

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NIVEL LOCAL

*Publicación especial Seminario de Capacitación de Concejales; FAVIM, 2002.
Prohibida su reproducción o fotocopiado*

*Dr. Alberto Montbrun
Lic. Liliana Porras
Dr. Edgardo Valenzuela*

1. Padrón de extranjeros. 2. Partidos políticos vecinales o locales o municipales. 3. Mecanismos de democracia semidirecta. A) Iniciativa popular. B) Consulta popular. C) Referéndum. D) Revocatoria de mandato de Intendentes y Concejales. 4. El vecinalismo. 5. Consejos económico sociales. 6. Audiencia pública. 7. Banca del vecino. 8. Cabildo. 9. Dos casos de democracia directa. 10. Ligas de consumidores o usuarios de servicios. 11. Centros comunitarios de actividades específicas 12. Consejos departamentales y foros vecinales de seguridad. 13. Denuncias populares contra funcionarios y empleados. 14. Sistemas de control de gestión. 15. Veedurías ciudadanas. 16. Voluntariado social. 17. El padrinzgo. 18. Presupuesto participativo. 19. Modalidades informales de participación ciudadana. 20. La ciberdemocracia. 21. Referencias bibliograficas.

1. Padrón de extranjeros

La recepción del ejercicio del derecho electoral tanto activo como pasivo para los extranjeros, está receptada en la generalidad de las constituciones provinciales básicamente con similares requisitos y escasas variantes.

Mendoza dispone que serán electores los que lo sean del Registro Municipal en las condiciones que lo establezca la ley. El registro de extranjeros estará a cargo de la municipalidad y se formará como la ley lo determine (Constitución, 199 inc. 2). La ley orgánica de municipalidades regula el tema

Otras provincias incorporan requisitos tales como saber leer y escribir en idioma nacional, ejercer actividad lícita, tener tres años de residencia permanente en el municipio, ser contribuyente directo del municipio o tener cónyuge o hijo argentino.

2. Partidos políticos vecinales o locales o municipales

En nuestro país, el sistema político podría caracterizarse como representativo partidocrático, no obstante, la crisis de confiabilidad que padecen los partidos políticos nacionales tradicionales y la bronca que se abate sobre sus dirigentes ha dado lugar a la emergencia en el ámbito local de movimientos independientes integrados por agrupaciones municipales que participan en la actividad política de los municipios.

Dichos movimientos están integrados por vecinos sin distinción de ideologías políticas unidos con el fin de administrar intereses municipales con sentido localista. En la Provincia de Buenos Aires existen más de un centenar de agrupaciones municipales con presencia en más de cincuenta Concejos Deliberantes y Consejos Escolares.

3. Mecanismos de democracia semidirecta

Los institutos de la democracia semidirecta, son mecanismos de participación directa del pueblo en la adopción de decisiones de gobierno y constituyen un eficaz procedimiento para la profundización de la democracia, superando los marcos meramente representativos.

El ámbito municipal es el espacio institucional más adecuado para su desarrollo y utilización, ya que el municipio es, naturalmente, la primera instancia política de respuesta a las demandas de la sociedad y por lo tanto, la que más aproxima al ciudadano con el Estado y que lo involucra en un mayor nivel respecto a decisiones que tienen que ver con la experiencia cotidiana.

La recepción de estos mecanismos ha sido tradicional en las Constituciones Provinciales argentinas. A pesar de ello, su utilización es muy infrecuente, quizás porque aún no estamos habituados a las rutinas democráticas.

Analizaremos sintéticamente los diversos mecanismos de democracia semidirecta existentes en nuestro país y en el mundo.

A) *Iniciativa popular*: Es un mecanismo en función del cual, un determinado número de electores - normalmente un porcentaje del padrón electoral - puede proponer proyectos de ordenanza a la consideración del Concejo Deliberante. En Mendoza este mecanismo no existe, pero proyectos de ley existentes en nuestra Legislatura lo contemplan.

Es importante destacar el caso de los votantes de Massachusetts (EEUU) los cuales están facultados desde 1715 para usar la iniciativa ciudadana con el fin de poner artículos en la agenda fija de su poblado para poder llamar a una reunión del pueblo. Actualmente, 23 constituciones estatales de los Estados Unidos, comenzando con la de Dakota del Sur en 1898, autorizan el uso de peticiones para colocar propuestas en la papeleta del referéndum. En este país el dispositivo también puede ser usado en la mayoría de los estados para adoptar y enmendar la constitución, los estatutos de los gobiernos locales y para promulgar ordenanzas en muchas municipalidades.

Las iniciativas pueden ser clasificadas como: directa, indirecta y consultiva

Bajo la *iniciativa directa*, se evade por completo el proceso legislativo, ya que las propuestas son colocadas directamente en la papeleta del referéndum, si se cumple el requisito del número y distribución de las firmas válidas que deben recaudadas y certificadas.

La *iniciativa indirecta*, empleada en ocho estados, requiere un proceso más complejo en la medida que la propuesta es referida al cuerpo legislativo para la comprobación en archivos del número requerido de firmas certificadas que amparan la petición. Si el cuerpo legislativo no aprueba la propuesta dentro de un número estipulado de días - que varían desde 40 en Michigan hasta un aplazamiento indefinido en la legislatura del estado de Maine - obliga a que la propuesta sea colocada automáticamente en la papeleta del referéndum.

Las *iniciativas de carácter consultivo*, permiten a los votantes circular peticiones para colocar preguntas no obligatorias en una papeleta electoral, para presionar a los cuerpos legislativos a promulgar legislaciones específicas y convertirlas en leyes. Tales iniciativas no eran usadas antes de finales de los años setenta y generalmente atraían sólo atención local. El crecimiento de movimientos ambientalistas y en contra de la proliferación nuclear, ha incrementado el empleo de esta iniciativa para llamar la atención de los medios de comunicación, a nivel nacional.

