

DINAMICA DE LA PARTICIPACION POLITICA EN EL SISTEMA POLITICO E INSTITUCIONAL ARGENTINO

Por Sebastián Sancari

Recibido: 12.12.2014

Aceptado: 18.09.2015

RESUMEN

Sobre la base de una exposición referida a los aspectos más relevantes de la construcción teórica del derecho de participación política se analizará su recepción en el ordenamiento jurídico argentino; reflexionando a su vez sobre la manera en que ha sido institucionalizada la dinámica participativa del sistema político e institucional argentino contemporáneo.

PALABRAS CLAVE

Participación política- Ciudadanía- Sistema político e institucional

DYNAMICS OF POLITICAL PARTICIPATION IN THE ARGENTINE INSTITUTIONAL AND POLITICAL SYSTEM

By Sebastián Sancari

ABSTRACT

On the basis of a statement referred to the most relevant aspects of the theoretical construction of the right to political participation receipt of such right in the Argentine legal system are analyzed; reflecting as well on the way that the participatory dynamics of Argentine contemporary political and institutional system has been institutionalized.

KEY WORDS

Political participation- Citizenship - Political and institutional system

DINAMICA DE LA PARTICIPACION POLITICA EN EL SISTEMA POLITICO E INSTITUCIONAL ARGENTINO

Por Sebastián Sancari *

1. Planteo general

El tema central de este trabajo concierne a uno de los institutos jurídicos medulares sobre los que se sustentan los derechos civiles y políticos ciudadanos. Se propone un abordaje de la participación política desde el derecho político, por ser ésta un área de observación y confluencia interdisciplinaria de aspectos jurídicos, sociológicos y políticos para el desarrollo de vinculaciones plausibles entre enfoques teóricos y acción política. En esta inteligencia, se articularán dos ejes atinentes a una cuestión poco abordada por la literatura argentina especializada:¹

I. La desagregación analítica de la participación política en una doble faz –como acción y como derecho-, identificándose los aspectos centrales del debate teórico contemporáneo sobre los márgenes participativos del ciudadano en el sistema político democrático.

II. Con sustento en la exposición teórica realizada, analizar la manera en que la participación política es receptada en el derecho público nacional argentino y establecer cuáles son las acciones participativas que poseen un mayor impulso y protección estatal.

Si bien desde el punto de vista normativo el derecho de participación política encuentra una amplia recepción en el ordenamiento jurídico argentino, se parte aquí del presupuesto de que el sistema político e institucional que se configura luego de la crisis macro-social de 2001 se caracteriza por la protección legal de aquellas acciones políticas orientadas al sufragio y a la participación político-partidaria, por sobre cualquier otro tipo de conductas participativas alternativas. Es decir que si se atiende a la acción participativa misma, los mecanismos institucionales de mayor operatividad e impulso estatal son aquellos que fomentan la supremacía de la dirigencia política con mayor representatividad electoral para fijar la agenda del debate

* Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Político. Abogado (UBA), Licenciado y Magíster en Ciencia Política. Investigador Adscripto del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja. Profesor de grado y posgrado (UBA y UAI).

¹ En el ámbito argentino es poca la bibliografía referida a la participación política. A partir de la reapertura democrática de 1983 hay aportes sobre algunas herramientas analíticas generales para su estudio (COLOMBO y PALERMO, 1985). En la década del 2000 encontramos abordajes específicos (CARNOTA, W. y MARANIELLO, P., 2006) y otros relacionados con la problemática de la protesta social (GARGARELLA, R., 2007). También algunos trabajos de compilación autoral (ABAL MEDINA, J. y otros, 2009). De este panorama merecen un especial destaque algunas investigaciones exhaustivas referidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto a la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana (LANDAU, M., 2008) y al rol de las comunas (EBERHARDT, M., 2013).

público y la toma de decisiones políticas. Dicha afirmación se sustentará en un análisis sobre la manera en que se han implementado tres ámbitos participativos fundamentales: sufragio y partidos políticos, iniciativa popular, y acceso a la información pública.

2. Protección legal de las acciones participativas:

Pueden distinguirse dos dimensiones analíticas de la participación política en tanto categoría conceptual: la primera de ellas proviene del campo de la filosofía política liberal y destaca el valor intrínseco de la participación política como un derecho de las personas. En tanto que la segunda es propia del empirismo politológico y sociológico anglosajón y tiende a subsumir a la participación a través de un conjunto de acciones o conductas encaminadas a influir en el proceso político democrático.

2.1. El derecho de participar:

El presupuesto de la justificación liberal de la participación política como un derecho intrínseco del ser humano es la ponderación de la dignidad y autonomía de las personas, así como el reconocimiento mutuo de la existencia de ciudadanos libres e iguales. En esta inteligencia, la participación en un Estado democrático de derecho se articula bajo un presupuesto central del contractualismo clásico (Hobbes, Locke y Rousseau): la existencia de personas libres e iguales consideradas racionales que acuerdan un determinado contrato social.

