

*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE LEY

EL Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de

LEY

INICIATIVA POPULAR

CAPITULO I – Del objeto

Artículo 1.- La Iniciativa Popular, instituto de democracia semidirecta establecido por el inciso 1) del artículo 67 de la Constitución de la Provincia, se regirá por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2.- Tendrán legitimación para ejercer el derecho de Iniciativa para la presentación de proyectos de ley a la Legislatura, las ciudadanas y los ciudadanos con calidad de electores que se encuentren habilitados para sufragar en los actos eleccionarios, según la ley electoral vigente a la fecha de la presentación de que se trate.

Artículo 3.- Pueden ser objeto de Iniciativa Popular todas las materias que sean de competencia propia de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, a excepción de los proyectos referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales.

CAPITULO II – De la presentación

Artículo 4.- Toda propuesta de convocatoria de adherentes a una Iniciativa Popular, deberá ser presentada ante la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires por uno o mas electores en las condiciones requeridas por el artículo 2º de la presente ley, que se constituyen en promotores y designan un representante que debe constituir domicilio legal en una ciudad cabecera de partido donde serán válidas todas las notificaciones. Las firmas de los promotores en el escrito de presentación estarán certificadas por ante funcionario judicial o escribano público.

Artículo 5.- La presentación para solicitar la iniciación del procedimiento de todo proyecto de Iniciativa Popular deberá deducirse por escrito y contendrá:

1. La petición redactada en forma de ley en términos claros.
2. Una exposición de motivos fundada.
3. Nombre y domicilio real del o los promotores de la iniciativa.

Artículo 6.- No pueden ser promotores de la Iniciativa Popular todos aquellos investidos de iniciativa legislativa por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 7.- Podrán los promotores formular opción por la Cámara de la Legislatura en que tenga inicio el trámite de sanción del proyecto de ley impulsado por la iniciativa popular que proponen.

Artículo 8.- La Junta Electoral asistirá a la ciudadanía a los fines de la correcta presentación de los proyectos de Iniciativa Popular. Una vez recibidos los mismos



dictaminará sobre su admisibilidad formal, constatando que no versen sobre materias vedadas constitucionalmente o que no sean de competencia propia de la Legislatura de la Provincia. En caso de detectarse defectos formales, deberá informar a los promotores para que sean corregidos o subsanados.

CAPITULO III – Del procedimiento

Artículo 9.- La Junta Electoral deberá expedirse sobre el cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo precedente dentro de los diez (10) días posteriores a la presentación de la propuesta. Cumplidos los requerimientos, la Junta dictará una resolución oficializando la Iniciativa Popular y designando los lugares en los distintos partidos en que se lleve a cabo la recepción de adhesiones, en los cuales los funcionarios de la misma certificarán las firmas. La Junta Electoral podrá habilitar a otros funcionarios públicos a tales efectos, lo cual deberá hacerse saber en la misma resolución.

Artículo 10.- La Junta Electoral, dentro de los quince (15) días posteriores a la oficialización, deberá notificar al Poder Ejecutivo y a las presidencias de ambas Cámaras del Poder Legislativo de la Provincia la puesta en marcha de la recepción de adhesiones a la Iniciativa Popular, y lo dará a publicidad para conocimiento de la ciudadanía, especificando:

1. El contenido de la Iniciativa Popular propuesta.
2. Secciones electorales en las cuales se promueve.
3. Lugares y funcionarios habilitados por la Junta para la certificación de las firmas de adherentes.
4. El plazo para la recepción de las firmas, señalando la fecha de vencimiento.
5. El nombre de los promotores de la Iniciativa Popular, y el domicilio legal constituido por éstos.

Artículo 11.- La publicidad se hará como mínimo durante tres (3) días en el inicio, y una vez más quince (15) días antes del vencimiento del plazo para la recepción de adhesiones, en un diario de difusión masiva, en diarios de circulación en las secciones electorales correspondientes al alcance de la iniciativa, y en todo otro medio de difusión gráfico, radial, televisivo o informático que disponga el Gobierno. Los promotores podrán efectuar publicidad a su costa.

Artículo 12.- Las firmas de los electores que avalen la presentación de la iniciativa del proyecto de ley, deberán estar debidamente certificadas por notario público o funcionario judicial. Las adhesiones se deberán recolectar en planillas que deberán incluir los datos previstos en el artículo 10 de la presente ley.

Artículo 13.- La Iniciativa Popular será válida si cuenta con una adhesión del uno por ciento (1%), como mínimo, del total de electores del padrón electoral utilizado en la elección inmediatamente anterior realizada en la Provincia. Las adhesiones deberán haberse suscrito en tres (3) secciones electorales, al menos, manteniendo el mismo porcentaje mínimo en el registro electoral de cada una de ellas. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional, el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de los distritos que compongan dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de secciones que prevé el primer párrafo.

Artículo 14.- Las adhesiones a la Iniciativa Popular deberán efectuarse dentro de un plazo de doce (12) meses corridos, contados a partir de la fecha de presentación. Vencido



el mismo, la propuesta será válida si ha reunido el porcentaje de adhesiones fijado en el artículo precedente, en caso contrario se tendrá por no efectuada.

Artículo 15.- Una vez cumplido el período de tiempo previsto en el artículo 14 de esta ley, la Junta Electoral procederá a verificar, con la participación del representante designado por los promotores, la calidad de electores de los suscriptores de las adhesiones, contando para ello con un plazo de sesenta (60) días, prorrogable por resolución fundada.

Artículo 16.- Alcanzado el porcentaje exigido, la Junta Electoral así lo declarará y remitirá la Iniciativa Popular a la Cámara propuesta por los promotores como originaria. En el caso de no haberse efectuado la opción, la Junta Electoral determinará por sorteo la Cámara de origen. No alcanzado el porcentaje exigido, el organismo de aplicación así lo declarará, notificando a los presidentes de ambas Cámaras Legislativas.

Artículo 17.- La Junta Electoral dará a publicidad la resolución que convalida o declara inválida la propuesta de Iniciativa Popular.

Artículo 18.- Cumplido el procedimiento establecido en el presente capítulo, y cuando la Iniciativa Popular adquiera estado parlamentario, la Junta Electoral notificará al representante de los promotores el inicio del trámite.

Artículo 19.- Las presentaciones, acreditaciones y demás escritos originados en la presente ley, estarán exentos de impuestos y tasas de cualquier tipo.

CAPITULO IV – Del trámite parlamentario

Artículo 20.- La Cámara originaria deberá tratar el proyecto de ley emanado de la Iniciativa Popular dentro de un plazo de seis (6) meses contados desde la recepción de la propuesta por su presidencia. Para el supuesto previsto en el artículo 106 de la Constitución provincial, cada Cámara dispondrá de un nuevo plazo de tres (3) meses para cada una de sus ulteriores intervenciones. En todos los casos se computarán los meses comprendidos dentro del período ordinario de sesiones.

Artículo 21.- Un miembro de los promotores podrá participar del tratamiento de la iniciativa popular legislativa en las Comisiones que analicen el proyecto, de acuerdo con la reglamentación que fijen las mismas.

CAPITULO V – De la Iniciativa Popular en los municipios

Artículo 22.- Incorpórase como Capítulo XVI de la Ley Orgánica de las Municipalidades - Decreto Ley 6.769/58- el siguiente:

Capítulo XVI: De las formas de democracia semidirecta

I. Iniciativa Popular

Art. 287.- Se reconoce como Instituto de Democracia Semidirecta en el ámbito de los municipios de la provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 y 211 de la Constitución provincial, el derecho de Iniciativa Popular.

Art. 288.- Tendrán legitimación para ejercer el derecho de Iniciativa para al presentación de proyectos de ordenanza ante el Departamento Deliberativo, todos los electores que se encuentren inscriptos en el padrón electoral del distrito y los



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



que se encuentran inscriptos en el padrón de extranjeros a la fecha de la presentación que se trate.

Art. 289.- La Iniciativa Popular para ser válida, deberá contar con una adhesión de uno por ciento (1%) del total del padrón utilizado en la última elección realizada en el distrito para cargos municipales. Las adhesiones a la Iniciativa Popular deberán efectuarse dentro de un plazo de ciento veinte (120) días. Vencido dicho plazo la propuesta será válida cuando reuniere el porcentaje exigido, en caso contrario se tendrá por no efectuada.

Art. 290.- La Iniciativa Popular deberá ser promovida ante la Junta Electoral por uno o más electores domiciliados en el partido en el que se impulsa la Iniciativa. La presentación contendrá:

1. La Iniciativa redactada en forma de ordenanza con exposición de motivos y fundamentos.
2. Nombre y domicilio de los promotores de la Iniciativa.
3. Designación de un representante para que actúe ante la Junta Electoral.
4. Constitución de un domicilio legal en la ciudad cabecera del partido en que se proponga la Iniciativa Popular, donde serán válidas las notificaciones. Las firmas de los promotores deberán estar certificadas por funcionario judicial o escribano público.

Art. 291.- La Junta Electoral deberá expedirse dentro de los diez (10) días de haber recibido la presentación sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo precedente. Constatados los mismos, la Junta dictará una resolución oficializando la Iniciativa Popular y designando los lugares dentro del partido en los cuales los funcionarios habilitados por la misma verificarán las adhesiones.

Art. 292.- La Junta Electoral, dentro de los quince (15) días posteriores a la oficialización, deberá notificar al Departamento Ejecutivo y al Deliberativo de la municipalidad del partido donde se ha propuesto la Iniciativa Popular, y comunicará a la ciudadanía lo siguiente:

1. El contenido de la Iniciativa Popular.
2. Lugares en los cuales se certificarán las adhesiones.
3. El plazo para la recepción de las adhesiones con indicación de fecha de vencimiento.
4. El nombre de los promotores y el domicilio legal constituido por los mismos.

Art. 293.- El proyecto de ordenanza deberá tener ingreso por el Departamento Deliberativo, debiéndosele dar expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses corridos a partir de su presentación. Ingresado el proyecto, el mismo tramitará de conformidad al procedimiento establecido en cada distrito para la sanción de las ordenanzas.

