalidad estratégica del individuo⁹ opera en la relación costo/beneficio de la ecuación participativa.

calidad institucional. Comentarios al decreto n° 1172/2003.” En Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Año XXVII -315, pp- 91 a 113.

⁸ Downs, Anthony: “*An economic theory of democracy.*” Harper Collins Publishers, 1957, y Olson, Mancur: “*The logic of collective action. Public goods and the theory of groups.*” Harvard University Press, 1965. Para una visión general de esta perspectiva, y sus aplicaciones al proceso político argentino, véase: Acuña, Carlos H: “Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (reflexiones a partir del pacto constitucional en Argentina)”. En Acuña (comp.) “La nueva matriz política argentina”. Nueva Visión, 1995, y Lodola, Germán: “Teoría de los juegos: enfoques y aplicaciones”. En Kvaternik, Eugenio (compilador): “Elementos para el análisis político. La Argentina y el cono sur en los ‘90””. Ed. Paidós, Ediciones Universidad del Salvador, 1998.

⁹ Como explica Acuña (Op. Cit.), por racionalidad se entiende un eficiente uso de los medios a disposición para alcanzar el objetivo buscado. Y por racionalidad estratégica se entiende aquella que, en oposición a la paramétrica, no asume como parámetro dado y constante el comportamiento de los otros sino que considera tanto el comportamiento propio como el de los otros como variables. El despliegue de esta lógica ha sido bien ilustrado por la teoría de los juegos.

A nosotros nos interesa destacar aquí la paradoja planteada por Olson:¹⁰ a menudo se da por supuesto que si todos los miembros de un grupo de individuos tienen determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a lograr dicho interés. Pero si la ganancia obtenida por la acción colectiva se aplica a todos los miembros del grupo, aquellos que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que efectuaron su aportación personal. Vale la pena "dejar que lo haga otro", pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos para actuar a favor del grupo. Ante tal situación, **la paradoja consiste en que los grandes grupos, suponiendo que estén compuestos de individuos racionales, no actuarán a favor de sus intereses de grupo.**

Esta es la génesis de lo que gran parte de la teoría política contemporánea identifica como "**lógica del free-rider**", o "colado". El ejemplo típico que se utiliza para describir esta conducta es la de quien no paga un determinado servicio (vg., el autobús) obteniendo mediante su utilización, un beneficio neto mayor en relación a quien sí cumple con su obligación.

La estrategia dominante que consiste en "dejar que el otro haga el esfuerzo" puede ser revertida mediante diversos remedios. El más común de ellos e imprescindible para el proceso de socialización política, está marcado por la aparición de un tercer actor colocado por sobre los jugadores, con capacidad suficiente como para aumentar los costos de aquellos que traicionan el accionar colectivo.¹¹ Por ejemplo, para Hume, la acción colectiva debe ser encauzada por el Gobierno, quien fuerza a los hombres a buscar su propia ventaja mediante el acuerdo sobre cualquier fin o propósito común. De lo contrario, cada uno tratará de buscar un pretexto para librarse de la perturbación y gasto, dejando "todo el peso del asunto a los otros."¹²

¹⁰ Olson. Op. Cit., y en "Auge y decadencia de las naciones". Ed. Ariel, 1986, págs. 32 y súbs.

¹¹ En términos de Acuña, Carlos H. Op. Cit., págs. 119 y 120. Véase: De Jassay, Anthony: "*Social contract, free ride. A study of the public good problem*". Clarendon Press Oxford, 1989.

¹² Hume, David: "Tratado de la naturaleza humana. Ensayo para introducir el método del razonamiento humano en los asuntos morales". Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 347.

Olson explica la participación individual en la generación del bien colectivo apelando a la noción de ***incentivo selectivo***.

Para él, un incentivo selectivo “es el que se aplica selectivamente a los individuos, según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo. Los incentivos selectivos pueden ser de tipo negativo o positivo. Puede tratarse, por ejemplo, de una pérdida o de un castigo impuesto únicamente a aquellos que no ayudan a proporcionar el bien colectivo.”¹³

“Los incentivos selectivos positivos...también son frecuentes (...). Existen muchas organizaciones con clientes urbanos que brindan incentivos selectivos...en forma de políticas de seguros, publicaciones, tarifas aéreas para viajes en grupo y otros bienes privados que sólo están a disposición de sus miembros.”¹⁴

Cabe aclarar que Olson focaliza su análisis en la generación de bienes colectivos por parte de determinados grupos de la sociedad civil, y no en los incentivos selectivos generados desde el aparato estatal.

Valiéndose de estas nociones, Olson plantea como principio general que, en igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, ***el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo***, de modo que ***los grandes grupos necesitan más férreamente de incentivos selectivos que los pequeños***, puesto que en éstos últimos la lógica del free-rider puede ser fácilmente detectable y cobran mayor peso incentivos selectivos adicionales de carácter social como la censura, el compañerismo, el ostracismo, etc.

¹³ Olson, Mancur: “Auge...”. Op. Cit., pág. 37.

¹⁴ Idem, pág. 39.