La matriz del paradigma *iusnaturalista* que hegemoniza las concepciones políticas en los siglos XVII y XVIII, importa una racionalización del origen del Estado, en dos momentos que ponen de manifiesto que son los individuos de la sociedad los que otorgan la autoridad al gobierno: el primero, o “pacto de asociación”, presupone la decisión individual y colectiva de aceptar unánimemente un sistema de reglas básicas de convivencia (quien no comparte estos criterios primarios se autoexcluye de la sociedad en gestación). El segundo, o “pacto de sumisión” a un poder público, es el acuerdo para instaurar una autoridad que especifique, con un ordenamiento normativo, aquellas pautas, y que les garantice eficacia mediante el uso monopólico de la coacción. El hilo conductor de esta socialización/politización voluntaria es que los individuos aceptan devenir “ciudadanos-súbditos” al pactar la renuncia a una parte de sus derechos naturales y la cesión de la misma a un tercero, el cual asume la responsabilidad de desempeñarse como soberano (DOTTI 1994: 60).

El ciudadano sobre el que se edifica el sistema representativo queda así delineado como un hombre desprovisto de clase o grupo; es el individuo en tanto miembro de la comunidad. La soberanía nacional (basada en la idea de que la nación delega en sus mandatarios el ejercicio de sus poderes) fue fundamentada por Sieyès y materializada en la soberanía del Parlamento como el genuino representante de la voluntad

nacional. Como afirmaba el art. III de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "la fuente de toda soberanía reside esencialmente en la Nación; ninguna corporación, ni individuo puede ejercer autoridad que no emane directamente de ella". El punto de partida es el reconocimiento de la nación – considerada única e indivisible- como el soporte de la soberanía del Estado (CARRE DE MALBERG 1922: 914).

De modo que la construcción teórica del concepto "participación política" suele estar articulada con la noción de ciudadanía, en dos dimensiones: en el paradigma liberal de los derechos individuales, y en su vínculo con una comunidad determinada. La ciudadanía como la capacidad o reconocimiento jurídico de intervenir en política es entendida en tanto ejercicio de determinados derechos políticos mediante el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad para votar, elegir, ser elegido, realizar actividades políticas, por un lado; y la ciudadanía derivada de la nacionalidad, entendida como un estatus *adscriptivo*, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer ya sea por *jus solis* (derecho del suelo) o *jus sanguinis* (derecho de la sangre) a una nación, por otro. La ciudadanía define así no sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático sino también a un sinónimo de la nacionalidad (O' DONNELL 2008: 25).

La construcción de la ciudadanía derivada de la nacionalidad conforma un perfil de ciudadano como titular de derechos y deberes que da sustento -a su vez- al cuerpo nacional, que guarda un íntimo parentesco con la imagen de la *nación-contrato* que surge con la Revolución Francesa de 1789; momento en el cual las directrices del modelo de construcción de los Estados-Nacionales quedan formadas a partir de la idea de soberanía popular, cuya génesis se vislumbra con la aparición del liberalismo político.

Junto con la identificación de un conjunto de libertades que posibilitan una participación política guiada por la determinación autónoma de la voluntad de cada individuo, la concepción liberal del Estado concibe que la participación política queda delineada como expresión y resultado de otras libertades tales como la libertad de pensamiento, de religión, de imprenta, de reunión, etc. Siguiendo a Nino, detrás del reconocimiento de los derechos individuales subyace el *principio de la dignidad de la persona humana*, como uno de los principios fundamentales de la concepción liberal del hombre y de la sociedad. Este principio indica que las personas deben ser tratadas y juzgadas por sus acciones voluntarias, y no según su raza, sexo, religión, clase social, etc. De ello se infiere la prohibición de toda persecución y discriminación por los mismos motivos. Concluye Nino que este principio está en la base de la participación democrática en el gobierno: el respeto por la decisión autónoma de la persona y de su derecho a escoger su propio plan de vida (NINO 1973: 417).

Bien se ha dicho que a partir de las últimas décadas del siglo XIX, con el nacimiento del Estado demo-representativo (D' AURIA 2012: 70) se produce una ampliación en la participación política con la

instauración del sufragio universal, y los partidos políticos quedan incorporados como entes cuasi-estatales de la burocracia política; en tanto que la sociedad civil ya no será solamente aquello que el Estado resguarda (liberalismo clásico) sino un conjunto de fuerzas sociales que alimentan y realimentan al sistema político.

El camino hacia la aplicación igualitaria de los derechos ciudadanos a todos los adultos en el marco de un gobierno representativo, va unido al crecimiento de un aparato estatal acorde con la complejidad y la diversidad de las sociedades modernas. Según Weber solo Occidente conoce el Estado en sus dimensiones modernas, con una administración profesional, un funcionariado especializado y un derecho basado en el concepto de ciudadanía. Dándose así las condiciones para que se configure una *dominación legal* caracterizada por: un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia que significa: a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones, b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación (WEBER 1922: 174). Aparece perfilado así un poder político fundado en la dominación legítima de carácter racional (dominación legal con administración burocrática), caracterizado por la obediencia a las normas impersonales y objetivas y a las personas que, de acuerdo con ellas, ocupan los cargos de gobierno (LOPEZ 2005: 146).

El énfasis de la consideración de la participación como derecho basado en la existencia de ciudadanos libres e iguales sigue siendo un presupuesto central de las principales obras de filosofía política contemporáneas asociadas al modelo deliberativo de democracia (HELD 1992: 361) así como el reconocimiento de la dignidad del individuo como sustento moral de su derecho a formar parte permanente del debate público de toma de decisiones. Quiero detenerme un momento en la idea de la participación ciudadana con fuertes componentes deliberativos en Rawls (Principio de igual participación) y en Waldron (la participación entendida como "el derecho de los derechos" -el derecho de participación en la elaboración de leyes-).

