

*Ciudadanía y participación local.*  
*Los institutos de democracia semidirecta en Córdoba capital*

*INFORME FINAL DE INVESTIGACION*  
*SECRETARIA DE*  
*EXTENSION UNIVERSITARIA*

*Directora: Lic. Nora Aquin*

*Becaria: Lic. Nora Britos*

*Período 1999.*

*Comisión Ciencias de la Comunicación y Trabajo*  
*Social (H), proyecto N° 137.*

## *INDICE*

- I. Introducción*
- II. Metodología*
- III. Marco teórico: Consideraciones sobre la participación democrática. Los institutos de democracia semidirecta*
- IV. Desarrollo: La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba. La utilización efectiva de los institutos en Córdoba capital*
- V. Conclusiones*
- VI. Bibliografía*

- I. Introducción*

La categoría de ciudadanía<sup>1</sup> ha cobrado una singular centralidad en el análisis político en la década de 1990. La clásica distinción entre dimensiones de la ciudadanía civil, política y social, que realizara Marshall refiriéndolas a un proceso de ampliación de derechos ha sido problematizada, en particular para América Latina. En análisis recientes sobre la ciudadanía en estos países, se advierte que no se ha producido una evolución paralela de los derechos, antes bien, se observan luchas para lograr la plena vigencia de las distintas dimensiones, en particular en lo que respecta a los derechos políticos y sociales. Los derechos políticos a la participación en la vida pública se instituyeron tardíamente para algunos grupos de la población, como es el caso de los derechos de la mujer (que recién a mitad del siglo XX pudo participar en elecciones en la Argentina) y sufrieron un permanente asedio materializado en las dictaduras militares.

El movimiento por el cual en América Latina los distintos derechos de ciudadanía fueron desarrollándose no es en absoluto lineal, antes bien, presenta algunos rasgos salientes que deben iluminarse con investigaciones particularizadas. Para Argentina, y en relación con los derechos sociales, Lo Vuolo señala que la expansión del Estado de Bienestar (y contraviniendo la experiencia de los Estado de Bienestar europeos) se produjo en contextos de prácticas políticas autoritarias y dictaduras militares. Como paradoja aparente señala “... uno de los períodos de mayor perdurabilidad de las instituciones democráticas, se ve acompañado por el desmantelamiento de aquéllas políticas públicas cuya función tradicional era proveer de legitimación al poder político administrativo”.<sup>2</sup> El signo de los noventa en Argentina parece ser el retroceso en los derechos sociales, al mismo tiempo en que se verifica una ampliación formal de los derechos políticos.

Consideramos que la democracia no sólo requiere del desarrollo de condiciones institucionales para el efectivo ejercicio de estos derechos y obligaciones, sino que

---

\* Este proyecto forma parte de una línea de investigación denominada “Vigencia de los valores de ciudadanía en la sociedad cordobesa”, llevada adelante por docentes de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>1</sup>La creciente invocación e interés por el concepto de ciudadanía en la última década es analizada por Will Kymlicka y Wayne Norman en “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”; *Agora* n°7-inv.1997,pp.5-42.

<sup>2</sup> Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito: *La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado Populista al Neoconservador*, Ciepp/Miño y Dávila, Bs. As., 1993. Pág. 155 y ss.

además precisa que la seguridad material, la educación y el acceso a la información (como requisitos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía) estén garantizados para todos. Esto es precisamente lo que señalamos como aparente paradoja: los requisitos para el ejercicio de la ciudadanía social se ven amenazados en el período de mayor perdurabilidad de la institucionalidad democrática. Desde esta perspectiva, cobra centralidad la tensión entre las reformas económicas en curso que tienden a ser socialmente excluyentes<sup>3</sup>, y los procesos de democratización política que intentan perfeccionar los mecanismos de representación política, dirigiéndolos a la inclusión de nuevos actores<sup>4</sup>.

En este marco de exclusión social e inclusión política, la investigación se orientó a problematizar aspectos emergentes y a nuestro entender, novedosos, de esta tensión. Uno de estos aspectos lo constituye el surgimiento de nuevas formas de participación política que se instituyeron en América Latina en particular en la década de 1990, década signada por un proceso de reforma constitucional en la que se incorporaron nuevos derechos de participación política.

Al mismo tiempo, el nivel local adquirió una importancia sin parangón. Ante la nueva configuración de las políticas sociales promovidas desde el Estado nacional, que implicaron una importante transmisión hacia las jurisdicciones menores de la atención de los problemas sociales (aunque sin una correlativa transmisión de recursos para atenderlos), cobra interés la pregunta sobre la capacidad de los instrumentos de participación semidirecta para lograr un proceso de ampliación de la esfera de ciudadanía política.

Como señala Smulovitz<sup>5</sup>, lo que acontece en la esfera política no depende sólo de las formas institucionales de participación, sino de la fuerza y del peso relativo de los diversos actores y sectores presentes en los procesos políticos y administrativos,

---

<sup>3</sup>Para esta temática véase Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo; *La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado Populista al Neoconservador*, Ciepp/Miño y Dávila, Bs. As., 1993.

<sup>4</sup>Véase Nuria Cunill Grau; *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

<sup>5</sup>Catalina Smulovitz: "Ciudadanos, derechos y política", en *Agora* N°7, Invierno de 1997, Bs. As.

estructuras más profundas relacionadas con la organización de la sociedad para la articulación de sus intereses. Pero precisamente las formas institucionales de participación que se ofertan desde el Estado, y los canales que se logren establecer desde la sociedad civil, deben ser tematizados, ya que no es posible sostener que las formas de participación sean neutrales con respecto a las posibilidades de transformar, a través de la participación, las asimetrías de recursos y poder vigentes. Es decir, es preciso identificar si el tipo de institucionalidad vigente puede ser utilizado para incidir en la política por parte de distintos movimientos sociales y en particular, de los sectores más vulnerados por la crisis económica y las transformaciones estructurales de la sociedad, esto es, discutir las condiciones de implementación, viabilidad y eficacia de los mecanismos introducidos en la legislación vigente.

De los análisis sobre esta temática de la ampliación de la participación ciudadana<sup>6</sup> a nivel local, se pone en evidencia que los mecanismos institucionales que (trascendiendo el voto como único mecanismo de manifestación de la voluntad popular) crean nuevos canales de relación con la sociedad desde la esfera estatal, presentan en América Latina en los `90 dos tendencias paradigmáticas:

- a) reformas institucionales que convocan a los ciudadanos en tanto gestores de políticas públicas<sup>7</sup>, tendencia que, desde la perspectiva habermasiana lleva a un papel restringido del ciudadano que lo empuja al rol periférico de miembro de una organización (al que Habermas conceptualiza “síndrome del privatismo ciudadano”)<sup>8</sup> y
- b) reformas institucionales que apuntan a una ampliación de la esfera pública, incorporando a los ciudadanos en tanto partícipes de una acción legislativa que les permita un ejercicio directo a través de mecanismos como la iniciativa popular legislativa, o procesos de participación en las decisiones sobre asignación presupuestaria.

Analizar la reglamentación de los derechos, la organización administrativa y las prácticas participativas de los ciudadanos, (que en su conjunto configuran estructuras

---

<sup>6</sup>Véase Nuria Cunill Grau; *Op. cit.*

<sup>7</sup> Barestein, Jorge: “Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos” en Revista del CLAD *Reforma y Democracia* N°1, Caracas, 1994.

<sup>8</sup>Habermas, Jürgen: “Ciudadanía e identidad nacional”, en *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, p.633

institucionales que cristalizan diferentes formas de ciudadanía<sup>9</sup> y democracia<sup>10</sup>), nos permitió establecer algunos nudos críticos en la evaluación de los potenciales democráticos de estos institutos. La participación pertinente a este estudio es la que se realiza a través de los canales institucionales abiertos para la intervención directa de los ciudadanos en la producción de leyes o de políticas gubernamentales.

En la presente investigación indagamos, entonces, acerca de las medidas institucionales que se han tomado en la Municipalidad de Córdoba para favorecer el ejercicio de los derechos ciudadanos vinculados con la democracia semidirecta; se identificaron las dificultades de tipo legal y administrativo a que se enfrentan las prácticas ciudadanas tendientes al ejercicio de estos nuevos derechos ciudadanos, y se exploraron las evaluaciones de los concejales sobre estas dificultades.

En un segundo momento, se analizaron las prácticas ciudadanas que se desarrollaron intentando ejercer estos derechos; y los sujetos que las protagonizaron.

La elección del tema se vincula a la idea de que la representación política, si bien indispensable en las democracias modernas, es una institución deficiente para expresar la necesaria ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos. La ciudadanía política se conquista, es una actividad de creación, y entendemos que la democratización profunda de la sociedad y el estado tiene como deuda la ampliación de la participación de los ciudadanos en el ámbito reflexivo de espacios públicos de distinta índole. Consideramos que la profundización de la democratización debe implicar el ingreso directo de los ciudadanos a la función legislativa y a la participación en la producción de políticas gubernamentales.

Este estudio se limita a la participación institucional en la actividad legislativa local, tomando como mecanismos institucionales las figuras de referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocatoria de mandatos. Ello no implica desconocer que en otros ámbitos el ejercicio de formas de democracia directa puede asumir la forma de autogestión, consejos populares, asambleas, y comisiones de fábricas, experiencias que

---

<sup>9</sup> Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza, México, 1992.

<sup>10</sup> Garretón, Manuel Antonio: "Las nuevas relaciones entre Estado y Sociedad y el desafío democrático en América Latina", en *Revista Internacional de Filosofía Política* N°4, Anthropos, nov.1994.

han sido desarrolladas en otros países y de las cuales se podrían extraer valiosas ideas acerca de la democratización a nivel societal.

En lo que respecta a la participación de los usuarios en la gestión de servicios públicos o participación administrativa, entendemos que la figura del ciudadano se diluye en la de consumidor, usuario, o contribuyente, figuras en las que desaparece la noción de asunto público como asunto que involucra a la colectividad, y prevalecen los intereses particulares.

Finalmente, se intenta aportar elementos al debate sobre si estas formas de participación política tal como existen en la actualidad logran o no un proceso de ampliación de la esfera de ciudadanía política, contribuyendo al debate sobre la participación en distintas esferas de actuación de la sociedad civil. Esperamos que los hallazgos contribuyan a revisar y evaluar, tanto desde los espacios académicos como de actuación de diversos movimientos sociales, las herramientas de transformación de la sociedad con las que se cuenta en la actualidad.

