



Participación Ciudadana
en la Gestión Pública

Módulo 1
Participación Ciudadana
y Políticas Públicas

Unidad 1.1
Mecanismos
constitucionales de
participación ciudadana





Autora: María Mercedes Di Virgilio

Tutora del Curso: María Fernanda Potenza Dal Masetto

Coordinadora del Curso: María Mercedes Di Virgilio

7^{ma} Edición
Febrero 2013

Este documento es propiedad intelectual del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Cualquier reproducción parcial o total de este documento debe ser informada a: PID-INDES@iadb.org

Índice

Módulo 1: Participación ciudadana y políticas públicas	4
Unidad 1.1: Mecanismos constitucionales de participación ciudadana	4
La noción de participación ciudadana	5
Enfoques sobre participación ciudadana y desafíos para el gerente público	8
La participación como proceso situado	8
La participación como proceso conflictivo.....	10
La participación como proceso argumentativo	12
La participación como práctica instituyente	13
Mecanismos constitucionales de participación ciudadana.....	15
Clasificación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana	19
Carácter vinculante del resultado.....	19
Alcance	19
Función que cumplen	20
Ámbito de aplicación	21
En síntesis...	25
Bibliografía	26

Módulo 1: Participación ciudadana y políticas públicas

Objetivo general del módulo

- Proveer una definición operativa de la noción de participación ciudadana que nos permita encuadrar los procesos de involucramiento de la ciudadanía en el centro del proceso de implementación de las políticas públicas.

Unidad 1.1: Mecanismos constitucionales de participación ciudadana

Objetivos

- Reconocer la noción de participación ciudadana.
- Identificar los mecanismos constitucionales de participación ciudadana que facilitan el desarrollo de procesos participativos.
- Analizar críticamente la aplicación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana en los países de América Latina.

Durante las últimas décadas, la idea de *participación ciudadana* se institucionalizó como principio de formulación de las políticas públicas. Reclamada como *mandato* de los organismos multilaterales de crédito, reconocida como *derecho* en diferentes cuerpos normativos de los países de América Latina, incorporada como *componente* por los organismos gubernamentales en el diseño y la ejecución de las políticas sociales y demandada por ONGs, organizaciones sociales y por la población en general, desde diferentes discursos y perspectivas se incentiva la intervención de la ciudadanía en las actividades pública. En

este marco, nos proponemos *tratar, desde una perspectiva operativa, aquellas cuestiones que es necesario considerar al momento de analizar, proponer y gestionar la participación en el marco de la implementación de políticas y programas públicos*. Iniciaremos este recorrido, entonces, revisando qué entendemos por participación ciudadana y cuáles son los mecanismos y dispositivos previstos formalmente que facilitan el desarrollo de procesos participativos.

La noción de participación ciudadana

La noción de *participación ciudadana* en políticas y programas públicos supone reconocer la articulación de una *lógica de actuación individual y una colectiva en un ámbito público*. La participación supone la decisión de un individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de sopesar si los *costos* de dicha participación (tiempo, esfuerzo personal, perjuicio por dejar de realizar otras actividades) superan o no el valor que asigna al beneficio (material o simbólico) que espera obtener. Sin embargo, la participación trasciende el acto individual. *Su efectividad depende de que dichas voluntades individuales se articulen en una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva* (Guimaraes, s/f: 9 ss).

La participación ciudadana implica, entonces, reconocer:

- la existencia de un acto de voluntad individual de participar
- articulado en una acción colectiva y organizada
- e inscripto en un espacio de articulación en el que se procesan decisiones acerca de procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan la vida cotidiana de los actores involucrados.

La participación ciudadana puede ser considerada tanto como un *objetivo en sí mismo*, como así también un *medio para la obtención de otro tipo de objetivos* e, incluso, como un *recurso*.

En el espectro de concepciones acerca de este concepto, hay quienes la consideran como *recurso* local para la sobrevivencia de la pobreza mientras que otros la entienden como un *medio* idóneo para orientar la transformación social a partir de lo local (Oakley, 1991). Asimismo, numerosos autores coinciden en señalar la distinción entre la participación ciudadana concebida como *medio*, de la participación concebida como *fin*. Morgan (2001), por ejemplo, denomina a la primera como *perspectiva utilitaria de la participación: como medio*, la participación ciudadana es utilizada para alcanzar los objetivos definidos por las instituciones, como una alternativa estratégica emergencial o de intervenciones prioritarias para completar los recursos institucionales. La *participación concebida como fin*, en la medida en que reconoce el derecho de la población a participar en la toma de decisiones, amplía el espacio democrático en las instituciones.¹