B) Consulta popular: Es el mecanismo en función del cual determinadas decisiones son previamente consultadas con la población del municipio, a fin de que esta se exprese por sí o por no respecto a las mismas. La consulta, es normalmente "no vinculante", es decir que su resultado no obliga jurídicamente a los gobernantes, aunque tiene obviamente un fuerte valor de compromiso político.

C) Referéndum: Este instituto consiste en el derecho del cuerpo electoral de aprobar o rechazar decisiones de autoridades legislativas o ejecutivas. El resultado del mismo - a diferencia de la "consulta popular" es obligatorio, es decir "vinculante".

Observando la práctica del referéndum alrededor del mundo, la mayoría de los países que tienen esta institución parecen haberse beneficiado de ella, la han incorporado como un rasgo distintivo del proceso político. Por ejemplo el referéndum en California, realizado una o dos veces al año con 30 ó 40 propuestas y los *referéndum* en Suiza, Australia, Francia, Italia, Dinamarca e Irlanda países que lo utilizan en *forma intensiva* sobre cuestiones serias y grandes, que sobrepasan los asuntos políticos cotidianos que emergen rutinariamente en un país.

En el ámbito municipal, sobresale el Estado Libre de Baviera en Alemania, donde desde el año 1995 está teniendo lugar una "revolución dentro de la revolución (participativa)" a partir del referéndum sobre la introducción de la consulta ciudadana a escala municipal. Desde entonces se están replanteando temas como la barrera del quórum necesario para las consultas ciudadanas, el posible efecto suspensivo (bloqueo), la ampliación o reducción del catálogo negativo o el problema del quórum necesario para la aprobación de los referendos. En tan sólo cinco meses se celebraron en Baviera 170 consultas populares.

El referéndum puede ser convocado por los órganos de gobierno o por el pueblo mismo. En este último caso nos hallamos ante la figura de la *iniciativa popular directa* (derecho popular de convocar a un referéndum vinculante por medio de una petición suscrita por

una cantidad determinada de firmas). En general, este tipo de referéndum vinculante convocado por el pueblo es el menos empleado; en Europa, Suiza lo utiliza a nivel nacional para instituir y derogar normas constitucionales e Italia lo aplica para derogar o abrogar leyes.

Este procedimiento ha sido utilizado varias veces, en Mendoza, en los últimos años, para decisión del pueblo sobre la reforma de la Constitución (1089, 1991, 1997, 2001).

D) Revocatoria de mandato de Intendentes y Concejales: Diversos regímenes provinciales, contemplan la posibilidad de que, por iniciativa de un determinado porcentaje de ciudadanos, pueda impulsarse la revocatoria o remoción de sus cargos, de funcionarios políticos electivos, antes de la finalización de sus mandatos. Este mecanismo de control permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por el sistema de elección basado en la lista sabana; educa al electorado; refuerza el control popular sobre el gobierno y estimula a los funcionarios públicos a ser más responsables con sus electores. Este mecanismo no existe en nuestra provincia.

Respecto de la práctica internacional, podemos citar que en 26 estados de los Estados Unidos existen disposiciones constitucionales y legales que facultan a los electores a pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, mediante un referéndum antes de la finalización de su período. Adicionalmente, las municipalidades de ciertos estados pueden elaborar proyectos de nuevos estatutos o enmiendas a estatutos permitiendo la revocación del mandato. Para otros que carecen de esa facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado estatutos especiales autorizando la destitución por los votantes.

El uso de la destitución está sujeta a restricciones contenidas en disposiciones constitucionales y legales. Únicamente los funcionarios elegidos están sujetos a este tipo de destitución, en seis estados excluyen de la misma a los jueces. En el estado de Montana, donde ley de la materia y un pequeño número de disposiciones de gobiernos locales permiten la destitución de oficiales administrativos.

En Villa Regina (municipio de la Provincia de Río Negro) es posible revocar los mandatos de todos los integrantes de los tres poderes. El mecanismo comprende dos instancias obligatorias en las que se requiere alcanzar el 10% y el 20% de los votos para provocar la consulta al pueblo.

Para prevenir que un funcionario removido por medio de un voto mayoritario, pueda ser reelecto por un voto de pluralidad si tres o más candidatos dividen los votos, las normas constitucionales y estatutarias de gobiernos locales, estipulan que un funcionario no puede ser candidato para una reelección si la destitución tuvo éxito. Es más, estas normas estipulan que un funcionario acusado que renuncia, no puede ser nombrado a la misma o similar posición durante un período de dos años.

La generalidad de las provincias argentinas ha receptado, luego de sus respectivas reformas constitucionales, la utilización de estos mecanismos de democracia

semidirecta en los respectivos ámbitos locales, ya sea a partir de leyes provinciales o de su desarrollo – en los municipios de primera categoría – en las cartas orgánicas municipales.

Entre las constituciones más antiguas, las de Entre Ríos y Misiones prevén estos institutos: derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos." Y la de Misiones, "los electores del municipio tendrán los derechos de iniciativa, referéndum y destitución."

4. El vecinalismo

El vecinalismo es una actividad de carácter voluntario, vinculada a la satisfacción de necesidades e intereses de carácter colectivo de un barrio o sector poblacional y normalmente desarrollado en forma gratuita.

El vecinalismo se relaciona directamente con los "intereses y servicios locales" que la Constitución Provincial establece como de competencia específicamente municipal. Esto se debe a que la materia vecinal, está indisolublemente ligada a ámbitos territoriales específicos y acotados, y relacionada con la satisfacción de necesidades y demandas inmediatas, habitualmente vinculadas a la construcción de obras o a la prestación de servicios públicos.

