

SISTEMAS DE PARTICIPACION POLITICA EN EL MUNICIPIO

por el *Dr. Eduardo Fernando Luna*

SUMARIO

I — LA PARTICIPACION POLITICA

II — SISTEMAS DE PARTICIPACION POLITICA

A — Formas indirectas de participación

B — Formas semidirectas de participación

C — Formas directas de participación

I. LA PARTICIPACION POLITICA

El tema de la participación política y su instrumentación es una preocupación constante en todo régimen democrático como que ella es su base de sustentación, por lo que la búsqueda de nuevos o mejores canales participativos resultan la sabia peremne de un sistema que lucha denodadamente contra el indiferentismo social y la apatía política.

Esta situación que señalamos se da en los tres niveles de gobierno —comunal, provincial y nacional— pero fundamentalmente en el primero de ellos. Nadie duda que en el “municipio comienza la existencia del ciudadano, vinculándose a esa comunidad de sentimientos, de ideas y de intereses que forman la patria; y bajo su sombra dos veces bendi-

ta, se funda, sobre todo, la autonomía local, fuerza vital de los pueblos libres. El municipio es, por lo tanto, una escuela en que se enseña el patriotismo, infundiendo la dedicación al bien común, la vida práctica de los negocios, habituando a conducirlos”¹, sin embargo, la indiferencia de la comunidad corroe sus cimientos.

Es evidente que existe un marcado desinterés por parte de la ciudadanía respecto de las cuestiones de interés local o municipal o, al menos, mientras hechos o circunstancias de notoria trascendencia no despierten inquietud entre ellos y los haga tomar partido en algún sentido. En tanto esto no ocurra, las cosas de “su” ciudad resultan una cuestión que está en manos de las autoridades, de las que el hombre común se desinteresa, preocupado la mayoría de las veces por los grandes problemas provinciales o nacionales.

Lo provincial o lo nacional ha absorbido, indudablemente, a lo municipal. En este ámbito no se resuelven las cuestiones verdaderamente trascendentes en lo político, económico o social que puedan distraer su atención; acá la preocupación estriba en si el servicio que la comuna debe prestar se lo hace bien o no, no interesa si resulta deficitario o costoso, mientras que éste se preste como el vecino pretende. El municipio se ha convertido únicamente en un prestador de servicios y, a veces, solamente de ciertos servicios como son la recolección de residuos, barrido, alumbrado, etc., pero pocos se preocupan o esperan que el municipio promueva la cultura o la educación. Estas son cuestiones que el vecino espera de su Provincia o de la Nación, no entra en la materialidad de su interés por la cuestión municipal.

Este cuadro que sintéticamente hemos tratado de pintar se pretende cambiar, sin reparar que esta constante que ponemos de manifiesto no se revierte por decreto; es un problema cultural sobre el que es necesario trabajar, pero a partir de una sola condición: volver a colocar al municipio en la situación de la que nunca debió salir, devolviéndole las competencias y recursos que originariamente tuvo, para, de esta manera, engrandecerlo y poder mostrarlo al vecino como un verdadero nivel de gobierno y no como un simple prestador de servicios.

Mientras ello no ocurra, vanos serán los intentos para lograr una mejor y más activa participación de la comunidad en las cuestiones locales; no habrá sistema que pueda lograr “interesar” al vecino sobre algo que, por la propia realidad, no siente inclinación por interesarse.

1 — NICOLAS AVELLANEDA, Memorias del Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, citado por Joaquín V. González, Manual de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Ángel Estrada y Ca. Editores, 1897, pág. 720.

Sin perder de vista lo que venimos señalando, trataremos de aportar algunas ideas respecto de los medios de participación política que consideramos hoy más adecuados y positivos para el municipio argentino. Nuestro análisis se centra sobre una realidad actual, no pasada ni futura, del régimen municipal de nuestro país, por lo que las propuestas que formulamos son, llegado el caso, de aplicación para la Argentina de hoy.

II. SISTEMAS DE PARTICIPACION POLITICA

El tema de nuestro estudio es la “participación política” que, como enseña Mario Justo López ², se refiere a “los distintos modos en que los miembros de la comunidad, y en particular los ciudadanos, toman parte en la actividad estatal, sea en forma directa o indirecta”. Esta forma de participación se diferencia de la llamada “participación social” que corresponde “a la acción espontánea de los gobernados —al margen del Estado— para cumplir actividad propia de política arquitectónica, o sea para realizar tareas que beneficien a la comunidad”.

Esta misma distinción realiza Josefa Sáez de Salassa ³ denominando “participación política estatal” aquella a través de la cual se persigue el “bien común pleno” —para M. J. López “participación política—, y “participación política no estatal” —“participación social” para M. J. López— que corresponde a las fuerzas políticas, económicas o sociales de la comunidad y cuyo objeto es alcanzar por sí mismos sus propios fines políticos.

