

CAPÍTULO II

Los mecanismos de Participación

I. ARTICULACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO

1. La democracia directa

Rousseau sostenía que la única forma posible de democracia era donde el ciudadano gobernaba por sí mismo, sin intermediarios. Pero para ello debían reunirse varios requisitos: que el Estado fuera muy pequeño, que hubiera sencillez de costumbres y austeridad para que la ambición no estropeará las decisiones de gobierno, y que no hubiera diferencias de rangos ni de riqueza demasiado pronunciadas, como para que no se impusieran unos sobre otros en las decisiones. Es decir, es muy difícil que exista en el mundo una democracia así por las condiciones requeridas.

Los autores generalmente dan como ejemplo de democracia directa a la de las polis griegas, la de algunos pueblos germánicos primitivos, y la que hoy en día se aplica en algunos cantones suizos, no para el gobierno general del país sino para tomar decisiones locales, en forma anual. Hay que tener en cuenta que no podemos idealizar el modelo griego, ya que las con-

diciones sociales distaban de lo que hoy consideramos *justa*, puesto que existía la esclavitud, y las mujeres y los descendientes de extranjeros no participaban en las Asambleas, que era donde los *ciudadanos* ejercían sus derechos políticos. Sin embargo, entre esos ciudadanos existía una libertad tal que les fue posible *filosofar* tan profundamente que fundaron las bases del pensamiento filosófico occidental, y la reflexión sobre la vida y formas de gobierno de las cuales partimos muchas veces para el análisis de nuestra situación.

Las instituciones de la democracia directa, según Norberto Bobbio, son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el *referendum*. El Estado moderno es tan complejo que no puede funcionar solamente con uno de ellos, ni tampoco con los dos juntos: se necesita acudir a representantes que nos gobiernen. Para que fuera una democracia directa, por la cantidad de leyes que hay que resolver hoy en día, debería convocarse a referendum diariamente. Siendo como dijimos una institución de la democracia directa, se aplica actualmente para casos extraordinarios, combinándolo entonces con el tipo de gobierno representativo en una forma de democracia semidirecta.

2. La democracia indirecta o representativa

En todo sistema político basado en la soberanía popular, cuando el pueblo no gobierna directamente, lo hace a través de representantes. Estamos hablando, entonces, de democracia *indirecta* o *representativa*. Ésta es la forma de gobierno que tomó nuestra Constitución en su artículo 1º: «La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa...». Además, en el artículo 22º sostiene: «El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición».

En la forma de gobierno representativa, se adopta la teoría jurídica del *mandato*, que es un contrato de derecho privado.

Según Carlos Sánchez Viamonte, el pueblo es el *mandante*. Los funcionarios elegidos por él son sus *mandatarios* o servidores, ejecutores de la voluntad del mandante y obligados a cumplirla en ejecución del mandato que éste les ha conferido. Con sus palabras: «Todos los funcionarios efectivos son, pues, *mandatarios* del pueblo, no porque lo manden sino porque deben obedecer su voluntad expresada en la Constitución o condicionada por ella.»

La forma en que se establece esta representación y el vínculo que se es-



tablece entre el pueblo y sus representantes (o entre los mandantes y mandatarios) serán analizadas en el punto siguiente.

3. Representación política: concepto

Según Germán Bidart Campos el Estado, en cuanto es persona jurídica, actúa por medio de representantes, y esos representantes son los órganos o titulares del poder (gobernantes) que, al ejercerlo, imputan o atribuyen al estado lo que hacen.

De acuerdo a la definición de Carlos S. Fayt, la *representación política* es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite en su nombre y con su aprobación expresa.

Bobbio lo aclara sencillamente: «En términos generales, la expresión 'democracia representativa' quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo».

Muchos vinculan el concepto de "democracia representativa" a "Estado parlamentario", es decir, al Estado cuyo órgano central de gobierno es el Parlamento o Congreso. Sin embargo, pese a que la representación política está unida históricamente al parlamentarismo, (es decir, al poder de las asambleas legislativas).

el principio de representación se ha extendido a muchas otras instancias donde se llevan a cabo deliberaciones colectivas, como son los municipios y las provincias. Para Bobbio, "un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento, el presidente de la república, el Parlamento junto a consejos regionales, etc."