Los objetivos y naturaleza de estas entidades, las aproximan mucho más a lo público que a lo privado. Aún cuando la satisfacción de determinadas prestaciones pueda estar en manos de entidades centralizadas - agua, cloacas, vivienda - no pierden por ello estas cuestiones su carácter local.

Los antecedentes constitucionales y legales vigentes en las provincias argentinas que regulan y contemplan el vecinalismo, lo hacen en capítulos referidos al régimen municipal, por ejemplo: Río Negro, San Luis, Neuquén, Jujuy, Córdoba, Santiago del Estero, Corrientes, Catamarca, San Juan, etc.

También la cuestión ha sido regulada a nivel municipal en las Cartas Orgánicas municipales, entre otras las de Bariloche; Santiago del Estero; Posadas; Viedma.

Las uniones vecinales no son meras "Organizaciones No Gubernamentales", ya que su alcance es mayor. Son personas jurídicas no estatales, pero de carácter público, tanto por estar sometidas a normativas de derecho público, como por gozar de prerrogativas tales como exclusividad en su territorio, eximición de impuestos o tasas, destino público de sus bienes, etc.

Cuando las entidades vecinales se encuentran enmarcadas en el régimen genérico de las "entidades sin fines de lucro" la situación no se corresponde adecuadamente con la necesidad de cobertura legal que permita un desarrollo de la actividad.

En tal sentido, y aún reconociendo que el tema es materia de debate doctrinario, entendemos que las entidades vecinales tienen calidad de personas jurídicas de carácter público no estatal.

El fortalecimiento del vecinalismo ha permitido un sensible abaratamiento en los costos de los servicios y el acceso de más personas a los beneficios que provee el progreso. Además vienen desarrollando un papel relevante en el proceso de la economía solidaria, convirtiéndose en eficaces auxiliares del municipio, tanto en la construcción de obras como prestación de servicios.

Las uniones vecinales ya no son lo que tradicionalmente eran: un grupo de vecinos reunido sólo para una obra específica, que una vez realizada agotaba el objeto de la asociación. Ahora, la preocupación de las uniones vecinales tiende a abarcar todo el complejo de materias relacionadas con la cosa pública local e incluso trascienden, en ocasiones, ese ámbito, constituyendo entidades de segundo grado ocupadas de temas generales. Ejemplo de esto es su preocupación por temas como el medio ambiente, la defensa de consumidores y usuarios de servicios, la promoción de audiencias públicas, etc.

5. Consejos económico sociales

Estos "Consejos" configuran un mecanismo de participación en los cuales se brinda la posibilidad de articular una representación de intereses de carácter sectorial. La participación que permite este instituto es de tipo consultivo, no vinculante y de asesoramiento al gobierno.

A través de ella, los distintos sectores de la sociedad local, principalmente los vinculados a la ecología y el medio ambiente, el vecinalismo, la cultura, los usuarios de servicios, y en general aquellos sectores agremiados en torno a problemáticas locales o sectoriales, están representados y se expresan con libertad respecto a planes, programas y proyectos gubernamentales, y se analizan también iniciativas de origen sectorial. Es una profundización de la democracia "participativa" y complementa la participación política meramente "representativa."

La articulación de una instancia de este carácter, permite en general aumentar la base legitimante de las propuestas gubernamentales y canalizar, adecuadamente, las críticas u oposiciones que se formulen a distintos tipos de proyectos, que engloban en forma significativa materias relacionadas con la realidad local. En tal sentido, puede afirmarse que los consejos económicos sociales "incorporan" más gente al sistema. Los Consejos Económico Sociales no reemplazan las instituciones de la democracia representativa, sino que las complementan.

6. Audiencia pública

La audiencia pública es una forma de participación política en función de la cual, los cuerpos representativos del Estado - Congreso, Legislatura, Concejos Deliberantes y

también en algunos casos el Poder Ejecutivo – a través de sus comisiones o áreas específicas, reciben a las personas y grupos que quieren opinar sobre temas en estudio, a fin de que hagan su aporte.

En los países cuyos sistemas políticos se encuentran más desarrollados, difícilmente se aprueba una ordenanza o una ley sin escuchar previamente a todos los que quieran opinar sobre el proyecto, brindando aportes y sugerencias.

Algunas cartas orgánicas municipales, como las de la Ciudad de Córdoba, Marcos Juárez, Viedma y otras, incorporan la audiencia pública como un mecanismo de utilización obligatoria en los procesos de formación y sanción de ordenanzas municipales. Estamos totalmente de acuerdo con este tipo de disposiciones, ya que contribuyen a consolidar el ejercicio de una democracia verdaderamente participativa, desalentando una mala praxis de la dirigencia política argentina que consiste en someter a consulta las decisiones públicas una vez que estas han sido adoptadas.

La audiencia pública es un mecanismo de participación política relevante, toda vez que implica un contacto directo entre el colectivo social y los decisores públicos, y permite, adecuadamente encauzada, una real expresión de inquietudes, demandas y posicionamientos públicos. No obstante ello, debe advertirse que esta herramienta se tiende a usar a veces no como herramienta de auténtica participación política y social y en cambio se utiliza como herramienta par la legitimación de decisiones adoptadas por el poder.

7. Banca del vecino

"La Banca del Vecino" constituye un espacio que facilita una participación que va más allá de la clásica intermediación de los representantes políticos y profundiza la deliberación en busca de consensos y soluciones.

Es un mecanismo que vuelve a ubicar al Concejo Deliberante como espacio natural de expresión de la voluntad e inquietud de los vecinos al permitir que personas de la comunidad sean recibidas por el plenario del órgano legislativo, a fin de exponer sobre determinadas temáticas o proyectos durante una o más sesiones. Por tanto, tales Institutos hacen posible la incorporación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones colectivas para fortalecer y consolidar la democracia.