Esta participación política estatal, señala la autora, se manifiesta de dos maneras: por gestión directa y por gestión indirecta. La primera se da “cuando personalmente se integra y ejerce el poder político, a través de los órganos del Estado, se toma la decisión política o se interviene directamente en alguna etapa de su proceso de elaboración”. La participación en este caso se confunde con el ejercicio de las funciones públicas y, por ello, en el régimen representativo está reservado a los funcionarios elegidos por el pueblo.

La gestión indirecta se cumple “cuando ejerciendo uno de los medios de participación, sea el sufragio, el referéndum, el plebiscito u otro, se manifiesta exteriorizadamente, en forma expresa, indubitable y en

2 — MARIO JUSTO LOPEZ, Introducción a los estudios políticos, Depalma, Buenos Aires, 1383, Volumen II, pág. 412.

3 — JOSEFA SAEZ de SALASSA, La participación política, Mendoza, Ciudad Argentina, 1984, págs. 64 y sigtes.

acto público la voluntad de los gobernados, seres sustantes, tanto para designar la persona que integrará y ejercerá la función pública en todos los niveles como para consentir alguna decisión a tomar por los gobernantes”.

Esta gestión indirecta corresponde a la comunidad y se exterioriza a través de distintos sistemas participativos, ya sea que el individuo actúe como ciudadano, vecino o habitante y, en tal caso, es considerado, por lo que es; o bien como integrante de grupos intermedios y visto, en tal supuesto, por lo que hace.⁴

La participación estatal por gestión indirecta es la que a nosotros nos interesa analizar y, desde esta perspectiva, distinguimos las siguientes formas de participación: indirectas, semidirectas y directas.

Ahora bien, dentro de nuestro régimen constitucional creemos que tienen cabida, en el derecho público provincial, las tres formas de participación que señalamos, ya que la Constitución de la Nación, en este aspecto, sólo obliga a las Provincias a preservar el sistema representativo y asegurar el régimen municipal (art. 5) por lo que nada obsta a que ellas puedan instrumentar, además, otros medios participativos dentro de la esfera de sus propias autonomías (arts. 104, 106 y 106).

A — *Formas indirectas de participación.*

Estos modos de participación corresponden a los procedimientos que pueden adoptarse para discernir los cargos públicos electivos, en otras palabras, a los sistemas electorales que puedan utilizarse para la elección de los funcionarios públicos, en el presente estudio, de las autoridades municipales.

En este tema la preocupación estriba en encontrar un sistema que permita una mayoría suficiente para poder gobernar y una participación de las minorías que refleje con la mayor fidelidad posible todo el espectro político y con fuerza suficiente para poder cumplir acabadamente su rol de oposición y control.

Ante todo debemos separar lo que es la elección de intendente de la de los concejales. Respecto del primero pensamos que el mejor sistema es el directo y a simple pluralidad de sufragios. En cuanto a los concejales creemos que resulta conveniente un sistema que conjugue mayoría con proporcionalidad, es decir, que otorgue una determinada

4 — JORGE REINALDO VANOSI, **Perspectivas del municipio en el régimen constitucional argentino**, Mendoza, Ed. IDEARIUM, 1980, pág. 14.

mayoría al partido ganador y el resto se distribuya proporcionalmente entre las restantes minorías.

Decimos que para nosotros el sistema preferible para la elección de intendentes es el directo y a simple pluralidad de sufragios por lo siguiente: directo, en razón de ser el procedimiento que mejor refleja la voluntad de la comunidad, evitando, además, la posibilidad que a través del Colegio Electoral se acceda al ejecutivo municipal con menos votos que la primera minoría y, por ello, sin el suficiente respaldo político necesario para poder gobernar.

En cuanto a la simple mayoría estimamos prudente este sistema desde que los procedimientos de doble vuelta, si bien los consideramos muy valiosos para la elección de Gobernador o Presidente, no creemos que se justifiquen a nivel municipal, ni política ni económicamente. Que el Presidente de la Nación o el Gobernador de una Provincia accedan al cargo por mayoría absoluta y doble vuelta encuentra su justificación en razón de las jerarquías y trascendencia de las funciones que ejercen y, por eso, requieren del importante peso político que significa una mayoría de esa naturaleza. Estas razones también justifican el costo que significa una doble elección, pero ninguna de estas circunstancias se da en la órbita municipal, por muy loables y significativas que sean las funciones y los objetivos que desde esta área de gobierno se persiguen.