Utilizando este marco de referencia teórico, nos abocaremos en los próximos apartados al análisis de la **Iniciativa y Consulta populares** teniendo en cuenta el **disímil modelo de institucionalización participativa que proponen**, a los fines de evaluar sus características centrales y el peso específico que han tenido en el sistema político argentino desde el momento de su incorporación en el texto constitucional hasta el presente.

3.- INICIATIVA POPULAR

Ampliamente acogida en el continente, tanto en el derecho interno como en el internacional,¹⁵ en nuestro país ha sido reconocida en forma indirecta.¹⁶ Concretamente, el art. 39 establece que *“los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses”*.

Este derecho fue reglamentado con la sanción de la Ley 24.747, cuyos requerimientos centrales se encuentran en su art. 5, el cual establece que la iniciativa popular debe deducirse por escrito y contener:

- a) La petición redactada en forma de ley en términos claros;
- b) Una exposición de motivos fundada;
- c) Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa;

¹⁵ Especialmente mediante la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la OEA en 2001. Su art. 6 establece que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”

¹⁶ En la modalidad directa, se otorga a los ciudadanos el derecho de exigir una consulta popular sobre determinados temas legislativos. Este mecanismo lo podemos encontrar, vg. , en el Estado de California, EUA.

d) Descripción de los gastos y origen de los fondos previstos para su ejecución, de cómo se recibieron donaciones y demás orígenes de los recursos gastados;

g) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.

h) El proyecto debe ser presentado ante el Defensor del Pueblo, quien debe prestar su conformidad. Una vez consentida la propuesta, se comienza con la recolección de firmas.

Conforme el art. 6, la verificación que debe realizar el Defensor del Pueblo consiste en establecer si el resumen impreso del proyecto de ley que consta en la planilla de recolección de firmas, contiene la información esencial del referido proyecto que se le remite. Asimismo, si no se refiere a una de las materias prohibidas por el art. 39 de la CN. Por lo tanto, no le corresponde expedirse acerca de las razones de oportunidad, mérito y conveniencia del proyecto de ley que se pretende remitir al Congreso mediante el procedimiento de iniciativa popular.

La ley establece que para suscribir una iniciativa popular en el ámbito nacional, debe contarse con un número de adherentes empadronados, mayores de 18 años, con dos limitaciones:

1) Una de tipo cuantitativo: se debe contar con el 1,5% de al menos 6 distritos electorales (es decir, una cifra que supera ampliamente las 350.000 firmas).

2) Otra cualitativa: según su art. 3, no podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto, y materia penal.

Desde el momento de su sanción, esta ley norma ha merecido críticas desde diversos ámbitos y se han presentado numerosos proyectos de reforma de la misma. Las observaciones han coincidido especialmente en cuanto a que, a priori, sus requisitos tornarían

oneroso y dificultoso el procedimiento encaminado a la presentación del proyecto.¹⁷

En un texto en donde la Organización de la Sociedad Civil (en adelante, OSC) *Poder Ciudadano* vuelca la experiencia de las iniciativas populares por ella patrocinadas, en los casos *Jubilemos los privilegios* y *El hambre más urgente*, ambas de 2002 (ésta última junto con el *Grupo Sophia*),¹⁸ se han identificado seis etapas necesarias para la implementación de esta herramienta participativa, a saber:

- *Diagnóstico y decisión,*
- *Definición de la metodología de trabajo,*
- *Decisión y articulación del texto de la iniciativa,*
- *Presentación ante el defensor del pueblo,*
- *Movilización, publicidad y alianza con medios de comunicación para darle visibilidad pública al proyecto, y*
- *Campaña de recolección de firmas.*

Para un exitoso tránsito por estos pasos conducentes a la implementación de la iniciativa popular, al menos en los primeros cuatro de ellos, se requiere de la asistencia de personal idóneo y de una infraestructura adecuada. Todo lo cual difícilmente pueda ser llevado a cabo sin un sólido financiamiento.

¹⁷ Véase: Sabsay, Daniel A., y Onaindia, José M.: “La Constitución de los argentinos”. Ed. Errepar, Bs. As., 1998, págs. 143 y subs. También desde el punto de vista politológico, en su momento se dijo que “la efectividad de estos institutos de participación en macro-decisiones públicas depende de un diseño que no estaba siquiera entre las alternativas a discutir para la mayor parte de los convencionales. La fórmula aprobada es al respecto irrelevante, y para incorporarla en esos términos no era necesaria la reforma constitucional.” Cf. Colombo, Ariel: “Iniciativa y Consulta Populares. Aspectos institucionales y teóricos”. En Revista Agora, 1995, número 2, pág. 135.

¹⁸ Sobre este tema, ver: Poder Ciudadano: “Herramientas para la participación ciudadana”. Area Construcción de Ciudadanía. Bs. As., 2005, págs. 60 a 79; y CELS, Universidad de San Andrés, y FLACSO: “Herramientas para la selección y gestión de proyectos.” Iniciativas para el fortalecimiento democrático y social. Bs. As., 2005.

Es claro que tal esfuerzo sólo puede ser aplicado a casos puntuales y esporádicos, por la obvia razón del tiempo que insumirá cada una de las iniciativas.