Art. 294.- Quedan excluidos de este instituto de democracia semidirecta, los proyectos referidos a la aprobación de convenios, cuestiones presupuestarias y recursos.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Artículo 23.- Autorízase al Poder Ejecutivo para proceder al ordenamiento del texto del Decreto Ley 6.769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades.

Artículo 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.

4



FUNDAMENTOS

Introducción

Actualmente el Estado, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, atraviesa una crisis de representación. Debemos conciliar, desde la situación que padecemos y desde nuestra fragilidad institucional, las transformaciones profundas que requieren nuestra realidad y la consolidación del sistema democrático.

Según Norberto Bobbio, podemos hablar de régimen democrático, sea cual sea el número de los que tienen derecho al voto. Consideraba que: "Cuando se dice que en el siglo pasado se produjo en algunos países un continuo proceso de democratización, se quiere significar que el número de los que tenían derecho a voto fue aumentando progresivamente".

Y agrega: "En cuanto se refiere a las modalidades de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría o bien la regla en base a la cual son consideradas decisiones colectivas, y por tanto vinculantes para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de aquellos a los que corresponde tomar la decisión".

Los derechos políticos tendientes a la institucionalización de la democracia y del Estado de Derecho (intervención y fiscalización de las funciones de gobierno, elecciones libres, etc.), forman parte de aquellos cuya protección se considera más necesaria para la real existencia de éste último.

Los Estados liberales fundados sobre los principios de representación libre, con el transcurrir del tiempo se van organizando de forma crecientemente centralizada. Hay una centralización normativa, las leyes reconocen una sola fuente legislativa, y cuando las leyes son hechas por un solo poder central, en su aplicación incrementan la centralización.

A medida que el proceso centralizador del Estado se profundizó, al mismo tiempo y en forma correlativa, las estructuras políticas de la Democracia y el Estado fueron distanciándose de la base humana legitimadora de su representación y, en consecuencia, el modelo institucional comenzó a exhibir serias insuficiencias.

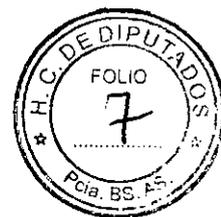
De esta manera se ha forjado un esquema institucional en la conjugación del sistema de representación política y la organización de un Estado altamente centralizado. Y de ella deviene la inutilidad de este esquema para dar respuestas satisfactorias a las necesidades de la comunidad nacional.

Según Elías Díaz: "Es importante perfeccionar los sistemas de control de la Administración intentando, por otro lado, no entorpecer innecesariamente su acción, que redundante o debe redundar en beneficio de todos. Lo que aparece ineludible para la existencia de un Estado de Derecho es que la fiscalización se realice desde la ley y, además, que la voluntad popular -el electorado- aparezca como fuente primaria de la legislación y como último y decisivo órgano de control político. Estas características y otras a ellas vinculadas son, debe decirse, exigencias de contenido de todo Estado de Derecho". (Elías Díaz, "Estado de derecho y sociedad democrática")

Desde hace mucho tiempo se habla entre nosotros de "democracia participativa", pero falta mucho aún para hacerla efectiva. El dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, con respecto a la reforma de la Constitución Nacional, dedicó su capítulo VII a la "Participación". Allí se destaca la conveniencia de que la participación ciudadana no se limite al voto en las elecciones generales periódicas y se señalan algunos



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



inconvenientes que genera la participación limitada: alienación del poder; falta de hábitos de discusión, negociación y conciliación; dificultades para incorporar importantes energías sociales y para promover la tolerancia y el pluralismo.

Entre los procedimientos hábiles para consolidar la democracia participativa, el dictamen destaca las "formas semidirectas", que tienen por objetivo ampliar la participación de los ciudadanos en el proceso político. Estas formas de democracia son retoños modernos de la antigua democracia semidirecta de las ciudades-Estado, que se creyeron desaparecidas para siempre cuando los Estados nacionales, por su mayor extensión territorial y densidad demográfica, hicieron imposible el gobierno directo por medio de la asamblea del pueblo.

Pese a ello, la evolución constitucional las ha traído nuevamente a la realidad bajo nuevas formas y con nuevos límites; por eso el nombre de democracia "semidirecta", para diferenciarla de la directa que es su remoto origen histórico.

Un concepto estrechamente vinculado al de democracia representativa es el de participación. En un sistema de gobierno directo, el pueblo o el cuerpo de ciudadanos ejercen por sí mismo las funciones públicas, es decir, desempeña en forma directa las actividades gubernativas, legislativas o constitucionales. Es el sistema conocido también como "democracia pura" que excluye toda idea de representación.

En la democracia representativa las funciones de gobierno son ejercidas por mandatarios o representantes del pueblo, elegidos por éste con esa finalidad, obedeciendo a simples pero insuperables razones de economía y orden, tiempo y espacio.

La democracia semidirecta representa una variante de transición entre el sistema de democracia pura y el de democracia representativa, o como concesión de este último al primero, en el que si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas, en manos de sus representantes, éste queda circunscripto o limitado exclusivamente a decidir sobre las cuestiones consideradas como más importantes o que reclaman ese procedimiento por su trascendencia u originalidad. (Dr. Carlos M. A. Mosca, "Las Formas Semidirectas de la Democracia").

Son instituciones de la democracia semidirecta: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria. La legislación popular consiste en que los ciudadanos o habitantes que constituyen el cuerpo electoral, manifiesten su voluntad con respecto a la aprobación o a la vigencia de determinados actos públicos, cuyo contenido puede ser de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa.

Organizar la participación ciudadana es una compleja tarea. La cultura democrática de la participación requiere un alto grado de honestidad, tolerancia y respeto por las ideas de los demás y en eso debemos estar todos empeñados, puesto que, como nos enseñara Pierre Mendes France, "la democracia sólo es eficaz si existe en todas partes y siempre".

Como expresara el Dr Guillermo Estévez Boero: "Reviste especial trascendencia la participación directa del ciudadano mediante formas de democracia semidirectas como la consulta popular y la iniciativa popular, en aquellos ámbitos próximos y en los cuales pueda desarrollarse plenamente, tales son los casos de los municipios. La democracia, pensamos, debe superar sus dificultades cotidianas con más democracia y participación".

El principio inspirador del pensamiento democrático ha sido siempre la libertad entendida como autonomía, o sea, como capacidad para darse leyes a sí mismos, según la famosa definición de Rousseau, que tendría como consecuencia la perfecta identificación entre quien pone y quien recibe una regla de conducta y, en consecuencia, la eliminación de la tradicional distinción, sobre la cual se ha fundado todo el pensamiento político, entre gobernantes y gobernados. (Norberto Bobbio, "El futuro de la democracia", año 1984)



No se deben ver en las formas semidirectas de democracia como contrarias al clásico sistema de democracia representativa, sino como su extensión y profundización. Los principios que justifican a uno y otro son los mismos. El sistema de control entre los poderes, a través de la división de los mismos, se ve favorecido con las formas semidirectas para casos muy específicos e importantes. Y el principio de la necesidad de consenso mayoritario y libre para la toma de decisiones colectivas se multiplica a muchos otros ámbitos, hoy restringidos a la elección de autoridades.

Participación

El objetivo principal de las formas semidirectas de democracia es ampliar la participación de los ciudadanos en el proceso político. Mediante distintas formas el ciudadano expresa su voluntad más allá de los procesos electorarios ordinarios, que están habitualmente prefijados, y sobre cuestiones que son de especial relevancia política.

Las formas semidirectas presuponen una democracia con canales de participación amplios y de fácil activación. No deben evaluarse los principios que sostienen el sistema a través de los eventuales problemas de funcionamiento del mismo. Por el contrario, dichos inconvenientes pueden solucionarse mediante métodos de participación que regulen y distribuyan la solución de las mismas demandas sociales.

En tanto, se pueden señalar ciertos beneficios concretos que se obtienen mediante los procedimientos que amplían la participación. Por un lado se profundiza el valor de la democracia en cuanto procedimiento de discusión organizada dirigido a converger en la aceptación libre de las mismas normas de conducta. Por el otro, la ampliación de la participación adquiere un valor instrumental en cuanto logra que el ciudadano se sienta parte del sistema y se convierta en su decidido defensor al incorporar discusiones y normas que resulten de él.

La Constitución Nacional, hasta 1994, no contenía una mención expresa a los procedimientos semidirectos de democracia. De ese modo, la relación entre electores y representantes se limitaba en cuestiones de decisiones políticas a los actos electorarios, en los cuales mediante el voto se designan representantes y se deciden líneas políticas generales expresadas básicamente en plataformas partidarias. Fuera de estos actos, el ciudadano permanece ajeno a las decisiones políticas y cuenta con reducidas posibilidades de controlarlas.

Guillermo Estévez Boero, sustentado en el ideario socialista que tan brillantemente encarnaba, afirmaba: "Consideramos que la participación da a la democracia contenido social posibilitando que los derechos reconocidos en la Constitución se concreten a la realidad cotidiana. Ella desarrolla la solidaridad frente al individualismo y atenúa la competitividad que impide la solución equitativa de los problemas, a la par que permite el conocimiento de la realidad y, en consecuencia, determinar responsablemente la dirección en que se quiere transformarla. Ella posibilita colocar las instituciones al servicio de las necesidades sociales".

Agregaba el destacado diputado socialista: "En definitiva, la participación mejora el resultado y la eficiencia de toda la gestión social y mejora al hombre porque lo hace artífice de su destino. Por ello entendemos que se debe incorporar en la legislación nuevas formas de democracia participativa que tengan por objeto, no el reemplazo, sino el refuerzo de la democracia representativa".

La mayoría de las Constituciones del siglo pasado regulan la participación popular exclusivamente a través de elecciones periódicas de autoridades. Así, el elector es convocado solamente en los períodos fijados por la Constitución y en ellos expresa su preferencia por uno o varios candidatos, generalmente representados por partidos



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



políticos, contando con pocas herramientas de participación o control más o menos inmediatas.