John Rawls, en su obra *Una Teoría de la Justicia*, elabora un modelo de democracia participativa con un fuerte componente deliberativo. Rawls defenderá el ideal de una participación continua y equitativa en los asuntos públicos, dado que -para él- "muestras esporádicas e imprevistas de la opinión pública mediante votación u otras formas o, en ciertos casos, como convenga a aquellos que ocupan puestos de poder, no bastan para un régimen representativo" (RAWLS 1979: 211). El rol de la participación política en su teoría se hace bajo el presupuesto de un *contractualismo* tributario de Locke, Rousseau y Kant: la existencia de personas libres e iguales consideradas racionales que acuerdan un determinado contrato social.

Emparentada al principio de igual participación de la teoría de Rawls, encontramos la formulación del profesor Jeremy Waldron, quien relaciona directamente el principio liberal de la dignidad de la persona humana con la defensa de la "dignidad" de la participación política. Waldron considera a la participación

como “el derecho de los derechos” –el derecho de participación en la elaboración de leyes-. Para dicho autor el derecho de participación en las decisiones que le afectan al individuo, en tanto portador de derechos y en un plano de igualdad con los demás portadores de derechos, es un asunto que concierne tanto a principios de justicia como a políticas públicas concretas, generadas a través de un debate público amplio y plural; un debate fundado en una concepción del ser humano esencialmente considerado como un agente dotado de razón, con una habilidad para deliberar moralmente, para ver las cosas desde el punto de vista de otros, y para trascender la preocupación sobre sus propios intereses particulares (WALDRON 2005: 285).

La participación como derecho también es diversamente ponderada en su devenir efectivo en el marco de los poderes del Estado. Por ejemplo, mientras que Waldron le otorga un rol central al parlamento en la participación política; en las antípodas, Dworkin también piensa en la participación como derecho, pero lo hace adjudicándole el protagonismo a la revisión judicial. Para él, la revisión judicial ofrece un foro político en el que pueden participar los ciudadanos, con sus argumentos, de una manera más directa y conectada con la vida moral que con el voto. (DWORKIN 2000: 381). Dworkin formula un “principio igualitario abstracto” que estipula que el gobierno tiene que mejorar la vida de los ciudadanos y tratar con igual consideración a los miembros de la comunidad.

2.2. El ejercicio de la participación:

La literatura politológica y sociológica ha delineado conceptualmente a la participación política a través de su vinculación con la acción política. Al respecto la producción académica es amplia: desde aquellos primeros estudios que se ocuparon de las actividades relacionadas con el proceso electoral, en el marco de un régimen político democrático;² pasando por trabajos que han remarcado el carácter “acumulativo” de la participación –la acción política motorizada por diferentes vías, incluso de forma contemporánea- (MILBRATH y GOEL, 1965) hasta definiciones posteriores que toman en cuenta cuestiones tales como la desobediencia civil y la violencia política, la pretensión de cambiar y/o mantener la forma de gobierno, las acciones que se desarrollan por fuera de la esfera de gobierno, la movilización política (acciones movilizadas por el gobierno), entre otras, (CONGE, 1988) así como abordajes que han remarcado el “potencial de protesta” de la participación -esto es, el uso de modalidades no institucionalizadas de participación política- incorporando en el ámbito participativo aquellas actividades relacionadas con el descontento y la protesta social (BARNES y KAASE, 1979).

Se han identificado cuatro puntos sobre los que los autores suelen acordar al definir a la participación política (VAN DETH, 2001):

² Luego de la Segunda Guerra Mundial, se da un primer acercamiento al análisis de la participación política y su relación con el comportamiento electoral en Estados Unidos (LAZARFELD, P., BERELSON, B. y otro, 1948). Y al cuestionamiento del proceso de formación de opiniones políticas (CAMPBELL, A., GURIN, G. y otro, 1954).

I. La participación política hace referencia a la gente en su rol de ciudadanos y no como funcionarios civiles o líderes políticos.

II. La participación política es entendida como actividad (acción), el solo mirar la televisión o el declarar querer saber sobre política no constituye participación.

III. Las actividades definidas como participación política deben ser voluntarias y no producto de una orden dada por la clase dominante o por alguna ley o regla.

IV. La participación política se relaciona con el gobierno y la política en un sentido amplio que se refiere al sistema político, y no se restringe a determinados "inputs" como las acciones tomadas en el parlamento, o bien a determinadas áreas como las elecciones nacionales o el contacto con las autoridades.

Adviértase el giro copernicano que estas definiciones de participación política entrañan respecto de la concepción reinante en la antigua Atenas. Un cambio de perspectiva que bien fuera destacado por Constant: el sujeto activo de la participación no es ya quien se ocupa directamente de los asuntos públicos sino el ciudadano "privado" que, fundamentalmente, ejerce su libertad de expresión frente al resto de la sociedad y ante los poderes constituidos. El grado de compromiso en la acción individual y/o colectiva puede estar determinado por múltiples factores: demográficos, culturales, económicos, sociales, etc. Es por ello que desde la literatura especializada se ha puesto el énfasis en la inequidad de la participación política, dada la heterogeneidad de recursos materiales y humanos con las que cuentan diferentes individuos y grupos a la hora de participar.