A ello hay que agregar que toda la energía realizada puede ser estéril, en virtud de un aspecto imprescindible de la normativa analizada: el rechazo legislativo del proyecto de iniciativa popular es inapelable, no admitiéndose recurso alguno (art. 9), lo que podría tornar en ilusorio a este derecho.¹⁹

Por estos aspectos que mencionamos, desde el sector académico se ha fagocitado su reforma en miras de hacerla más accesible. Bajo el auspicio del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), la Universidad de San Andrés, y FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) se ha impulsado -en el marco del programa "Experiencias de fortalecimiento democrático y social"- la iniciativa "Fortaleciendo la democracia mediante el desarrollo de la Iniciativa Popular en Argentina", que fue implementada exhaustivamente por tres organizaciones no gubernamentales (*Era Digital, Ciudadanos por el Cambio, y Hagamos Algo*).²⁰

¹⁹ Además, en palabras de Bidart Campos: "Ni la Constitución ni la ley prevén qué ocurre si el congreso no se expide en el plazo de doce meses señalado en el art. 39 constitucional; no nos cabe duda que de ocurrir tal situación estaríamos ante una inconstitucionalidad por omisión." En "Manual de la Constitución reformada". Ed. Ediar, 1998, pág. 273. En igual sentido, Ekmekdjian sostuvo: "Claro está que este privilegio que el art. 39 otorga a los ciudadanos particulares es más aparente que real, ya que la obligación del Congreso de pronunciarse al respecto en un plazo de doce meses, no trae aparejada una sanción para el caso de incumplimiento, razón por la cual ésa no es una obligación jurídicamente exigible". En: "Tratado de derecho constitucional". Tomo II; Ed. Desalma, 1995, pág. 618. Empero, este es un ítem que no estuvo ausente de las discusiones de la Convención Constituyente, adoptándose finalmente un criterio que nuevamente nos remite a una teoría racional de la Opinión Pública (ver cita n° 6). En caso que el Congreso no se expida: "...habrá una sanción pública y política que tendrá que someterse a la opinión pública...". ("Diario de Sesiones". Op. Cit.).

²⁰ Arguello, Gonzalo (Director): "La Iniciativa Popular en la Argentina y en el Mundo. Una base para determinar la calidad del procedimiento y definir un diseño óptimo de esta herramienta". En www.iniciativapopular.org. Luego de un profundo análisis realizaron las siguientes propuestas que vale reproducir: -mejorar la difusión de la herramienta y las iniciativas populares particulares desde el Estado; - que los CGP (Centros de Gestión y Participación) capaciten empleados que se ocupen de difundir y

Según este estudio, los dos proyectos auspiciados por Poder Ciudadano (*El Hambre más urgente y Jubilemos los Privilegios*) “alcanzaron tratamiento parlamentario sin haber pasado por el control de firmas, o sin haber terminado el proceso de control por parte de la Justicia Electoral. **La presión mediática fue lo suficientemente poderosa como para no tener que esperar el control de las firmas.**”

“Ninguno de los proyectos restantes pudo reunir la cantidad de firmas necesarias para ser presentados en el Congreso. En general es muy difícil lograr reunir el 1,5% de firmas en 6 distritos, ya que las organizaciones impulsoras, salvo contadas excepciones, no tienen estructuras de alcance nacional. Sus áreas de acción se reducen a uno o dos distritos como máximo.”²¹

No obstante, estas campañas motivaron la creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (Ley 25.724), cuyo funcionamiento, hasta donde nosotros sabemos, aun está en ciernes.

El 8 de Septiembre de 2004, la Cámara de Diputados sancionó el proyecto de reforma de la Ley 24.747 (presentado en el marco del proyecto “Iniciativas”), cuyos propósitos centrales fueron:²²

promover la participación ciudadana y las iniciativas populares vigentes; formar a los funcionarios públicos; que apenas se presenten los proyectos de iniciativa popular ante la Dirección de Participación de la Legislatura, sean explicados en el recinto, para que los legisladores conozcan las iniciativas que están circulando; -que las Comisiones de la Legislatura realicen un seguimiento de las iniciativas populares cuyos temas se relacionen con sus competencias; que no todos los proyectos tengan iguales requisitos. Cuando los proyectos sean barriales o no afecten a todo el distrito, las exigencias deberían ser menores; - deben entrar en funcionamiento las comunas. Dentro de cada comuna se debe trabajar con el gobierno y crear redes de ONGs para implementar el mecanismo de iniciativa popular; -que exista una relación entre la materia de la iniciativa popular y la franja de población cuyo apoyo se requiere; -que se extienda el plazo para la recolección de firmas, que actualmente es de 12 meses.

²¹ Idem., pág. 33. El destacado es nuestro.

²² El proyecto puede consultarse en: Senado de la Nación, Secretaría Parlamentaria: “Diario de Asuntos Tratados”. N° 181, año XX, Período 122, Lunes 13 de Septiembre. Dirección de Publicaciones, Buenos Aires, 2004, págs. 4507 a 4509.