En nuestra provincia, ha sido establecida por Ordenanza del Concejo Deliberante en la Capital donde cualquier persona que resida en este departamento puede presentar a título personal o como representante de una entidad, cualquier inquietud, la que será tratada por el cuerpo deliberativo. Tales propuestas pueden ser canalizadas como proyectos a través de alguno de los bloques del Concejo. Existen proyectos para su creación en otros departamentos. Algunos municipios de Río Negro, Santa Cruz y de Buenos Aires tienen implementado esta forma de participación. También el reglamento interno de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires prevé este instrumento pero aún no se lo ha implementado.

8. Cabildo

Es una de las instituciones incorporadas por España a sus colonias y que aún perduran en algunos países latinoamericanos. Este instrumento de democracia directa es de naturaleza consultiva, por lo que debe celebrarse previo a la decisión del Concejo Municipal.

El cabildo es un acto de audiencia y consulta al pueblo, a fin de contar con mejores elementos de juicio respecto a la toma de decisión en un asunto a decidir por la municipalidad. Para ello se convoca a los vecinos y se escuchan sus opiniones. El resultado puede no ser vinculante, según las normativas de los países que adoptan este instituto, por lo que el Concejo podría no acatar la decisión de los vecinos.

Además, al cabildo pueden ser convocados todos los vecinos del municipio o solamente los de un distrito o barrio; siempre y cuando el acuerdo por tomar no afecte los intereses generales del cantón.

Cualquier asunto es susceptible de ser sometido a un cabildo. Estas instituciones son comunes en España – concejo abierto - y en algunos países latinoamericanos como México y Costa Rica.

9. Dos casos de democracia directa

Suiza es sin lugar a dudas uno de los estados con organización moderna en el que se registra una mayor apelación a los recursos de democracia directa. En los cantones suizos, se mantiene aun vigente una institución antigua de democracia directa: el Landsgermeinde – asamblea comunal - que tenía origen en las asambleas populares de los pueblos germanos en donde se reunían básicamente guerreros – con una participación pasiva puesto que carecían de poder de iniciativa -, los altos estamentos de la sociedad y los sacerdotes.

Esta institución actualmente se basa en la igualdad de los reunidos, tienen autoridades surgidas de decisiones colectivas no estamentarias y tienen todos y cada uno de los participantes capacidad de intervención y de iniciativa. La participación del ciudadano es un derecho – obligación. El principio es de un ciudadano un voto y ese derecho no puede ser delegado.

El Landsgermeinde se reúne una vez al año, generalmente en primavera como sesión ordinaria y en extraordinarias por convocatoria del Concejo Cantonal o iniciativa de los ciudadanos. Cuando está reunido prima sobre el Concejo Cantonal. Puede imponer contribuciones, tasas o impuestos, suprimirlos o modificarlos a nivel cantonal.

En Malí hay un instituto de democracia directa muy particular y constituye un restablecimiento de la tradición de consultar al pueblo manteniendo las “puertas

abiertas” el viernes: ese día cualquiera que lo deseara podía venir a exponer sus problemas ante el gobierno y permitir a este último orientar la política.

En 1992 inspirados en esa tradición el gobierno de Malí crea el Espacio de Interpelación Democrática que permite resolver mediante la comunicación directa problemas a los que los servicios públicos no han dado una solución satisfactoria. Así, una vez al año se invita a todos los ciudadanos malienses a exponer sus quejas ante el Primer Ministro rodeado de la plana mayor de su gobierno. Una vez oídas las quejas los ministros deben dar respuestas las cuales son grabadas y es posible consultarlas en el año que sigue al EID. Esta asamblea abierta dura todo el día.

Luego un jurado de honor compara las promesas de los ministros con las medidas adoptadas - escucha las quejas y las respuestas - y hace sus recomendaciones. Muchas promesas son incumplidas por falta de dinero.

10. Ligas de consumidores o usuarios de servicios

En pocas instituciones como en estas, es más válido y cierto el refrán "LA UNION HACE LA FUERZA", ya que las asociaciones y ligas de consumidores y usuarios configuran un importantísimo mecanismo de control social sobre la calidad y los precios de los productos comerciales y de los servicios públicos de cualquier tipo que sean. Estas ligas funcionan a través de la educación del usuario y de la difusión de temas.

En algunos países donde presentan un desarrollo más avanzado, llegan incluso al boicot de ciertos productos o de ciertos servicios, lo que les permite influir en forma decisiva sobre precio y calidad.

11. Centros comunitarios de actividades específicas

La participación social de los vecinos, se verifica intensamente en ámbitos como bibliotecas, centros de salud, centros deportivos, centros de prevención de la drogadicción, organizaciones de compras comunitarias, guarderías infantiles, radios comunitarias, bomberos voluntarios y otros, en los cuales se desarrollan los principios de la solidaridad y la ayuda mutua.

12. Consejos Departamentales y Foros Vecinales de Seguridad

A fin de articular la participación ciudadana y municipal en temas de seguridad pública, la ley 6721, de Sistema de Seguridad de Mendoza, establece que el Poder Ejecutivo será el encargado de implementar en todo el territorio de la provincia el sistema de Consejos Departamentales y de Foros Vecinales, atendiendo a criterio de flexibilidad, operatividad y eficacia. De esta manera se intenta establecer un sistema de red de concejos en todos los departamentos y de foros dentro de cada uno de los departamentos.

Los concejos departamentales deberán ser constituidos por Ordenanzas de municipio correspondiente y se abocarán a la temática especial de desocupación y marginalidad adulta y juvenil; uso indebido de alcohol y estupefacientes; necesidades sanitarias; violencia doméstica, escolar y familiar; deportes y espacios de recreación; medios de transporte y comunicación y necesidades habitacionales y urbanísticas. Están concebidos en la ley como elementos articuladores entre el municipio, la comunidad, la policía y el resto de las instituciones.