Ahora bien, las acciones descriptas para conceptualizar a la participación política derivan, en gran medida, de los alcances que le son asignados al valor "democracia" en un determinado sistema político. Entiendo que uno de los ejes centrales del debate contemporáneo es la vinculación entre los niveles de participación política en ámbitos democráticos, por un lado, y la gobernabilidad, por el otro. O dicho de otro modo, en qué medida la extensión e intensidad participativa –por vías institucionalizadas y por aquellas que son informales y espontáneas- afecta la capacidad de toma de decisión e implementación de políticas públicas. Dicho clivaje se ha traducido en la disputa ideológica entre dos perspectivas que pueden calificarse como legal-elitista y democrático-participativa (HELD 1992: 297). Mientras que en la primera predomina la imagen del "ciudadano votante", en la segunda se perfila un rol ciudadano directamente interviniente en el contenido y diseño de las políticas públicas. Veamos sus notas centrales:

2.2.1. Perspectiva legal-elitista:

Se trata de una concepción procedimental de la democracia ya que tiende a restringir la relación entre ciudadanos y política al ámbito electoral, maximizando así el rol de las elites en la toma de decisiones

políticas y minimizando la importancia de la acción colectiva y sus múltiples expresiones por diversos canales participativos –formales e informales- alternativos al sufragio.

Es una preocupación común de los enfoques pluralistas clásicos sobre el Estado y la sociedad (ALFORD y FRIEDLAND 1985: 45) que la participación política sea moderada y canalizada por los canales legalmente establecidos, en el marco de instituciones gubernativas estables. El apartamiento de este escenario implicaría una participación política sin cauce que conspira contra el consenso básico requerido para un adecuado funcionamiento del gobierno democrático. De allí que -desde esta perspectiva- altos niveles de participación política se correspondan con situaciones de inestabilidad socio-política y que la participación no institucionalizada -en manifestaciones, tumultos y reuniones- sea considerada como una forma desviada de la conducta política.

Muchos de los planteos a favor de una participación moderada en los asuntos públicos quedaron plasmados en el “Informe del Grupo Trilateral sobre gobernabilidad y democracia” del año 1975. Allí se explicitaba que la expansión democrática de la participación y compromiso políticos crean una “sobrecarga” en el gobierno y un incremento desbalanceado de sus actividades, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía (CROZIER, HUNTINGTON y otro, 1975). Huntington, pensando en el caso estadounidense, relacionaba la crisis de gobernabilidad con el grado de participación. Para él, estas relaciones llevan a una suerte de círculo vicioso donde: a) el incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización de la sociedad; b) el aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política; y c) esta sensación conduce a su vez a una baja en la participación.

Es destacable el caso de Bobbio quien en *El futuro de la democracia* (BOBBIO; 1984) advirtió que “nada es más peligroso para la democracia que un exceso de democracia”. En efecto, al analizar la persistencia de las oligarquías en las organizaciones democráticas –tal como lo hiciera Michels en su famosa formulación sobre la “ley de hierro de las oligarquías”- Bobbio sostiene que el exceso de participación produce un fenómeno que Dahrendorf había llamado del “Ciudadano Total”, que puede tener por efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral. Este es un tópico que ya aparece en *El Federalista*, al advertirse allí sobre el peligro de alterar la tranquilidad general interesando demasiado las pasiones públicas.

2.2.2. Perspectiva democrático participativa:

Carole Pateman argumenta que los orígenes ideológicos de la democracia participativa se identifican en la obra de Rousseau, y de los anglosajones John Stuart Mill y George Douglas Howard Cole. Pateman cuestiona el presupuesto liberal de la existencia de hombres “libres e iguales” al resaltar en la obra del ginebrino (especialmente en *Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, de

1754) el rol que le cupo a la revolución industrial y el establecimiento legal de la propiedad privada en el origen de la desigualdad entre los integrantes de la sociedad política (PATEMAN, 1970). Rousseau imaginó un modelo de interacción entre las estructuras de autoridad institucionales y las aptitudes y cualidades psicológicas de los individuos en el cual la función de participación tiene una función predominantemente educativa pero de dificultosa concreción empírica. Atinadamente señala D' Auria que, para Rousseau, el objetivo es el de apuntalar una ingeniería social o nacional, complementaria de la ingeniería jurídica constitucional: "El autogobierno requiere de un cierto tipo de hombre, el ciudadano (...) Y la única vía para la reforma política del hombre en ciudadano es abriendo las instituciones, en la mayor medida posible, a la participación de la gente. La participación en el orden político (...) es la única vía para formar un pueblo... A diferencia del liberalismo, que desarrollará toda una batería de técnicas jurídicas constitucionales para garantizar sus valores fundamentales, el democratismo roussoniano (sic) quedará sin palabras ante los requerimientos concretos de la práctica política." (D' AURIA 2007: 103)

El desafío de optimizar desde el influjo participativo el funcionamiento del gobierno representativo en sociedades complejas puede verse en las obras de Mill y Cole, quienes -a su turno- intentaron traducir en sociedades más complejas el ideal *roussoniano* de participación ciudadana en el proceso de decisión, enfatizando la importancia de las experiencias micro-participativas para perfeccionar el funcionamiento del gobierno representativo (MILL, 1878).