- Reducir la cantidad de firmas del 1,5% al 1% del padrón nacional
- Establecer un plazo máximo para la recolección de firmas de 18 meses, prorrogables por dos meses.
- Promover la difusión por parte del Estado de toda iniciativa que haya reunido el 20% de las firmas necesarias (previa verificación del 1% de las mismas). La misma deberá efectivizarse en la radio, televisión y página de Internet estatales.
- Crear, a instancias de la Cámara de Diputados, una oficina de atención y asesoramiento al ciudadano que promueva el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley.
- Incorporar iniciativas que impliquen asignación de recursos.
- Reemplazo del Defensor del Pueblo como instancia previa revisora, por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

En 1º de marzo de 2006 este proyecto perdió estado parlamentario, luego de más de un año de permanecer por más de un año sin el debido tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales.

De acuerdo a la Ley de Caducidad, ya ha transcurrido el plazo reglamentario para su tratamiento en el Senado a través de la respectiva Comisión, por lo que ha sido archivado y devuelto a la Cámara de origen.

Debemos puntualizar la falta de voluntad política del poder político en nutrirse de las experiencias y recomendaciones de quienes han intentado dotar de algún sentido práctico a alguna de estas herramientas participativas.

Indicador de ello ha sido el no tratamiento en el Senado del proyecto de reforma a la ley que reglamenta la Iniciativa Popular: recordemos que la agenda de los temas a tratar la definen los propios miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales, en su mayoría oficialistas; esta es una tarea políticamente delicada, puesto que los asuntos sobre los que entienden tienen, en su mayoría, repercusiones políticas, y porque además posee competencia en juicio político.

Y aquí reside el núcleo de la cuestión que planteamos al comienzo de este artículo sobre la falta de voluntad política en la materia: durante el tiempo en que estuvo el proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales, la misma decidió avocarse al juicio político del entonces juez de la Corte Suprema Antonio Boggiano, con lo cual el resto de los temas pasaron a ocupar un segundo plano.

De este modo podemos observar ***el accionar de un poder político más preocupado por finiquitar el trámite legislativo del proceso de remoción de los jueces de la Corte emparentados con el menemismo,²³ que por activar procesos participativos institucionalizados.***

3.1 ACTUACION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

Como mencionamos más arriba, el proyecto debe ser presentado ante el Defensor del Pueblo, quien debe prestar su conformidad, en un plazo no superior a diez días previo a la circulación y recolección de firmas, la que sólo puede iniciarse una vez consentida la propuesta.

Conforme el art. 6, la verificación que debe realizar el Defensor del Pueblo consiste en establecer si el resumen impreso del proyecto

²³ Esta cuestión fue estudiada en: Bercholz, Jorge y Sancari, Sebastián: "La Corte Suprema y su importancia para el sistema político en Argentina." Ed. Ediar, Bs. As., 2006. Para ahondar en el trámite parlamentario del juicio político a Boggiano, véase: Gelli, María Angélica, y Sancinetti, Marcelo: "Juicio Político. Garantías del acusado y garantías del Poder Judicial frente al poder político. La defensa del juez Antonio Boggiano." Ed. Depalma, Bs. As., 2005.

de ley que consta en la planilla de recolección de firmas, contiene la información esencial del referido proyecto que se le remite. Asimismo, si no se refiere a una de las materias prohibidas por el art. 39 de la CN. Por lo tanto, no le corresponde expedirse acerca de las razones de oportunidad, mérito y conveniencia del proyecto de ley que se pretende remitir al Congreso mediante el procedimiento de iniciativa popular.

Hay un dato que nos permite contrastar empíricamente cómo ha funcionado este instituto: a la fecha se la defensoría del pueblo ha informado sobre la presentación de tan sólo 16 iniciativas populares desde la sanción de la ley 16.747. Observemos el siguiente cuadro:

Cuadro: Iniciativas Populares presentadas ante el Defensor del Pueblo a partir de la sanción de la ley 24.747, según fecha de presentación, propósito y promotores de las mismas.

<i>Fecha de Presentación</i>	<i>Propósito</i>	<i>Promotores</i>
21/02/01	Promoción de iniciativa popular	Rodolfo Daer (CGT)
20/07/01	Obtener la declaración de interés nacional a la iniciativa popular de Unidad Nacional	Alberto Haber Ruth Rapoport Modesto Rodríguez Hugo Scolari

Fecha de Presentación	Propósito	Promotores
		(Participación Libre Por la Unidad y la Solidaridad)
21/03/02	Derogación de jubilaciones de privilegio	Luis Majul
25/03/02	Recambio y transparencia política	Juan Carlos Rago
16/09/02	Programa de desarrollo infantil	Luis Moreno Ocampo Juan Carr Horacio Rodríguez Larreta
18/11/02	Derogación de las leyes N° 25.344, 25.557, 25.561 y 25.562	Pablo Mosca (Federación Argentina de Colegios de Abogados)
05/12/02	Refinanciación de deudas por créditos con garantía hipotecaria.	Raúl Enrique Vivas (CGE)
06/12/02	Reactivación del trabajo y consumo interno	Carlos Bustos (Ciudadanos Sin Temor)