En este curso, y a fin de fijar un horizonte hacia el cual orientar nuestras intervenciones, recuperamos la *vertiente institucional* de la definición de la participación ciudadana. Siguiendo a Cunill Grau (1991), planteamos que la participación ciudadana se refiere a las “experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”. Constituye, asimismo, “un medio de socialización de la política” que supone la apertura de espacios

¹ Diversos autores destacan el potencial de la participación como herramienta de la práctica política en sentido amplio. La participación es consustancial a la democracia. Sin embargo, tal como señala Ziccardi (2004), las formas de representación que se sustentan en el voto no siempre garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados. Frente a esto, parece necesario promover la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad para la gestión de los asuntos públicos.

y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Cunil Grau, 1991:263).

La participación ciudadana supone la existencia de:

- individuos y los grupos que intervienen en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales,
- espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales,
- e instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

Finalmente, cabe mencionar que la participación reconoce *diferentes orígenes*. Por un lado, remite a una acción participativa en la que los individuos y los grupos toman parte en los asuntos públicos a través de la *convocatoria estatal* y de la intervención en los espacios institucionales. Por otro lado, remite a *acciones emanadas desde la propia sociedad civil* que genera mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia (Alvarez Enríquez, 2002).

Enfoques sobre participación ciudadana y desafíos para el gerente público

Hemos visto una primera aproximación al concepto de participación ciudadana. Ahora bien, la participación puede ser entendida y analizada desde diferentes enfoques, según cuáles sean los aspectos que destaquemos en cada caso. Cada uno de estos enfoques implica diferentes desafíos que deberán asumir los gerentes públicos.

Siguiendo a Catenazzi y Chiara (2009), diremos que la participación puede ser entendida como:

- **proceso situado.** No puede pensarse una propuesta de participación independientemente del problema sobre el cual se espera intervenir.
- **proceso conflictivo.** Los procesos participativos involucran múltiples actores con intereses diversos.
- **proceso argumentativo.** Los procesos de participación no son ajenos a las necesidades de argumentación a fin de generar los consensos que tornen sustentables los acuerdos emergentes.
- **práctica instituyente.** El desarrollo de los procesos participativos está regulado por reglas de juego y, a la vez, instituye reglas de juego.

La participación como proceso situado

La participación ciudadana *es un proceso que no se define en abstracto sino en torno a cuestiones socialmente problematizadas*. Es en torno a estas cuestiones socialmente problematizadas que se articulan distintos actores en complejos entramados de intereses, los cuales configuran la política, cristalizan la historia de la cuestión que la orienta

(o le da origen) y, a la vez, son modificados por la propia intervención. De este modo, *los alcances de la participación sólo pueden ser definidos en el marco procesos históricos que condensan experiencias y resultados de políticas públicas precedentes.*

Asimismo, la participación tiene su propia historia que se expresa en las expectativas y disponibilidad de los diferentes actores a nuevas experiencias que se les propongan.

¿Qué desafíos plantea esto para el gerente público?

Considerando que la participación es un proceso situado, el gerente deberá promover escenarios que hagan visibles a los actores del entramado y sus relaciones de poder (incluidos los actores gubernamentales) alrededor de una cuestión socialmente problematizada, recuperando la historia de las demandas, de los actores y de las políticas públicas puestas en marcha para darles respuesta.

Desde esta aproximación, el gestor que proponga o intervenga en espacios de participación deberá tener en cuenta un conjunto de cuestiones que, junto con la historia de la cuestión, definirán el derrotero de estos procesos, a saber:

- ¿Cuál es el problema en torno al cual se está proponiendo un escenario de participación?
- ¿Cómo se vinculan los actores (gubernamentales y no gubernamentales) a su actual configuración?
- ¿Cuáles son las tensiones y conflictos que estructuran el problema?
- ¿Cómo se ha convertido en cuestión? ¿Cómo ha ingresado la cuestión en la agenda gubernamental?
- ¿Cómo ha incidido la acción pública de los actores? En ese

contexto, ¿qué alianzas han tenido lugar?

- ¿Cuáles son las representaciones que los actores tienen acerca del problema y sus causas, sus urgencias y sus consideraciones acerca de cuál es el nivel más adecuado para su resolución? ¿En qué difieren?
- ¿Han existido experiencias de participación anteriores?
- ¿Existen simultáneamente otras instancias de participación que convoquen a la mayoría de los actores relacionados con el problema en cuestión?