Las democracias modernas requieren canales de participación amplios y abiertos. A través de ellos, los ciudadanos actúan con mayor continuidad y compromiso en la formación de las decisiones políticas. Se deben destacar dos efectos fundamentales que se logran a través de una más amplia participación: por un lado se profundiza el valor de la democracia, en cuanto a procedimiento de discusión organizada dirigido a converger en la aceptación de las mismas normas de conducta, y por el otro genera un valor instrumental en cuanto logra que el ciudadano se sienta parte del sistema y se convierta en su decidido defensor al incorporar decisiones y normas que resultan de él.

Las formas indirectas de democracia permiten que el ciudadano pueda ejercer alguna influencia en el proceso político a través de diversos procedimientos de participación. Esta puede ejercerse, genéricamente, para dar iniciativa a un proyecto ante un cuerpo legislativo, para confirmar o rechazar una propuesta del gobierno, o para confirmar la confianza en un representante.

En el primer caso, se trata de la denominada iniciativa popular; proceso mediante el cual los ciudadanos formulan un proyecto legislativo por vía de petición a las autoridades. En los restantes casos, se trata de los procedimientos de referéndum y de plebiscito.

El objetivo principal de las formas semidirectas de democracia es permitir una mayor participación del electorado en el proceso político en general. A través de ellas se logra que el ciudadano exprese su voluntad con mayor frecuencia y por lo tanto tenga mayores oportunidades de ejercer un control político sobre los representantes. Esta situación es fácilmente verificable en el caso de la iniciativa popular, básicamente porque su convocatoria no depende de los órganos políticos sino que se pone en marcha por la simple voluntad de los ciudadanos. En el caso del referéndum y del plebiscito, la convocatoria corresponde a los órganos políticos.

Si bien esta diferencia es importante, no impide que en todos los casos el conjunto de los ciudadanos pueda expresarse y decidir sobre los problemas importantes. También se logra que el poder político no sea monopolizado por los representantes quienes, fuera de los actos eleccionarios, actúan casi sin control de sus electores.

La denominada iniciativa popular es la facultad reconocida a los ciudadanos y ciudadanas para proponer a los cuerpos legislativos un proyecto de reforma por vía de petición a las autoridades. En general, la aplicación de este derecho determina un proceso por el cual se requiere la adhesión de un determinado número de electores -cuyo porcentaje es fijado- para formular el reconocimiento de un proyecto legislativo.

Si bien la iniciativa y la consulta popular no quitan a los políticos el control del gobierno y lo ponen en manos del pueblo, permitiéndole a éste el manejo de sus propios asuntos y regular la actuación de sus representantes; lo cierto es que facultan a los ciudadanos, en los casos en que éstos permanecieran inactivos y cuando deben ser decididos asuntos importantes, para que los resuelvan por su cuenta, iniciando la legislación necesaria. Los errores de los representantes así pueden ser corregidos por medio de la iniciativa popular y la consulta popular.

La iniciativa puede contener una propuesta general o un proyecto específico para ser tratado. Si la iniciativa no es considerada, debe convocarse al electorado para que exprese su opinión. En caso de ser afirmativa respecto de la iniciativa, ésta deberá ser aprobada por los gobernantes.

Mediante este derecho, el pueblo puede tomar la iniciativa para que los legisladores resuelvan determinadas cuestiones, siendo ésta la clásica iniciativa legislativa. Se plantea, además, que este sistema tenga aplicación en la esfera administrativa y también



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



constitucional, debiendo reglamentarse de manera tal que, al mismo tiempo que se asegure su eficacia, lo haga dentro del normal funcionamiento de los órganos constituidos.

Generalmente se exigen importantes cantidades de firmas que avalen la petición para considerar la iniciativa y, además, se vetan determinadas cuestiones a la iniciativa popular, por ejemplo: el presupuesto, leyes impositivas, sueldos de funcionarios, etc. Lo importante es que, en materia legislativa, la iniciativa no tenga otras limitaciones que excluir los temas taxativamente incluidos en la Constitución y que ella pueda realizarse con amplitud tanto para dictar una nueva ley, derogar la existente o simplemente reformarla.

En las democracias representativas, solamente los representantes del pueblo gozan del derecho de iniciativa, es decir, de "iniciar" el proceso de aprobación de leyes y normas jurídicas. En general los ciudadanos, como una manifestación del derecho de peticionar a las autoridades, pueden presentar a éstos anteproyectos. La palabra "anteproyecto" no indica un borrador, un texto con bajo grado de elaboración, sino que el autor no tiene la facultad de iniciativa, o sea, que no es quien puede proponerlo formalmente como "proyecto" al órgano competente para aprobarlo o desecharlo, y por lo tanto, éste no tiene la obligación de considerarlo.

En la democracia participativa, también los ciudadanos, y aún los habitantes en algunos casos, gozan de este derecho de iniciativa y pueden presentar a las autoridades legislativas o ejecutivas proyectos que éstas deben considerar, y en ocasiones deben someter al referéndum popular.

Los mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular sirven, fundamentalmente, a aquellas políticas que reconocen claramente a los ciudadanos como interlocutores, cooperadores o críticos de la actividad gubernamental, de manera directa o a través de organizaciones o asociaciones que los representan o que expresan sus intereses y aspiraciones.

La participación ciudadana ejercida a través de estos institutos de democracia semidirecta es hoy uno de los grandes objetivos de los Estados democráticos, de los Estados modernos. Los poderes públicos deben ser los facilitadores y los promotores de la participación ciudadana.

Es necesario crear mecanismos eficaces de participación que permitan dar cauce a una verdadera herramienta de transformación social: la capacidad creadora y realizadora de la gente. El presente trabajo, que promueve la implementación en nuestra provincia del trascendente instituto de la iniciativa popular, tiende a motorizar este proceso dinámico de participación.

El éxito de este instituto reside, en gran medida, en una ciudadanía activa e informada. Por eso se debe asignar fundamental importancia a la promoción, porque la información, sin lugar a dudas, garantiza y promueve la participación. En función de ello, el Poder Ejecutivo y la Legislatura provincial, así como los Departamentos Ejecutivos y Deliberativos de los municipios, deben garantizar la más amplia promoción de ésta, así como de otras formas de participación.

Según la Fundación Ambiente y Recursos Naturales que dirige el Dr. Daniel Sabsay: "En la actualidad, existe claramente una tendencia al desconocimiento de estos institutos en el ámbito bonaerense y esta circunstancia presenta un obstáculo para la participación pública y la autonomía municipal. Sin embargo, es claro que ambas cuestiones deben ser reconocidas por los gobernantes si es que se desea cumplir con los preceptos de nuestra Constitución Nacional. Mientras los ciudadanos seamos conscientes de la existencia de nuestros derechos y la necesidad de que los mismos sean asegurados, va a ser más factible que podamos exigir a las autoridades su cumplimiento, con un sustento claro y un



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



conocimiento cabal de los mismos". ("Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires", FARN, 2001)

Existen muchos grados, muchas formas de participación popular. Según un estudio realizado hace algunos años por el Club de Roma, con referencia a la participación social y a la participación ciudadana en particular, está íntimamente ligada con lo que podríamos llamar el grado de proximidad al interés concreto del problema y al tema en cuestión, característica que reafirma la importancia de incorporar este tipo de institutos de democracia semidirecta a nivel provincial y municipal.

Debemos instrumentar los diversos mecanismos de participación para fortalecer la democracia, fomentando la participación ciudadana por el interés general y aunando las voluntades con fines cada vez más solidarios.

Quizás sea ésta la verdadera tarea revolucionaria o transformadora que tengamos por delante: justamente, que haya cada vez más voluntades preocupadas más allá de sus casas, de sus barrios. Partiendo de esta realidad, seguramente estaremos más próximos a la gente concreta, pero tratando de sumar cada vez más voluntades a una perspectiva que supere el día, que supere el mes y que la proyecte en un año, en décadas y en futuras generaciones.

Éste es uno de los grandes desafíos que tenemos por delante quienes queremos y quienes nos ilusionamos con una sociedad distinta, más comprometida y más solidaria. Esta es la verdadera tarea a desarrollar para construir otro tipo de sociedad, mucho menos individualista y mucho más comprometida que la actual.

Iniciativa Popular

Se preguntaba la diputada Liliana Chiernajowsky, al fundamentar su voto afirmativo en oportunidad de votarse en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la reglamentación del derecho de iniciativa popular, conferido por el Estatuto de la misma: ¿Qué objeto tiene este instituto en el marco de una democracia representativa como la nuestra?. Justamente, reconocer que, a pesar de que el pueblo no gobierna ni legisla sino por medio de sus representantes, nos parece necesario –no a nosotros, sino que así aparece en la Jurisprudencia– brindarle a la ciudadanía la posibilidad directa de intervenir en los asuntos públicos y participar de la actividad legislativa de manera directa, y no solamente a través de sus representantes.

Por eso, surgen estos institutos de democracia semidirecta, que apuntan, justamente, a remozar, a mejorar, a renovar y a completar la actividad legislativa de un Cuerpo, como ha sucedido respecto a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y como lo estamos impulsando para nuestra Legislatura.

Sin duda se trata, también, de un mecanismo que ayudará al control, porque se está propendiendo a que la misma ciudadanía pueda instalar debates y temáticas. Se trata de que si en los ámbitos que tienen capacidad legislativa, los representantes de los partidos políticos en estos cuerpos, no incorporan temas en la agenda pública y legislativa, sea la misma ciudadanía la que pueda incorporarlos y ponerlos en el debate. No viene ni a suplir ni a sustituir, sino a completar y a mejorar el ejercicio democrático.

La introducción de estas formas de democracia semidirecta en ámbitos de democracia representativa determina algunas complejidades que, en términos generales, se presentan como aspectos concretos a resolver. En este sentido, resulta conveniente proceder a su reglamentación para, de tal forma, hacer efectivo el ejercicio de dichos derechos.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



La elaboración de las leyes es hasta ahora patrimonio exclusivo de determinados actores que tienen iniciativa legislativa, tales como: diputados, senadores, el gobernador y el Defensor del Pueblo, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En los municipios, dicha facultad le corresponde indistintamente en el presente a los concejales, al Intendente y a los Defensores del Pueblo —en las comunas que hayan incorporado este instituto— para la iniciativa de las ordenanzas municipales.