Uno de los autores contemporáneos más preocupados por buscar nuevas formas de participación del individuo en cuanto miembro de la comunidad en las sociedades occidentales ha sido -desde una perspectiva equidistante entre el liberalismo y el neo-marxismo- McPherson. El entiende que dos son los requisitos previos de la democracia participativa:

- I- Que los individuos pasen de verse y actuar como consumidores, a verse y actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y desarrollo de éstas.
- II- Una drástica reducción de la desigualdad social y económica

Coinciden McPherson y Held, a su turno, en que la democracia participativa es un modelo que refleja una creciente pulsión participativa de la llamada Nueva Izquierda en las "naciones democrático-liberales occidentales" durante las décadas de 1960 y 1970. Una voluntad tendiente a lograr una sociedad y un sistema de gobierno más participativos presente en sectores obreros, estudiantiles, intelectuales y periodísticos; de tal forma, la idea de que debería haber una participación considerable de los ciudadanos en la formulación de las decisiones por el gobierno se extendió tanto que varios gobiernos nacionales empezaron a hacer suyas, al menos verbalmente, las consignas de la participación, y algunos incluso iniciaron programas que contenían una amplia participación ciudadana (MACPHERSON 1977: 113).

Si la participación no debe ser entendida en términos estrictamente institucionales o ligada de manera exclusiva a los partidos políticos como canales de participación, la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad se convierte en un tópico central, incluyendo en lugar de trabajo -no sólo en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo sino la participación en las condiciones de producción- y en la comunidad local. Subyace aquí la idea de que las experiencias micro-participativas generarán un apetito participativo trasladable a esferas mayores de la vida política. Así como una reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados y el mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con nuevas formas políticas.

El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una "sociedad participativa", una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno. El problema ya no será el "exceso" de participación ciudadana que pone en peligro la gobernabilidad, tal como fue planteado en ya citado informe del año 1975. Por el contrario, lo que ahora se advertirá como problemático es la apatía de la ciudadanía y la desconfianza ante sus gobernantes.

En el ámbito de la ciencia política se fue dejando atrás el término "gobernabilidad", propio de la perspectiva legal-elitista, para dar lugar a una vinculación entre participación y un nuevo concepto: *governance*. Entendiendo por tal una nueva manera de gobernar, menos jerárquica, donde los actores públicos y privados toman parte y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas (MAYNTZ, 2001). El llamado "gobierno abierto" será la expresión de esta nueva filosofía de gobierno se irá forjando como una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil (OSLAK, 2013). La participación pasará a ser percibida como un componente fundamental del "buen" gobierno, en donde actores públicos y privados deben establecer relaciones de cooperación en la elaboración y aplicación de políticas públicas, a través de nuevas formas de participación política, encauzadas mediante diversas redes asociativas (PUTNAM, PHARR y otro, 2000). También cobrará nueva fuerza la relación entre participación política y descentralización; así como conceptos que referirán a la rendición de cuentas sobre las decisiones (*accountability*) y el conocimiento necesario que la ciudadanía debe poseer sobre sus derechos individuales y colectivos y la forma en que puede garantizarlos. (*empowerment*).

3. Derecho y acción de la participación en sistema político argentino:

La Constitución Argentina no define conceptualmente al derecho de participación política y tampoco lo menciona en el Capítulo correspondiente al ejercicio de los derechos políticos. Al respecto, su art. 37 "garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de

las leyes que se dicten en consecuencia" y consagra el voto "universal, igual, secreto y obligatorio". La participación electoral (sufragio) se encuentra regulada en el Código Nacional Electoral ley 19.945, texto ordenado por decreto 2.135 y sus modificatorias introducidas por las leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444 24.904 y 26.571, 26.774), y por la ley 25.858 (Sufragio activo de los privados de libertad sin condena) junto con su decreto reglamentario 1291/06.

El art. 38 constitucional dispone que "los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas". Las disposiciones relativas a los partidos políticos se encuentran en el Código Nacional Electoral, ley 23.298 y modificatorias (Ley Orgánica de los Partidos Políticos), ley 25.600 y decreto 990/02 (Financiamiento de los Partidos Políticos), ley 24012, decreto 1246/2000 (Cupo femenino), y ley 26.571 (Reforma electoral- primarias abiertas, simultáneas y obligatorias).

La Constitución refiere a la existencia de derechos ciudadanos que son inescindibles de la participación política en un sistema democrático pero que están supeditados a leyes que reglamenten su ejercicio, como por ejemplo los derechos mencionados en el art. 14 de la Constitución Argentina, entre los que se encuentran el derecho de peticionar ante las autoridades; el de publicar las ideas sin censura previa; y el de asociación; así como también es el caso del juicio por jurados (arts. 24, 75 inc. 12 y 118). Por otra parte, garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22; éste último artículo otorga rango constitucional a diversos Tratados Internacionales que reconocen el ejercicio de derechos políticos (Art. 75 inc. 22): la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de París (1948). También el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica (1969).³ El art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos tienen derecho a "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", a "votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores" y a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

La ciudadanía entendida como una construcción histórica de progresiva incorporación de derechos (MARSHALL y BOTTOMORE, 1998) excede ampliamente su aspecto político -es decir, aquellos que tienen

³ Otros instrumentos internacionales que regulan a los derechos políticos son Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

derecho a votar, y son titulares de derechos, libertades y obligaciones comunes- y tiende a extenderse en múltiples áreas del desarrollo humano. A tono con la evolución histórica del constitucionalismo, en la cual aparece una nueva etapa (luego de la clásica liberal de fines del siglo XVIII y siglo XIX, y de la social de gran parte del siglo XX): el *constitucionalismo participativo*, que se manifiesta de variadas formas, con la actuación ante los tres poderes del Estado (CARNOTA y MARANIELLO 2006: 33). Así aparecen consagrados en la Constitución nuevos derechos de participación política a través de dos mecanismos de democracia semi-directa, en los arts. 39 y 40, respectivamente, que han tenido el fin de atenuar el precepto del art. 22 ("el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes"), ampliando de este modo los espacios de la participación popular en la forma de decisión política, describiendo tales mecanismos participativos en sus grandes lineamientos en tanto acción participativa (GELLI 2005: 356). A la vez que reconoce el ejercicio de los derechos colectivos en su art. 43 (especialmente, el amparo colectivo).