La participación como proceso conflictivo

Las dinámicas que se despliegan al promover el proceso de participación no están exentas de conflictos y de tensiones. Estas tensiones se verifican en diferentes aspectos o planos:

- los *intereses* que se ponen en juego en relación a la propuesta de solución que subyace a una determinada intervención;
- las *representaciones* acerca de las soluciones y de las modalidades de su implementación;
- el *poder* relativo de que dispone cada uno de los actores involucrados;
- el lugar que la cuestión ocupa en la *estructura de agenda* de cada uno de los actores y el diferente *sentido de la urgencia*².

² Según Pressman y Wildawsky, la detección del *sentido de la urgencia* que tienen los actores respecto de una determinada cuestión es un paso clave en el análisis de la complejidad de la acción conjunta. Citado en Aguilar Villanueva (1996:56).

¿Qué desafíos plantea esto para el gerente público?

Considerando que la participación es un proceso conflictivo, la gestión de los procesos de participación pasará por conducir y orientar (imposible evitar o ignorar) estas tensiones y diferencias hacia la construcción de nuevos acuerdos. La gestión de las tensiones y del conflicto supone poner en juego complejas *capacidades estatales*, tanto técnicas como políticas³.

La *dimensión técnica de las capacidades* puestas en juego en los procesos de participación alude a la posibilidad que tienen los gestores en el ámbito público de formular (o intervenir en la formulación) de alternativas factibles de participación. Por su parte, la *dimensión política* en este campo refiere a la valoración de los intereses que se están realizando en cada caso y al despliegue de argumentaciones que hagan posible la generación de consensos. La reflexión en torno a las capacidades resulta central en tanto la apertura a la participación implica necesariamente la disposición de las organizaciones estatales a cambiar sus propios modos de funcionamiento.

Tomada la decisión de proponer espacios de participación, el gerente público deberá plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Existe disposición de los actores gubernamentales a habilitar la mirada de otros actores respecto del proceso de la política pública? ¿Quiénes están dispuestos a ello?
- ¿En qué difieren los actores respecto de las alternativas de solución que se están proponiendo? ¿Cómo afecta diferencialmente sus intereses?
- ¿Cuál es la jerarquía relativa que tiene para cada uno de ellos la

³ En Repetto (2004) se presenta un extenso tratamiento de este tema, sobre el cual se basa este punto.

resolución del problema?

- ¿Cuáles son las capacidades (técnico administrativas y políticas) con las que cuentan para intervenir en el proceso?
- ¿A través de qué dispositivo se prevé la orientación del mismo?

La participación como proceso argumentativo

Los distintos argumentos que se constituyen en torno a un problema son parte fundamental del desarrollo de la política, en tanto facilitan u obstaculizan su puesta en marcha. En el proceso de desarrollo de la política pública resultan críticas las actividades de argumentación explicativa y justificatoria (en el marco de conversaciones habituales, debates políticos, negociaciones técnicas) para ofrecer al ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra.

A través de sus actividades de argumentación, los actores desarrollan diversos *regímenes de justificación*, es decir un conjunto de recursos argumentativos que emplean para criticar las acciones de los demás o justificar las propias. El gerente público desarrolla así una doble lógica: la de la *racionalidad instrumental* y la de la *racionalidad comunicativa* (Majone, 1997).

¿Qué desafíos plantea esto para el gerente público?

Considerando que la participación es un proceso argumentativo, el gerente deberá tener presente que la articulación de las demandas y los intereses de múltiples actores en escenarios de participación depende de *la capacidad de los actores técnico políticos de descubrir argumentos que fundamenten la formulación de propuestas generalizables a más de un actor y, en consecuencia, desencadenantes de una acción pública*

consensuada.

El gerente público deberá plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la representatividad de quienes participan? ¿Quiénes están ausentes porque no están organizados para participar?
- ¿Cuál es el alcance de las demandas de los individuos y grupos?
- ¿Cuál es el papel del promotor de la participación?

La participación como práctica instituyente

La toma de posición de los actores en relación a una cuestión socialmente problematizada no se da en el vacío, sino *en el marco de un conjunto de reglas de juego que se requiere desentrañar* al momento de iniciar procesos de participación. Asimismo, *las reglas que regulan el proceso participativo deben ser explícitas* a fin de dotar de transparencia al recorrido que se está proponiendo.

Estas reglas de juego (formales e informales) constituyen la institucionalidad de la participación, y definen escenarios y momentos en que los saberes y las demandas se ponen en relación. Esta institucionalidad confiere a la convocatoria distinta apertura o alcance, aporta distintos grados de transparencia y asigna poder relativo a algunos actores respecto de otros.

¿Qué desafíos plantea esto para el gerente público?