Con la incorporación del derecho de iniciativa popular, tanto a nivel general de la Provincia como en particular para cada municipio; los ciudadanos electores también pueden ejercer dicha facultad. Introducir la capacidad legislativa de la ciudadanía en forma directa presenta, al menos, algunas complejidades; motivo por el cual se ha optado por sistemas semidirectos.

En el caso de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires —al igual que en nuestra propuesta—, esta participación se ha resuelto por un derecho de iniciativa indirecto. Es decir, se prevén las iniciativas de los ciudadanos a través de la recolección de firmas, y eso es lo que luego permite introducir las mismas en el proceso legislativo del Cuerpo. No es así en todas las tradiciones ni en todos los países. De hecho, este instituto está muy directamente relacionado con el referéndum.

La iniciativa, lo que hace es habilitar en esos casos otro mecanismo, que es el referéndum, como ocurre específicamente en el caso suizo. El hecho de que se aplique de una manera indirecta no supone que este instituto sea una simple petición. Sabemos que es diferente, le da una entidad distinta el hecho de estar avalado por un número muy importante de firmas.

Esa misma posibilidad de estar elaborado previamente con esos avales, le da una entidad y una posibilidad de instalación de debate muy diferente y, además, también le está otorgando a los ciudadanos la posibilidad de hacer el seguimiento de estos proyectos en el ámbito legislativo.

La presente propuesta trata de incentivar la participación, facilitando a los ciudadanos la posibilidad y el apoyo para que el proyecto de la iniciativa sea presentado con forma de proyecto legislativo.

De esta capacidad de iniciativa se han excluido expresamente a todos aquellos que ya la tienen constitucionalmente. Es decir, ningún legislador, Defensor del Pueblo o funcionario, podrá tener la capacidad de ser promotor de una iniciativa. Este derecho quedará exclusivamente en manos de los ciudadanos que no están facultados para legislar.

Además, se establece un mínimo de requerimientos para la recolección de adhesiones, de manera de poder estandarizar el procedimiento para que se facilite su seguimiento, su evaluación y, en todos los casos, se procede a darle competencia a la Junta Electoral para que controle la validez de las firmas. Si un proyecto o una iniciativa, al momento de controlar la validez de sus avales, supera el porcentaje máximo de firmas desestimadas, el proyecto directamente no debería ser oficializado.

Las ciudadanas y ciudadanos que quieran promover una iniciativa de este tipo se constituyen naturalmente en sus promotores y deben designar un representante a los efectos de las comunicaciones formales.

Se pone a disposición de todos los ciudadanos que quieran elaborar una iniciativa popular un mecanismo, una instancia, que actúa como organismo de implementación mediante el cual se le puede facilitar a los ciudadanos el armado de la idea original en forma de proyecto. Esto es así porque no se cree conveniente que se ingrese de otro modo y que esa presentación, en forma de un proyecto de ley u ordenanza, termine siendo redactada



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



finalmente por los propios legisladores, lo que permitiría de algún modo desvirtuar la iniciativa.

La Legislatura o la Junta Electoral debe proveer, además, la asistencia técnica referida. Esto es muy importante, porque se evita que se constituya una industria organizada de consultoras privadas, como sucede, por ejemplo, en el Estado de California (Estados Unidos de América), donde para dar curso y apuntalar las iniciativas populares hay toda una red de consultoras que cobran y hacen con esto un negocio.

También se ha observado la posibilidad de darle un apoyo estatal de promoción a cada iniciativa, y si bien existía la posibilidad de plantear diversos mecanismos para ello, no se introdujo financiamiento alguno, a efectos de no desnaturalizar este instituto.

En síntesis, este es un proyecto que viene a establecer la capacidad o las posibilidades de iniciativa legislativa de la ciudadanía. Es el instituto de participación ciudadana denominado Iniciativa Popular que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece en su artículo 67.

De tal forma, constitucionalmente, se ha incorporado este instrumento de la democracia participativa, que le otorga al electorado de la provincia de Buenos Aires el derecho de iniciativa legislativa, permitiéndole la presentación de proyectos de ley que deberán ser tratados obligatoriamente por la Legislatura.

No sólo no hay en esta norma ningún aspecto, ninguna disposición, que pueda contribuir a hacer más difícil o a desalentar la promoción de una iniciativa, sino que hay un criterio para facilitar en todo lo posible y para alentar la promoción de propuestas.

Concretamente, cuando se oficialice una presentación destinada a ejercer el citado derecho, se deberá hacer público el motivo de la propuesta de iniciativa popular, a darle difusión a través de los medios y a brindar el asesoramiento a los grupos que tiendan a impulsar por esta vía la propuesta legislativa. Luego, cuando se reúna una cantidad de firmas equivalentes a un porcentaje —tomando como base el padrón utilizado en la última elección— que supere el mínimo requerido por la legislación específica, las cuales son necesarias para promover la iniciativa, la Legislatura provincial estará obligada a recibirla y tratarla.

Resulta evidente la necesidad de voluntad política por parte de las Cámaras para ayudar, asesorar, acompañar, facilitar y promover todo lo que signifique la iniciativa popular para propiciar un proyecto de ley. Pero, si bien un grupo de personas pudiera decidir reunir la cantidad de firmas requeridas, sin recurrir al procedimiento facilitador —por así decirlo— que establece una reglamentación, como la propuesta en el presente proyecto, obviamente se plantearían inconvenientes ante la falta de procedimientos estandarizados para el adecuado desarrollo de las iniciativas populares.

Consideramos, por otra parte, que nuestra Provincia debería avanzar hacia un proceso de descentralización integral, coherente con una mejor organización territorial y administrativa, el cual debería complementarse con mecanismos de democracia semidirecta, tales como el instituto previsto en este proyecto legislativo.

En ese sentido, y como parte del proceso de descentralización que inexorablemente debería llevarse a cabo, resulta de gran importancia propender a la participación ciudadana para tratar asuntos de su interés. En función de ello, la presente iniciativa, así como otras similares que hemos propuesto desde el socialismo, tiende a garantizar el derecho de la población a intervenir en la toma de decisiones referidas a los temas de mayor trascendencia, tal como ha sido consagrado en la Constitución de la provincia de Buenos Aires.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Esta iniciativa consolida la participación de los habitantes de toda la Provincia en forma conjunta, así como de una determinada zona o varias zonas, por problemas que las afecten especialmente. En definitiva, consolida la madurez que debe imperar en nuestro sistema democrático.

Teniendo en cuenta que la iniciativa popular, es la facultad reconocida a un determinado número de ciudadanos para proponer a los cuerpos legislativos el reconocimiento de un proyecto de ley u ordenanza, se posibilita de tal manera que una porción del electorado pueda proponer la adopción, la modificación o la abrogación de dichas normas, así como de otras, como ser resoluciones legislativas o administrativas.

Tal como hemos expresado, entre la democracia representativa clásica y la democracia directa plena, existen varias formas semidirectas de democracia, que consisten en recurrir en determinadas circunstancias, cuando se trata de resolver cuestiones trascendentes, al voto directo del pueblo y en otros casos otorgarle al mismo un derecho de iniciativa y una acción de revocatoria que en principio corresponde a los poderes constituidos.

En el presente proceso de consolidación de la democracia en el país, se hace indispensable incorporar a nuestro sistema político estas instituciones de democracia semidirecta.

Específicamente, la iniciativa popular junto con el plebiscito y el referéndum, son las formas más utilizadas. La iniciativa popular puede contener una propuesta general o un proyecto específico para ser tratado. Si la iniciativa no es considerada debe convocarse al electorado para que exprese su opinión. De ser afirmativa respecto de la iniciativa, ésta deberá ser aprobada por los gobernantes.

Esta manifestación de la voluntad popular cuya finalidad es legisferante, es el medio por el cual el pueblo, o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al Congreso, la Legislatura, o el Concejo Deliberante un proyecto por el cual se aprueba, modifica o deroga una ley nacional, una ley provincial, o una ordenanza, respectivamente.

Es conveniente que este derecho tenga aplicación, además, en la esfera administrativa y también constitucional, debiendo reglamentarse de manera tal que, al mismo tiempo que se asegure su eficacia, lo haga dentro del normal funcionamiento de los órganos constituidos.

Las limitaciones, tal como se expresó, se refieren a la exigencia de una cantidad de firmas que avalen la petición para considerar la iniciativa y, además, se excluyen determinadas cuestiones a la iniciativa popular, por ejemplo: el presupuesto, las leyes impositivas, sueldos de funcionarios, etc. Lo importante es que, en materia legislativa, la iniciativa no tenga otras limitaciones que excluir los temas taxativamente incluidos en la Constitución y que ella pueda realizarse con amplitud tanto para dictar una nueva ley, derogar la existente o simplemente reformarla.

Antecedentes

Básicamente, la legislación popular se hace efectiva por medio de las instituciones de la iniciativa y de la consulta. Desde el punto de vista del derecho comparado, si bien este derecho se remonta muy lejos en la historia, son dos los países -entre otros- que sentaron tradición en este sentido; uno de ellos es Suiza, que utiliza este instituto de iniciativa ligado al referéndum como su segunda forma de gobierno; mientras que el otro es Estado Unidos de América, donde existe una larga tradición también en la aplicación de este derecho.

En el caso de Suiza, estas instituciones son aplicadas particularmente en los Cantones Suizos, mientras que el caso del país del norte de nuestro continente, en algunos de sus



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



Estados. El uso que de ellas han hecho estos dos pueblos nos puede servir de ejemplo. El suizo, porque ha dado pruebas de gran madurez política al ejercitarlas; el norteamericano, porque -como es sabido- su Constitución Nacional fue un antecedente tenido en cuenta por nuestros constituyentes del año 1853.