## *II. Metodología*

El proceso investigativo comenzó con la elaboración de un marco conceptual que permitiera el abordaje del particular objeto de estudio. Para la elaboración de este marco, las indagaciones en diversas fuentes documentales y teóricas presentó la dificultad de la relativa novedad del tema, los escasos antecedentes presentes en América Latina sobre la utilización de mecanismos de democracia semidirecta, y la escasa producción teórica local sobre esta temática.

En un segundo momento, el análisis de la Carta Orgánica Municipal y la ordenanza de reglamentación de los institutos se complementó con una indagación en campo acerca de modificaciones institucionales en la Municipalidad de Córdoba y en el Concejo Deliberante, en vistas a evaluar cómo se habían procesado en la organización burocrática las nuevas disposiciones sobre la democracia semidirecta. Estas tareas consistieron en el relevamiento de información a través de entrevistas semiestructuradas con funcionarios del Municipio.

Se llevó a cabo una revisión de los periódicos locales, a fin de examinar los registros locales sobre la temática.

Posteriormente se indagó en terreno, a través de entrevistas, a empleados del Concejo Deliberante, y se indagaron los registros de asuntos entrados en el Concejo, a fin de identificar y ponderar la frecuencia, cantidad y temas de los proyectos ingresados por iniciativa popular, y la utilización de los demás instrumentos de democracia semidirecta.

Luego, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a Concejales de distintos partidos políticos, que formaron parte de las comisiones que rechazaron la única iniciativa popular presentada. Estas entrevistas permitieron indagar en torno a las representaciones de los políticos sobre la participación ciudadana en la legislación. Las entrevistas fueron focalizadas en la evaluación de los concejales de la vigencia práctica de los institutos, habida cuenta de la escasa utilización de los mismos. También se indagó en torno a las representaciones acerca de la relevancia de la participación ciudadana en la vida pública, en particular, la visión de los concejales con respecto a la iniciativa legislativa. Se consultó, además, sobre los fundamentos de las restricciones en cuanto a las materias que pueden ser objeto de iniciativa.

Finalmente, se indagó específicamente sobre las Consultas populares y Referéndum, instrumentos cuya utilización depende de decisiones legislativas y que no

fueron utilizadas en el período considerado, intentando reconstruir la evaluación de los concejales sobre la participación política ciudadana, más allá del voto para elegir representantes y poder ejecutivo.

En lo que respecta a la evaluación de las prácticas ciudadanas, se realizaron entrevistas a participantes en la presentación de esta iniciativa popular. Ello permitió incorporar algunas dimensiones vinculadas con la caracterización de los sujetos, pero también, reflexionar sobre la utilización partidaria de los instrumentos.

Se realizaron entrevistas con informantes clave de organizaciones de la sociedad civil, para indagar sobre el grado de conocimiento que existe en torno a la democracia semidirecta.

Los resultados del trabajo de investigación fueron puestos a disposición de distintas escuelas secundarias de la capital, para su incorporación a la formación ciudadana de los jóvenes, a través del Ministerio de Educación de la Provincia. Asimismo, se pusieron a disposición de distintas redes de organizaciones de la sociedad civil.

### *III. Marco teórico: Consideraciones sobre la participación democrática.*

## Ciudadanía y democracia en América Latina

La relevancia que cobra el concepto de ciudadanía en el análisis teórico y político en los noventa se vincula su capacidad de articular los debates sobre justicia y pertenencia comunitaria<sup>11</sup>. A ello se agrega que permite avanzar en la problematización de temas que desde los ochenta han sido clave en la discusión en ciencias sociales en Latinoamérica, como es el debate sobre la democracia, y sobre la participación social. En este sentido, numerosos autores señalan la tensión creciente entre procesos económicos excluyentes, al mismo tiempo que la reforma política propiciada en la región tiende a la búsqueda de nuevos mecanismos de integración y articulación política. En este sentido, entendemos que la tensión se está resolviendo con una inclusión segmentada en la ciudadanía para un vasto conjunto de la población.<sup>12</sup>

En estos países, la expansión del conjunto de derechos de ciudadanía ha estado ligada al problema de la democracia adicionalmente, porque la democracia como régimen tuvo una trayectoria marcada por la recurrencia de los golpes militares, lo que ha implicado un proceso de conquista de derechos y retroceso en su ejercicio, según los momentos.<sup>13</sup> Como señalamos, para América Latina y para Argentina en particular, el momento de mayor perdurabilidad de las instituciones democráticas se ve acompañado por una importante pérdida de los componentes de la ciudadanía social. Esta constatación de un doble movimiento mediante el cual la institucionalidad democrática se instala y perdura, al mismo tiempo en que algunos de los mayores logros vinculados a compromisos sociales de integración se diluyen, ofrece un sombrío horizonte en la evaluación de la capacidad de los derechos políticos para actualizar articuladamente las necesidades sociales de sectores de población muy amplios que han quedado excluidos de los procesos de modernización social acaecidos en los últimos años.

Esta modernización excluyente se realizó bajo el signo del neoconservadurismo<sup>14</sup>, caracterizado por tres componentes: una política económica orientada hacia la oferta, la preocupación por la ingobernabilidad (expresión que hace

---

<sup>11</sup> Kimlycka y Norman, *op.cit.*

<sup>12</sup> Sonia Fleury: *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Lugar Editorial, Bs. As., 1997.

<sup>13</sup> Jelín, Elizabeth: "Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina", en *Agora* N°7, Invierno de 1997, Bs. As.

<sup>14</sup> Helmut Dubiel: *¿Qué es el neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, 1993.

alusión a la necesidad de reducir los costes de legitimación del sistema político, desvinculando la formación pública de voluntad de las decisiones administrativas y por lo tanto, sustrayendo temas de debate y dejando cada vez más asuntos en la zona gris del neocorporativismo); y por último, una política cultural dirigida a la despolitización de la opinión pública, y tendiente al cultivo de la ética convencional, la religión y el énfasis en la vida privada y la realización profesional.<sup>15</sup>

Algunos de los resultados de la modernización económica y social desarrollada bajo el signo del neoconservadurismo, son la constatación creciente de una importante segmentación y fragmentación de la sociedad, un aumento de la pobreza y la desigualdad social y nuevas formas de exclusión (informalización de la economía, del empleo, pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a identidades colectivas, erosión de lazos familiares, etc.).

Como señala Lechner<sup>16</sup>, América Latina se encuentra transitando un período marcado por dos coordenadas: procesos de modernización y procesos de democratización. En lo que respecta al primer proceso, modernización se refiere a la nueva complejidad de la sociedad (en la que hay cada vez más campos de vida social diferenciados y autónomos en su racionalidad y dinámica); al mismo tiempo que se ha producido un cambio en la matriz de la organización social, afianzándose el mercado como forma dominante de coordinación social.

El proceso de democratización se verifica mediante dos cursos de acción: la elección libre y competitiva de las autoridades políticas en instituciones representativas y la toma de decisiones mediante procedimientos legales. El caso es que la democracia no puede limitarse a la elección de autoridades, sino a la definición de qué materias son objeto de la voluntad colectiva. Precisamente, lo que parece destacable en el proceso de democratización en latinoamérica, es la escasa capacidad de la política democrática de producir resultados sociales diferentes de los que produce el mercado. Y la sociedad de mercado no ofrece una normatividad vinculante, por lo que corresponde a la democracia generar esa normatividad.

---

<sup>15</sup> Jürgen Habermas: *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988, p.126 y ss.

<sup>16</sup> Norbert Lechner: "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la Cepal* 61, Abril de 1997, Santiago de Chile.

Entonces, el dilema que se presenta actualmente en las sociedades latinoamericanas es cómo obedecer simultáneamente a los “imperativos” de la modernización y a las exigencias de la democracia, siendo que ambos procesos responden a principios contrapuestos. Como la democracia no puede ser contraria a los imperativos de la racionalidad económica vigente, la tendencia es a establecer democracias restringidas (donde la formación democrática de la voluntad colectiva queda recortada a la elección de autoridades y privada de contenido material, y donde lo público se desvanece como espacio de deliberación ciudadana).

Si, siguiendo a Lander, la tematización de la democracia en América Latina se volvió central en las ciencias sociales, en especial, en el cono sur, hacia 1985<sup>17</sup>; los debates actuales sobre la democracia han incorporado la creciente complejidad de la experiencia de modernización y exclusión social. Si hacia 1985 se produjo una revalorización de la idea de democracia, en contraposición con la experiencia de los regímenes militares autoritarios y el concepto de transición a la democracia se convirtió en el concepto clave que recorrió los debates, en los últimos años adquiere relevancia el análisis de la democratización asociada a contextos de profundas crisis económicas, que parecen ser la constante en la última oleada democrática. Las investigaciones realizadas en la región en los noventa se vinculan predominantemente con la calidad de las democracias, con la evaluación de su alcance y con la preocupación por la tensión entre exclusión económica e integración social y política.<sup>18</sup>

### Participación política y ciudadanía

En este marco, situamos la discusión sobre la profundización del proceso de democratización. Mientras que la tendencia actual apunta a una “democracia electoral”, creemos pertinente explorar su potencial como principio de organización. Nun destaca

---

<sup>17</sup>Edgardo Lander; *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Serie Bibliográfica FOBAL- CS N°2, Biblioteca Nacional- Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996.

que los derechos políticos no consisten solamente en el derecho al voto, sino que comprenden el derecho a ser elegido, a hacer propaganda política, a acceder a la información política y a participar en el espacio público, por lo que la ciudadanía no está asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales que permitan ejercer los derechos.

Nun señala que “la posibilidad misma de ejercer la protesta no está disponible para cualquier grupo social en cualquier momento o lugar”<sup>19</sup>. De igual modo, los recursos simbólicos, organizativos y económicos requeridos para participar políticamente e incidir en los espacios públicos no están uniformemente distribuidos. Numerosos autores señalan la relación directa entre pobreza material y dificultades asociativas<sup>20</sup>. Si la participación social requiere de precondiciones básicas que la dificultan seriamente, es preciso señalar además que la experiencia histórica se actualiza ante los intentos organizativos o participativos. Así, las formas tradicionales de relacionamiento político clientelar, y la figura de la “promesa electoral” configuran las prácticas actuales contribuyendo a lo que podemos denominar “deserción civil”<sup>21</sup>, especialmente remitida a aquéllas organizaciones centrales de la democracia liberal que se sitúan entre el estado y la sociedad civil y cuya tarea sería la de unificar la formación de opinión y de intereses sociales: los partidos políticos<sup>22</sup>. Esta *desazón democrática* se vincula, a nuestro entender, con una crisis de la representación política, al menos tal como se configuró en nuestros países. Considerando que la representación política es indispensable en las sociedades modernas, parece no obstante, una institución deficiente para expresar con fidelidad la voluntad popular. Pero si se considera que la representación política muestra signos de agotamiento en sus formas tradicionales, ¿cómo conciliar la relevancia de la política como el modo que tiene una sociedad de actuar sobre sí misma, con las instituciones realmente existentes que cada vez más parecen no expresar a la ciudadanía?. La idea que nos orienta en este trabajo es la de

---

<sup>18</sup> Lander, *op.cit.*

<sup>19</sup> José Nun: “La ciudadanía política no está asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales”; entrevista realizada por Quiroga y Lazzetta, *Estudios Sociales*, Año VIII, N°14, Santa Fe, 1998.