Los Foros Vecinales son ámbitos de discusión de problemáticas localmente acotadas y se prevé su reunión con representantes de organismos gubernamentales, tanto provinciales como municipales, con personal de comisarías y subcomisarías, para analizar y debatir situaciones delictivas del barrio y en conjunto diseñar estrategias de prevención tanto para el personal policial como para los vecinos.

Son acordes a la ley misiones de los Concejos y foros las relacionadas con: 1) facilitar y promover la comunicación y cooperación entre la comunidad y la policía de la provincia en los ámbitos departamentales y vecinales; 2) propiciar la participación efectiva de la comunidad en la formulación y diseño de planes y proyectos atinentes a las condiciones de seguridad pública en su ámbito de actuación; 3) contribuir al mejoramiento en el funcionamiento de las policías de la provincia y proponer a las autoridades competentes la elaboración e implementación de medidas, acciones y actividades, que redunden en el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública en su ámbito de actuación.

Se prevé que funcionará un Foro Vecinal en cada comisaría pudiéndose subdividir el ámbito de aplicación y crear nuevos foros donde sea necesario. Los foros deben estar integrados por representantes de entidades comunitarias con personería jurídica reconocida. La disposición sobre la necesidad de personería jurídica reconocida ha generado críticas al rigidizar en exceso el diseño del sistema. De allí que en su implementación práctica esta disposición se ha soslayado buscándose una participación e todos los interesados. La ley establece que los Consejos de Seguridad Departamentales estarán integrados por un representante del Departamento Ejecutivo Municipal, 3 concejales del Departamento de distintos partidos políticos y un representante de cada Foro Vecinal del departamento. Serán invitados a participar los responsables de la política social y de salud del municipio y del gobierno provincial, los jefes de comisarías y subcomisarías del departamento, los representantes de las principales comunidades religiosas y los representantes de los sectores cooperativo, mutual, empresarial, de los trabajadores, etc.

13. Denuncias populares contra funcionarios y empleados

Aunque de escasa utilización en la práctica, este mecanismo, establecido en el artículo 158 de la Ley 1079 Orgánica de Municipalidades, permite a cualquier vecino provocar la sanción de funcionarios o empleados subalternos del municipio, por faltas cometidas en el cumplimiento de sus deberes y obligando al Intendente a resolver en el término de ocho días.

14. Sistemas de control de gestión

El control es el conjunto de actividades destinadas a valorizar los resultados, compararlos con las previsiones, aplicar medidas correctivas y ordenar los datos que permitan realizar el posterior análisis - aprendizaje de la gestión a fin de alcanzar mejores desempeños futuros. Con respecto a esta función la gestión participativa ha de permitir lograr un control de gestión no solo punitivo sino evolutivo en la medida que permite al sistema mejorar la calidad de los servicios que presta.

Algunas municipalidades han desarrollado mecanismos encaminados a que los vecinos puedan, a través de los modernos medios de comunicación (teléfono, módem, fax) denunciar problemas en la vía pública que reclaman atención municipal inmediata y cuya insatisfacción puede generar responsabilidad en funcionarios o empleados. Es importante que cualquier sistema de “control de gestión” que opere a partir de denuncias ciudadanas tenga un adecuado feedback, es decir que pueda chequearse efectivamente con el denunciante (normalmente dentro de las 24 o 48 horas) la respuesta municipal a la demanda. No basta con un número telefónico para llamar y hacer denuncias, sino que deben preverse circuitos integrales de respuesta y seguimiento.

15. Veedurías Ciudadanas

En Colombia una forma de control de la actividad de los funcionarios por el ciudadano la constituyen las veedurías ciudadanas que son asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante las investigaciones, estudios y la denuncia ante las autoridades competentes sobre irregularidades que se encuentren y las recomendaciones constructivas a la entidad o funcionario responsable sobre la mejor forma de ejercer su función.

Las veedurías existen por la sola voluntad de un grupo de ciudadanos, sin importar el número de miembros, que deciden constituirse como veeduría. También pueden ser convocadas por entidades públicas. Entre más libres, informales y temporales, mejor. No necesariamente deben ser sujeto de registro ante organismos oficiales, de personería jurídica. La sola cédula de ciudadanía legitima a un ciudadano para hacer veeduría. Crearlas a través de estatutos puede ser una manera de entorpecer la acción. No será una estructura rígida sino una ciudadanía atenta y activa la que juzgue su funcionamiento.

Para conocer la información sobre la entidad o proyecto que están vigilando y pronunciarse, es decir, para ejercer la veeduría en sí, se utilizan las siguientes herramientas: derecho de petición; acción de cumplimiento, audiencia, reuniones informales, estudios especializados realizados por los miembros de la veeduría o sujetos externos y comunicados de prensa.

16. Voluntariado social

El voluntariado social es un conjunto de actividades de interés general y de carácter social desarrollado por personas físicas siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral funcional mercantil o de cualquier otra actividad retribuida, sino, que tengan carácter altruista y solidario y que su realización sea libre, es decir, que no implique ninguna obligación personal o deber jurídico; que se lleve a cabo sin contraprestación económica y sin perjuicio de reembolso de gastos que el desarrollo de actividades voluntarias ocasione.

Las diversas actividades sociales que puede realizar el voluntario se desarrollan a través de organizaciones privadas o públicas elegidas por él con arreglo a programas o proyectos concretos dentro de la comunidad.

Este instituto crea un espacio para la colaboración de los vecinos en la solución de problemas y ejecución de trabajos del ámbito público aportando trabajo personal con sentido de pertenencia y compromiso para ayudar en la realización de actividades determinadas de interés público.