De este modo el concepto está utilizado en una acepción *general*, diciendo que es representativa toda actividad del poder en el Estado que se ejerza en nombre del pueblo. Pero para Fayt el significado más específico o *particular* de este término lo vincula a la función legislativa; es decir, los diputados y senadores son nuestros representantes. La elección, como técnica para la designación, hace visible esa relación entre representante y representado. Pero -aclara el mencionado autor- *la elección no es la representación*.

4. Formas de representación

Antes de que se reconociera la soberanía popular como base legítima del gobierno, el rey o el jefe de ese Estado, tribu, clan, etc. ejercía la **Representación apropiada**: el dirigente -generalmente por tradición, aunque también por dominación patriarcal o carismática- tiene apropiado el derecho de representación.

Paralelamente existe un tipo de representación que no es política en el sentido específico de este término: la **Representación de intereses**. En la misma, se eligen los representantes de acuerdo a la pertenencia profesional, por sus iguales a fin de

que los mismos defiendan sus intereses. Es la función política de los sindicatos, y generalmente se constituyen como grupos de interés y de presión hacia el gobierno.

Pero las formas de representación que nos interesa analizar por los objetivos de este libro son la representación vinculada y la libre.

En la **representación vinculada**, el representante o mandatario está vinculado a sus *mandantes* por *mandato imperativo* y *derecho de revocación*. Tiene que ver con la definición de Carlos Sánchez Viamonte sobre la representación: "Los funcionarios elegidos por él son sus *mandatarios* o servidores, ejecutores de la voluntad del mandante y obligados a cumplirla en ejecución del mandato que éste les ha conferido". Es decir que cuando el pueblo los elige como representantes, lo que importa no es *cómo* los elige (pueden inclusive ser elegido por sorteo, por capacidad, por conveniencia horaria, etc.) sino *para qué*, especificándoles bien cual debe ser su tarea (a eso se le conoce como "mandato imperativo"). Si no la cumple, el mandante lo puede retirar de ese cargo y poner a otro en su lugar ("revocación de mandato"). El representante es un *vocero* de sus representados.

Este tipo de representación era común en Francia antes de la Revolución de 1789: los mandantes les daban cuadernos con instrucciones (*cahiers de doléances*) a los delegados que concurrirían a la reunión de los Estados Generales. También fue lo que consideraron lógico hacer las provincias cuando se convocó en nuestro territorio a la Asamblea del Año XIII: las provincias enviaron *Instrucciones*; las más conocidas fueron las de Artigas, porque en esa temprana fecha de 1813 pedía que se tratara obligatoriamente la declaración de independencia y la

forma de gobierno federal. Pero la Asamblea no aceptó las instrucciones, porque adoptó el sistema de representación liberal: la representación libre.

En la *Representación libre* el representante es «elegido» (eventualmente «designado») por el pueblo en forma directa o indirecta, y no está ligado por instrucción alguna, siendo dueño de su propia conducta. El fundamento de esto es que el representante deja de representar los intereses particulares de cada uno de los ciudadanos para pasar a cuidar los intereses generales de toda la Nación. Esto ya apareció en una Ordenanza Real en 1789 que establecía que los poderes de los diputados debían ser generales, sin sujeción a los *cabiers*; en la Constitución Francesa de 1797 se estableció que «los diputados no representan un departamento en particular sino a toda la nación y no deben estar limitados por instrumentación alguna». Es decir, el mandato imperativo fue desplazado por la representación libre.

Actualmente las democracias representativas tienen representantes cuyas características, según Bobbio, son las siguientes: *a)* en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; *b)* no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de tal o cual profesión.

El socialismo critica la representación libre, por lo que en el artículo 15 de la Constitución Soviética (citada por N. Bobbio) dice: «El diputado tiene la obligación de informar a los electores sobre su actividad y sobre la actividad de los *soviets*. El diputado que no sea digno de la confianza de los electores puede

ser removido de su cargo en cualquier momento por decisión de la mayoría de los electores de acuerdo con las modalidades previstas por la ley». Este principio fue transmitido a la mayoría de las *democracias populares*, al contrario de lo que sucede en la mayor parte de las *democracias occidentales*.

La institución del *mandato imperativo* y de la *revocación del mandato* está más cerca de la democracia directa (aunque no forma parte de ella porque en la democracia directa no existen intermediarios), por lo que la analizaremos dentro del punto «formas de democracia semidirecta».