Entre los años de 1900 y 1914, se implementó un sistema de gobierno comunal en unas 400 localidades de los Estados Unidos de América, el cual reemplazaba al Intendente o Alcalde y a los concejales por una Comisión de cinco miembros que concentraba los poderes ejecutivo y legislativo. El sistema expuesto se distingue por su simplicidad y sus críticas posteriores se fundaron en el exceso de centralización y concentración en un órgano reducido, afectando los principios democráticos de la división de poderes.

Fue entonces que, para morigerar la concentración política ejecutiva-legislativa, se procuró permitir la intervención más directa del pueblo en el contralor de las acciones de gobierno. Así aparecen la iniciativa legislativa, el referéndum, la revocatoria y la protesta, todos ellos recursos políticos en manos de la ciudadanía que permite la intervención directa del pueblo para limitar los abusos de la acción del gobierno municipal.

El derecho de iniciativa del pueblo ha sido introducido en varios textos constitucionales europeos, tales como la Constitución Española de 1978, así como en diversas constituciones de las provincias de nuestro país. Mediante este sistema, el pueblo puede tomar la iniciativa para que los parlamentos resuelvan determinadas cuestiones, siendo ésta la clásica iniciativa legislativa.

En el derecho comparado, vemos como es clara la orientación a reconocer la voluntad del electorado como iniciador de propuestas parlamentarias; así se expresan Constituciones como la de Alemania, Austria, Italia y Suiza.

En nuestro continente la Constitución de Uruguay indica en el artículo 79, segundo párrafo: "El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrán interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso del referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".

También la Constitución de este país hermano, establece en su artículo 82: "La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución: todo conforme a las reglas expresadas en la misma".

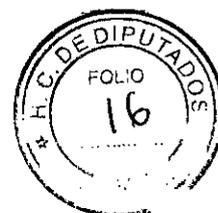
Asimismo, en el artículo 331, prevé la posibilidad de reforma constitucional "Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata".

La Constitución de Ecuador establece en su artículo 32: "Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos por esta Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público y, de desempeñar empleos y funciones públicas en las condiciones determinadas por la ley".

La Constitución del Perú, en su artículo 229, expresa: "Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad", especificando en el inciso 6 la cantidad de electores necesarios a dichos efectos: "Cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones".



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En cuanto a la Constitución de Venezuela, en su artículo 165, al indicar a quienes corresponde "La iniciativa de las leyes", establece en su inciso 5. "A un número no menor de veinte mil electores identificados de acuerdo con la ley".

En este mismo sentido, cabe destacar además a la Constitución de España, la que incorpora también el instituto de la iniciativa popular en el inciso 3 del artículo 87: "Una ley orgánica regulará las formas y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

El primer antecedente que hemos encontrado en nuestro país, vinculado con este instituto, corresponde a los mismos inicios de la Nación. El 28 de mayo de 1810, la Primera Junta dictó su propio Reglamento y en él se consagra el *derecho de petición*, que es, en consecuencia, el primer derecho individual declarado en las Provincias Unidas del Río de la Plata.

El artículo 10º del mencionado Reglamento expresaba: "Todo vecino podrá dirigirse por escrito a cualquiera de los vocales de la Junta y a la Junta misma, y comunicar cuanto crea conveniente a la seguridad pública y la felicidad del Estado".

Cabe aclarar que el concepto referido a la seguridad pública refería por entonces a uno de los derechos que competían a todos los habitantes del país y que consistía en: "la garantía que concede el Estado a cada uno, para que no se le viole la posesión de sus derechos sin que primero se verifiquen aquellas condiciones que están señaladas por la ley para perderla" (Estatuto Provisional de 1815, correspondiente a la Junta de Observación del Directorio).

Asimismo, al realizarse la convocatoria a la Asamblea General Constituyente de 1813 se expresaba: "La Constitución que se sancione alentaré la timidez de unos y contendrá la ambición de otros". Entre los actos que sancionó, bajo la forma legislativa, se destacan los referidos a la igualdad y los derechos civiles. En coincidencia con estos últimos, reglamentó el ejercicio del derecho de petición.

La Constitución Nacional de 1853 -y hasta la última reforma de 1994- no preveía explícitamente en sus disposiciones ninguna forma de procedimientos de democracia semidirecta. Las primeras interpretaciones al respecto fueron contrarias a su aplicación, por considerarla antagónica al anterior artículo 22 de aquella Constitución, en cuanto expresaba: "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución".

De este modo la relación entre electores y representantes se limitaba, en cuestiones de decisiones políticas generales, a los actos eleccionarios, en los cuales mediante el voto se confirma a los representantes y se deciden líneas políticas amplias.

Durante el siglo pasado, en general, se argumentaba que el artículo 22 era un freno para incorporar procedimientos de este tipo; pero nuestra Carta Magna enunciaba ya en su artículo 33 que: "las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados pero que nacen del principio de la soberanía popular y de la forma republicana de gobierno". En base a este artículo se podía precisar en la misma la posibilidad de que el pueblo exprese su opinión a través de otras formas no contempladas explícitamente en la Constitución.

Autores más modernos interpretaron que, ni la iniciativa ni la consulta, son contrarios al sistema representativo, postura que se tradujo en la incorporación de ambos institutos en la reforma del texto constitucional de 1994.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



De tal forma, la Constitución Nacional establece en su artículo 39: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses".

Asimismo agrega; "El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa". Y finalmente determina: "No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal".

La correspondiente reglamentación a este derecho establecido con rango constitucional, fue sancionada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación el 27 de noviembre de 1998. La Ley -que lleva el número 24.747- fue promulgada de hecho el 19 de diciembre de 1996.

Cuando este mecanismo de democracia semidirecta se aprobó en la Convención Constituyente de 1994, el presidente de la Comisión que informó sobre este tema, el convencional Enrique Martínez, señaló sus temores de que la institución constitucional fuera, finalmente, desvirtuada a través de la reglamentación. Sin embargo, luego de la sanción de la Ley nacional 24.747 de "Iniciativa legislativa popular" no se han registrado problemas referidos a dificultades en su aplicación.

Cabe destacar, al respecto, que han sido varias las iniciativas que han sido promovidas por diversos sectores de la ciudadanía respaldándose en la mencionada norma. Sirvan como ejemplo el proyecto de ley referido al "Aumento del haber mínimo jubilatorio", el cual fue apoyado mediante planillas firmadas en todas las regiones del país; así como el de "Seguro de empleo, formación y asignación por hijo", y el proyecto de creación del "Programa Nacional de Desarrollo Infantil", más recordado por su lema: "El hambre es más urgente".

La reforma institucional hacia nuevas formas participativas es insoslayable en la problemática del afianzamiento del orden constitucional y en la participación democrática, por lo que las modificaciones introducidas en nuestra Carta Magna en el año 1994 han resultado altamente positivas en este sentido.

"Establecer el derecho de iniciativa popular tiende a concretar las aspiraciones de acercar más a la realidad el principio de soberanía del pueblo y ampliar las bases del sistema representativo. Es necesario introducir cambios en la estructura institucional para alcanzar formas participativas que superen las insuficiencias de la democracia representativa tradicional". (Guillermo Estévez Boero, "Incorporación de la iniciativa popular en el texto constitucional").

La iniciativa popular es una institución que ha sido incorporada no sólo en la Constitución Nacional reformada en 1994, sino también por muchas provincias argentinas. En la mayoría de ellas, además de establecer el derecho a peticionar con la presentación de proyectos de ley en los parlamentos provinciales, también se incluyó este instituto en las leyes orgánicas o generales de los municipios que han incorporado este derecho de petición a nivel municipal. En algunos casos se ha establecido, específicamente, esta posibilidad de peticionar a través de la iniciativa popular para la creación de nuevos departamentos o municipios.

En el orden provincial, antes de 1957, solo algunas constituciones,-por ejemplo la de Buenos Aires-, admitían el referéndum como medio para convalidar una reforma constitucional efectuada por la Legislatura. A partir de aquel año, las constituciones de las nuevas provincias y de las provincias antiguas que son sometidas a reforma, comienzan a aceptar, en el orden municipal, instituciones de democracia semidirecta como la iniciativa, el referéndum y la revocatoria de mandato o "recall"; las dos primeras con contenido



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



legislativo y la última, que permite la remoción por el voto popular de los funcionarios que surgen del mismo voto. (Dr. Rodolfo A. Rozas, "Sobre la participación y legislación popular").

La posibilidad de ejercicio de la iniciativa, del referéndum y de la destitución popular, se incorporó inicialmente en las constituciones del Chaco (artículo 2º), Misiones (artículo 2º), Neuquén (artículo 3º) y Río Negro (artículo 3º). Este grupo de normas fundamentales provinciales le agregó contenido al anterior artículo 22 de la constitución nacional: "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes".

En esta dirección doctrinaria se han ido orientando inicialmente las leyes supremas de las provincias, como ser Córdoba (artículo 31º), Salta (artículo 31º), La Rioja (artículo 81º), y Catamarca (artículo 114º), que establecen en los artículos mencionados formas de democracia semidirecta.

La iniciativa legislativa se encuentra consagrada en forma expresa en diversos textos constitucionales. La Constitución de Catamarca, en su artículo 114 referido a las leyes, expresa: "Podrán también ser iniciadas por petición suscrita por el 1% de los electores inscriptos en el padrón mediante propuesta de ley, formulada o no, presentadas a la Legislatura".

La Provincia de Salta, por el artículo 58 de su Constitución, incorporó entre los derechos: "Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que deben ser avalados en las condiciones prescritas por la ley. No pueden plantearse por vía de iniciativa popular los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales, a la prerrogativa de gracia y reforma de la Constitución".

El artículo 31 de la Constitución de Córdoba establece: "Los ciudadanos pueden proponer a la legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración, la solicitud debe estar suscrita por el porcentaje de electores que la ley determine. No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales".