Fecha de Presentación	Propósito	Promotores
10/12/02	Deudores hipotecarios	Gustavo Sava
12/12/03	Deuda Externa Argentina	María Elena Jiménez (Red Solidaria)
24/04/03	Marco regulatorio del gas licuado de petróleo.	Rubén Schöler (Asociación Deco 2000) Horacio Ghisio
25/06/03	Participación de los usuarios en los organismos de regulación y/o control de servicios públicos privatizados	Jorge Casabe
31/07/03	Bachillerato para adultos	Jorge Nicolás Yannarella

Fecha de Presentación	Propósito	Promotores
31/08/04	Educación de la metodología de la no violencia	Victor Piccininni (Asociación Civil La Comunidad)
12/01/05	Establecer el 1º de Diciembre como día nacional de conmemoración de los muertos por la subversión	Leandro Viotto Romano
13/06/05	Convocatoria de la Comisión permanente de concertación prevista por el art. 35 de la ley 23.661	Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico (CAME)

Fuente: Cuadro elaborado por el autor, según datos suministrados por el Defensor del Pueblo de la Nación, actualizados al 10/8/2006.

4.- EL ROL DE LAS OSC EN LA GENERACION DE INCENTIVOS SELECTIVOS

La valiosa experiencia realizada por *Poder Ciudadano* demuestra que no estaban equivocados quienes habían criticado la técnica legislativa de la Ley de Acción Pública, puesto que, en términos empíricos, aparece como una fenomenal ***usina de incentivos selectivos negativos***, desde que es *mecanismo laberíntico y complejo de articular, que no promueve una participación expedita y ágil, y que requiere de una organización e infraestructuras de tal entidad que la convierten en una acción engorrosa, cuya concreción va concatenada con la generación de sustanciales incentivos selectivos positivos por parte de la sociedad civil.*

Por otra parte, se ha evidenciado la necesidad de contar con una alianza estratégica entre los promotores de la iniciativa y determinados medios masivos de comunicación en su función de *agenda setting*, para que las iniciativas populares reseñadas aquí tuviesen algún grado de receptividad en los decisores políticos.²⁴

Según reflexiona una coordinadora de *Poder Ciudadano*:

*“Si la iniciativa popular sólo puede ser ejercida por una organización como Poder Ciudadano, y sólo cuando se logra una alianza con un medio de comunicación poderoso, entonces la iniciativa popular no está al alcance de todos y no se trata de un instrumento democrático”.*²⁵

Esta aseveración merece ser revisada:

El ciclo por el cual los ciudadanos pretenden ser actores identificables y concretos se produce a través de una vasta y compleja

²⁴ Sabido es que los medios masivos pueden no tener éxito en cuanto a decirnos qué pensar, pero tienen un sorprendente éxito en cuanto a decirnos *en qué* pensar. Véase vg., McCombs, Maxwell, y Shaw, Donald: “The agenda setting function of mass media”, en *Public Opinion Quarterly*, N° 36, 1972.

²⁵ Declaraciones de María Batch. Fuente tomada de “La Iniciativa Popular...”, Op. Cit., pág. 33, el resaltado es nuestro.

red asociativa. De este entramado de organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, **de asociación voluntaria** y con ciertos mecanismos de autogobierno, las OSC son uno de los emergentes que mayor relevancia han cobrado en los últimos años; junto a ellas conviven un sustancial número de formas asociativas más o menos informales, aglutinadoras de intereses y propósitos en común, que buscan también algún acceso a los centros de decisión política.

Los datos expuestos más arriba nos permiten concluir que la iniciativa popular, si bien ha sido frecuentemente diseñada y promovida frecuentemente por una OSC, no fue éste el único camino, ya que también se la ha pretendido llevar a cabo desde el ámbito sindical (CGT), asociaciones profesionales (CGE, CAME), asociaciones informales (Romano, Sava), ciudadanos particulares (Yannarella, Rago), e incluso desde el ámbito legislativo (Casabe).

En todo caso, la necesaria intervención de una OSC (en alianza con algún medio de comunicación) no necesariamente indica que no sea un instrumento democrático, porque a pesar de los problemas de legitimación que su actuación puede suscitar, la presencia y florecimiento de OSC da lugar a la gestación de aleccionadoras instancias de participación ciudadana a la postre fortalecedoras del sistema político, tendiendo un puente entre la democracia representativa y la participativa.

Hemos visto que el presupuesto de la racionalidad en la acción colectiva está ligado a la lógica del free-rider.

Este problema puede ser resuelto de una manera institucionalizada, ocupando el Estado un rol preponderante en la generación de incentivos selectivos –fundamentalmente positivos– en la promoción y apertura de canales participativos que permitan un acercamiento entre la ciudadanía y los centros de toma de decisiones del poder político.

A la vez que estas vías de promoción institucionalizada deberían complementarse con la construcción de espacios participativos

genuinos, autónomos y permanentes, por parte de una sociedad civil que debería ser lo suficientemente robusta como para poder generar sus propios incentivos participativos.