Considerando que la participación es una práctica instituyente, toda propuesta de participación debe identificar aquellos momentos en los que no sólo es posible abrir espacios de participación sino también relevante para el rumbo final de la intervención. Si bien estos momentos pueden estar prefigurados conforme el ciclo de vida del proyecto o

política de que se trate, el gerente debe estar atento a las oportunidades que cada contexto de implementación pueda estar dando lugar.

La dimensión institucional de los procesos de participación llama la atención acerca de distintos factores, a saber:

- ¿Cuán amplia o cuán restrictiva es la propuesta de participación? ¿Está efectivamente abierta a múltiples y diversos actores?
- ¿Qué tipo de escenarios se pretende configurar en el proceso participativo?⁴
- ¿Cuál es el momento del ciclo de la política más propicio para generar procesos genuinos de participación?
- ¿Cuáles son las posibilidades que habilita (o restringe) el marco institucional para fortalecer algunos actores del entramado respecto de otros?

⁴ Resulta crítico atender a la naturaleza de los escenarios propuestos. Algunos escenarios buscan dar transparencia (muchas veces forzada) a las relaciones que pueden darse por otras vías ("lobby" en el caso de las relaciones con los empresarios, o "clientelismo" en las relaciones que establecen mediadores con la población, son algunos ejemplos).

Mecanismos constitucionales de participación ciudadana

En las postrimerías de la década de 1980 y en los años noventa tuvo lugar en los países de América Latina un importante reordenamiento jurídico e institucional que avanzó en la reforma de los marcos constitucionales y que comprendió modificaciones en materia de participación ciudadana. Dichas modificaciones se enmarcaron en los procesos de reforma más amplios tendientes a promover la descentralización política, administrativa y fiscal, y de otorgar mayores atribuciones a los gobiernos estatales y municipales (Cunill Grau, 1997). En este marco, nuevas herramientas para la participación ciudadana se agregaron al menú disponible. Su objetivo apuntaba a propiciar el involucramiento del conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas.

De acuerdo con el relevamiento realizado por Rial (2000), como resultado de esta etapa de reformas, hacia fines de la década de los noventa había trece países de América Latina que a nivel nacional habían incorporado diferentes mecanismos de democracia directa o semi-directa en sus respectivas constituciones. Sin embargo, sólo unos pocos habían hecho uso de esos mecanismos y, en algunos casos, en forma muy limitada. A modo de ejemplo, presentamos la situación en Argentina.

El caso Argentino: mecanismos constitucionales a nivel nacional

En el proceso que llevó a la reforma constitucional de 1994, nuevas herramientas para la participación ciudadana se agregaron al menú disponible, al incorporarse al texto de la Constitución Nacional los Artículos 39 y 40. En ellos se regulan la *iniciativa popular de leyes* y la *consulta popular*. Ambos son mecanismos complementarios del sistema representativo de gobierno por medio de los cuales se posibilita la participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones de gobierno.

La iniciativa popular en el régimen jurídico ha sido reglamentada por el

Artículo 39 de la Constitución Nacional. Esta forma de democracia semidirecta consiste en el derecho reconocido a cierto número de ciudadanos para imponer el tratamiento de un proyecto legislativo, posibilitando la participación ciudadana a partir de la formación o modificación de las leyes, como asimismo de la incorporación de determinados asuntos en la agenda pública. La consulta popular, por su parte, es el nombre que en el Artículo 40 de la Constitución Nacional se atribuye al referéndum y al plebiscito. La primera parte del artículo se refiere al referéndum, denominado también consulta popular vinculante, que sólo involucra a proyectos de ley. Mientras que la segunda parte regula el plebiscito, mediante el cual se convoca, de forma no vinculante, al cuerpo electoral para que se pronuncie confirmando o rechazando una decisión de gobierno.

Otro de los puntos introducidos por la reforma es la *acción de amparo colectiva* (Artículo 43), la cual tiene como propósito la defensa de los derechos de incidencia colectiva (los derechos que protegen al medio ambiente, a la competencia, al consumidor y al usuario, y contra cualquier forma de discriminación). Los actores que pueden interponer esta acción de amparo, según reglamenta el Artículo 43, son: el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones registradas.

Fuente: Camou, A.; M. M. Di Virgilio D. Estruch, D. (2009).

En algunos países, también se avanzó en este tipo de reformas a nivel de los gobiernos subnacionales (estados/provincias y municipios/alcaldías). Los alcances de estas modificaciones, no obstante, son muy heterogéneos. A modo de ejemplo, retomamos aquí el caso argentino, ahondando en los mecanismos incorporados en la Constitución de uno de sus gobiernos provinciales (nivel de gobierno equivalente a estados, en otros países).