5. Algunos problemas de la democracia indirecta

Dijimos que la democracia directa es imposible con la complejidad de los Estados actuales. Pero la representación libre, tal como se está llevando a cabo, aleja a los ciudadanos de la vida política, desde el momento en que sus representantes no están obligados por mandato a responder ante sus representados por sus actos; sólo son juzgados por los mismos en las siguientes elecciones, ya que entonces serán ratificados o removidos de sus cargos. Los partidos políticos y los grandes grupos de poder económico y social son quienes toman las decisiones, y el pueblo se limita a corroborarlas con su voto.

Esto lo afirman diferentes autores. Según Adam Przeworski (en su libro *Democracia y mercado*), «las sociedades democráticas no están integradas por individuos que actúan libremente, sino por organizaciones colectivas capaces de coaccionar a aquellos cuyos intereses representan». Con palabras de Bobbio: «las decisiones colectivas son fruto de negociaciones y acuerdos entre grupos que representan fuerzas sociales (sindicatos) y

fuerzas políticas (partidos), más que de votaciones en asambleas. Éstas se efectúan, de hecho, para cumplir el principio constitucional del Estado representativo moderno, que atribuye la decisión política a los individuos y no a los grupos...; pero acaban teniendo el valor meramente formal de ratificación de decisiones alcanzadas en otros lugares a través del proceso de negociación”.

En nuestra Constitución, hasta la reforma de 1994, estaba expresamente prohibida la participación del pueblo en el gobierno si no era a través de sus representantes (ver nuevamente el artículo 22°). Esto era debido a que se consideraba que el pueblo no estaba capacitado para gobernar, y, al ser ignorante, podía ser manipulado por los tiranos. No hay que olvidar que la Constitución Argentina fue sancionada en 1853, después de la caída de Rosas. Éste tenía el apoyo de las clases bajas (también el de los terratenientes) pero no el de la burguesía liberal; el pueblo le había otorgado la Suma del Poder Público a Juan Manuel de Rosas, a través de un plebiscito en 1835 por aplastante mayoría. También pesaba en contra del plebiscito el hecho de que éste fuera utilizado por Napoleón en 1802, para su promoción como Cónsul vitalicio. Estos ejemplos demostraban la teoría liberal de que el pueblo no debía decidir directamente, porque era manipulado por los demagogos para satisfacer sus propias ansias de poder. Incluso en nuestra Constitución, hasta 1994, el Presidente era elegido en forma indirecta (mediante electores que formaban un “Colegio Electoral”), hecho que alejaba aún más la posibilidad del pueblo de dirigir sus propios destinos. Actualmente estos aspectos se reformularon, como veremos más adelante.

REPRESENTACIÓN LIBRE Y DECISIÓN POPULAR

Adam Przeworski

“... a pesar de sus cimientos mayoritarios, la democracia representativa moderna genera resultados que ante todo son producto de las negociaciones entre los dirigentes de las fuerzas políticas, más que de un proceso de deliberación universal. El papel de las votaciones consiste en ratificar intermitentemente estos resultados o confirmar en sus cargos a quienes los han generado. En todas las democracias modernas, el proceso de deliberación y la supervisión cotidiana del gobierno están bien resguardados de la influencia de las masas”.

Actividad para el alumno:

- 1) Analiza con tu compañero de banco el texto.
- 2) Extrae tu propia opinión sobre “gobierno e influencia popular”.

- 3) Busca un recorte periodístico con el que puedas justificar tu afirmación.

- 4) Relaciona este tema con el punto IV.6 de este capítulo, donde hablamos de la necesidad de participación popular en las democracias.

6. Instituciones de democracia semidirecta

Para lograr que el sistema de gobierno sea una democracia mejor concretada en la realidad es importante que el pueblo tenga un mayor control sobre sus representantes y que pueda intervenir directamente en las decisiones políticas en las oportunidades que éste o sus representantes lo estimen necesario. A tal fin se han incorporado a la forma indirecta de gobierno diferentes instituciones que por sus características pertenecen originariamente a la democracia directa, pero al ser implementadas en democracias indirectas, se transforman en "instituciones de democracia semidirecta". Las describiremos a continuación.

a) **Referendum**: Es el derecho que tiene el pueblo a participar directamente en algún punto de la formación o sanción de las leyes, reformas constitucionales o decisiones administrativas de importancia. Se consulta al cuerpo electoral mediante el sufragio para que éste apruebe o rechace un acto de gobierno, que en general es de carácter legislativo.