Es en este punto en donde juegan un rol fundamental experiencias participativas de OSC, como las analizadas en los anteriores apartados. Mucho se ha dicho sobre el rol fundamental que ejercen en la construcción democrática entendida un sentido más amplio y profundo que el de la mera competencia electoral para integrar los cargos gubernamentales. Sin duda que **ellas son una importante fuente de incentivos selectivos positivos en su papel de reclutadoras de voluntades participativas.**

No obstante, en nuestro país aun tienen un incipiente desarrollo a lo que hay que sumar la indiferencia, resquemor o –en el peor de los casos- oposición por parte de los decisores políticos.

Por otro lado, no desconocemos que este nuevo canal de mediación entre la ciudadanía y los centros de decisión del poder político no está exento de ineludibles problemas de legitimidad que puede suscitar su actuación en la arena política.

Podemos preguntarnos con Grzybowski sobre la base de legitimidad, en el caso de la mayoría de las ONG, de los representantes que votan prioridades presupuestarias, y de los agentes que se sientan a las mesas de formulación y gestión de políticas.²⁶

Estas tensiones pueden incluso convertirse en la consolidación de OSC, más como canteras de formación de futuros dirigentes políticos y burócratas estatales, que como poleas de democratización del proceso de definición de políticas públicas.

Advierte De Michele (quien ha sido presidente de Poder Ciudadano y uno de los miembros fundadores de la Asociación por los

²⁶ Grzybowski, Cándido: “Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”. En: “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate”. PNUD, Bs. As., 2004, págs. 51-72.

Derechos Civiles de Argentina) que es hora de que las organizaciones no gubernamentales comiencen a reflexionar seriamente sobre una serie de cuestiones aun sin responder: ¿Siguen siendo independientes aquellas organizaciones que regularmente prestan sus cuadros técnicos al sector público?. ¿Deben en estos casos ser tratadas como simples grupos de interés que logran la captura de un sector del Estado?.²⁷

A su turno, Marta Oyhanarte, una de las fundadoras de “Poder Ciudadano” ha dicho:

“Es como si en las ONG subsistieran dos de los males profundos de la sociedad: el corporativismo y la partidocracia. La idea de no multiplicar los organismos sino de crear una especie de organización supra que permita convocar a personas eficientes lleva implícita la necesidad de sincerar un fracaso. Y el fracaso es que las organizaciones pueden subsistir con más facilidad como instituciones feudalizadas que siendo capaces de dar vida a algo nuevo, que no es una nueva institución sino un nuevo criterio.”²⁸

Estas son cuestiones que exceden el marco analítico que nos hemos propuesto aquí, pero cabe reforzar lo dicho anteriormente: las OSC contienen un elemento clave vitalizador, al permitir una combinación entre democracia participativa y representativa.²⁹ Generando incentivos selectivos positivos en la promoción de procesos participativos, y acumulando experiencia tanto en la formulación, implementación y control de las políticas públicas, como en el monitoreo del funcionamiento de las instituciones.³⁰

²⁷ En Basombrío I Carlos (Editor): “Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina”. IEP (Instituto de Estudios Peruanos), Lima, 2005, pág. 181.

²⁸ Idem, pág. 309.

²⁹ Grzybowski, Op. Cit.

³⁰ En este sentido es interesante la actividad realizada por la OSC “Poder Ciudadano” en el control de los actos de los departamentos del gobierno federal. Véase: “¿Cómo monitorear instituciones legislativas?. Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil” y “El Congreso bajo la lupa 2004”. Ambos editados por la Fundación Poder Ciudadano.

5.- LOS GRUPOS OLVIDADOS

Llegados a este punto surge una pregunta ineludible: ***¿Que sucede con aquellos individuos que no pertenecen a ninguna organización de la sociedad civil?, ¿qué incentivos selectivos positivos poseen para involucrarse y participar políticamente?***

Pues bien, la lógica del free-rider y la paradoja expuesta en el apartado 3 del presente, es especialmente aplicable a esta franja de la población.

Olson los denominaba "grupos olvidados", refiriéndose al sector mayoritario de la población que no pertenece a ningún grupo de presión ni de interés, ni actúa en ningún partido político. Según sus propios términos:

"Desafortunadamente, este es el tipo de grupo del cual menos se sabe, y del cual muy poco puede ser dicho. El tipo de grupo remanente es el grupo desorganizado, aquel que no posee *lobby* y no tiene vías de acción. Grupos de esta clase son los que mejor encajan con la principal argumentación de este libro. Ellos ilustran el punto central: los grupos latentes no tienen una tendencia voluntaria en actuar para conseguir sus intereses comunes."³¹

Esto es, **a falta de incentivos selectivos lo que predomina es la lógica del free-rider y la no cooperación en la consecución de bienes colectivos. Traducido al proceso político: desinterés en cualquier experiencia participativa más allá (o incluso) de la emisión apática del voto, consolidándose así un modelo de democracia formal y procedimental para unos pocos.**³²

³¹ Olson, Mancur: "*The logic...*". Op. Cit., pág. 165. La traducción es nuestra.