El caso Argentino: mecanismos constitucionales a nivel provincial

A nivel estadual, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires fue también reformada en el año 1994, reconociendo entre las formas de democracia semidirecta a la *iniciativa legislativa* como instituto constitucional. En su Artículo 67 se la contempla como una modalidad que permite a los electores presentar proyectos de leyes. Sin embargo, "la operatividad de la iniciativa legislativa queda sujeta a la sanción de la correspondiente ley provincial que debe establecer las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa, como así lo hace en este sentido la Ley N° 24.747 a nivel nacional. Lamentablemente aún no existe legislación provincial sobre esta materia" (Di Paola y Oliver, 2002: 28).

La Carta Orgánica de la Provincia de Buenos Aires establece, en el mencionado Artículo 67, que todo asunto de especial trascendencia para la Provincia puede "*ser sometido a consulta popular por la Legislatura o por el Poder Ejecutivo, dentro de las respectivas competencias, la cual podrá ser obligatoria y vinculante por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara*". A su vez, especifica que "*todo proyecto de ley podrá ser sometido a consulta popular, para su ratificación o rechazo, por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara*". Una experiencia de consulta popular no vinculante desarrollada en la Provincia fue la convocada en Mar del Plata en el año 1996, a fin de poner a consideración de los ciudadanos el pago o no de una sobretasa adicional mensual. Folcher et al (2005:168 ss) analizan este caso de alta participación, registrando cómo las innovaciones en política pública del gobierno local rejerarquizaron el espacio público y demostrando la efectividad de estos canales de participación a la hora de reasignar recursos.

En relación a los nuevos derechos sociales, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires contempla en el Artículo 20 a la *acción de amparo colectiva* como acción popular (Quiroga Lavie 1996:13), mientras que el Artículo 38 hace referencia a los derechos de los consumidores y usuarios, estableciendo que la Provincia "*proveerá al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores*".

Con el Artículo 41, a partir de la reforma, se establece el reconocimiento, por parte de la Provincia, de *“las entidades intermedias expresivas de las actividades culturales, gremiales, sociales y económicas y garantiza el derecho a la constitución y desenvolvimiento de colegios o consejos profesionales [fomentando] la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza”*.

Fuente: Camou, A.; M. M. Di Virgilio D. Estruch, D. (2009).

Durante la última década, en algunos países de la región fueron introducidas importantes reformas vinculadas con la participación ciudadana. Al respecto, se destacan los casos de Ecuador y Bolivia.

Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana más frecuentes son los siguientes:

- iniciativa de reforma constitucional;
- ratificación de reformas constitucionales;
- iniciativa popular de leyes;
- consulta popular vinculante y no vinculante;
- derogación de leyes; y
- revocatoria de mandato.

Clasificación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana

Siguiendo a Rial (2000), podemos clasificar los mecanismos constitucionales de participación ciudadana de acuerdo con cuatro criterios. Estos son:

- el carácter vinculante del resultado;
- su alcance;
- la función que cumplen; y
- su ámbito de aplicación.

Carácter vinculante del resultado

Una primera clasificación distingue *si el resultado de la iniciativa es vinculante o no*, y si el carácter vinculante del resultado depende de reunir determinado quórum.

Por ejemplo, en algunos países, ciertas reformas a la Constitución requieren de la aprobación del electorado. Si el voto en esas consultas es considerado obligatorio, no se suele exigir un determinado quórum para que la decisión de los votantes sea dada por válida. En algunos países se exige, también, la refrenda de determinados tipos de leyes, con carácter vinculante para su posterior puesta en práctica.

Alcance

De acuerdo con este criterio, los procedimientos pueden ser *obligatorios o facultativos*.

A su vez, los procedimientos obligatorios pueden ser divididos en: (a) procedimientos obligatorios que se desarrollan automáticamente cuando

se está frente a un caso previsto específicamente en la Constitución, y (b) procedimientos obligatorios acotados a determinados casos que sólo son iniciados cuando surge una situación problemática predefinida dentro del proceso representativo regular.

En cuanto a los procedimientos facultativos se distingue entre: (a) cuando la iniciativa proviene “desde arriba” (es decir cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha un referendo), y (b) cuando la iniciativa proviene “desde abajo”, es decir de la propia ciudadanía. Por lo general, en estos casos, se requiere la firma de un porcentaje relevante de ciudadanos para iniciar el proceso.