El *referendum* puede ser, según la materia que trate, *legislativo* (cuando la consulta es por alguna ley emanada del poder legislativo), *constitucional* (cuando se trata de reformar la Constitución o establecer una nueva) o *administrativo* (en este caso se somete a la decisión popular un acto administrativo, como la concertación de contratos con empresas privadas, privatizaciones o préstamos).

En algunos países el *referendum* es *obligatorio* cuando se trata de aprobar o desechar, por ejemplo, reformas constitucionales: es decir, no pueden entrar en vigencia determinadas normas sin la aprobación del pueblo. En otros, simplemente es *facultativo* u *optativo*: se convoca sólo si lo solicita el Poder

Ejecutivo, o el Congreso Nacional, o un número determinado como mínimo de ciudadanos.

Cuando el *referendum* se convoca para ver cuál es la opinión mayoritaria del pueblo con respecto a un determinado tema, pero *no es vinculante* -es decir, el gobierno no tiene la obligación de obedecer el designio popular- se lo llama "*consulta popular*"; si, en cambio es *vinculante* es un *referendum de ratificación*.

De acuerdo al momento del proceso legislativo en que se realiza el *referendum*, éste puede ser *anterior* (para ver si se trata o no determinado proyecto de ley) o *posterior* (cuando la ley está sancionada por el Congreso, pero no puede entrar en vigencia hasta no tener la ratificación popular); en este último caso, opera como *veto* (oposición o negativa a que se haga efectiva una ley).

b) **Iniciativa popular**: Es el derecho de una parte de la ciudadanía a proponer nuevas leyes, reformarlas o derogar algunas ya existentes. Si se otorga sólo la posibilidad de exigir una consulta popular sobre alguna cuestión legislativa, se denomina *iniciativa simple*. Si, en cambio se establece que ese proyecto de ley sea de tratamiento obligatorio en el Congreso, se trata de una *iniciativa formulada*. En algunos casos se establece por Constitución que, de ser muy diferente la ley finalmente sancionada del proyecto originalmente presentado, para su aplicación definitiva es necesaria la convocatoria a un *referendum*.

c) **Plebiscito**: Es la consulta al cuerpo electoral para que se pronuncie sobre un hecho o acontecimiento que atañe a la estructura misma del Estado o de su gobierno. Sería institucionalmente similar al *referendum*, aunque éste se utiliza

generalmente para actos normativos (leyes comunes o reformas constitucionales) siendo su uso corriente u ordinario. En cambio, la utilización del *plebiscito* es en casos excepcionales, no previstos en las leyes internas o internacionales. A veces se convoca para cambiar la forma de gobierno, o la ratificación popular de poderes extraordinarios a algún mandatario en particular, más allá de las atribuciones conferidas por las leyes comunes o la Constitución. Tales fueron los plebiscitos convocados por Napoleón Bonaparte en 1802, Rosas en 1835, Napoleón III en 1851 o en este siglo los usados por Hitler en Alemania o Mussolini en Italia.

La categoría más difundida, según E. Guido, es la implementación del plebiscito cuando se deja a la población la decisión de la separación o anexión de algún territorio a un Estado.

d) **Revocación popular:** También llamada "*destitución popular*" (o "*recall*" en los Estados Unidos), consiste en el derecho de la ciudadanía a solicitar la destitución de un funcionario electivo antes de que termine su mandato. Esta medida se hace efectiva después del pronunciamiento popular a través del sufragio, y se aplica a los representantes que por mal cumplimiento de sus funciones dejan de merecer la confianza de quienes lo votaron. En los Estados Unidos se puede disponer de esta metodología incluso con integrantes del poder judicial, además de alcanzar a funcionarios pertenecientes a la administración local o municipal y a los cuerpos legislativos. Ya hemos mencionado que es de aplicación corriente en distintas *democracias populares*.