³² En términos de Grzybowski (Op. Cit.) "los invisibles" en las sociedades latinoamericanas son aquellos que no forman parte de las sociedades civiles simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social ni forma de lucha para afirmarse, defenderse y conquistar derechos y reconocimiento público.

Ello puede ayudar a explicar la baja significativa en la participación política en Argentina sufrida en los últimos años,³³ medida fundamentalmente por la anomia participativa, y el escaso nivel de compromiso en las organizaciones en las que se interviene.

Es por ello que entidades como las OSC y otras formas asociativas menos formales pero con estrategias funcionales de largo plazo, son vitales para la generación de incentivos que posibiliten la participación ciudadana continua en los asuntos públicos, ayudando a la integración de la sociedad civil y a la mejora en la performance de accountability, desde luego en sus dimensiones vertical electoral, y vertical de tipo societal, pero también auditando la horizontal.³⁴

6.- CONSULTA POPULAR

Como es sabido, esta herramienta participativa fue incorporada en el año 1994 en el art. 40 de la Constitución Nacional, a través de

³³ Aquí seguimos las mediciones de la Red Interamericana para la Democracia, citadas en Sancari, Sebastián. Op. Cit.

³⁴ El concepto de accountability fue desarrollado durante los últimos años por buena parte de la ciencia política. Aquí seguimos la clásica distinción de Guillermo O'Donnell: *vertical electoral*, refiere a las elecciones limpias e institucionalizadas; *vertical, de tipo societal*, es la ejercida por individuos o grupos con el objetivo de movilizar al sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos (en el último lustro hemos tenido la experiencia del “festival de amparos” judiciales que remite a este tipo de control societal); *horizontal*, se produce cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del Estado, actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales. Para adentrarse en el vasto desarrollo analítico de O' Donnell sobre este tema, recomendamos consultar: “Otra institucionalización”. Revista Agora, Año 3, nº 5, pp. 5-28; “Accountability horizontal”. Revista Agora, Año 4, nº 8, pp. 5-34; y “Notas sobre la democracia en América Latina”. En: “La democracia...” PNUD. Op. Cit.

una confusa técnica legislativa, advertida por un importante sector de la doctrina³⁵

Tanto la Constitución como la Ley 25.432 que reglamenta este instituto, contemplan dos clases de consulta: *vinculante* y *no vinculante*, y cuyos rasgos salientes son:

-Vinculante: el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante un determinado proyecto de ley. El voto de la ciudadanía es obligatorio, requiriéndose no menos del 35% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional.

-No vinculante: está contemplado para todo asunto de interés general para la Nación, no siendo obligatorio el voto de la ciudadanía.

No existen antecedentes de consultas populares en el orden federal, a excepción de una de tipo no vinculante que fue llamada por el Poder Ejecutivo en 1984 sobre el Beagle, en conflicto con Chile.

Es sumamente importante poner de manifiesto el **disímil modelo de institucionalización participativa que promueve la Consulta Popular en relación a la Iniciativa Popular.**

Mientras que ésta última permite que los distintos ciudadanos y grupos de la sociedad civil tomen la iniciativa en las propuestas de injerencia y/o control de políticas públicas, activando el funcionamiento (aunque engorroso, como hemos visto) de todo un engranaje por parte de determinadas agencias públicas, la Consulta sólo tiene lugar en tanto provenga a iniciativa del poder político, sea sólo del Congreso de la Nación, para la consulta vinculante, o bien desde el Congreso o el Presidente de la Nación, en el caso de la no vinculante.

Si traducimos esto al lenguaje jurídico podríamos afirmar que ***mientras en la Iniciativa Popular la ciudadanía es parte actora***

³⁵ Ekmekdjian, vg., ha dicho que la norma confunde referéndum y plebiscito, denominando a ambos “consulta popular”. En “Manual...”. Op. Cit., pág. 624. También: Pizzolo, Calógero: “Constitución Nacional”. Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2002, pág. 441.

e impulsora del proceso participativo; en la Consulta Popular es a la inversa; es decir, la ciudadanía es consultada sobre determinadas cuestiones planteadas por el poder político, vinculantes o no al arbitrio del mismo; con lo cual es claro que ocuparía un rol pasivo en el diseño institucional participativo.

Es por ello que **el esquema olsoneano planteado al comienzo de este trabajo parece más ajustado a la Iniciativa Popular**, aunque también podría ser perfectamente contrastable en el caso de la Consulta, ya que una vez iniciado su procedimiento, cabe esperar (tal como ya sucedió en el caso del Beagle, o durante 1993 cuando estuvo por celebrarse un referéndum sobre la reforma constitucional) que el debate público generado según la temática elegida de lugar a un entramado organizativo generador de incentivos selectivos positivos para la participación ciudadana, tanto en los meses previos a la fecha fijada para su realización, como luego de efectuada la misma.

Teniendo en miras las prescripciones que deberían ser cumplidas, nos preguntamos si un Estado, aun en emergencia, puede incorporar en su agenda la implementación de un proceso excesivamente oneroso, tanto en términos económicos como en el tiempo que insumiría su ejecución.