Un ejemplo de procedimiento facultativo “desde arriba” se da en los casos en que las autoridades públicas (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo o ambos) proponen un referéndum o consulta popular acerca de un tema en particular. Por el contrario, un caso de procedimiento facultativo “desde abajo” está dado por la iniciativa popular legislativa.

Función que cumplen

Los instrumentos y procedimientos constitucionales pueden cumplir diferentes funciones, de forma tal que se los puede considerar como legitimadores, decisorios, bloqueadores, controladores y de consulta.

Los instrumentos *legitimadores* son los más antiguos en las Constituciones de los países de nuestra región. Su función consiste en permitir respaldar o no una determinada decisión o un curso de acción propuesto. Varios países recurren a procedimientos legitimadores porque existen disposiciones constitucionales que así los obligan. Ejemplo de este tipo de mecanismo es la ratificación de reformas constitucionales.

Los instrumentos *decisorios* son aquellos que permiten, como su nombre lo indica, tomar una decisión respecto de un tema en particular. Estos procedimientos están regulados en algunos ordenamientos constitucionales pero en la práctica han sido escasamente utilizados. Un ejemplo de estos procedimientos está dado por la consulta vinculante. También la iniciativa popular legislativa es considerada como un procedimiento de este tipo.

Por su parte, los mecanismos *bloqueadores* presuponen la anulación de cierta legislación que afecte a un grupo de interés o a un conglomerado importante de la sociedad, o que no son aceptables para buena parte de la ciudadanía. Este tipo de mecanismos son más recientes y también han sido poco aplicados. Un ejemplo de este tipo de mecanismos es la derogación de leyes.

Los procedimientos *controladores* tienen por finalidad posibilitar el monitoreo ciudadano respecto del accionar de los funcionarios públicos o de la marcha de los asuntos públicos. Un ejemplo son los mecanismos es la revocación del mandato de ciertos funcionarios electos.

Finalmente tenemos los instrumentos de *consulta*, los cuales se ponen en marcha para orientar al ejecutivo o al parlamento y que suelen ser usados como válvula de escape por los gobiernos que se ven sometidos a fuertes presiones de parte de la opinión pública. Estos son los más comunes en nuestra región y por lo general han sido utilizados por el Ejecutivo. En este tipo de procedimientos se encuadra la consulta popular no vinculante, por ejemplo.

Ámbito de aplicación

Según cuál sea el ámbito de aplicación de estos instrumentos, se puede distinguir entre *cuestiones personales y materiales*. En el primer

caso, se trata de la posibilidad de revocar el mandato de representantes elegidos u ocupantes de cargos públicos. En el segundo caso vemos que las cuestiones materiales constituyen por lo general el objeto principal de los procedimientos de democracia directa.

Sobre este segundo criterio es importante asimismo distinguir cuales son las materias que quedan excluidas de ser sometidas a la decisión de la ciudadanía. En la mayoría de los países de la región, las respectivas legislaciones establecen límites en relación con aquellos temas que no pueden ser objeto de consulta, como por ejemplo, convenciones internacionales de protección de los derechos humanos; cuestiones presupuestarias, fiscales y las que afecten la política económica de un país.

A continuación, y a modo de ejemplo, retomamos uno de los mecanismos constitucionales disponibles en Argentina para analizarlo a la luz de estas categorías y para ahondar respecto de su aplicación efectiva en un caso concreto. De esta forma, les brindamos un **ejemplo que pueden tomar como referencia para el desarrollo de las actividades de esta semana.**

Clasificación y aplicación de un mecanismo constitucional de participación ciudadana en Argentina (ejemplo)

1) Mecanismo constitucional elegido

Nombre del mecanismo	Iniciativa popular de leyes
Artículo de la Constitución en que se lo postula	Art. 39 (Constitución reformada en 1994) Establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, a los cuales el Congreso deberá dar tratamiento en un término de doce meses.

Fue reglamentado por la Ley N° 24.747, la cual establece la cantidad y distribución de las firmas necesarias para presentar un proyecto de iniciativa popular (1,5% del último padrón electoral en al menos 6 distritos electorales)⁵.

2) Clasificación del mecanismo elegido

Carácter vinculante	Si se logra el mínimo requerido para presentar la iniciativa, el Congreso debe darle tratamiento en un período determinado de tiempo. No obstante, esto no implica que el proyecto presentado se convierta en ley.
Alcance	Procedimiento facultativo, con origen en la ciudadanía
Función	Procedimiento decisorio
Ámbito de aplicación	Cuestiones materiales. El texto constitucional establece claramente que no pueden ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

3) Experiencia de aplicación de este mecanismo⁶

A comienzos del año 2002, Argentina vivía una severa crisis económica, social y política. En ese contexto, se elaboró un proyecto legislativo (conocido como “El hambre más urgente”) que fue impulsado por un importante diario nacional, ONGs y centros de estudios y algunas personalidades destacadas.