17. El padrinazgo

Es el instituto por medio del cual la autoridad municipal encomienda a vecinos, empresas o entidades representativas la realización, conservación o mejoramiento de obras o bienes de dominio municipal, tales como plazas, parques, paseo, bibliotecas o centros de diverso tipo.

También los municipios promueven la utilización de esta figura para que “padrinos” se hagan cargo de niños o familias de escasos recursos contribuyendo a satisfacer las necesidades de éstos. Es una vinculación entre municipio y particulares que resulta de mutuo beneficio y fomenta la vocación de servicio en los ciudadanos y organizaciones intermedias.

18. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es una modalidad de participación ciudadana desarrollada en la última década en la ciudad de Porto alegre (Brasil) y extendida en interesante proceso mimético a muchas ciudades de Brasil, Argentina y otras partes del mundo.

En este proceso es la población, a través de debates y consultas, quien determina y decide la cuantía de los ingresos así como dónde y cuándo realizar las inversiones, y cuáles son las prioridades y los planes y acciones que debe realizar el gobierno.

Para el desarrollo del programa – que ha ido mejorando año tras año – la ciudad se divide en zonas para facilitar tanto la participación directa como al de organizaciones de temas específicos (mujer, cultura, salud, recreación, comercio).

En la primera fase, se desarrollan anualmente por lo menos tres grandes asambleas de organizaciones específicas, trabajando en temas concretos y analizando la inversión

aprobada el año anterior a fin de verificar su efectivo cumplimiento. En la segunda fase, los vecinos de cada calle, de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del Presupuesto Participativo. Entre estas dos fases hay tiempo para una fase intermedia, en la que se celebran numerosos encuentros, tanto en la esfera temática como en la regional (dividida a su vez en microregiones). Es entonces cuando la población expresa sus necesidades y establece una cierta prioridad para las obras más urgentes. Aunque esto se lleva a cabo en reuniones más reducidas, esta fase es la fundamental del proceso porque para establecer prioridades, la gente expresa sus deseos, dando lugar a una sana discusión sobre lo que es más importante.

Una vez establecidas las prioridades, se eligen los delegados y asesores de cada región u organización temática, y se constituyen el *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas*, el *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*.

El Consejo coordina y organiza el proceso de elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y, más tarde, comprueba la ejecución del presupuesto acordado. Se celebran reuniones semanales con un orden del día y se activa un vínculo permanente con el poder ejecutivo. Los delegados, cuyo número es muy superior al de los asesores, tienen una reunión mensual y constituyen el mencionado *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas*. Su labor consiste en apoyar a los asesores recogiendo información que después hacen pública e informando a la población de los temas discutidos por el Consejo, y hacer el seguimiento, junto con la comunidad, y la puesta al día de las obras públicas previstas en el Plan de Inversión.

Después de las reuniones de las organizaciones temáticas y de las regiones y de la constitución del *Foro de Delegados* y del *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*, se comienza a elaborar el borrador final del Presupuesto Municipal y del Plan de Inversión.

En primer lugar, todas las secretarías junto con los órganos de gobierno participan en las reuniones del *Consejo Municipal* para discutir sobre las obras, su coste económico y su viabilidad técnica. Con esa información en las manos, los asesores y delegados vuelven a discutir con las comunidades. Después, el poder ejecutivo presenta a los asesores y delegados una propuesta de presupuesto detallada, que incluye todas las partidas de ingresos y gastos. Después de que las tres cifras principales del presupuesto están establecidas, el siguiente paso es elaborar el Plan de Inversión. Se observan tres criterios a la hora de concebir el Plan de Inversión:

1. La prioridad de la zona (decidida en las asambleas zonales: alcantarillado, educación, pavimentación de calles, etc).
2. La población total de la zona (las áreas más pobladas reciben más).
3. La carencia de servicios o infraestructura (las áreas más pobres reciben más).

Contrastando estos criterios y discutiendo con la población, se establecen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región de la ciudad, a propuesta de las organizaciones temáticas y del propio Gobierno municipal.

Al final del proceso el Plan de Inversión se presenta para su aprobación al *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*. Después de la aprobación del Presupuesto Municipal por el Consejo, el poder ejecutivo envía la propuesta a los concejales del Ayuntamiento. Los concejales de la ciudad discuten con el poder ejecutivo y con los asesores acerca de las cifras del presupuesto, presentan enmiendas y eventualmente sugieren cambios. Se establece entonces una difícil negociación, que da lugar a importantes cambios que no afectan a la estructura global del presupuesto, ya que los concejales saben que el presupuesto es el resultado de un verdadero proceso de representación política y social.

19. Modalidades informales de participación ciudadana

Existen formas de romper con las barreras de los microclimas políticos, las tecnoburocracias ensimismadas y los funcionarios que elaboran proyectos y toman decisiones para el pueblo pero sin el pueblo.

Es posible planificar, elaborar proyectos y tomar decisiones nutridas por auténticos requerimientos de la gente construyendo consensos públicos que ayuden a su realización a través de reuniones periódicas en los barrios de las autoridades municipales con la gente que vive en ellos, a fin de que estos últimos expongan sus ideas y escuchen los proyectos que se preparan, también es posible invitar a un grupo de vecinos elegidos al azar para dialogar con las autoridades. Se puede pensar en la posibilidad de trabajar con encuestadores que periódicamente recabe las sugerencias de los ciudadanos para priorizar la obra pública.

La publicación de un proyecto administrativo que afecta a la colectividad a fin de recibir las observaciones, impugnaciones o sugerencias de los ciudadanos individualmente considerados o en sus asociaciones y el establecimiento en las unidades administrativas de oficinas de iniciativas y reclamaciones. Estos son algunos ejemplos de interacción entre la capacidad de gestión de los funcionarios municipales y la participación ciudadana para afrontar y resolver la ejecución de proyectos concretos de desarrollo local.