De acuerdo con el artículo 81 de la Constitución de La Rioja: "El cuerpo electoral con el porcentaje que la ley determine, que no debe ser inferior al cinco por ciento del electorado, puede presentar un proyecto de ley o de derogación de leyes en vigencia para su tratamiento por la Cámara de Diputados, incluyendo la reforma constitucional. La Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto. Cuando lo rechace o lo reforme substancialmente, la iniciativa deberá someterse a consulta popular. Si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, el mismo quedará aprobado".

La Constitución de la Provincia de Jujuy, en su artículo 118 establece: "Las leyes tendrán origen en proyectos presentados por los diputados, por el Poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia o por iniciativa popular, con arreglo a lo que establece esta Constitución y la ley".

La Constitución de la Provincia de San Luis, en su artículo 97 expresa: "Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que son avalados con el porcentaje que la misma determine, el que debe ser superior al 8% del padrón electoral. No pueden plantearse por vía de iniciativa popular, los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuestos, creación o derogación de tributos provinciales y reforma de la Constitución".



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Con respecto a la Constitución de la Provincia de Neuquén, su artículo 102 establece la posibilidad de iniciar el trámite legislativo por un legislador y por el Poder Ejecutivo, "sin perjuicio del derecho de iniciativa popular".

En cuanto a la provincia de Chubut, el artículo 137 de su Constitución consagra: "La Legislatura estará obligada a tratar todo proyecto o petición presentada con firma de ciudadanos inscriptos en el padrón que totalicen el 4% del mismo".

Hacia mediados de la década del 80, la mayoría de las provincias argentinas -12 en total- consagraban en sus Constituciones el instituto de la iniciativa popular; entre ellas la de Entre Ríos (artículo 193); Corrientes (artículo 170); Formosa (artículo 147); Misiones (artículo 165); y Río Negro (artículo 172).

Con posterioridad, otras provincias incorporaron el mencionado instituto en sus textos constitucionales, tales los casos de Buenos Aires, Santa Cruz, Chaco (artículo 165) y San Juan (artículo 142). Sin embargo, la mayoría de ellas aún no ha completado su reglamentación. Se debe mencionar también a la última provincia constituida: Tierra del Fuego, que incluyó este tipo de instituto en el artículo 207º de su Constitución.

En particular, respecto a la provincia de Buenos Aires, la Constitución, al ser reformada en el año 1994, incorporó en la Sección Tercera, Capítulo Único, sistemas de democracia semidirecta. Específicamente, el artículo 67 inciso 1 establece: "Los electores tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la Legislatura darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses. La ley determinará las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa".

Asimismo, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, aprobada por la Convención de Estatuyentes en el mes de octubre del año 1996, también incorporó el derecho de iniciativa popular. En el Libro Segundo: Gobierno de la Ciudad, Título Segundo: Derechos Políticos y Participación Ciudadana, artículo 64, se establece: "El electorado de la ciudad tiene el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses. No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de esta Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto".

A nivel nacional, el Senado y la Cámara de Diputados sancionaron el 27 de noviembre de 1996 la Ley 24747 -promulgada de hecho el 19 de diciembre de 1996-, mediante la cual se reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional con respecto al instituto de iniciativa popular.

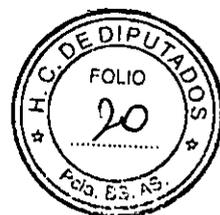
Dos años más tarde, más precisamente el 25 de junio de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reglamentó el Artículo 64 de su Constitución, que le otorga el derecho de iniciativa legislativa al electorado. El 23 de julio de ese año fue promulgada la misma como Ley Nº 40 -BOCRA 499 del 3 de agosto de 1998-.

Procedimientos

Tal como fue expresado precedentemente, la iniciativa popular es el derecho cuyo ejercicio permite a un número determinado de electores proponer a un órgano también determinado, un proyecto de acto constituyente, legislativo o administrativo. Según corresponda a la competencia de aquel órgano, ello puede ocurrir en los órdenes nacional, provincial o municipal.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Dicho en otra forma, ese número mínimo de integrantes del cuerpo electoral podrá redactar y presentar ante la Convención Constituyente, ante el Congreso de la Nación, ante la Legislatura de la provincia o ante el Concejo Deliberante municipal, respectivamente, un proyecto de reforma constitucional, de ley nacional o provincial, o de ordenanza, y ante el presidente, gobernador o intendente, un proyecto de decreto reglamentario o acto administrativo general; por supuesto, en todos los casos, de acuerdo con las respectivas normas jurídicas que reglamente el procedimiento de la iniciativa.

Debe aclararse, entonces, que la iniciativa puede tender a sancionar, modificar o abolir una constitución, una ley, una ordenanza o un decreto o acto administrativo. La diferencia entre ese derecho de iniciativa popular y el que puede ejercer individualmente un ciudadano al presentar un anteproyecto reside, fundamentalmente, en la obligatoriedad del tratamiento del primero, que no reúne el anteproyecto.

Para mayor claridad del concepto de la iniciativa, se esboza a continuación el procedimiento que, en líneas generales, debería seguirse para proponer a un Concejo Deliberante un proyecto de ordenanza sobre cualquier asunto de competencia municipal, por ejemplo, los ruidos molestos.

Primeramente, quienes son propiciadores de la idea redactarán el proyecto de ordenanza y una nota de petición dirigida al presidente del Concejo Deliberante. Luego deberán conseguir, como mínimo, el número de firmas de electores municipales (ciudadanos y extranjeros) que fije la respectiva ley o la carta orgánica municipal, generalmente se buscan algunas firmas más para prever casos de invalidez en las mismas.

Por ejemplo, la Ley 4754 de la provincia de Córdoba, establece que un número de electores municipales no inferior al diez por ciento del total del registro cívico municipal tiene el derecho de proponer la sanción de ordenanzas de cualquier asunto de competencia municipal, siempre que no importe derogación de impuestos existentes o disponga la ejecución de gastos no previstos en el presupuesto, sin arbitrar los recursos correspondientes a su atención.

Reunidas las firmas, se presentan la petición y el proyecto, con aquellas, ante la autoridad competente, normalmente la Junta Electoral o el secretario del Concejo. Este órgano o el mencionado funcionario, procederá a registrar la petición y asignarle un número identificador, para luego, verificar todas y cada una de las firmas de los peticionantes. Si las firmas válidas no alcanzan al número mínimo, la petición no avanza en el procedimiento, en tanto no se completen las firmas faltantes.

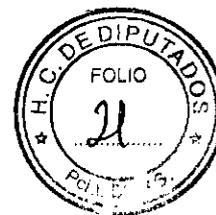
Cubiertos todos los requisitos previos, el proyecto pasa a tratamiento del Concejo Deliberante y debe cumplir los mismos pasos que los proyectos iniciados por los concejales o el intendente. Si dentro del período deliberativo, el Concejo no aprueba o rechaza el citado proyecto, el mismo deberá ser sometido al referéndum popular; en cuyo caso se lo incluirá en la próxima elección general, salvo que se disponga un acto electoral especial.

Si el proyecto obtiene mayoría por la afirmativa, se convierte en ordenanza, tal como lo hubiere sancionado el Concejo; si no la consigue, será rechazado y no podrá insistirse en el mismo durante el período que indiquen las normas aplicables, por lo general uno o dos años.

El presente proyecto de ley esta basado en un trabajo efectuado por ambas Cámaras de la Legislatura de nuestra provincia, las cuales procedieron a redactar un texto unificado para la reglamentación de los institutos de la consulta popular y la iniciativa popular, a partir de diversos proyectos de ley presentado por los legisladores, luego de ser incorporados los mecanismos de democracia semidirecta en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En general, las iniciativas presentadas en los años subsiguientes a la reforma de 1994 poseen una mayoría de puntos en común, debido tanto a que el marco normativo está establecido por el artículo 67º de nuestra Carta Magna, como por el hecho de hacer coincidir los procedimientos de las iniciativas con las modalidades de tratamiento de las leyes.

Luego de concretada la reforma constitucional, esta Cámara de Diputados conformó la "Comisión Especial para el Estudio, Investigación y Propuestas de Adecuación de las Leyes Actualmente Vigentes de la Provincia de Buenos Aires, a lo Establecido por la Nueva Constitución Provincial"; a efectos de tratar todas aquellas iniciativas legislativas tendientes a establecer los procedimientos específicos para la utilización plena de los citados derechos.

Su trabajo llevó a la redacción de un proyecto de ley que conjugaba los aspectos comunes en un único texto, siendo el mismo tratado y sancionado favorablemente en la sesión del día 19 de septiembre de 1996. El expediente fue girado al Senado, el cual lo analizó y le introdujo algunas modificaciones, siendo aprobado el nuevo texto durante una sesión realizada en el mes de julio de 1997.

Los cambios producidos en la conformación de esta Cámara de Diputados luego de las elecciones realizadas ese año, determinaron que el importante trabajo legislativo desarrollado por las Comisiones, no tuviera la esperada concreción con la sanción definitiva del texto que había venido en revisión desde el Senado. Más aún, no solo quedó archivado el expediente sino que tampoco hubo un despacho favorable de otros proyectos presentados con similar objetivo por diputados que asumieron sus cargos en los períodos posteriores.

Los resultados del trabajo legislativo desarrollado en aquellos años, el cual quedó plasmado en un proyecto de ley, no difiere en demasía con otras iniciativas presentadas en años recientes, motivo por el cual hemos creído conveniente retomarlo como base para la presente iniciativa. A efectos de dar más agilidad al tratamiento legislativo, consideramos que cada uno de los institutos debería ser reglamentado por separado, motivo por el cual desglosamos el referido proyecto original en dos iniciativas presentadas por separado.

Cabe destacar, también, que aquel trabajo comprendía una legislación integral sobre estos institutos, ya que no solo establecía los requisitos y procedimientos concretos para su ejercicio; sino que, además, incorporaba estos mecanismos de democracia semidirecta a nivel comunal. En este sentido debe tenerse muy en cuenta que, luego de la reforma de 1994, la Constitución de la provincia de Buenos Aires estableció en su artículo 211, correspondiente a la Sección Décima: Disposiciones Transitorias, que: "La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta". A pesar de esta disposición, aún está pendiente la correspondiente incorporación a la citada norma.