En cuanto a la reglamentación de la acción participativa, sobresale el decreto 1172/03 que impulsa determinadas herramientas participativas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de la Audiencia Pública; la Publicidad en la Gestión de Intereses; la Elaboración Participativa de Normas; el Acceso a la Información Pública; las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos; y el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica.

Para sustentar una evaluación mínima sobre la dinámica participativa que ha caracterizado al sistema político e institucional argentino posterior a la crisis macro-social de fines de 2001, resulta necesario repasar algunos datos disponibles de tres ámbitos participativos fundamentales, a saber: sufragio y partidos políticos, iniciativa popular, y acceso a la información pública.

a. Sufragio y Partidos Políticos: a partir de la sanción de la ley 27.774 (el 2/11/12) la democracia argentina gana en intensidad, al reconocer como electores a los argentinos nativos y por opción, desde los 16 años de edad, y de argentinos naturalizados, desde los 18 años de edad. Sin embargo, la *performance* del sufragio exhibe niveles decrecientes de interés ciudadano. Recordemos algunos datos relevantes al respecto: a instancias de la ley 25.611 de internas abiertas, simultáneas y obligatorias de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 2005, sólo un 5 % del padrón ejerció su derecho de sufragio (optativo en aquella ocasión) en las elecciones partidarias. Por otro lado, si se toma el período que va desde 2001 a 2011, se producen las elecciones presidenciales con menores porcentajes, tanto de votantes (76,18%, en 2007) como

de votos positivos emitidos (92,40%, en 2007), junto con la mayor utilización de votos en blanco (6,44%, en 2007) y nulos (1,73%, en 2003).⁴

En cuanto a la actividad político partidaria, si se toma como unidad de análisis a los partidos políticos reconocidos de distrito se observa la siguiente evolución: hasta el año 2001 existían 200 partidos de este tipo; en tanto que en los años posteriores la cifra aumenta a 713, por lo que hubo un incremento de 513 partidos luego de la crisis macro social de 2001. El número de partidos de distrito reconocidos crece exponencialmente en los distritos electorales más importantes: entre 2001 y 2012 se reconocen 24 partidos en la Provincia de Buenos Aires; 20 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 28 en Córdoba; 17 en Mendoza; y 14 en Santa Fe.

La ya citada ley 25.611 rigió tres años después de su sanción, en ocasión de las elecciones legislativas de 2005 y luego –Diciembre de 2006- fue derogada. En su única aplicación, sólo 23 agrupaciones políticas –distribuidas en 15 distritos- de las 260 que intervinieron en los comicios generales llevaron a cabo el proceso de elección interna abierta. Las restantes agrupaciones proclamaron listas únicas (DALLA VIA, 2001). En Diciembre de 2009, por iniciativa del Ejecutivo, el Congreso sanciona la ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, hoy vigente; esta norma se diferencia sustancialmente de su predecesora (la ley 25.611), tanto en lo que hace a la regulación del derecho de sufragio como a la canalización de la oferta electoral. En el primer aspecto, dispone que el voto en las elecciones primarias sea obligatorio, utilizándose el mismo padrón electoral que en las elecciones generales. En cuanto al segundo, el sistema pone el énfasis en la representatividad de los partidos políticos, a la vez que contempla una regulación más estricta en cuanto a las condiciones de existencia y mantenimiento de las agrupaciones políticas. De las elecciones generales sólo podrán participar las agrupaciones que posean aptitud electoral: para la elección de Senadores, Diputados de la Nación y parlamentarios del Mercosur, una agrupación posee aptitud electoral cuando alcanza un total de votos igual o superior al 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría; para la categoría de Presidente y Vicepresidente se entenderá el 1,5% de los votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional.

El objetivo que se persiguió con la sanción de dicha ley de rediseñar el sistema electoral para evitar la fragmentación del sistema de partidos y fortalecer el rol de los partidos políticos tradicionales tuvo su impacto en el sistema de partidos: de 713 partidos de distrito que había al momento de su implementación, la cifra disminuyó a 567 a marzo de 2015. Mientras que en el orden nacional de 36 pasó a haber 37.⁵

⁴ Datos suministrados por Secretarías Electorales, Dirección Nacional Electoral. Disponible en <http://www.electoral.gov.ar/secretarias.php> [Consulta: 16 de Abril de 2015]

⁵ Idem.