<sup>20</sup> Emilio Tenti Fanfani: “Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres”, en Lumi, Golbert y Tenti Fanfani, *La mano izquierda del estado*, Miño y Dávila Editores-Ciepp, Bs. As., 1993.

<sup>21</sup> Marcel Gauchet: “Pacificación democrática, deserción cívica”, en *Debats* N° 39, Marzo de 1992, Edicions Alfons el Magnanim-IVEI, Valencia.

<sup>22</sup> Claus Offe: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1992.

una recuperación de la política que permita modificar, a través de la acción ciudadana, las condiciones de inequidad social ya que, como señala Habermas<sup>23</sup> “sólo los derechos de participación política fundan esa posición jurídica reflexiva,... la utilización efectiva de un papel activo de ciudadano a través del cual el individuo puede introducir un cambio democrático de ese su propio status”.

Entonces, además de la plena vigencia de los derechos de participación política de los ciudadanos, que en nuestro contexto se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas, se torna importante evaluar bajo qué condiciones es posible que los ciudadanos se preocupen por lo público y dónde se aprende la participación ciudadana. En lo que respecta a este último aspecto, distintas tradiciones teóricas, sitúan en distintas instituciones la “educación para una ciudadanía activa”. Así, para los partidarios de la democracia participativa, la clave para el desarrollo de una ciudadanía activa y responsable se encuentra en la participación política misma, que enseñará la responsabilidad y la tolerancia. La crítica más frecuente a esta posición es que disuelve el problema de la ciudadanía en el de la democracia<sup>24</sup>.

Para algunos autores, la actividad política tiene un valor intrínseco, la vida política es superior a cualquier otra forma privada de acción (profesional, familiar, etc.) y debe ocupar el centro de la vida de las personas. Para Kymlicka y Norman, esta concepción está en conflicto con la forma corriente de entender hoy la vida buena para la mayor parte de la ciudadanía.

Desde otras perspectivas emergentes, se sostiene que en las organizaciones voluntarias de la sociedad civil tales como asociaciones, grupos de apoyo, cooperativas, aprendemos las virtudes del compromiso mutuo. Por lo tanto, la participación en la sociedad civil sería una de las primeras obligaciones de la ciudadanía.

Finalmente, para numerosos teóricos, especialmente liberales, el lugar donde se aprenden las virtudes ciudadanas es la escuela. Según estos autores, las escuelas deben

---

<sup>23</sup> Jürgen Habermas: “Ciudadanía e identidad nacional”, en *Facticidad y Validez*, Editorial Trotta, Madrid, 1998.

<sup>24</sup> Kymlicka y Norman, *op.cit.*

enseñar a los alumnos cómo incorporar el tipo de razonamiento crítico y la perspectiva moral que definen la razonabilidad pública<sup>25</sup>.

Pero, como señalamos, no se trata sólo de colocar el acento en cómo lograr que los ciudadanos se comprometan en la participación pública, sino que se deben poner en cuestión los canales institucionales de participación. Consideramos que “para que la democracia prospere se ha de reinterpretar como un fenómeno doble en el que avance, por una parte, la reforma del poder estatal y, por otra, la reestructuración de la sociedad civil. Esto entraña reconocer la necesidad de lo que he llamado en otro lugar un proceso de ‘doble democratización’: la transformación interdependiente del Estado y de la sociedad civil”<sup>26</sup>. El problema de la representación y el de la participación ciudadana son los temas clave, según Cunill Grau, que deben ser considerados en vistas a una democratización del Estado y de la sociedad. En cuanto a la representación y la participación social, consideramos relevante la perspectiva de Cunill, quien plantea que la participación ciudadana en la construcción de ámbitos públicos como participación política no mediada por partidos, sino como intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas, requiere la evaluación crítica de los arreglos institucionales que se han instituido desde la esfera estatal para ampliar la esfera pública. Asumiendo que la tarea específica de los partidos políticos es la de encaminar demandas y representar intereses, los partidos no detentan el monopolio de la acción política democrática. En una democracia, deben ser posibles distintas formas de participación política.

Para poder realizar una evaluación crítica de los canales de participación y de intervención de los ciudadanos en lo que consideramos espacios públicos, debemos realizar algunas precisiones conceptuales.

Entendemos por espacios públicos los espacios de deliberación sobre asuntos comunes, donde predomina la interacción discursiva y la argumentación sobre los problemas que dan origen a la preocupación común. Los espacios públicos no pueden ser asimilados al estado: en principio, pueden ser espacios de crítica al estado. Tampoco pueden asimilarse al mercado, ya que son espacios para la deliberación, no para la compra o venta ni para la utilización de criterios estratégicos.

---

<sup>25</sup> Kymlicka y Norman, *op.cit.*, pág. 22 y 23.

<sup>26</sup> David Held: *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, México, 1992.

Por consiguiente, este concepto de ámbito público nos permite mantener a la vista las diferencias entre aparatos de estado, mercados económicos y asociaciones democráticas. A nuestro entender, esta diferenciación es esencial para la teoría democrática<sup>27</sup>. Los ámbitos públicos pueden constituirse en forma de instituciones de administración propia, estableciendo esferas de autogobierno y formas de democracia directa y cuasi-directa en organizaciones de la sociedad civil. Las instituciones con administración autónoma, sean estatales o no, podrían formar su público interno, es decir, la participación de quienes están involucrados en esas tareas en la toma de decisiones.

Para la evaluación de los potenciales democratizadores de los ámbitos públicos, se requieren otros componentes: si consideramos que la igualdad social es una condición necesaria para la democracia política, evaluar canales de participación sólo desde una perspectiva formal (esto es, que no haya barreras formales al acceso a la participación en ámbitos públicos) no es suficiente para que consideremos que se puede lograr paridad participativa. En las sociedades estratificadas, poner entre paréntesis las desigualdades en las deliberaciones, como si no existieran, en lugar de tematizarlas, reproduce la desigualdad existente. La democracia política requiere de una igualdad social sustantiva. Esto implica que debemos analizar si todos los grupos sociales, y en particular, los grupos desfavorecidos, pueden utilizar los canales institucionales y participar en distintos ámbitos públicos del mismo modo que los grupos con mayor poder o recursos.

Otro aspecto a evaluar consiste en que no necesariamente existe un único espacio público, sino que sólo de la discusión entre una pluralidad de públicos en competencia es posible introducir transformaciones políticas: si consideramos que el espacio público más relevante en una ciudad es su parlamento local o concejo deliberante, sólo la existencia de organizaciones barriales, vecinales, o asociaciones que funcionen como ámbitos públicos puede promover otros intereses y discusiones que incidan en el ámbito público del parlamento. Esta consideración se desprende de las dificultades evaluadas en el punto anterior, que refieren a las desigualdades sociales y a

---

<sup>27</sup>Nancy Fraser, "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente", en *Debate Feminista*, México, Marzo de 1993, pág. 25.

las desiguales condiciones de acceso a la deliberación pública para los distintos grupos sociales. En un único ámbito público dominante, los grupos subordinados no tendrían terrenos para la deliberación entre sí; para discutir sus necesidades, objetivos y estrategias.

Un aspecto que consideramos clave en la evaluación es la relativa a las materias que podrían formar parte de la deliberación pública y de las demandas sociales: no hay ninguna frontera ya dada naturalmente para determinar qué asuntos son de carácter exclusivamente privados, y cuáles son los de carácter público. No compartimos tampoco la posición tecnicista según la cual sólo los expertos deben aportar soluciones a los problemas sociales.

Por otra parte, el bien común y lo público son conceptos que históricamente han tenido límites cambiantes. Precisamente, los límites se han modificado en la medida en que más asuntos han pasado a tematizarse colectivamente: sólo a partir de la deliberación y la controversia discursiva, debería decidirse al respecto, y que no puede haber límites previos fijados que dejen fuera de tematización cuestiones que, aunque en el pasado pudieran haber sido privadas, ahora pueden ser objeto de deliberación. La distinción entre público y privado, ha funcionado como obstáculo implícito, impidiendo por mucho tiempo que los grupos subordinados puedan modificar su situación. Esta distinción ha dificultado que, por ejemplo, asuntos como la violencia doméstica sean tratados como problemas sociales y no familiares o individuales, ocultando por mucho tiempo una de las más graves situaciones que afectan a las mujeres.

Si, como señalamos, los parlamentos son los ámbitos públicos fuertes más relevantes con que se cuenta en la actualidad, y en el espacio local el parlamento es el Concejo deliberante, se destaca que, de todos los instrumentos introducidos en la Carta Orgánica Municipal que permiten incidir en ese ámbito público por parte de ciudadanos, sólo la Iniciativa popular legislativa puede ser considerada el instrumento más relevante de los nuevos institutos de democracia semidirecta. Esto, en virtud de que el origen de la iniciativa es la cuestión postulada por los ciudadanos, de los que depende la formulación de la ordenanza. Es decir, los ciudadanos asumen una función legislativa, que representa la forma más importante de incidir sobre los arreglos institucionales vigentes.

Consideramos que hay dos orientaciones marcadas en la apelación a la participación ciudadana: la que tiende a la mercantilización de la participación y que se materializa en las propuestas de control sobre los servicios públicos de los ciudadanos en tanto clientes o consumidores; y la politización de las relaciones sociales, que implica la constitución de espacios públicos tanto como auto organización de los ciudadanos en torno a distintas cuestiones, o bien como conformación de consejos autónomos al interior de las instituciones estatales, que permita la inclusión de intereses usualmente excluidos en la deliberación pública.