Para la realización del presente proyecto, no solo hemos aprovechado la citada elaboración desarrollada por la Legislatura, sino también —como legislación comparada—, otras leyes que han sido sancionadas en otras jurisdicciones de nuestro país para reglamentar el instituto de la iniciativa popular, previamente incorporado a nivel constitucional. Tales han sido los casos de la Ley nacional N° 24747, y de Ley N° 40 sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente proyecto de ley está dividido en cinco capítulos: el primero se refiere al objeto de la iniciativa popular, el segundo a la presentación y a los recaudos que deben tomarse, el tercero desarrolla el procedimiento, el cuarto el trámite legislativo, y el quinto la incorporación de este instituto a nivel municipal.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En el articulado se ha tratado de resumir de la manera más accesible, la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas dispuestos a ejercer su responsabilidad como tales, tengan un instrumento que les permita que un proyecto por ellos creado, tenga el mismo estado legislativo que cualquiera de los presentados por personas que, de acuerdo con la Constitución y con las leyes, tienen iniciativa legislativa.

El capítulo I establece el objeto de este mecanismo de participación. La iniciativa popular significa un avance de la democracia semidirecta en el marco de la democracia representativa, ya que la ciudadanía se arroga, bajo ciertas condiciones, uno de los derechos que naturalmente corresponden a sus representantes electos, como es el de impulsar un proyecto de ley.

En el capítulo II, se establece cuál es el mecanismo de presentación de las iniciativas. Se requiere simplemente que éstas tengan las características de un proyecto de ley en cuanto a su contenido dispositivo y a su fundamentación, de forma que pueda ser admisible. También se determina que puede haber uno o varios promotores.

Queda librado a la responsabilidad de los ciudadanos que asumen esta actividad la forma de organizarse, ya sea como junta, como grupo o individualmente. Pero sí se establecen, porque justamente participación no es caos, una serie de condiciones como, por ejemplo, que uno de los promotores sea quién represente a los que finalmente inicien o impulsen el trámite, para poder establecer cuál es su domicilio, forma de ubicarlo y establecer así un mecanismo de comunicación y de relación rápida entre el organismo de implementación y los ciudadanos que estén trabajando por la iniciativa popular.

Asimismo, se determina un organismo de implementación: la Junta Electoral, que además de tener a su cargo el control de los procedimientos establecidos para el correcto ejercicio de la iniciativa popular, deberá prestar asesoramiento a los promotores

De tal forma, desde un primer momento, los ciudadanos tendrán la posibilidad de recibir asistencia a través del mencionado organismo de implementación, el cual no solo cumplirá funciones de contralor del cumplimiento de las disposiciones, sino que prestará ese importante servicio.

Estamos firmemente convencidos que, desde el poder público, se deben facilitar las estructuras administrativas necesarias para que la participación se convierta en realidad efectiva.

En el capítulo III, el proyecto de ley se ocupa del procedimiento y allí, para facilitar una participación ordenada, se establece la forma en que deberán recolectarse las adhesiones a la iniciativa legislativa, las cuales se materializarán en planillas que contendrán las firmas identificadas de quienes la apoyan. También en este capítulo se limita el tiempo de recolección de firmas a doce meses como máximo, plazo que se considera más que suficiente para que la iniciativa no pierda significación.

Desde el punto de vista interno de la Legislatura, el proyecto existe como tal y adquiere estado legislativo sólo cuando cuenta con todos los avales que la ley establece como válidos; es decir el uno por ciento del padrón electoral, que debe ser verificado por la Junta Electoral en el corto plazo que se establece en esta iniciativa.

Por otra parte se establece la posibilidad que, luego de oficializada la presentación por parte del organismo de implementación, el gobierno publicite la iniciativa, de forma tal que el Estado apoye de manera decidida todas las iniciativas de participación que surgen de la sociedad.

El capítulo IV especifica el recorrido que tiene el trámite legislativo del proyecto, que luego de haber cumplido con los requisitos establecidos en los capítulos anteriores, es enviado a la Cámara elegida como de origen.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



A partir de ese momento es que la iniciativa adquiere estado legislativo, habiéndose establecido un plazo máximo de doce meses para el tratamiento del proyecto. Atento a que una presentación de estas características comprende el acompañamiento de miles de firmas, la Legislatura se debe abocar a la brevedad al tratamiento de la cuestión luego de haberse cumplido todas las formalidades.

Cabe mencionar que, para evitar dificultades en el análisis del proyecto, previamente el organismo de implementación debe haberse encargado que los defectos en la presentación -en caso de existir- fuesen subsanados, dando vía libre para que la iniciativa popular pueda continuarse tramitación. .

A partir de su admisibilidad y cumplidos todos los requisitos, se establece el tratamiento de este proyecto como cualquier otro presentado por un funcionario con iniciativa legislativa. Cabe destacar una característica de hemos incorporado para el ejercicio de este instituto, es que uno de los promotores de la iniciativa puede intervenir con voz en las Comisiones que lo traten.

Los procedimientos descriptos, podrán realizarse cómodamente dentro del plazo máximo de doce meses posteriores al momento en que adquiera estado legislativo la iniciativa, lapso determinado para el tratamiento por las Cámaras. Creemos que dicho plazo es más que suficiente, ya que tenemos la convicción que los miembros del Cuerpo asumirán los proyectos de la ciudadanía con la responsabilidad y con la celeridad que, seguramente, una tarea de este tipo debe comprender.

En algunas otras jurisdicciones, se han incorporado cláusulas en las normas reglamentarias de este instituto, por las cuales se establece que, en caso de cumplirse el plazo máximo establecido y no habiendo sido tratada por el Poder Legislativo la iniciativa popular, debe el Poder Ejecutivo convocar a referéndum para que sean los electores quienes determinen, en caso de votar afirmativamente más del 50% del padrón por la iniciativa, la aprobación del proyecto promovido.

Consideramos que una disposición de esas características, implica presuponer un posible incumplimiento por parte de los legisladores de una obligación establecida en la Constitución de la Provincia, algo que resulta inadmisibles; motivo por el cual hemos desestimado incorporar una cláusula de ese tipo.

En síntesis; para la presentación y tratamiento legislativo obligatorio, se requiere el aval del 1% del electorado. Las únicas bases para objetar una iniciativa son las que surgen del texto de la norma de aplicación aquí propuesta, y de las disposiciones estipuladas por las Cámaras para la presentación de proyectos. Para su correcto funcionamiento se ha buscado establecer un procedimiento que garantice transparencia, flexibilidad y rigurosidad a lo largo de todo el proceso, y que apunte al fortalecimiento de la participación ciudadana, entendida como acción colectiva y ejercicio consciente, responsable, y perdurable;

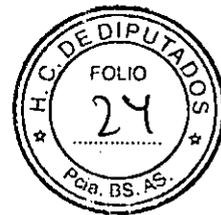
Conclusiones

Se debe resaltar la importancia de este instrumento, ya que va a favorecer la participación de la ciudadanía. Va a instituir, de algún modo, el derecho a la participación política y a la tarea legislativa, para que el interés por la cosa pública de los ciudadanos no sea burlado.

Es muy importante esta institucionalidad que se le propone dar, porque en la provincia de Buenos Aires, en general, y en sus municipios, en particular, los ciudadanos van a tener de manera concreta, canalizada y estimulada mediante un instituto, la posibilidad de



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



expresarse con sus propias iniciativas legislativas. Este derecho implica el tratamiento obligatorio por parte de la Legislatura o de los Concejos Deliberantes, según los casos.

La iniciativa popular, el proyecto que por la presente impulsamos, es una herramienta de participación que -deseamos- este Cuerpo apruebe, entre otros instrumentos que las democracias ofrecen, tales como la Audiencia Pública y demás institutos, como por ejemplo, consulta popular, referéndum, revocatoria de mandato; y el tan significativo instrumento del presupuesto participativo.

La incorporación de estos mecanismos de democracia participativa, que de ninguna manera excluyen la democracia representativa, posiciona al ciudadano como sujeto y actor de la política, y no sólo como su cliente y consumidor.

En general, en la casi totalidad de las veces, el proceso de toma de decisiones públicas comienza en el poder público y tiene al ciudadano como destinatario final. En este caso, y aunque sea en mínima medida, se revierte esta situación y se permite, entonces, que sea un grupo de electores el que inicie el proceso de decisión pública, con todo lo que esto puede significar en cuanto a la creación de un ciudadano con responsabilidad social, un ciudadano capaz y responsable de iniciar este proceso de toma de decisiones, y transformar en obligatorio para sus representantes la consideración de su voluntad.

Mediante este proyecto de ley, promovemos la incorporación de una nueva institución que fortalece el mecanismo de funcionamiento de la democracia y que tiene como antecedente instituciones similares que han sido incorporadas en la Constitución Nacional en su reforma del año 1994, en la mayoría de las constituciones provinciales y, especialmente, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Debiéndose tener presente que, en correspondencia con las mismas, han sido sancionadas leyes nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reglamentando los institutos promovidos por los constituyentes.

En estos momentos en que se encuentra fuertemente cuestionado el accionar de los partidos políticos, y particularmente el desempeño de sus representantes en la función pública, sin ninguna duda los Cuerpos Legislativos deben avanzar en la incorporación de institutos de democracia directa y participativa, de forma de hacer más transparente el funcionamiento de las instituciones y fortalecer el compromiso del pueblo respecto a la toma de decisiones que afectan los intereses colectivos.

Los reclamos de la población en el sentido que debe procederse en forma perentoria a concretar la tantas veces anunciada reforma política, obliga a la búsqueda de consensos que posibiliten poner en marcha y facilitar a los ciudadanos la posibilidad de acceder a este tipo de instituciones ya incorporadas en los textos constitucionales de la Nación y la Provincia.