La propuesta inicial fue elaborada por los equipos técnicos de algunos centros de estudios en políticas públicas (usualmente llamados *think tanks*) y presentado, en primer lugar, al Defensor del Pueblo. Con él se organizó una audiencia pública a la que fue convocado un arco muy amplio de actores (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales, universidades, organismos internacionales). De esta manera, se logró gran repercusión en un momento en que los temas del hambre y la desnutrición aparecían diariamente en los medios de comunicación.

Como resultado de esa audiencia, se introdujeron modificaciones al proyecto original y se logró que el Defensor del Pueblo certificara que éste se encuadraba en los términos previstos por la legislación.

Con este proyecto modificado, se comenzó la recolección de firmas con quien por entonces era la Primera Dama y Presidenta del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En poco menos de seis meses se logró más de un millón de

⁵ El requisito es tan exigente que en diez años de vigencia de la ley, apenas tres proyectos lograron cumplirlo y sólo dos fueron tratados y aprobados.

⁶ Los datos concretos acerca de esta experiencia fueron tomados de Fara (2007).

firmas. El proyecto ingresó al Congreso de la Nación, se obtuvo rápidamente el dictamen favorable de todas las comisiones involucradas en su estudio, se logró que fuera aprobado por ambas Cámaras del Congreso a poco de terminar el año legislativo y, también, que se incorporara al presupuesto del año siguiente una partida adicional. Al poco tiempo se realizó la reglamentación de la ley aprobada, dando lugar a un nuevo programa social denominado “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”.

Sin embargo, lo que terminó ocurriendo fue que bajo el “paraguas” del nuevo programa, se agruparon, sin modificaciones importantes, las mismas acciones que se desarrollaban anteriormente en materia alimentaria. Por su parte, las organizaciones sociales que habían impulsado la propuesta no hicieron un seguimiento o evaluación exhaustivos de su posterior aplicación. A pesar de que fueron creados mecanismos de control donde tendrían participación representantes de la sociedad civil, se desconoce si siguen funcionando y/o quiénes los integran.

Posibilidades:

- a) un fuerte catalizador estuvo dado por el “contexto” crítico que se vivía en el país;
- b) la incorporación de los medios de comunicación en la alianza promotora de esta iniciativa favoreció su difusión masiva y el proceso de junta de firmas;
- c) se buscó y se logró sumar el apoyo de un amplio conjunto de actores;
- d) se buscó respaldo, también, a través de otros mecanismos institucionales disponibles, como el de la Defensoría del Pueblo.

Limitaciones:

- a) la exigencia en cuanto a cantidad y distribución de firmas requeridas para presentar una iniciativa popular hace que esta experiencia no sea fácilmente replicable;
- b) el factor de contexto (crisis) que catalizó la propuesta también hace pensar que su réplica no sería sencilla;
- c) si bien los promotores de la iniciativa tuvieron capacidad técnica y policía para elaborar una propuesta y presionar por su adopción, no mostraron capacidad para ejercer control ciudadano posterior.

Conclusión: la experiencia fue exitosa si se considera que a través de la iniciativa popular se logró la sanción de una ley y la puesta en marcha de una nueva intervención gubernamental. Sin embargo, es incierto el impacto real que este proceso tuvo sobre la política alimentaria del gobierno nacional y la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación.

En síntesis...

El recorrido que hemos realizado hasta aquí nos ha permitido aproximarnos al concepto de participación ciudadana, a la vez hemos abordado este proceso desde diferentes enfoques.

Junto con esto, hemos reconocido diferentes tipos de mecanismos de participación ciudadana que han sido incorporados formalmente a las constituciones de nuestros países. La oferta de instrumentos y recursos disponibles para incentivar la participación ciudadana es abundante y variada. Sin embargo, aún muchos de ellos han sido escasamente experimentados...

No obstante, en las últimas décadas hemos podido observar el desarrollo de procesos de participación ciudadana de diferentes tipos, alcances y orientaciones que, si bien no necesariamente se han vinculado a la puesta en marcha de mecanismos o iniciativas constitucionales, se han asociado al desarrollo de políticas y programas públicos específicos. A ello nos abocaremos en la siguiente Unidad.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (1996), *La implementación de las Políticas*, Editorial Miguel A. Porrúa, México.

Arriagada, I. (2006), *Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile.