20. La ciberdemocracia

En los años noventa como consecuencia de la coincidencia de una serie de factores tales como la liberalización de las telecomunicaciones alrededor del mundo, la difusión del cambio tecnológico propiciado por la convergencia entre la informática, la microelectrónica y las comunicaciones o el logro de estándares a escala global que, conjuntamente han impulsado una aceleración de las transformaciones económicas y sociales asociadas a las nuevas tecnologías los gobiernos se han visto en la imperiosa necesidad de ser partícipes en el desarrollo de esta dinámica mediante la incorporación

de *acciones de gobierno electrónico* orientadas a la modernización de los procedimientos internos así como a la mejora de los servicios públicos y de los mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana.

El concepto de gobierno electrónico incluye todas aquellas actividades basadas en las *modernas tecnologías de la información y la comunicación*, esto es, video conferencias, CD Roms, Internet, extranets e intranets y correo electrónico que el Estado incorpora para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mas transparente.

Digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una pagina Web que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el ciudadano. Desde esta perspectiva es necesario enfatizar: el acceso del ciudadano a diferentes tipos de información; la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas; la prestación electrónica de servicios que garantiza la provisión de servicios gubernamentales a partir de la utilización de instrumentos electrónicos y el dialogo eficaz, entre ciudadanos y representantes elegidos, en la construcción de la agenda política gubernamental a través de medios electrónicos.

El desarrollo de estas modernas tecnologías representan un gran avance en materia de democracia puesto que el Internet y las redes electrónicas de información se han convertido en instrumentos de expresión política tanto de los ciudadano como de organismos de la sociedad civil por su carácter interactivo, multilineal, abierto, por la diversidad de opciones que puede haber en ella, por la libertad de acceso y por la posibilidad que brinda de invertir la dirección de los flujos de información, ya que en ella todos somos emisores y receptores simultáneamente y con una velocidad casi instantánea.

Dos son las características de las redes electrónicas de comunicación - la interactividad e intercreatividad - las que responden de cierta forma al modelo dialógico de comunicación política, en el cual el diálogo de doble sentido, absolutamente informal, no sometido a ningún control, constituye la forma legítima de comunicación. Dentro del ciberespacio prevalece una igualdad que alcanza para establecer una reversibilidad de los papeles de la comunicación política: la relación entre emisor y el receptor, la igualdad posibilita que cada uno puede ocupar de manera alternada el lugar del otro merced del intercambio de discursos.

La ciberpolítica puede ser un complemento a las tareas de discusión y confrontación de ideas que los ciudadanos emprenden en otros espacios. Hay quienes de hecho, ya consideran la posibilidad de que en un futuro los consensos sociales se establezcan a través de las redes electrónicas. Asimismo estas redes pueden ser un extraordinario recurso para los decisores públicos ya que les permitiría elaborar sus decisiones con una información mas amplia y matizada que la actual y para éstos o quienes desean formarse una opinión sobre cualquier asunto público, pues pueden encontrar en ella datos que refuercen sus propósitos.

Las paginas Web de muchos partidos permiten a los ciudadanos remitir sus opiniones. En Noruega hay un intento serio de debate a traves de la red. También estas herramientas son utilizadas en campañas electorales, lo cual ha permitido a legisladores ser elegidos o reelegidos por sus propios esfuerzos, reduciendo la dependencia del partido o del líder de turno. No obstante, desde los partidos políticos se la utiliza preponderantemente para difusión de mensajes.

Lo mismo sucede en el ámbito legislativo. Si bien las legislaturas han desarrollado paginas Web, estas tienen fuertes capacidades de difusión y modestamente se las utiliza para abrir el debate y la participación ciudadana. El impacto de estas nuevos sistemas de comunicación en este espacio político parece ser un poco resistido por parte de los legisladores, pese a éstos admiten que es una importante fuente de información, creen que pueden disminuir su papel representativo.

Inclusive la comunicación electrónica permite garantizar un acceso equitativo a la información de toda la ciudadanía sobre los servicios y las bases de datos con que cuenta el gobierno.

Hay iniciativas en varios países del mundo sobre el uso de redes electrónicas como herramientas para reforzar la política y la democracia. Por ejemplo la iniciativa italiana que pretende utilizar las redes informáticas para facilitar las relaciones entre los políticos y los ciudadanos. El Dnet que es un innovador sistema de comunicación política creado por el Center for Governmental Studies (CGS) en EEUU que permite a los candidatos debatir públicamente entre sí a través de Internet y proporciona a los votantes un amplio abanico de servicios interactivos e información, o bien la creación de un sitio en la Web, en varios países de Europa, Australia y América Latina que funciona como foro de discusión de cuestiones políticas.

Las experiencias de Noruega, Suiza y Canadá de democracia plebiscitaria a través de la red (voto electrónico). También la iniciativa info-gobierno en Valencia que consiste en un update de noticias diversas que diariamente, reciben en sus buzones de correo electrónico los funcionarios del ayuntamiento.