Respecto a la elección de concejales, los sistemas ideales pueden ser varios, como lo señala Frías ⁵, y su implantación dependerá de la organización de cada municipio. Sin embargo, en términos generales nos inclinamos por un sistema que otorgue a la primera minoría la mitad más una de las bancas y a las otras minorías un reparto proporcional del resto de ellas.

En este sentido señala Bielsa ⁶ que “El sistema de representación proporcional en la elección de los miembros de los consejo deliberantes es, en principio, la más conveniente y propia de un régimen comunal... En efecto, la elección por una mayoría, o por mayoría y minoría, deja sin representación los más respetables sectores de opinión pública, y sin defensa a los intereses relativamente diferenciados”.

Un aspecto muy importante en lo tocante a esta cuestión que analizamos se refiere a la oportunidad de la realización de las elecciones mu-

5 — PEDRO J. FRIAS, **Sistemas Electorales**, en ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, **La reforma de las constituciones profesionales**, Córdoba, Banco Social de Córdoba, 1985, Cap. X.

6 — RAFAEL BIELSA, **Estudios de Derecho Público — III — Derecho Constitucional**, Buenos Aires, ARAYU, pág. 72.

nicipales. En este sentido “la mayor parte de las legislaciones han centrado la elección de las autoridades nacionales, provinciales y comunales, en sólo acto eleccionario... Los problemas municipales aparecen así absorbidos por los políticamente más trascendentes que se someten al electorado en las grandes elecciones nacionales, y por lo tanto se desnaturaliza hasta su misma esencia la elección del funcionario municipal”.⁷

Es indudable que la simultaneidad de las elecciones nacionales y provinciales con las municipales afecta profundamente el interés por la vida comunal por lo que, siguiendo a Fría⁸, entendemos que las elecciones deben graduarse en tres tiempos o, por lo menos en dos: elecciones provinciales junto a las nacionales o provinciales con municipales, pero nunca éstas con las nacionales.

B — *Formas semidirectas de participación.*

En la búsqueda de modos de participación que importen una acción más directa por parte de la comunidad en las actividades de gobierno formulan, en las democracias modernas, diversos procedimientos que pueden ser aplicados en los distintos niveles de gobierno, sin que ello afecte al tradicional régimen representativo, es más, ambos pueden perfectamente funcionar al mismo tiempo.

Muchas constituciones de las provincias argentinas (Córdoba, art. 152; Corriente, art. 170; Chaco, art. 195; Chubut, art. 222; Entre Ríos, art. 193; Formosa, art. 147; Misiones, art. 165; Neuquén, art. 198, Río Negro, art. 172 y San Luis, art. 142) han previsto procedimientos de participación semidirecta en el ámbito municipal y sobre cuya eficacia, no existiendo estudios conocidos sobre el tema, no adelantamos opinión.

Los sistemas semidirectos más conocidos y que nos interesa analizar son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandatos o “recall”.

1 — *Referéndum y Plebiscito:* son consultas que se formulan al cuerpo electoral a fin de que emita opinión respecto de cuestiones de verdadera trascendencia y se diferencian entre sí por la materia de esa consulta, estando reservado el referéndum para cuestiones de orden legislativo o administrativo, y el plebiscito a temas de contenido político-

7— JORGE R. VANOSI y OTROS, *El Municipio*, Ciudad Argentina, Mendoza, 1984, pág. 99.

8— PEDRO J. FRIAS, *op. cit.*, Cap. X.

constitucional. Felipe Seisdedos ⁹ señala que “Entre otros criterios de distinción se han propuesto:

- a) en el plebiscito la materia a decidir es de mayor trascendencia en el referéndum;
- b) en el plebiscito se vota por un hecho mientras que en el referéndum sobre una norma;
- c) en el plebiscito se sufraga por un nombre y en el referéndum por una idea o doctrina”.

Descartamos, desde ya, la posibilidad de aplicar el plebiscito en el orden municipal en razón del contenido de la materia que a él corresponde. Respecto del referéndum creemos que sí es posible implantarlo y en sus diversas formas (consultivo, dicisorio, obligatorio, facultativo, ante legen, etc.), pero pensamos que existen razones valederas para aconsejar lo contrario o, por lo menos, para merituar prudentemente su aplicación.