Basta con atender a que: en cualquiera de las dos clases de consultas se requiere la aprobación con el voto de la mayoría absoluta de miembros presentes en cada Cámara; el Estado debe permitir a los partidos políticos el acceso gratuito a los medios masivos de comunicación para realizar campañas de propaganda; las erogaciones derivadas de su ejecución deben ser afectadas al crédito previsto anualmente al presupuesto nacional, entre otras disposiciones que conspiran gravemente contra su viabilidad. Además, **debe darse en un ámbito que posibilite un transparente e igualitario acceso a la información, sin el cual quedaría en mera virtualidad toda pretensión de racionalidad en la toma de decisiones colectivas.**

Hasta el presente, no ha tenido ningún tipo de aplicación.

En plan de teorizar sobre alguno de los conflictos que podría acarrear su funcionamiento, hay dos cuestiones que nos parecen centrales a la hora de pensar en el diseño y funcionamiento de este instituto:

1- La *formulación de la pregunta a la ciudadanía*. La literatura es abundante en torno a las posibilidades de manipulación a las que se presta esta cuestión y cómo el orden y modo de plantear las preguntas inciden en las respuestas.³⁶ En cuanto a la Consulta Popular se ha dicho que "si se vota por 'sí' o por 'no' se corre el riesgo en el primer caso de entregar un 'cheque en blanco' al gobierno cuanto más difusa es la propuesta, y en el segundo, de comprometer la continuidad de su gestión. Las preguntas no son neutrales, y un pequeño cambio en las mismas sugiere una respuesta totalmente diferente."³⁷

En caso de aplicarse, sería deseable que desde el Estado se promueva la intervención de algún órgano de control especializado y ajeno a los promotores de la misma, como vg., el defensor del pueblo, una comisión de expertos destinada a tal fin, etc.

2- Siguiendo a Colombo,³⁸ pensamos que si bien se podría objetar que las prácticas refrendarias debilitan institucionalmente a la democracia al deslizarla hacia el plebiscitarismo, pensamos que aumentan masivamente el número de jugadores implicados en la toma de decisiones, ampliando sustancialmente el ciclo de aprendizaje político más allá de las épocas electorales.

³⁶ Ello ha sido plenamente corroborado en una encuesta llevada a cabo a los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires. Véase: Bercholz, Jorge: "Opinión pública y medios de comunicación. Nuevas cuestiones." Ed. La Ley, Bs. As., 2003.

³⁷ Cf. Colombo, Ariel. Op. Cit., pág. 147.

³⁸ Idem, págs. 155 y 156.

7.- CONSIDERACIONES FINALES

En los 12 años transcurridos desde la recepción normativa de los canales participativos que hemos analizado, ninguno de ellos ha sido aplicado aún *strictu sensu*. Sólo dos campañas llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales que promovieron masivamente la iniciativa popular y cuya experiencia fue el principal sustento de posteriores proyectos para perfeccionar su instrumentación.

Este cuadro de situación, sumado al inexistente interés en la Consulta Popular, nos lleva a pensar en que quedan en meras declaraciones formales dos herramientas participativas consagradas en la Constitución Nacional y reglamentadas por el Congreso de la Nación, que de ser adecuadamente instrumentadas, contribuirían a reforzar la legitimidad del sistema político, fomentando una participación responsable en los asuntos públicos.

La consagración constitucional y normativa de determinados institutos participativos debe ir acompañada de incentivos selectivos positivos que fomenten su utilización por parte de la ciudadanía.

Es superfluo suponer que la sociedad se involucrará activa y responsablemente en el debate sobre la generación y control de políticas públicas por la mera presencia normativa de determinadas herramientas participativas.

Si desde las esferas estatales los incentivos son sólo de tipo negativo, de desaliento de la participación institucionalizada, el ímpetu participativo, especialmente en los sectores medios urbanos, estará inevitablemente ligado a determinados episodios excepcionales, la mayoría de ellos exacerbados por la protesta social.³⁹

³⁹ Sobre este punto puede consultarse: Carnota, Walter F., y Maraniello, Patricio A.: “Participación Ciudadana”. El Derecho, Colección Académica, Bs. As., 2006.

Desde este lugar académico queremos hacer una sencilla contribución para la promoción de la participación política institucionalizada, la que esperamos sea bien acogida por un gobierno al que seguramente le interesa bajar los niveles de protesta social y, parafraseando a Gargarella, facilitar la activación de espacios institucionales para el desarrollo de un *debate público robusto*, en donde puedan canalizarse las demandas y, en última instancia, generarse incentivos selectivos positivos para la solución de los conflictos sociales: el gobierno nacional podría enviar (en forma análoga a EUA), un breve manual explicativo semestral a los empadronados, que contenga un detalle de la propuesta, los gastos que han tenido los impulsores y sus oponentes, y una síntesis del estado actual del debate sobre la cuestión, de aquellas iniciativas populares que hayan superado el control por parte del Defensor del Pueblo.

Consideramos que todo recurso que el Estado asigne para la incentivación positiva de estos valiosos canales de participación y formación cívica, debe ser entendido como un ítem más del crédito educativo del cual la ciudadanía toda es acreedora.