### Los institutos de democracia semidirecta

“La democracia directa, es decir, el sistema en el que los ciudadanos tienen el derecho de tomar las decisiones que les atañen, y no sólo el de elegir a las personas que decidirán por ellos, ha quedado como un ideal límite, cuya fuerza propulsiva no ha decaído...” N. Bobbio<sup>28</sup>

Los procedimientos de la democracia directa o semidirecta tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa. En los estados modernos, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagónica. Funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna.

A la democracia representativa que rige como forma de gobierno, se le han agregado un conjunto de institutos que se supone contribuyen a canalizar una mayor participación ciudadana. La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandatos. Autores suizos y franceses denominan a esta conjunción de democracia representativa y directa “democracia semidirecta”; en Estados Unidos se denomina a estos institutos “direct legislation” (legislación directa).

Si bien hay frecuentes ambigüedades en la utilización de los términos referéndum y plebiscito, generalmente se los utiliza como sinónimos. Tanto el plebiscito como el referéndum son entendidos como expresión de la opinión o de la

voluntad de los ciudadanos –en votación libre y secreta- sobre una medida que fue o podrá ser adoptada por los poderes constituidos, sea en el plano nacional o local. El referéndum es el proceso por el cual los ciudadanos votan por “sí” o por “no” a un proyecto de ley.<sup>29</sup>

Frey<sup>30</sup> señala que la iniciativa popular es el procedimiento que permite a los ciudadanos proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer determinados requisitos. Es decir es un referéndum que se origina fuera del establishment político y pretende algo nuevo. Ubica a la iniciativa popular como una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en un grupo de ciudadanos. Por iniciativa popular legislativa se entiende siempre el mismo mecanismo, que incluye un proceso de participación complejo, que va desde la elaboración de un texto de ley o de ordenanza, hasta la votación de una propuesta, pasando por los momentos de la campaña y la recolección de firmas, y por la evaluación de su constitucionalidad. En general, no hay grandes discrepancias entre los autores en cuanto a este instituto.

Mesquita Benevides<sup>31</sup> señala que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma.

La noción de referéndum aparece más tarde (finales del siglo XIX), proviene de la locución latina **ad referendum**, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. Para la autora, el referéndum se vincula a la deliberación sobre actos previos de los órganos estatales, para ratificar o rechazar leyes en vigor o proyectos de ley, o normas constitucionales. El plebiscito sería una consulta de “carácter general” o pronunciamiento popular sobre hechos o eventos (y no actos normativos), que por su carácter excepcional, no cuentan con una prescripción constitucional, aunque tampoco queda muy claro el criterio de demarcación entre

---

<sup>28</sup> Norberto Bobbio: *El filósofo y la política* (antología). Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán. FCE, México, 1996, pág. 229.

<sup>29</sup> Frances Kendall: “Democracia directa: la clave para un gobierno responsable”, en Molteni y Krause (coord.), *Democracia Directa*, Edit. Abeledo Perrot, Bs. As., 1997.

<sup>30</sup> Bruno Frey: “¿Democracia representativa o democracia directa?”, en Molteni y Krause (coord), *op.cit.*

<sup>31</sup> Maria Victoria de Mesquita Benevides: *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. Editora Atica, Sao Paulo, 1996.

regular y excepcional.<sup>32</sup> El referéndum popular es aquél en el cual hay que someter una nueva ley al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Se trata de un pronunciamiento ciudadano sobre un texto de ley o sobre una medida particular del gobierno.

La revocación de mandato es el instituto que permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos. Se trata de una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley.

En Argentina, la Constitución sancionada en 1853 establecía claramente en el artículo 22 que “el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes”, por lo que la introducción de mecanismos de democracia directa o semidirecta se consideraba inconstitucional.<sup>33</sup> La reforma de 1994, si bien no modifica el artículo 22, incorpora en el texto la iniciativa de leyes y la consulta popular. Molteni señala que la iniciativa sólo asegura el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de leyes que deberán ser tratados por los órganos representativos, sin ser puestos a consideración del electorado. Adicionalmente, la Constitución limita las materias que pueden ser objeto de iniciativa, “...excluyendo justamente materias que pueden afectar esencialmente el marco institucional en el que actúan los ciudadanos (reformas constitucionales o aprobación de tratados internacionales), o aquellas que podrían proveer un mecanismo de control sobre el gobierno (relativas a tributos o presupuesto). Mientras tanto, las consultas sólo pueden ser promovidas a instancias de los poderes Ejecutivo o Legislativo”<sup>34</sup>.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, sancionada en 1987, incorpora el derecho de iniciativa en su artículo 31, restringiendo también las materias. No pueden ser sometidos a este procedimiento proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales. También incorpora la Consulta popular para asuntos de interés general para

---

<sup>32</sup> Mesquita Benevides, *op.cit.*, pág. 39 y ss.

<sup>33</sup> Margarita Molteni: “Mecanismos de democracia directa en la Argentina”, en Molteni y Krause (coord); *op.cit.*

<sup>34</sup> Margarita Molteni, *op.cit.*, pág. 62.

la Provincia. E incorpora el Referéndum para la cesión o abandono de parte del territorio provincial o fusión de municipios (artículo 32).

El artículo 180 reconoce la existencia del Municipio como “...una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”<sup>35</sup>. El texto constitucional establece además, que las ciudades pueden dictar sus cartas orgánicas, las que deben asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria de mandatos.

La ciudad de Córdoba incorporó en su Carta Orgánica la consulta popular, la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria como formas de democracia semidirecta. Más adelante precisaremos las características asumidas por estos institutos de democracia semidirecta en Córdoba capital.

#### Evaluación de los institutos, según la experiencia en el mundo contemporáneo

Hoy son prácticas corrientes en Estados Unidos y Suiza el referéndum y la iniciativa popular legislativa. En los Estados Unidos, la democracia directa fue introducida a principios de este siglo por el movimiento progresista. Actualmente, en 49 de los estados se utilizan alguna de las formas de democracia directa. En 39 de los estados se exige o se permite la realización de referéndums, presentándose cerca de 10 mil proposiciones por año, en su mayoría a nivel local. Estas proposiciones no necesariamente desembocan en referéndums.<sup>36</sup> La iniciativa popular rige en 26 estados. No obstante, no existe a nivel nacional la posibilidad de realizar un referéndum.

Las formas más comunes de democracia directa en Estados Unidos son el plebiscito constitucional (requisito para enmendar las constituciones locales), el plebiscito sobre leyes existentes, que permite a los ciudadanos derogarlas, la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes y el recall, que es la revocatoria de mandatos.

---

<sup>35</sup> Constitución de la Provincia de Córdoba, editada por la Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Córdoba, 1993.

Los temas sometidos a la aprobación pública son variados: cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, asuntos fiscales, relaciones laborales, moral pública, libertades y derechos civiles.<sup>37</sup> Desde 1904 se han aprobado entre el 35 y 40 % de las iniciativas populares sometidas a votación a nivel estatal, y al mismo tiempo, la revocatoria de mandatos casi no se ha empleado.

La intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo en Estados Unidos parece estar asociada a la debilidad de los partidos y a su poca incidencia en los procesos de agregación de intereses. Kendall señala que en lo que respecta a los temas sobre los que se formulan iniciativas, “los socialdemócratas se concentran en medio ambiente y política social, y los conservadores en recortes de impuestos y mayor transparencia en el gobierno. De las iniciativas a nivel estatal llevadas a cabo entre 1974 y 1984, 51% fueron esponsorizadas por la izquierda y 49% por la derecha. De éstas, 44% de los temas “de izquierda” y 45% de las medidas “de derecha” fueron aprobados”.<sup>38</sup>

En distintos países se han realizado referéndums, hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional había sido utilizado más de 500 veces, 217 de ellas sólo en Suiza. Aunque numerosos países han recurrido a mecanismos de consulta directa, pocas comunidades políticas (a excepción de Suiza y algunos estados de los Estados Unidos como California, y Dakota del Norte) los han integrado como un procedimiento normal del proceso legislativo.

Se realizaron referéndums nacionales por decisión del parlamento en Suecia (1954, 1957 y 1980), Dinamarca y Noruega (1972), Irlanda (1972), Austria (1978) e Inglaterra (1975 y 1979). Casi todos los países europeos llevaron a cabo referéndums sobre la incorporación de cada uno a la Unión Europea.

Suiza es el país que ha tenido el mayor número de referéndums en su historia. Las características salientes de la democracia directa en Suiza son:

- Los referéndums se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno, esto es, a nivel local, cantonal y nacional.

---

<sup>36</sup> Mesquita Benevides, *op.cit.*, pág. 41 y ss.

<sup>37</sup> Bruno Frey, *op.cit.* pág 22 y ss.

<sup>38</sup> Bruno Frey, *op.cit.*, pág 46.

- No hay excepciones sobre los temas que pueden ser objeto de referéndum.
- Las barreras para impulsar un referéndum son bajas, es decir, se exige un porcentaje bajo de firmas para impulsar un referéndum (1% de los ciudadanos para solicitar un referéndum y 2% para promover una iniciativa).
- Los referéndums son vinculantes.<sup>39</sup>

Kendall manifiesta que las iniciativas populares en Suiza surgen generalmente de grupos minoritarios y se refieren con frecuencia a la legislación social. Aunque sólo son aceptadas cerca de un 10%.<sup>40</sup> En Suiza existen los referéndums derogatorios, que consisten en la posibilidad de los ciudadanos de demandar un referéndum nacional sobre cualquier ley federal hasta seis meses después que ha sido aprobada.

En América Latina las evidencias empíricas que se conocen en relación con la utilización de las principales figuras de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum y revocatoria de mandatos), son pobres. Es posible que esta situación se vincule con que estos institutos en general fueron incorporados en la década de 1990. La década de 1990, es, por cierto, la década de las reformas constitucionales que enfatizan la participación ciudadana y la incorporación de mecanismos de democracia directa en la región. Las reformas constitucionales argentina (1994), peruana (1993) y colombiana (1991) introdujeron las figuras de la iniciativa popular en la formación de las leyes y el referéndum en el nivel nacional, concebidos como derechos políticos de participación ciudadana. Estos mismos derechos ya habían sido en la Constitución de Brasil (1988). El derecho a iniciar leyes o decretos de carácter nacional estaba instituido en la constitución venezolana, pero sin carácter vinculante.<sup>41</sup>

### Agumentos a favor y en contra de la democracia directa

---

<sup>39</sup> Bruno Frey, pág 24 y 25

<sup>40</sup> Francis Kendall, *op.cit.*, pág. 37.