21. Referencias bibliográficas

- Arnoletto, Eduardo y Eduardo Beltrán “Gestión Pública y Participación en el Ámbito Municipal” en Gago Daniel, comp. Hacia un nuevo modelo de gestión, Municipio y Sociedad Civil en Argentina, FLACSO, UCC, CBC, Buenos Aires 1997.
- Brainstorms; Ciberdemocracia comunidades. [http:// www.wel.com/user/hlr/](http://www.wel.com/user/hlr/)
- Calderón Suárez, Jorge; “Los espacios de participación en el régimen municipal” artículo basado en ”La descentralización e la agenda política de Costa Rica”. En Participación ciudadana. Sociedad Civil Organizada. http://www.participacion-ciudadana.or.cr/mpc/gob_locales
- Civic practices network; [http:// www.journalism.wisc.edu/cpn](http://www.journalism.wisc.edu/cpn)
- Constituciones provinciales y Cartas Orgánicas municipales de Argentina
- Democracia online Newswire: Boletín sobre proyectos y experiencias de democracia en internet. <http://www.e-democracy.org/do/>
- Democracy and Internet workgroup: un grupo informal compuesto por miembros de la Universidad de Pensilvania exploran las posibilidades de Internet en la participación ciudadana y la democracia. <http://www.sas.upenn.edu/>
- Democracy network: Dnet es un innovador sistema de comunicación política que permite a los candidatos debatir públicamente entre sí a través de internet. <http://www.dnet.org/>
- Di Paola, María Eugenia, editora; Participación Pública y Autonomía Municipal - Provincia de Buenos Aires; Estrategias para la construcción de una democracia participativa y descentralización política en la provincia de Buenos Aires; FARN, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, Octubre de 2001.
- Douglas Price, Jorge E. y Agustín Zbar; “Regímenes Municipales Comparados” C.F.I. Universidad Nacional del Comahue. Río Negro, Argentina.
- Fundación Publius cuya finalidad es la investigación sobre el efecto que las tecnologías de la información están teniendo en los procesos democráticos. <http://www.publius.com/>
- Gasco, Mila; “Hacia un nuevo mundo interconectado: La implantación del gobierno electrónico en Europa” Seminario organizado en Maastrich (Holanda) durante los días 17 y 18 de mayo de 2001 por el Instituto Europeo de Administración Pública y el Centro Europeo para las Regiones. Reseña editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, España.
- Joël de Rosnay “ La sociedad de la información será lo que haga de ella el ciberciudadano” Dossier N° 41. Noviembre 2000. En http://www.france.diplomatie.fr/label_france
- Jung, Otmir; “Democracia directa en Alemania” Tendencias desde 1989. Extraído de *Süddeutsche Zeitung*, 6 de febrero de 1998 por Inter. Naciones. Enero de 1998. <http://www.inter.-naciones.de>
- Lerner, Dietlind; “Democracia directa en Malí” UNESCO, 1999. <http://www.unesco.org>
- Montbrun, Alberto; “Estudio de Relevamiento sobre Seguridad ciudadana en Mendoza” Programa de Seguridad Ciudadana. Unidad Ejecutora Central - Área gestión de Seguridad. Ministerio del Interior. Argentina diciembre 2000.

Montbrun, Alberto; Vecinalismo y municipio. Participación con responsabilidad; cuadernillo de la colección LOS VECINOS, n° 2, pags. 18 a 34; Edición programa LOS VECINOS, Radio Nihuil, Mendoza, mayo de 1995.

Necesidad vital de un vecinalismo activo. Nota de opinión. Diario La voz del interior on line. Febrero del 2002 en <http://www.intervoz.com.ar/2002/0201/portada>

Prats, Joan; Comentario en OCDE “Sociedad de la Información: Políticas Públicas y Calidad de la Democracia” texto original disponible en <http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc>.

Prefectura Municipal de Porto Alegre; La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil; Concurso de Buenas Prácticas, Dubai, 1996.

¿Que es el vecinalismo? En www.frentevecinalista.8m.com

Red Solidaria Social; ¿Cómo participar en la red? En Mecanismos de participación ciudadana; <http://www.red.gov.co>

Salinas, Alejandra y Margarita Moltineri; “¿Democracia Directa o Representativa? Y Democracia directa en la Argentina En <http://www.uaca.ac.cr/acta/>

Sistemas Electorales; en <http://www.aceproject.org/main/español/es>

Strikovskiy Vestel, Sandra; “La democracia en la era digital” publicación en revista electrónica “Razón y Palabra”, Febrero- Abril 2000, México.

Veedurías ciudadanas en <http://www.anticorrupcion.gov.co/paginas>

Voluntariado en <http://www.mju.es>. También en <http://www.uvigo.es/webs/servicios/>

EXISTENCIA Y UTILIZACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA

Mecanismo	Mendoza	Se utiliza con frecuencia	Otras provincias	Se utiliza con frecuencia
1. Padrón de extranjeros	SI	SI	SI	SI
2. Partidos políticos vecinales o locales o municipales	NO	NO	SI	SI
3. Mecanismos de democracia semidirecta.				
Iniciativa popular.	NO	NO	SI	NO
Consulta popular.	NO	NO	SI	NO
Referéndum.	SI	SI	SI	NO
Revocatoria de mandato	NO	NO	SI	NO
4. El vecinalismo.	SI	SI	SI	SI
5. Consejos económico sociales	NO	NO	SI	NO
6. Audiencia pública.	SI	SI	SI	SI
7. Banca del vecino.	SI	SI	SI	NO
8. Cabildo.	NO	NO	NO	NO
9. Dos casos de democracia directa.	NO	NO	NO	NO
10. Ligas de consumidores o usuarios de servicios.	SI	SI	SI	SI
11. Centros comunitarios de actividades específicas	SI	SI	SI	SI
12. Consejos departamentales y foros vecinales de seguridad	SI	SI	SI	SI
13. Denuncias populares contra funcionarios y empleados	SI	SI	¿?	¿?
14. Sistemas de control de gestión.	SI	SI	SI	SI
15. Veedurías ciudadanas	NO	NO	NO	NO
16. Voluntariado social	SI	SI	SI	SI
17. Padrinazgo.	NO	NO	SI	¿?
18. Presupuesto participativo	NO	SI	SI	SI
19. Modalidades informales de participación ciudadana.	SI	SI	SI	SI

20. Ciberdemocracia.	NO	NO	NO	NO
-----------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------