Por otro lado los datos disponibles sobre el número total de afiliados a los partidos políticos abarcan el período 2003-2011: en el año 2003 se registraron 8.423.178 afiliados, mientras que en 2011 la cifra baja a 8.211.707 afiliados. Lo que indica una defección en la afiliación partidaria de 211.471 afiliados (2,5 %).⁶

b. Iniciativa Popular: como ya se ha dicho, fue incorporada por la reforma constitucional de 1994 junto con la consulta popular –arts. 39 y 40, respectivamente-. No existen antecedentes de consultas populares en el orden federal (a excepción de la consulta no vinculante convocada por el Poder Ejecutivo en 1984 sobre el Beagle). En cambio, el correlato empírico de la iniciativa popular indica que desde 1997 hasta 2011 se presentaron 41 iniciativas populares. En seis años se presentó apenas una iniciativa popular (1997, 1999, 2000, 2004, 2007, y 2011). Y sólo 6 de las 41 iniciativas presentadas han sido promovidas de manera individual.⁷ La magra operatividad de esta herramienta participativa puede explicarse principalmente en que aun rige para la iniciativa popular la exigencia porcentual de firmas del 1,5% del padrón -el mismo porcentaje que los partidos deben obtener de los votos válidamente obtenidos para poseer aptitud electoral en los términos de la ley 26.571- representativo de al menos seis distritos electorales

c. Acceso a la Información Pública: aquí se observan los mayores déficits participativos en el tratamiento del Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo, ante el exponencial uso ciudadano de esta herramienta, que tuvo un incremento anual en la cantidad de solicitudes de información del 333,85%, desde el año 2004 (175) a 2008 (1913).⁸ Se han suscitado en sede judicial cuestiones atinentes a las dificultades en su implementación por la negativa del Poder Ejecutivo a proporcionar información pública, invocándose dictámenes de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) que requieren del peticionante un interés personal y directo en la información solicitada (ADC, 2013).

Se advierte poca voluntad del poder político para promover la sanción de una ley nacional de acceso a la información pública; circunstancia que conspira gravemente contra su ejercicio efectivo y que ha sido alertada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al recomendar que el Estado dicte urgentemente una ley que regule el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer el derecho a la información.⁹

⁶ Disponible en https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=56753&CI=INDEX100. [Consulta: 28 de Noviembre de 2014]

⁷ Disponible en <http://dpn.gob.ar/areas/des6552701.pdf> [Consulta: 22 de Abril de 2015]

⁸ Desde el año 2008 la información se encuentra desactualizada. Disponible en <https://www.jefatura.gob.ar/acceso-a-la-informacion-publica-p-93> [Consulta: 21 de Marzo de 2015]

⁹ CSJN, Fallos, C. 830. XLVI, 2014.

De acuerdo a la información disponible en el ámbito parlamentario, hasta el año 2010 se contabilizaban 24 proyectos de ley de acceso a la información pública que tenían estado parlamentario (16 proyectos fueron presentados en la Cámara de Diputados y 8 en la Cámara de Senadores).¹⁰

4. A modo de conclusión:

El discurso jurídico recepta nuevas acciones participativas, ampliando así los márgenes del derecho de participación política hacia ámbitos alternativos al sufragio, tales como la iniciativa popular y el acceso a la información pública, entre otros. Y recoge así una de las preocupaciones centrales de la perspectiva democrático-participativa: que en sociedades caracterizadas por una alta complejidad y diferenciación, el individuo vaya adquiriendo un entrenamiento en la participación mediante la práctica activa en áreas que le conciernen directamente.

Ahora bien, en la dinámica de la construcción de los derechos civiles y políticos, la expansión del derecho de participación política debe implicar una mejora en la calidad de la participación y la deliberación políticas por parte de la ciudadanía; lo que requiere una férrea voluntad participativa de quienes ocupan los más altos roles institucionales del Estado en fomentar un diseño institucional que permita prolongar en períodos no electorales el poder ciudadano de elección y legitimación de las autoridades políticas, dotando de operatividad a diversas acciones participativas alternativas al sufragio que ya han sido ampliamente receptadas normativamente.

Una interpretación rígida y estricta de la democracia representativa, tal como surge del ya citado art. 22 de la Constitución Argentina (el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes) fomentará un tipo de debate público acotado a unos pocos actores y totalmente dissociado del propiciado por otras concepciones de democracia, como las de tipo participativo, que ponen el acento en una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas sin la necesaria intermediación de los partidos políticos, o bien en concepciones deliberativas, que impulsan un debate público plural, amplio y robusto.

Si la imagen de la gobernabilidad es uno de los ejes rectores de la perspectiva legal-elitista y el gobierno abierto remite a la perspectiva democrático-participativa, puede concluirse que la voluntad estatal parece estar orientada al fortalecimiento de la gobernabilidad y a un persistente desinterés en mejorar el rendimiento operativo de las modalidades institucionales existentes alternativas al sufragio aquí analizadas.

Sobre la *performance* electoral y político-partidaria resulta plausible afirmar que el auge participativo de los años 2001/2002 no tuvo como principal correlato institucional al voto sino la creación de nuevos partidos políticos. Hubo un interés evidente por parte de determinados actores sociales en constituirse también como actores políticos, así como realineamientos estratégicos electorales en las estructuras

¹⁰ Disponible en <http://www.saberesunderecho.org/proyectos.html>.
[Consulta: 1 de Abril de 2014]

partidarias existentes que generaron nuevos partidos. Por otro lado, si bien pueden ensayarse múltiples interpretaciones, lo cierto es que la baja en los niveles participativos en el acto electoral y en la afiliación a los partidos políticos, son datos que remiten a un tópico de interés del derecho público y de la ciencia política: la distancia entre las cúpulas partidarias y la ciudadanía, así como la poca permeabilidad de las elites partidarias en la articulación de demandas expresadas por diversos actores sociales.