Camou, A., M. M. Di Virgilio y D. Estruch (2009), "Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: gobernando el conflicto a nivel local", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coord.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Editorial Miguel Angel Porrúa / CERALE / EGAP, México.

Catenazzi, A. y M. Chiara (2009), "La participación como estrategia de la gestión", en Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (org.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (2005), *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo, Buenos Aires.

Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (2006), "Políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad", *Revista Perfiles Latinoamericanos* N° 28, FLACSO, México.

Clemente, A. y C. Smulovitz (2004), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.

Coraggio, J. L. (1989), "La participación popular: Ideologías y realidad", ponencia presentada al XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo Social, Quito.

Cunil Grau, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD/Nueva Sociedad, Venezuela.

Cunill Grau, N. (1991), *La participación ciudadana*, CLADE, Caracas.

Di Paola, M. E. y M. F. Oliver (2002) "Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires", FARN, Buenos Aires.

Di Virgilio, M. M. (2000), "La vida cotidiana de las unidades domésticas. Organización social y participación: estrategias para el acceso a recursos de programas sociales", Serie Documentos de Trabajo - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Di Virgilio, M. M. y D. Galizzi (2009), "Los actores en el entramado de la gestión de la política social: una aproximación conceptual y elementos para el análisis", en Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (org.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*, Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Edgerton, J., K. Macklean et. al (2000), "Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza", Disponible en <http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>

Fara, Luis (2007), "Sociedad civil y políticas de combate a la pobreza", en Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri (comps), *La incidencia política de la sociedad civil*, Iniciativas - Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Folcher, F, G. Vela, D. Filieri y otros (2005), "Escuchando las voces: los ciudadanos y la consulta popular de Mar del Plata 1996", en S. Amaral y S. Stokes (comp.), *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Editorial Universidad Nacional de Tres de Febrero. Buenos Aires.

Golbert, L. (2004), "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", CEPAL, Santiago de Chile.

Grodos D. y X. Betune (1988), "Las intervenciones sanitarias selectivas: una trampa para la política de salud del tercer Mundo", en *Cuadernos Médico Sociales* N° 46, Rosario.

Grompone, R. (2005), "Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú", en P. Zárate Ardelá (Ed.), *Participación, ciudadanía y democracia*, IEP, Lima.

Herzer, H., M. M. Di Virgilio, M. Lanzetta, A. Redondo y C. Rodríguez (2000), "The formation of social organizations and their attempts to consolidate settlements and neighbourhoods undergoing transition in Buenos Aires", en *Environment and Urbanization*, vol. 12, no. 1, IIED, Londres.

Herzer, H., M. C. Rodríguez, A. Redondo, M. M. Di Virgilio y F. Ostuni (2005), "Organizaciones sociales en el barrio de La Boca: cambios y permanencias en un contexto de crisis", en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* N° 59, El Colegio de México, México.

Irrarrazaval, I. (2005), "Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Kilksberg, Bernardo (1999), "Seis tesis no convencionales sobre participación", Documento Nro. 18 - Centro de Documentación en Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Menéndez, E. (1998), "Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social", en *Cuadernos Médico Sociales* N° 73, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Rosario.

Morgan, L. (2001), "Community participation in health: perpetual allure, persistent challenge. *Health Policy and Planning*", vol. 16(3):221-30.

Oakley, P. (1991), "Projects with people: The practice of participation in rural development", ILO, Genova.

Pizzorno, A. (1976), "Introducción al estudio de la participación política", Ed. Planteos, Buenos Aires.

Repetto, F. (2004), *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Serie Documentos de Trabajo I-52, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Rial, J. (2000), "Instituciones de democracia directa en América Latina", disponible en <http://ndipartidos.org/files/active/0/democraciadirecta.pdf>

Vazquez et al. (2002), "Los procesos de reforma y la participación social en salud en América Latina", *Gaceta Sanitaria* Vol. 16(1):30-38.

Vázquez et al. (2003), "Participação social nos serviços de saúde: concepções dos usuários e líderes comunitários em dois municípios do Nordeste do Brasil", *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 19(2):579-591, Rio de Janeiro.

Velásquez, F. et. al (1992), "Gestión Local de servicios públicos en Colombia: agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Armenia y Santander de Quilichao", en Rodríguez, A. y F. Velásquez (Ed.); *Municipios y Servicios Públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

Wandersman, A (1981); "Participation in community organizations". *Journal of Applied Behavioral Science*, vol.17, no.1.

Ziccardi, A. (2004); "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". En Ziccardi, A. (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México. IIS-UNAM/ COMECOSO/ Indesol.