Destacados autores sostienen que este procedimiento resulta inconveniente por:

- a) en realidad no existe una verdadera participación desde que simplemente se consulta al electorado para que se pronuncie por “sí” o por “no” y esto no es participar sino optar;
- b) generalmente se falsea el contenido de la consulta para obtener apoyo político o avalar una medida que se está resuelto a ser tomada;
- c) no existe verdadera independencia de criterios para votar, simplemente se vota por lo que los partidos políticos han decidido;
- d) carecen de raigambre histórica y predicamento en la comunidad lo que dificulta la opinión libre y acertada sobre las cuestiones consultadas. ¹⁰

Bielsa, en cambio, admite la posibilidad de su implantación y sostiene que “el procedimiento del referéndum suele ser muy eficaz cuando se trata de considerar ordenanzas o contratos sobre un régimen de servicios públicos o contratos de ejecución de obra pública. Las ordenanzas impositivas y las de policía no se someten, en buenos principios, al referendun. Y esto no requiere explicación; basta advertir que res-

9 — FELIPE SEISDEDOS, **La constitucionalidad de la denominada consulta popular**, Rev. El Derecho, 5 de noviembre de 1984, pág. 1.

10 — SALVADOR M. DANA MONTANO, **La participación política y sus garantías**, (Buenos Aires, Zavalía, 1971, pág. 13; RAUL ENOC CALDERON, **La participación en el municipio argentino**, en JORGE REINALDO VANOSI y OTROS, **El Municipio, Ciudad Argentina**, Mendoza, 1984, pág. 209,

pecto de las primeras se correría el riesgo de una sistemática desaprobación, y en cuanto a las segundas, por su carácter técnico y jurídico no pueden ser objeto de un modo de consideración general o simple”¹¹

2 — *Iniciativa popular*: a través de este procedimiento un sector de la comunidad puede presentar e impulsar proyectos legislativos ante los órganos de gobierno correspondientes, quienes tienen la obligación de tratarlos.

Este procedimiento de participación es posible aplicarlo y resultaría altamente beneficioso, sin embargo, su implementación podría ser difícilmente practicable, fundamentalmente en ciudades en un número importante de habitantes. Efectivamente, si pensamos que se debería requerir un porcentaje significativo de personas que avalen todo proyecto, que podría variar entre un tres y cuatro por ciento, resultaría que en una ciudad con 100.000 habitantes se necesitarían de 3.000 a 4.000 avales, lo que obstaculizaría la posibilidad de llevar adelante la iniciativa.

3 — *Revocación de mandatos o “recall”*: señala Melo¹² que “se trata de un procedimiento mediante el cual una parte del electorado, según un porcentaje determinado, puede lograr que se convoque a elecciones especiales a fin de establecer si el representante que ejerce el cargo puede ser removido de él antes de la expiración del período para el cual fue electo”.

Se trata, indudablemente, de un procedimiento de control de responsabilidad política que se aparta de los sistemas tradicionales adoptados por la Constitución Federal y el Derecho Público Provincial argentino, y que encuentra antecedentes en nuestro país en algunas constituciones de provincia y fundamentalmente dentro del ámbito municipal.

La aplicación de la revocación de mandatos en el municipio es posible e incluso podría resultar altamente positivo, pero en absoluto puede admitirse que sustituya a los tradicionales sistemas de control de responsabilidad que se cumplen ante los mismos órganos de gobierno y que hacen a la esencia de la división de poderes.

C — *Formas directas de participación.*

Referimos a los modos de participación directa nos lleva necesariamente al estudio de los llamados “cuerpos intermedios” y la posibi-

11 — RAFAEL BIELSA, op. cit., pág. 102.

12 — ARTEMIO LUIS MIELO, Compendio de Ciencias Políticas, Depalma, Buenos Aires, 1983, Tº II, pág. 217.

lidad de su institucionalización dentro del orden constitucional ¹³, materia por cierto altamente compleja y a veces conflictiva, que escapa al objeto de nuestro análisis, razón por la cual dejaremos sentadas ciertas premisas, que tenemos por verdaderas y que nos sirven a los fines que nos hemos propuesto.

Reconocemos la existencia de los cuerpos intermedios como verdaderos factores reales de poder dentro de la sociedad moderna y la necesidad de su institucionalización. Creemos que ellos deben participar en el quehacer político nacional, en todos sus niveles, a través de los procedimientos que constitucional o legalmente puedan preverse.

Entendemos que su participación puede instrumentarse a partir de los mismos partidos políticos y, en tal caso, poder integrar los cuerpos legislativos; o bien, en representación de esos sectores de interés dentro de organismos estatales, económicos-sociales-profesionales, que, no siendo parte de la triada de poderes, coadyuven a la decisión política asesorando o impulsando medidas de gobierno.

Por supuesto que esta participación directa de los cuerpos intermedios puede darse perfectamente en el municipio y, es más, su actividad en este ámbito puede resultar más activa que la que podría desarrollarse en otros niveles de gobierno.

13 — Véase RAUL ENOC CALDERON, **División histórico-sociológico del poder político**, Ed. IDEARIUM, Mendoza, 1979.