Desde el punto de vista de la acción política, hemos visto que la literatura politológica y sociológica especializada coincide en que la participación política se relaciona con el gobierno y la política en un sentido amplio y que no se restringe a la representación parlamentaria o al acto electoral. Pues bien, la voluntad participativa de las máximas autoridades políticas argentinas contemporáneas parece ir en la dirección contraria, con la adopción de medidas conducentes a reforzar la base de legitimación del acto electoral, en aras de fortalecer la gobernabilidad y la reafirmación del monopolio representativo en cabeza de los partidos políticos para la deliberación y la toma de decisiones; procurándose a su vez la supremacía de la dirigencia política con mayor representatividad electoral. El propósito de evitar la sobrecarga de demandas que limiten las funciones y la autoridad gubernamentales remite directamente a la perspectiva legal-elitista.

La iniciativa popular es una herramienta participativa orientada fundamentalmente a la elaboración normativa, en tanto que el acceso a la información pública procura un mayor protagonismo ciudadano en la implementación y el control de políticas públicas. Ambas han tenido serias dificultades operativas, en un caso –iniciativa popular- por su dificultosa regulación; en el otro –acceso a la información pública- por déficits en la capacidad de respuesta del Poder Ejecutivo Nacional. Ello es indicativo de que la extensión de la participación política por fuera del ámbito electoral y de la maquinaria político-partidaria se dificulta por las pocas oportunidades que el ciudadano tiene de participar activamente del debate público y de ejercer un rol protagónico en el ciclo completo de formación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

ABAL MEDINA, J. y otros (2009) *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

ALFORD, R. y FRIEDLAND, R. (1985) *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Buenos Aires, Manantial, 1991.

ASOCIACION POR LOS DERECHOS CIVILES (2013) *Un derecho débil. Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina*, Buenos Aires, ADC/Asociación por los Derechos Civiles, 2013.

BARNES, S. y KAASE, M. y otros (1979) *Political action: mass participation in five western democracies*, Beverly Hills, California, Sage, 1979.

- BENDIX, R. (1974) *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- BOBBIO, N. (1984) *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1993.
- CAMPBELL, A., GURIN, G. y MILLER, W. *The voter decides* (1954) New York, White Plains, Row, Peterson and Company, 1954.
- CARNOTA, W. y MARANIELLO, P. (2006) *Participación Ciudadana*, Buenos Aires, El Derecho, 2006.
- CARRE DE MALBERG, R. (1922) *Teoría general del Estado*, México, FCE., 1998.
- COLE, George (1952) *A short history of the British working class movement*, London, Routledge, 2002.
- COLOMBO, A. y PALERMO, V. (1985) *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina S.A., 1985.
- CONGE, P. (1988) "The concept of political participation. Toward a definition". En *Comparative Politics*, 1988, Vol. 20, nro. 2, pp. 241-249.
- DALLA VIA, A. (2011), "Las reglas del proceso electoral", LL, 15/06/2011, 1.
- D' AURIA, A. (2012) -*Teoría y Crítica del Estado*, Buenos Aires, EUDEBA, 2012.
- (2007) *Rousseau: su crítica social y su propuesta política (una lectura actual y libertaria)*, Buenos Aires, La Ley, 2007.
- DOTTI, J. (1994) "Pensamiento político moderno". En *Del Renacimiento a la Ilustración*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Madrid, Trotta, 1994.
- DWORKIN, R. (2000) *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003.
- EBERHARDT, M. (2013) *Siga participando...Dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo, 2013.
- GARGARELLA, R. (2007) *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2007.
- GELLI, M.A. (2005) *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, La Ley, 2005.
- HELD, D. (2009) *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 2009.
- HIRST, P. (ed.) (1989) *The pluralist theory of the state*, London, Routledge, 2005.
- LANDAU, M. (2008) *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2008.
- LAZARSELD, P., BERELSON, B. y GAUDET, H. (1948) *El pueblo elige. Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial'*, Buenos Aires, Ediciones 3, 1962.
- LOPEZ, Mario J. (2005) *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 3ra. ed., 2005.
- MACPHERSON, C. (1977) *La democracia liberal y su época*, Buenos Aires, Alianza, 1992.
- MARSHALL, T. y BOTTOMORE, T. (1998) *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*, Madrid, Alianza, 1998.
- MILBRATH, L. y GOEL, M. (1965) *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago, Rand McNally Collage Publishing Company, 1965.

- MILL, J.S. (1878) *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1878.
- NINO, C. (1973) *Introducción al análisis del derecho*, Buenos Aires, Astera, 1996.
- O' DONNELL, G. "Hacia un Estado de y para la Democracia". En: *Contribuciones al Debate Vol. II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para América Latina*. PNUD, 2008.
- OSLAK, O. (2013): "Hacia un nuevo paradigma de gestión pública". En: Red de Gobierno electrónico de América Latina y el Caribe –Red GEALC, Septiembre de 2013.
- PATEMAN, C. (1970) *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- PUTNAM, R., PHARR, S. y DALTON, R. "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?" (2000). En *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, 2000.
- VAN DETH, J. (2001) "Studying political participation: towards a theory of everything?" En *European Consortium for Political Research*, University of Mannheim 2001.
- WALDRON, J. (2005) *Derecho y desacuerdos*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- WEBER, M. (1922) *Economía y sociedad*, México, FCE, 1992.