<sup>41</sup> Nuria Cunill Grau: *op.cit.*, pág. 83.

Los principales argumentos utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa pueden sintetizarse como sigue. Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas, flexibilizando la rigidez de la disciplina partidaria, por lo tanto, frecuentemente ofrecen salidas a impasses legislativos.

Para los autores que defienden la ampliación de las prácticas ciudadanas a través de estas formas semidirectas, constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública.

Con frecuencia se argumenta que favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía en la medida en que obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración la opinión pública antes de tomar decisiones.

Uno de los argumentos más relevantes es que estas formas de democracia estimulan la participación ciudadana, contribuyen a la educación y a la socialización políticas y son medios de expresión de la voluntad popular.

Para algunos autores son armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones. Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en el caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes. Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

En un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referendums y los otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas. Permite la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.

Una de las ventajas que también se tiene en cuenta en el análisis es que reducen los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.

Los argumentos que se postulan con frecuencia en contra de la democracia semidirecta son los siguientes:

Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

Frecuentemente ante una decisión plebiscitaria se alienta la polarización de las opciones políticas y se lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito; sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogos, buscan soluciones concertadas y tiene tiempo para tomar decisiones.

Los mecanismos de democracia semidirecta también pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentren en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.

Otra crítica relevante es que a través de una iniciativa se puedan vulnerar derechos de las minorías.

En cuanto a los aspectos procedimentales, se insiste en que la interpretación de los resultados plantea problemas en la medida en que no hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones, y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.

Finalmente, el argumento más radicalmente contrario a estas prácticas consiste en la creencia de que el ciudadano común no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

### III. Desarrollo.

La Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba y la utilización efectiva de los institutos en Córdoba capital. Las prácticas ciudadanas en el ejercicio de los derechos reconocidos en los institutos de democracia semidirecta.

En 1995, la Convención Municipal Constituyente, sancionó la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba<sup>42</sup>. La Carta establece como responsabilidad Municipal “la creación de institutos y organizaciones necesarios que posibiliten el ejercicio de los derechos de participación política y social”. El preámbulo sostiene que el objeto de la Convención es “...organizar el Municipio como garante de la libertad, la justicia social y el sistema representativo, republicano, democrático y *participativo*...”.

#### Los institutos de democracia semidirecta en la Carta Orgánica Municipal

El Título Tercero se dedica a los institutos de democracia semidirecta. El Capítulo I, artículo 142, establece que el Concejo Deliberante o el Departamento Ejecutivo pueden convocar a Consulta Popular.

La *Consulta Popular* es el instituto por el cual los ciudadanos son convocados para manifestarse sobre un proyecto legislativo. Puede ser vinculante, cuando la aprobación ciudadana la convierte en ley de promulgación automática, o no vinculante, cuando requiere aún intervención legislativa.

El Capítulo II, artículo 143, trata sobre la *Iniciativa Popular*. Sostiene que los electores tienen el derecho de Iniciativa Popular para presentar proyectos de ordenanza. La Iniciativa Popular es el instituto por el cual los electores pueden proponer legislación municipal, es decir, formular ordenanzas. Admite entonces la participación ciudadana en un terreno anteriormente exclusivo de los concejales.

*No pueden ser objeto de Iniciativa Popular las siguientes materias:*

a. Reforma de la Carta Orgánica.

---

<sup>42</sup>Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, Alveroni Ediciones, Córdoba, 1996.

- b. Celebración de convenios y acuerdos intermunicipales e interjurisdiccionales.
- c. Creación y organización de Secretarías del Departamento Ejecutivo.
- d. Presupuesto.
- e. Tributos.
- f. Contravenciones.
- h. Partidos Políticos.
- i. Todo asunto que importando un gasto no prevea los recursos correspondientes para su atención.

Se establece además en la Carta que toda iniciativa debe acreditar el aval de por lo menos el uno por ciento (1%) de los electores.

El Capítulo III, trata la figura de Referéndum Popular. El *Referendum Popular* es el instituto por medio del cual se somete a la ciudadanía una propuesta de resolución de un órgano del poder municipal, para que la apruebe o la rechace.

El artículo 144, está dedicado al Referéndum Facultativo, y establece que el Concejo Deliberante puede someter a Referéndum un proyecto de ordenanza. También el Poder Ejecutivo puede llamar a Referéndum. Puede ser facultativo u obligatorio, siendo obligatorio en casos de desmembramiento o fusión del territorio, enmiendas a la Carta Orgánica. La aprobación por el electorado a simple pluralidad de sufragios lo convierte en ordenanza, la que no puede ser vetada.

El artículo 145 establece los casos en que debe convocarse a Referéndum Obligatorio; éstos son:

1. Las ordenanzas que dispongan desmembramiento del territorio municipal o su fusión con otros municipios o comunas.
2. La destitución del Intendente en el supuesto del artículo 118.
3. Los proyectos de ordenanza que tienen o rigen en el derecho de iniciativa y que han sido presentados por no menos del veinte por ciento (20%) del electorado:
  - a. Cuando no son tratados por el Concejo Deliberante dentro del término de un (1) año a contar desde su presentación.
  - b. Cuando, sancionado por el Concejo Deliberante, es vetado por el Departamento Ejecutivo y aquél no insiste.
4. Las enmiendas de esta Carta Orgánica.

El Capítulo IV, en su artículo 146, establece las condiciones para proceder a una Revocatoria.

La *Revocatoria* es el derecho de los electores de hacer cesar al titular de una función electiva antes que expire su mandato mediante una votación especial.

La Revocatoria puede ser promovida por no menos del diez por ciento (10%) del electorado para revocar los mandatos a las autoridades municipales electivas. Para que la Revocatoria prospere es necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. La participación del electorado es obligatoria. El pronunciamiento popular está referido exclusivamente a la destitución de las autoridades sometidas a Revocatoria.

Producida la destitución, quienes cesan en sus funciones son reemplazados de acuerdo al procedimiento establecido en esta Carta Orgánica.

Si por la Revocatoria debe convocarse a elecciones no pueden ser candidatos las autoridades removidas. Los electos completan el mandato.

Las autoridades municipales pueden ser sometidas a este procedimiento luego de transcurrido un (1) año en el desempeño de su mandato y siempre que no faltaren menos de nueve (9) meses para la expiración de los mismos.

No puede intentarse una nueva Revocatoria contra la misma autoridad si no mediere por lo menos el término de un (1) año entre una y otra.

La solicitud de Revocatoria se presenta ante la Junta Electoral Municipal. Es fundada y no puede basarse en vicios relativos a la elección de aquellos cuya destitución se pretende.

Los fundamentos de la solicitud y la respuesta de las autoridades afectadas se hacen públicos junto con la convocatoria al acto eleccionario.

#### La reglamentación de los institutos: la Ordenanza N°9478.

La reglamentación de los institutos introdujo algunas restricciones adicionales.

Consulta popular: Podrá ser convocada por el Concejo Deliberante o por el Departamento Ejecutivo Municipal, sobre materias de sus respectivas competencias. La Consulta Popular que se origine en el Concejo Deliberante, será convocada mediante una Ordenanza aprobada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo, que especifique la fecha y materia de la Consulta, la que se redactará en forma de

pregunta, de modo tal que origine respuestas inequívocas por sí o por no. Deberá darse a publicidad en el Boletín Municipal, y en un diario de circulación en la Ciudad.

El Departamento Ejecutivo Municipal, por su parte, convocará a Consulta Popular por Decreto fundado, con comunicación al Concejo Deliberante, cumpliendo idénticos requisitos formales.

Iniciativa Popular: Los electores de la Ciudad de Córdoba, en un número no inferior al uno por ciento del padrón cívico utilizado en el último comicio municipal, podrán proponer al Concejo Deliberante la sanción de Ordenanzas, con las excepciones establecidas en el artículo 143 de la C.O.M.

La iniciativa deberá contener:

- a) En todos los casos, el texto articulado del proyecto de Ordenanza.
- b) Fundada exposición de motivos.
- c) Planillas con: nombre, apellido, domicilio, documento y firma autenticada de los peticionantes.
- d) Designación de 5 firmantes, para actuar como promotores de la iniciativa ante el Concejo Deliberante.

Presentado el proyecto de iniciativa, el Presidente del Concejo Deliberante dispondrá su inclusión como Asunto Entrado y su remisión a la Comisión competente, quien decidirá sobre la procedencia del mismo en un plazo de treinta días corridos. En caso de pronunciarse la Comisión interviniente sobre la inadmisibilidad de un proyecto, su decisión deberá ser refrendada por el Concejo Deliberante y comunicada a los representantes de los proponentes.

Una vez admitido el proyecto de la iniciativa popular, el mismo seguirá el trámite de toda ordenanza según el Reglamento Interno del Concejo Deliberante, debiendo ser tratado por éste dentro de los cuatro meses contados desde la presentación, conforme a lo dispuesto en la C.O.M.

Referéndum Popular: Podrán convocar a Referéndum Facultativo u Obligatorio, según la previsión de la C.O.M.

- a) El Concejo Deliberante, a través de Ordenanza aprobada por mayoría absoluta de los miembros del Cuerpo.
- b) El Departamento Ejecutivo Municipal, por Decreto fundado.

No podrá el Concejo Deliberante convocar a Referéndum Popular sobre materias que son de exclusiva competencia del Departamento Ejecutivo, ni éste sobre las que corresponden al primero.

En caso de no haberse cumplimentado con lo dispuesto en el art. 145° de la C.O.M., cualquier elector podrá instar la Convocatoria mediante nota dirigida al Concejo Deliberante o al Departamento Ejecutivo Municipal, quienes en un plazo no mayor de sesenta días corridos deberán disponerla.

En todos los casos, el instrumento de la Convocatoria deberá contener la fecha y materia del Referéndum, el que se redactará en forma de pregunta, de modo que origine respuestas inequívocas por sí o por no. Conjuntamente con dicho instrumento, el Departamento Ejecutivo deberá dar a publicidad el texto completo del proyecto de ordenanza que se someterá a referéndum, en el Boletín Municipal y un diario de circulación en la Ciudad.

Si el proyecto sometido a Referéndum Facultativo obtuviera la aprobación del electorado por simple pluralidad de sufragios, pasará al Departamento ejecutivo para su promulgación, no pudiendo ser vetada.

En el proyecto sometido a referéndum Obligatorio se requerirá su aprobación por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Si la ordenanza requiere reglamentación, el D.E.M. deberá proceder a la misma dentro de los treinta días corridos contados desde su promulgación.