7. Iniciativa popular y Referendum en nuestra Constitución

En nuestro país no existían en la Constitución Nacional hasta 1994 las formas de democracia semidirecta vinculantes. Al no estar prohibida expresamente por la Constitución, sí se podía llevar a cabo una «consulta popular» no vinculante, como la que fue convocada por el gobierno de Alfonsín para resolver el conflicto con Chile por las islas del Canal de Beagle. Con la reforma constitucional se agregaron los artículos 39 y 40, aceptando el derecho de *iniciativa popular*, el de *referendum* (consulta popular vinculante) y el de *consulta popular* no vinculante. La Ley de Iniciativa Popular fue promulgada recién a fines de 1996, mientras que la de Consulta Popular Vinculante y no Vinculante vio la luz en junio de 2001. En las disposiciones transitorias de la Constitución de 1994, se establecía que estas leyes debían ser aprobadas dentro de los dieciocho meses posteriores a la sanción de la nueva Constitución. El largo paso del tiempo hasta que estos temas fueron tratados, demostró que nuestro Poder Legislativo carecía de interés por la participación del pueblo a la hora de hacer las leyes.

Según el artículo 39º, los ciudadanos pueden presentar los proyectos de ley que consideren necesarios u oportunos en la Cámara de Diputados (excepto que se refieran a reforma constitucional, tratados internacionales, impuestos, presupuesto o materia penal, ya que en esos casos están expresamente prohibidos los proyectos para ser tratados como iniciativa popular). Será obligatorio para la Cámara de Diputados tratarlos en el

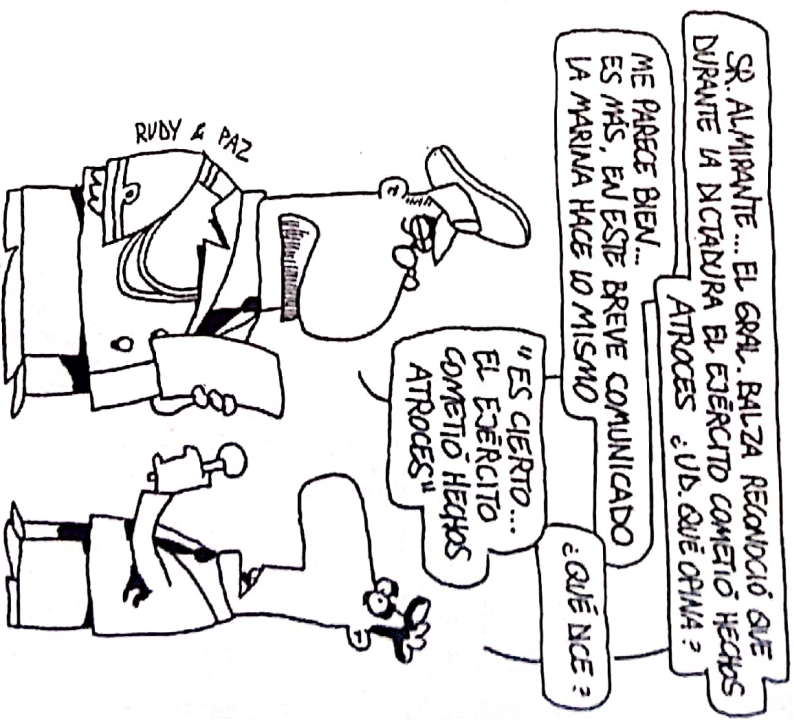
plazo de un año, siempre y cuando reúnan una cantidad mínima de firmas (que no puede ser superior al 3% del padrón electoral).

Art. 39º. Los ciudadanos tienen derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto, y materia penal.

El artículo 40º establece dos tipos de consulta popular, una vinculante y otra no vinculante. La vinculante -*referendo* o *referéndum*- puede ser convocada por la Cámara de Diputados para que el pueblo apruebe un proyecto de ley. Si así lo hace, la promulgación será automática (es decir, no se puede temer el *veto* o desaprobación del Poder Ejecutivo y se convertirá en ley. El ciudadano debe participar en estos comicios de forma obligatoria.

La no vinculante puede ser convocada por el Poder Ejecutivo o cualquiera de las Cámaras del Congreso, pero al no ser vinculante (es decir, la posición del pueblo cuenta como factor de presión para los legisladores pero no es obligatoria para la promulgación de la ley) no es tampoco obligatorio el voto del ciudadano.

Art. 40º. El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso, el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, reglamentará las materias, procedimientos, y oportunidad de la consulta popular.



Rudy & Paz, para que sigan los entos, de Página 12