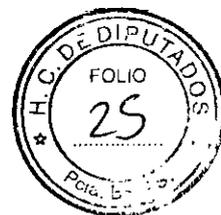
Nuestra Constitución Nacional, sancionada en 1853, fiel a las ideas imperantes en la época, consagró como forma de gobierno para el Estado Argentino la República representativa. Estas ideas, que significaron un gran avance para la época, por cuanto implicaban dejar definitivamente atrás el autoritarismo y oscurantismo del absolutismo monárquico, que hasta pocos años antes había prevalecido en el mundo; con el transcurso del tiempo resultaron insuficientes.

Tales principios se basaron en una forma primaria de democracia, como lo es la democracia representativa o indirecta, expresada a través de la definición contenida en el artículo 22 de nuestra Carta Magna en el sentido de que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.

Durante el transcurso del pasado siglo, esta forma de democracia comenzó a ser complementada y perfeccionada por modernos mecanismos de participación popular en la



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



toma de decisiones políticas, los cuales han sido denominados de democracia semidirecta o democracia participativa.

Ambas acepciones acerca del ejercicio de la soberanía popular difieren en su fundamentación filosófica, y no se trata sólo de la adopción de un mecanismo más o menos de participación popular.

En efecto, para diversas concepciones acerca del papel del individuo como constructor de la sociedad en la cual se desarrolla su vida, y fundamentalmente para las ideas del socialismo, los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de las cuestiones públicas, dan cabida a una nueva idea acerca del hombre y de las instituciones políticas. Por un lado, porque se trata de una oportunidad para superar muchas prácticas actuales tan difundidas entre los tecnócratas, que entienden la administración y el gobierno como una cuestión exclusivamente técnica, basada en un alto grado de especialización que profundiza la centralización de las decisiones y que aplica al hombre común las frías reglas de la jerarquía.

Estos mecanismos de democracia semidirecta también permiten superar aquellas actitudes oportunistas, concepciones típicamente electoralistas que ven a los partidos políticos como un simple aparato electoral que se pone en marcha de tanto en tanto, y que agota la participación popular en la emisión del voto, reservándose -por supuesto- para sí la facultad de discernir y decidir todo el resto del tiempo. Permiten hacer accesible el Estado a la gente, involucrar al hombre concreto como artífice cotidiano del destino comunitario; posibilitan, en definitiva, la democratización no sólo del Estado sino también de la sociedad.

Ha escrito Norberto Bobbio: "Una cosa es la democratización del Estado y otra cosa es la democratización de la sociedad, por lo cual puede muy bien existir un Estado democrático en el seno de una sociedad en la que la mayor parte de las instituciones -desde la familia hasta la escuela, desde la empresa hasta la administración de los servicios-, no sean gobernadas democráticamente".

Creemos, también, que estas modernas instituciones de participación ciudadana son canales que permiten el fortalecimiento de organizaciones intermedias y que promueven la formación de nuevos tejidos de solidaridad entre los hombres.

Felizmente, estas ideas han sido adoptadas por los constituyentes de la Nación, de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de muchas comunas, quienes las han plasmado en las respectivas constituciones para que, posteriormente, los legisladores -tanto nacionales, como provinciales y municipales-, continuando su tarea, fueran desarrollado el camino de la redacción y sanción de las normas particulares respecto a éstos valiosos institutos, que tienen como objetivo lograr la mayor democratización y transparencia posible del Estado.

Paralelamente, se han ido derogando diversos enclaves de autoritarismo -tales como los edictos policiales- y se han ido incorporando mecanismos de participación ciudadana, tales como el de la Audiencia Pública -iniciativa de la cual hemos sido promotores a nivel provincial- para permitir que las ciudadanas y los ciudadanos opinen previamente sobre decisiones trascendentes que los órganos de gobierno deben adoptar.

Con la incorporación de la iniciativa popular legislativa, estaremos dando un nuevo y trascendental paso en la democratización de nuestro Estado provincial y los Estados municipales, con la esperanza de poder seguir avanzando hacia una nueva organización estatal, participativa, descentralizada, moderna y eficiente, que de respuestas y propicie una sociedad más igualitaria y solidaria.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Debemos afrontar en forma superadora el desafío de la realidad e introducir las reformas institucionales necesarias que permitan armonizar, en formas creciente y democrática, el Estado y la sociedad civil.

Se ha producido, durante el pasado siglo y hasta el presente, una profunda e irreversible crisis de representatividad de nuestra organización institucional, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Esta crisis emerge por la carencia de mecanismos y dispositivos adecuados que canalicen la participación social.

Expresaba el Dr. Enrique Vanossi: "Las ideas de representación y de participación están vinculadas entre sí por su origen y su desenvolvimiento histórico, a través de una relación que tan solo ciertas oposiciones parcializadas han querido exhibir como de oposición o exclusión. El uso legítimo de la palabra participación no tiene connotaciones de reemplazo o sustitución de la representación política, sino por el contrario, de implementación y complemento con la idea de un proceso político regido por bases democráticas".

Por otro lado, siguiendo el pensamiento de Jordi Borja, sostenemos que la participación es, a la vez, un medio y un fin de la democracia, pues reconoce derechos de intervención a todos los ciudadanos y persigue objetivos igualitarios para la sociedad.

Combinar el desarrollo de la democracia representativa con el de la democracia participativa supone, por lo tanto, legitimar el conflicto y estar abierto al cambio, puesto que se abren cauces a la intervención de grupos opuestos en el marco de estructuras flexibles y diversas.

Alfredo Palacios nos enseñaba: "Se ha dicho con razón que si las actuales instituciones parlamentarias y democráticas parecen cada día más ineficientes, es precisamente porque no son bastante democráticas; exijamos que la democracia sea múltiple, garantizando de esta forma la expresión de la voluntad general del pueblo en conjunto, y del hombre como ciudadano, como productor y como consumidor".

La participación ciudadana también juega una función educadora, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptable la noción de interés general.

La participación permite, asimismo, que los grupos más activos, más dinámicos, intervengan en la gestión pública y contribuyan a modernizarla. Por otra parte, los grupos marginales, los más pobres y abandonados, puedan encontrar en la participación directa, siempre que se implementen procedimientos especiales para ellos, una primera forma de reconocimiento de sus intereses.

La participación es a la vez un medio y un objetivo democrático: reconoce derechos de intervención a todos los ciudadanos y persigue fines igualitarios para la sociedad. Democracia significa para nosotros, entre otras cosas, reforzar sus instituciones representativas con otras nuevas participativas.

No solo debe entenderse la participación democrática en los temas de carácter provincial; muy por el contrario, donde tendrán mayor significación es con referencia a las cuestiones vinculadas a los gobiernos locales. De acuerdo con Antonio Pierres: "Es evidente que la democracia debe ser la base del régimen municipal, pero también debemos convenir que deben implementarse normas que pretendan erradicar deformaciones sustentadas en el profesionalismo político-partidista".

El mismo agrega: "Somos perfectamente conscientes de lo difícil de encontrar remedios totales, pero debemos aceptar que las soluciones parciales, son más soluciones si tienen en cuenta el contexto general de la problemática en cuestión". (Dr. Antonio M. L. Pierres, "La participación directa del ciudadano en el gobierno municipal")



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



Adolfo Posada, uno de los cultores de la llamada escuela sociológica, señala que: "Cada éxito de la democracia en la ampliación del sufragio ha sido estrechamente seguido de un período de reforma administrativa, durante el cual las ideas democráticas pasan del dominio ideal de los derechos políticos, al servicio verdadero del Estado y al funcionamiento político del Gobierno".

El sentido esencial del Estado como comunidad política, consiste en el hecho de que el pueblo es soberano. Este sentido no llega a realizarse si, en vez del ejercicio del poder mediante la participación del pueblo, asistimos a la imposición del poder por parte de un determinado grupo a todos los demás miembros de la sociedad. Esta cuestión resulta esencial en nuestra época, en que ha crecido enormemente la conciencia social de los ciudadanos en la vida política de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones de cada pueblo y los requerimientos de la autoridad pública.

"Enriquecida la democracia representativa con la inserción de modos de expresión directos, podemos hablar realmente de democracia gobernante. Un sistema de este tipo combate la apatía y obliga a asumir responsabilidad a cada ciudadano, indispensable para afrontar la crisis actual". (Dra. María Monserrat Lapalma, "Participación Popular").

El Dr. Guillermo Estévez Boero, al fundamentar uno de sus numerosos y destacados proyectos presentados en su carácter de legislador socialista en la Cámara de Diputados de la Nación, expresaba con total claridad y convicción: "La soberanía popular es el fundamento indiscutido e indiscutible de la democracia. Afirmamos que la participación mejora al hombre porque lo hace artífice de su destino. El incremento de la participación popular es lo único que garantizará que la sociedad sea plenamente democrática y que la democracia profundice la justicia social".

Se debe establecer la iniciativa popular como ampliación del derecho de petición. Asegurando este derecho se posibilitará que un número de electores tenga la facultad de proponer leyes y ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia provincial o municipal y, mediante un mecanismo ágil, se logrará que su tratamiento se produzca con razonable inmediatez a la propuesta.

Consideramos que esta Honorable Cámara de Diputados, y la Legislatura en su conjunto, tienen una importante deuda con la población bonaerense, al no haber sancionado en los 16 años transcurridos desde que se produjo la reforma a la Constitución provincial, las reglamentaciones correspondientes a los Institutos de la consulta popular y de la iniciativa popular.

La implementación de este mecanismo de democracia semidirecta, junto con otros cuya aplicación sería más que deseable, posibilita que de una vez por todas la participación deje de ser un simple término reiteradamente citado por muchos, para convertirse en un verdadero instrumento de trabajo conjunto entre la ciudadanía y quienes son sus gobernantes.

Es elemental recordar que en nuestro sistema electoral actual, el día de la elección finaliza toda la intervención popular. En cambio, en estas nuevas formas de responsabilidad ciudadana, el elector deja de ser un simple espectador para transformarse en un permanente protagonista del ejercicio democrático de los gobiernos provincial y municipales, pudiendo corregir o atenuar los defectos del Gobierno, produciéndose así la verdadera y permanente educación cívica del pueblo que asume sus propias responsabilidades, circunscriptas actualmente solo a la elección de sus gobernantes.

ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.