#### Revocatoria

Los electores de la Ciudad de Córdoba, en un número no inferior al diez por ciento del Padrón Electoral utilizado en el último comicio municipal, podrán promover el derecho de Revocatoria, a efectos de destituir de sus cargos a uno, varios o la totalidad de funcionarios electivos municipales, conforme los términos previstos en la C.O.M.

La destitución por revocatoria de dichos funcionarios no podrá fundarse en vicios relativos a su elección, pudiendo invocarse mal desempeño, incompatibilidad o inhabilidad en el ejercicio de sus funciones.

La solicitud de revocatoria deberá ser presentada ante la Junta Electoral con una exposición clara y detallada de los motivos que la fundamentan en cada caso. Deberá consignar claramente en su texto la manifestación de que al firmar se está solicitando la

revocación del mandato de una autoridad electiva municipal, designándose su nombre, apellido y cargo que ocupa, en forma previa a las firmas, y deberá ser suscripta ante el Juez Electoral en el o los locales habilitados al efecto, previa comprobación por parte del mismo de la identidad del firmante, lo que deberá certificar en el plazo de treinta días corridos, vencido dicho término, y si no se cumplimenta lo dispuesto anteriormente, las actuaciones se archivarán. De la solicitud de Revocatoria, se correrá vista al funcionario afectado, quien deberá contestar en el plazo de cinco días hábiles. La solicitud y la respuesta, o la falta de la misma, se darán a conocer al electorado junto con el decreto de convocatoria al acto eleccionario.

La convocatoria al pronunciamiento popular sobre la revocación del mandato de una autoridad municipal la realizará el Intendente mediante Decreto fundado, dentro de los diez días hábiles de recibida la comunicación de la Junta Electoral. El Concejo Deliberante podrá disponerla en caso de haberse vencido dicho plazo. El Decreto de Convocatoria a Revocatoria deberá expresar la fecha de su realización, los funcionarios afectados, las causas que lo originan y la respuesta efectuada, de modo tal que el electorado responda por la confirmación o destitución en forma inequívoca.

Para que la Revocatoria prospere, será necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

### El marco institucional

A partir de la indagación realizada, es posible establecer que no se crearon oficinas de información sobre los institutos de democracia semidirecta, ni en el Departamento Ejecutivo ni el Concejo Deliberante. A pesar de la complejidad que revisten los procedimientos para poner en práctica los institutos, no se han producido modificaciones organizativas que faciliten la orientación de los ciudadanos enfrentados a la posibilidad de ejercitar estos nuevos derechos de participación política.

La previsión tomada consiste en que las presentaciones de iniciativa popular se realicen en la mesa de entradas del Concejo Deliberante.

La Secretaría Legislativa indicó que, de todos modos, no se realizan consultas sobre requisitos para presentar iniciativas, siendo un tema que parece ser en general desconocido para la ciudadanía.

Resulta significativo que, por el contrario, se hayan creado oficinas de atención al consumidor y al vecino. Ello podría tomarse como indicador (aunque no es el objeto de este estudio investigar las diferentes orientaciones normativas que han prosperado en cuanto a la participación de los ciudadanos en el Municipio) de la preponderancia adquirida por la perspectiva de la mercantilización de las relaciones: el usuario o el consumidor, o el vecino en tanto contribuyente son los sujetos que pueden realizar reclamaciones legítimadas organizacionalmente.

### La participación efectiva en Córdoba

Desde la sanción de la Carta Orgánica Municipal, y de la Ordenanza que reglamenta el ejercicio de los derechos vinculados a los institutos de democracia semidirecta, sólo una Iniciativa Popular fue presentada al Concejo Deliberante para su tratamiento.

Se trata del Proyecto que lleva el N° interno 16.960, presentado ante el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba el 23 de Marzo de 1998. Este proyecto por Iniciativa Popular, propone, en su artículo 1° que “El Departamento Ejecutivo llamará inmediatamente a Licitación Pública Nacional para otorgar la concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros mediante ómnibus (T.U.P.) en los corredores de servicio cuya relación contractual con los concesionarios haya quedado extinguida”. Fue elaborado con motivo de la propuesta de prórroga de las concesiones que el Departamento Ejecutivo Municipal giró al Concejo Deliberante para su tratamiento.

El Proyecto fue desestimado a raíz del despacho conjunto de las comisiones de Legislación General, Negocios Constitucionales, Peticiones y Poderes y Servicios Públicos. En dicho despacho, se considera formalmente improcedente, al no reunir los requisitos de admisibilidad exigidos en los artículos 7 inciso c) (que impone la inclusión de planillas con nombre, apellido, domicilio, documento y firma autenticada de cada

uno de los firmantes); y 9 (que expresa que cada hoja de firmas deberá tener incorporada en su texto un resumen del proyecto que se impulsa).

El Concejo Deliberante por Ordenanza 9886 desestimó la propuesta, en Abril de 1998.

Los empleados de la mesa de entradas del Concejo Deliberante que fueron entrevistados, recordaban claramente el expediente y la situación producida en la presentación, debido a la enorme cantidad de fojas (que incluían la mil ciento veintisiete planillas de firmas de peticionantes) que constituían la iniciativa legislativa. No había antecedentes en cuanto a presentaciones de este tipo, aunque se pudo relevar que los ciudadanos presentan innumerables notas relativas a todo tipo de problemáticas para que sean tratadas por los legisladores. Es significativo que la mayor parte de las solicitudes son impulsadas individualmente por ciudadanos, y en menor medida por grupos de vecinos.

Pudo establecerse que el mecanismo de participación fue utilizado por primera vez a instancias de concejales del Partido Justicialista, ante la solicitud de orientación que formularon un grupo de dirigentes de centros vecinales, quienes se habían movilizado por las demandas recibidas en los barrios sobre el funcionamiento deficitario del servicio público de transporte. Como el Partido no hizo suyo el reclamo en su conjunto, se orientó a estos dirigentes para la formulación de la iniciativa popular. Los dirigentes, en su mayoría, también formaban parte del partido en cuestión. Cabe señalar que si bien este tipo de práctica resulta frecuente en los países que hace tiempo cuentan con mecanismos de democracia semidirecta, consideramos que no es precisamente esa la orientación que consideramos relevante.

### Evaluación de los Concejales

Los Concejales entrevistados, pertenecientes a los distintos partidos con representación legislativa, fueron en general excépticos con respecto a la evaluación de los institutos. Si bien no fue expresado, la inclusión de las nuevas formas de democracia semidirecta en la Carta Orgánica Municipal pareció obedecer más a un espíritu de época que a una propuesta de reforma de los canales de expresión políticos de la ciudadanía.

Como concepción general, todos los entrevistados indicaron que resulta muy importante que existan estas posibilidades de expresión por parte de los ciudadanos. Ahora bien, al precisar el alcance que debería tener la expresión ciudadana, aparecen importantes sesgos en contra de la democracia directa.

Con distintos matices en lo que respecta al papel del ciudadano, se puede señalar que los ediles consideran que la función legislativa debe radicar en los representantes. No parece concebible una extensión a los ciudadanos comunes de la capacidad deliberativa, ni que la preocupación por lo público pueda ser parte de la actividad ciudadana.

En lo que respecta a las restricciones en materias, y las “dificultades” procedimentales, los ediles evaluaron que no se trata de trabas, sino que se trata de mecanismos que garantizan la validez y transparencia de los actos. Una especie de “frenos” o “contrapesos” que operan como filtro de modo que sólo alguna iniciativa realmente relevante y con un peso importante en la opinión pública pueda ser elevada. La restricción de las materias que pueden ser objeto de iniciativa no se considera tal, en la medida en que predomina una concepción técnica: hay temas (en nuestro caso, casi todos los de importancia social) que requieren un conjunto de saberes específicos y la intervención sobre los mismos no puede ser dejada al común de los ciudadanos. Ante la pregunta sobre qué cuestiones podían ser introducidas a través de iniciativa popular, no fue posible, por parte de los concejales entrevistados, señalar materias que sean de interés de los ciudadanos y que puedan ser promovidas mediante tal instrumento.

A los fines de facilitar el acceso de los ciudadanos a la promoción de iniciativas, los concejales consideraron que era necesario hacer conocer estos nuevos instrumentos, tomando como una de las causas de la escasa utilización de los mismos el desconocimiento y falta de difusión, además de la apatía de los ciudadanos.

Otra propuesta que surgió de los concejales en las entrevistas, fue la de introducir modificaciones a la reglamentación vigente para facilitar la autenticación de las firmas en los Centros de Participación Comunal (CPC).

Resultó significativo, además, que los concejales entrevistados compartieran una cierta prevención con respecto a la utilización “política” de los institutos, en particular

de la iniciativa. Una frase ilustrativa al respecto fue la afirmación de que “...la iniciativa tiene un condimento político”.

En lo que respecta a la no utilización por parte del Concejo de las Consultas Populares o de Referéndums, las respuestas fueron variadas:

- El tiempo que demanda la realización de consultas no se puede compatibilizar con el “tiempo político”. Es decir, hay decisiones urgentes, o un ritmo establecido para el tratamiento de materias, en el que no se puede introducir la demora que los procedimientos vigentes establecen para la consulta o el referéndum.
- Algunos ediles manifestaron que, en escasas oportunidades en las que no acordaron con las soluciones negociadas a conflictos entre posiciones de los partidos, y en las que debieron votar por proyectos de ordenanza sin estar completamente convencidos de que la ordenanza resultante era la mejor, pensaron que una consulta popular podría indicar más claramente o legitimar la decisión a ser tomada. Mencionaron como ejemplo la ordenanza relativa a los remises, ordenanza que se elaboró y se votó en un clima de conflicto social creciente.
- Predomina la convicción de que las consultas podrían afectar la gobernabilidad, esto es, ante un tema que provocara una polarización en el electorado, los resultados de la consulta, en caso de ser opuestos a la posición del gobierno, implicarían un desgaste o una corrosión en la legitimidad de las autoridades, poniendo en jaque la institucionalidad.
- La participación fue remitida en todo momento a los espacios creados a partir de las microplanificaciones llevadas adelante por los CPC, planificaciones locales en las que se invita a los miembros de organizaciones barriales para expresar las problemáticas barriales y analizar alternativas de solución. La participación se asocia al proceso de descentralización iniciado por la administración municipal, destacándose los logros obtenidos en esa dirección. Por lo tanto, otras formas de participación, y a la luz de lo que consideran avances significativos en la intervención ciudadana en los barrios, no parecen necesarias.

Los actores: ¿los partidos políticos?

Si bien en el proyecto de Iniciativa popular presentado los responsables son ciudadanos, a través de las entrevistas mantenidas tanto con concejales como con empleados del concejo, y finalmente con los promotores de la iniciativa, lo que quedó establecido es que dirigentes de Centros Vecinales ligados al Partido Justicialista fueron los promotores reales del proceso. Tanto la redacción de la ordenanza, como la campaña de recolección de firmas, estuvo a cargo de militantes barriales y políticos de distintas seccionales de la ciudad.

En torno a la caracterización de los participantes, se puede señalar, en primer lugar, que las organizaciones vecinales que llevaron adelante el proceso son un pequeño porcentaje de las existentes a nivel local. Fueron los Centros Vecinales de Colonia Lola, Ituzaingó, Mafekin, y Santa Isabel II sección los que, ante las solicitudes que recibían por parte de los vecinos representados, decidieron actuar en este ámbito.

Una característica de los promotores fue que su adscripción partidaria era diferente de la del gobierno local. Señalaron los entrevistados que, como no eran del partido en el gobierno, “...no tenían nada que perder” (en términos de beneficios que pudieran recibir desde la administración).

Los dirigentes barriales entrevistados asumieron las siguientes características: conocimiento de las carencias en infraestructura del barrio, preocupación por las dificultades que los habitantes del barrio manifiestan en torno a los servicios y su funcionamiento deficitario, y voluntad de expresar estas dificultades en los distintos ámbitos de acción, para obtener soluciones y consolidar su legitimidad como dirigentes barriales. Se trata de ciudadanos comprometidos activamente con la vida política local, que dedican un tiempo considerable a tareas de interés público, sin contar con incentivos materiales.

El reconocimiento barrial es más bien un aspecto problemático: los entrevistados manifestaron haber sido votados, pero no estar seguros de si luego de algunos años de gestión, la base social los seguiría apoyando. Como señalaron, “...los vecinos esperan soluciones a problemas, y esperan que los dirigentes las logremos, pero hay cosas que no dependen de nosotros”. Otro aspecto característico de las organizaciones vecinales es que la participación activa de las comisiones directivas en pleno no es frecuente, sino que dos o tres miembros o aún sólo el presidente, terminan llevando adelante todas las gestiones y monopolizando la representación barrial. Esto, debido parcialmente a

dificultades en la vida democrática interna, y en la búsqueda de mecanismos que permitan el disenso sin exclusiones, dificultades presentes en la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil; y también, a la prevalencia de liderazgos personalistas.

Algunos dirigentes se encuentran apoyados por los partidos políticos como estructura organizativa. En la vivienda particular de una de las dirigentes entrevistadas, funcionaba un comité partidario. Por lo tanto, es difícil deslindar cuánto corresponde a la actividad partidaria y cuánto a la representación vecinal, en lo que respecta a llevar adelante el proceso de una iniciativa.

En este sentido, es posible señalar que llevar a cabo la recolección de firmas forma parte de las actividades de movilización y persuasión que les son corrientes y constituyen parte de su cotidianeidad. Por otra parte, cuentan con una identificación de simpatizantes y también de afiliados al partido, sobre los que inciden o a los que pueden convocar para la firma del documento.

No obstante, dado el carácter de problema grave que reviste aún la prestación deficitaria del servicio de transporte urbano, el tema carecía de toda implicación partidaria, era un reclamo persistente de los vecinos que “...perdían turnos, llegaban tarde a trabajar y les quitaban el presentismo”. Para la puesta en marcha de la recolección de firmas, los dirigentes barriales consiguieron que se sumaran a la tarea vecinos que no eran miembros de las comisiones directivas. Este aspecto fue destacado, “...la gente se ofreció a hacer firmar las planillas”.

En lo que respecta a cómo surgió la idea de realizar la petición por iniciativa popular, los entrevistados manifestaron que ellos frecuentemente asistían al Concejo, para hacer llegar a los Concejales distintos reclamos. Si bien los dirigentes barriales cuentan con una experiencia práctica y conocimiento sobre el funcionamiento del Concejo, los aspectos formales y legales no del todo conocidos. Se pudo apreciar una división de tareas que remite al funcionamiento de los partidos, por la cual algunos sectores se ocupan de las discusiones sobre aspectos técnicos y otros de la implementación de los resultados de esas discusiones. Es decir, se verifica una distancia entre los miembros de base (en este caso, los militantes y dirigentes barriales) y los que ocupan posiciones de dirección en las respuestas de los entrevistados ante preguntas técnicas: “...nosotros juntamos las firmas...”

En este caso, Concejales del Partido Justicialista los orientaron para la presentación: el texto articulado de la ordenanza les fue provisto, así como indicaciones prácticas sobre la forma de autenticar las firmas e incluso, contaron con la participación de un escribano. Como la autenticación de las firmas representa un costo imposible de ser afrontado por estas organizaciones, lograron una modalidad de autenticación que no resultó válida (y que motivó el rechazo de la iniciativa), pero que constituye una innovación procedimental que podría ser tomada en cuenta para facilitar las presentaciones: el escribano autenticaba una planilla entera de firmas, tomando al azar algunas y verificando en los domicilios de los firmantes la veracidad de la información.

Además de la recolección de las firmas, los dirigentes participaron en el debate legislativo, presentando su posición. El apoyo por parte de un partido político no favoreció la atención sobre los argumentos esgrimidos, según la perspectiva de los entrevistados. Registraron el rechazo a la iniciativa como una injusticia, en especial, teniendo en cuenta que el tema objeto de la iniciativa era de interés público, y afectaba de modo especial a las capas de población más desfavorecidas, que carecen de otro medio alternativo de transporte y cuyas tareas cotidianas se ven dificultadas por las deficiencias en la prestación de estos servicios. Los dirigentes debieron articularse para enfrentar la asimetría de poder que percibieron en el espacio del Concejo: “...preparábamos entre todos el discurso, lo leía un dirigente que tenía una radio y estaba acostumbrado a hablar”. No resulta sencillo para los ciudadanos poder expresarse en un ámbito público como el legislativo, en el que predominan unas reglas de lenguaje no compartidas por estos dirigentes, y donde las diferencias de clase y poder se manifiestan claramente.

Queda en cuestión la pregunta sobre la oportunidad de la presentación de la iniciativa: además de un preciso conocimiento sobre el proyecto que el Ejecutivo acababa de ingresar al Concejo, hay una investigación minuciosa de los expedientes de las empresas concesionarias que habían solicitado una prórroga en sus contratos vencidos, y una evaluación jurídica de la validez de las normas invocadas por estas empresas. Este aspecto no pudo ser esclarecido, es decir, si coincidió la demanda social con el momento oportuno para realizar la iniciativa, o si la misma fue propuesta a los dirigentes por Concejales.

Lo que caracteriza mejor la posición de los dirigentes es la fundamentación. En la misma, se demanda la consulta a la población, y la posibilidad de participar en el “manejo administrativo-jurídico-operativo” del servicio público de transporte, pero en tanto *usuarios*, no en tanto ciudadanos. Con respecto a los institutos y su conocimiento, resulta extraño que no se haga alusión a la posibilidad de que se realice una Consulta popular al respecto. Los peticionantes indican en la fundamentación claramente su posición de sujeto: “Queremos también expresar a través del presente proyecto nuestra decisión irrevocable- basada en nuestros derechos de *usuarios* de un servicio público- de no aceptar la prórroga de las concesiones actuales...sólo así recuperaremos la dignidad perdida en nuestro carácter de *usuarios* de un servicio público que es prioritario e imprescindible...”<sup>43</sup> En este sentido, los entrevistados manifestaron que “...nosotros pagamos servicios, por lo tanto, deben caducar las licitaciones cuando no se cumplan los servicios”.

Los entrevistados manifestaron que el procedimiento de recolección de firmas no fue fácil, a pesar de su inserción barrial. Fue necesario disponer de tiempo, y realizar una campaña cotidiana. Lo que consideraron positivo en lo que respecta a la recolección de firmas fue que el problema del transporte era un problema muy sentido por la población, y fueron animados por firmantes, reconociéndose la actividad realizada: “...todos apoyaron porque somos usuarios del servicio y todos se quejaban”.

En lo que respecta a las representaciones en torno a la Iniciativa como un instrumento novedoso de participación política, se evidenció en las respuestas obtenidas una general convicción acerca de que “...los gobernantes deben escuchar más al pueblo”, o “alguna vez deberían preguntarnos a nosotros qué pensamos, ya que somos los que sufrimos las consecuencias”; pero no se visualiza en este grupo de militantes una distinción clara entre los canales de participación política. Señalaron, llamativamente, que “...si un reclamo es vecinal, no es necesario tanto requisito”. Es decir, antes que canales directos de expresión de los ciudadanos, los Centros Vecinales deberían tener una representación con mayor peso en los distintos órganos, tanto legislativo como administrativo. Aparece, entonces, una visión más bien territorial de la representación y una noción de la participación asociada a la gestión de servicios y obras, característica de los modelos vecinalistas en Argentina.

---

<sup>43</sup> Expediente interno 16960, Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba. Las cursivas son nuestras.

Además, se hizo notoria la asociación con la figura del petitorio, que es una figura corriente en las protestas en nuestro país. La recolección de firmas para solicitar distintas medidas tiene un parentesco con los requerimientos para llevar adelante una iniciativa, y resulta difícil establecer la innovación que incorpora la Iniciativa a la vida práctica de ciudadanos que tienen una actividad política más permanente. Aparecen alusiones al número de firmas que avalan un petitorio como un elemento de presión, que hace más difícil desatender una demanda, pero no se tiene en cuenta claramente la diferencia con la Iniciativa: ésta consagra un derecho, mientras que los petitorios tienen un carácter expresivo, pero no legal.

La evaluación de la experiencia fue negativa: manifestaron que “...los políticos saben que la gente no puede lograr presentar nada por iniciativa, con tanto requisito”. Señalaron que la impotencia fue la impresión generalizada, al recibir la notificación de rechazo a la iniciativa por motivos formales. Consideraron que el tema “...ya estaba arreglado, algunos tienen intereses en el transporte, y eso no se toca”, en relación con el escaso efecto que tuvo la presentación en relación con modificar acuerdos previos por medio de la deliberación de argumentos. Para los entrevistados, el dictamen de las comisiones intervinientes tuvo un componente político: darle tiempo a las empresas y al oficialismo para solucionar el problema del transporte, aunque al poco tiempo se verificó la quiebra de varias de las empresas, justamente las que estaban a cargo de los corredores que llegan a los barrios donde viven los dirigentes vecinalistas.

En cuanto a la organización de los Centros Vecinales para la presentación conjunta, la experiencia fue evaluada como muy positiva, ya que lograron realizar un procedimiento muy importante colectivamente y fue una experiencia de articulación. Para los entrevistados, “...fue mejor estar juntos”. También evaluaron que “...si se maneja políticamente (partidariamente?) la solicitud de iniciativa, no sirve, pierde validez”.

## *V. Conclusiones*

Los derechos de Iniciativa Popular y Revocatoria de mandatos son los que pueden tener su origen en propuestas de los ciudadanos, no así la Consulta Popular y el Referéndum, que son atribuciones del Ejecutivo Municipal y del Concejo Deliberante. Es decir, los instrumentos que los ciudadanos podrían utilizar para incidir en la vida política de la ciudad y cuyo contenido tendría origen en la ciudadanía son los dos primeros. En especial la Iniciativa, que corresponde a una proposición novedosa que los ciudadanos plantean para su aprobación en el Concejo. La Revocatoria de mandatos tiene un carácter de sanción, no obstante, es un instrumento muy valioso ya que actualiza la noción de quienes han sido electos, tienen un mandato que cumplir, aunque éste no sea imperativo.

Consideramos que es una importante omisión la no incorporación a la legislación local de un derecho que, a nuestro entender, es tan importante como el de Iniciativa, y es el de Referéndum derogatorio. Este instituto habilita a la ciudadanía a solicitar la derogación de una norma en el lapso de un tiempo (generalmente seis meses) de su aprobación. Creemos que tanto la capacidad para proponer, como para objetar debe ser reconocida como derecho.

Un aspecto saliente para la evaluación de la vigencia práctica de los institutos es la enorme limitación que existe en lo que respecta a las materias que pueden ser objeto de tratamiento por Iniciativa Popular. La restricción en las materias se encuentra ya en la Carta Orgánica, lo cual torna muy difícil su modificación, en la medida en que se trata de la “constitución” local, que no puede ser reformada por ordenanza. Esta restricción establece un panorama sumamente desalentador para las organizaciones de ciudadanos, en la medida en que, efectivamente, los temas que podrían transformar los marcos de vida social se hallan fuera del alcance de la deliberación e iniciativa ciudadana. La experiencia internacional indica que no hay motivos serios para una restricción tan severa de las materias. A nivel local especialmente, los ciudadanos deberían poder realizar propuestas vinculadas a presupuesto, a contravenciones, a la creación de secretarías, etc.

A las restricciones en materias objeto de iniciativa popular, se agregan las restricciones formales: los promotores deben articular la iniciativa como un texto de ordenanza, cosa que requiere un conocimiento técnico que limita el acceso al instrumento, y adicionalmente, la reglamentación indica que todas las firmas deben

estar autenticadas por escribano público o por el juez electoral municipal. Esto hace que el proceso sea tan costoso en términos económicos, que resulta casi impensable para cualquier organización de la sociedad civil llevar adelante un procedimiento de este tipo. En especial, para las organizaciones de base que se orientan a la resolución de necesidades de los sectores de población en situación social y económica desfavorable, no resulta un canal posible para colocar demandas en el espacio deliberativo local.

En cuanto a la Revocatoria de mandatos, se eleva considerablemente el número de electores que deben promoverla, lo que implica contar con la firma de no menos del diez por ciento (10%) del electorado. Resulta llamativo que se eleve de tal modo el umbral de firmas necesarias, teniendo en cuenta que los institutos se crean para favorecer la participación directa de los ciudadanos. Las restricciones adicionales en este caso son: que la solicitud de revocatoria de mandato deberá ser suscripta ante el Juez Electoral en el o los locales habilitados al efecto, previa comprobación por parte del mismo de la identidad del firmante, lo que deberá *certificar* en el plazo de treinta días corridos, vencido dicho término, y si no se cumplimenta lo dispuesto anteriormente, las actuaciones se archivarán. Aquí se deja en manos de la justicia electoral municipal un resorte determinante: si se produce una mora, la solicitud de revocatoria pierde validez.

En cuanto a los otros institutos, la Ordenanza reglamentaria establece como restricción que toda convocatoria a Consulta Popular o a Referéndum deben contar, si la propuesta surge del Concejo Deliberante, con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo. Establece, además, restricciones a las materias objeto de Consulta o Referéndum, disponiendo que el Concejo sólo puede convocar a estas manifestaciones en materias de su exclusiva competencia, así como el Ejecutivo Municipal, sólo en las de su competencia.

Es posible señalar, entonces, que los dos derechos más novedosos en cuanto a la ampliación de las posibilidades de participación política de los ciudadanos, cuentan con una serie de mecanismos de implementación que operan como seguro contra la participación ciudadana.

Por ello, no resulta sorprendente que en cinco años de vigencia de la Ordenanza reglamentaria, sólo se haya producido una Iniciativa Popular, y que haya sido rechazada precisamente por razones formales.

En relación con la experiencia analizada, consideramos que su riqueza y complejidad radica en la búsqueda de llevar adelante acciones colectivas entre distintas organizaciones vecinales. No obstante, las organizaciones de este tipo frecuentemente presentan una orientación más favorable hacia la participación administrativa, muchas veces reforzada desde la administración local, por la cual también se acotan los temas de interés: la obra pública, los servicios públicos. Esta inclinación favorece que se considere que la participación debe realizarse en tanto usuarios y contribuyentes, más que como ciudadanos. Esta distinción, como señaláramos, no es indiferente: importantes sectores de la población no son contribuyentes, y no por ello deben ser marginados de sus derechos políticos de participación. Por otra parte, la participación administrativa dificulta la comprensión de lo general: no se trata de mejorar las prestaciones sanitarias para toda la población, sino de que se amplíe la sala del dispensario de mi barrio. Esta modalidad, frecuentemente, es apropiada por los sectores con mayores recursos y organización, y los intereses sectoriales predominan sobre los intereses más amplios.

Paradójicamente, que la única Iniciativa popular presentada estuviera promovida por un partido político con representación en el Concejo Deliberante, como medio de presionar sobre la opinión pública y sobre los concejales, aparece como un uso inaugural que distorsiona el sentido que tiene incorporar estos institutos.

El potencial que consideramos más importante en la utilización de estos institutos es que puedan convertirse en canales de participación democrática que permitan que los ciudadanos participen en la vida política, especialmente cuando no se tienen en cuenta sus demandas por parte de los representantes. Por el contrario, un partido con representación en el ámbito legislativo local debe poder desarrollar en el espacio público que es el Concejo, las argumentaciones necesarias para introducir una legislación.

## *VI. BIBLIOGRAFIA*

BARESTEIN, Jorge: "Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos" en Revista del CLAD *Reforma y Democracia* N°1, Caracas, 1994.

BOBBIO Norberto: El filósofo y la política (antología). Estudio preliminar y compilación de José Fernández Santillán. FCE, México, 1996, pág. 229.

CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, Alveroni Ediciones, Córdoba, 1996.

CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE CORDOBA, Expediente interno 16960.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, editada por la Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Córdoba, 1993.

CUNILL GRAU, Nuria: Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD- Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

DUBIEL, Helmut: *¿Qué es el neoconservadurismo?*, Anthropos, Barcelona, 1993.

FLEURY, Sonia: *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Lugar Editorial, Bs. As., 1997.

FRASER, Nancy: "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente", en *Debate Feminista*, México, Marzo de 1993.

FREY, Bruno: "¿Democracia representativa o democracia directa?", en Molteni y Krause (coord), *Democracia Directa*, Edit. Abeledo Perrot, Bs. As., 1997.

GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.): Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Flacso, Of. de Publicaciones del CBC- Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba; Bs. As., 1997.

GARGARELLA, Roberto: Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo. Ciepp- Miño y Dávila Editores, Bs. As., 1995.

GARRETÓN, Manuel Antonio: "Las nuevas relaciones entre Estado y Sociedad y el desafío democrático en América Latina", en *Revista Internacional de Filosofía Política* N°4, Anthropos, nov.1994.

GAUCHET, Marcel: "Pacificación democrática, deserción cívica", en *Debats* N° 39, Marzo de 1992, Edicions Alfons el Magnanim-IVEI, Valencia.

HABERMAS, Jürgen: "Ciudadanía e identidad nacional", en *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998.

HABERMAS, Jürgen: *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988.

- HELD, David: *Modelos de democracia*, Alianza, México, 1992.
- JELÍN, Elizabeth: “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina”, en *Agora* N°7, Invierno de 1997, Bs. As.
- KENDALL, Frances: “Democracia directa: la clave para un gobierno responsable”, en Molteni y Krause (coord.), *Democracia Directa*, Edit. Abeledo Perrot, Bs. As., 1997.
- KYMLICKA Will; NORMAN Wayne: “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”; en *Agora* n°7-inv.1997.
- LANDER, Edgardo: *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Serie Bibliográfica FOBAL- CS N°2, Biblioteca Nacional-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996.
- LECHNER, Norbert: “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la Cepal* 61, Abril de 1997, Santiago de Chile.
- LO VUOLO, Rubén (comp.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Ciepp/ Miño y Dávila Editores, Bs. As.,1995.
- MARSHALL, T.H.: *Ciudadanía y Clase social*, Alianza, Madrid, 1998.
- MESQUITA BENEVIDES, Maria Victoria de: *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. Editora Atica, Sao Paulo, 1996.
- MOLTENI, Margarita: “Mecanismos de democracia directa en la Argentina”, en Molteni y Krause (coord); *Democracia Directa*, Edit. Abeledo Perrot, Bs. As., 1997.
- NUN, José: “La ciudadanía política no está asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales”; entrevista realizada por Quiroga y Lazzetta, *Estudios Sociales*, Año VIII, N°14, Santa Fe, 1998.
- O’DONNELL, Guillermo: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Bs. As., 1997.
- OFFE, Claus: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1992.
- ROSENFELD, Mónica; CARDARELLI, Graciela: *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Ed. Paidós, Bs. As., 1998.
- SMULOVITZ Catalina: “Ciudadanos, derechos y política”, en *Agora* N°7, Invierno de 1997, Bs. As.

TENTI FANFANI, Emilio: “Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres”, en Lumi, Golbert y Tenti Fanfani, *La mano izquierda del estado*, Miño y Dávila Editores- Ciepp, Bs. As., 1993.