

INTRODUCCION A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Por Lic. Beatriz María Díaz (beatrice4004@yahoo.es)

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Hay **democracia directa o pura** cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo reunidos en asamblea o consejo.

Hay **democracia indirecta o representativa** cuando la decisión es adoptada por personas elegidas por el pueblo como sus representantes.

La **democracia participativa o semidirecta** no se trata de un sistema en sí, sino de una modalidad, complemento y perfeccionamiento de las formas representativas, que en última instancia permite afianzar los procesos democráticos.

ALCANCES de la PARTICIPACIÓN

Siempre se participa para algo y por algo. Toda participación tiene una finalidad concreta. Se pueden distinguir los siguientes objetivos:

- a- informar a los representantes del pueblo antes de que estos tomen una decisión (participación consultiva);
- b- lograr la aceptación del electorado de una norma en vías de sanción o de una nueva política (p. confirmativa);
- c- impulsar el tratamiento de un tema por alguno de los poderes del Estado (p. de iniciativa);
- d- informar a los ciudadanos a los que se les aplicará una nueva norma o política determinada (p. confirmativa);
- e- participar en la gestión de servicios públicos prestados por organismos descentralizados de la administración, por ejemplo, los consejos directivos integrados por usuarios (p. en la gestión);
- f- integrar órganos colegiados o consultivos del gobierno representando a diferentes sectores de la sociedad (p. en la gestión).
- g- verificar la actividad de los decisores (p. en el control de gestión)

Estos objetivos convierten a la participación en un mecanismo dinamizador de la administración, que permite conocer las reales demandas de los múltiples sectores que conforman la sociedad y formular las soluciones necesarias en el momento apropiado.

NIVELES de la PARTICIPACIÓN

La gestión participativa encuentra posibilidades de aplicación en los diferentes niveles de gobierno.

En virtud de la organización institucional existen diferentes instancias de gobierno. Nuestra Constitución prevé cuatro niveles de gobierno: la nación, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cada una de estas instancias tiene sus propias funciones o esferas de acción en lo político, lo financiero, lo ambiental, lo institucional y lo judicial. Y, en cada una de ellas tendrá cabida la democracia semidirecta.

De los distintos niveles señalados es el municipal el que se presta, con mayor facilidad, para el ejercicio de la participación. Esto es así debido a la inmediatez entre los habitantes (ciudadanos) y los problemas a resolver. Tal es su importancia que los procesos de creación de la participación nacen en su seno y luego se expanden a los otros peldaños gubernamentales.

Claro está que participar en una república también implica actuar ante el poder legislativo o el ejecutivo y accionar por la vía judicial.

A su vez, estos derechos necesitan una apoyatura jurídico-institucional que los aseguren y toleren. Esta, generalmente, se da en las constituciones -nacional y provinciales- y en las cartas orgánicas municipales.

DERECHOS y OBLIGACIONES en el EJERCICIO de la DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El ejercicio de la democracia semidirecta dio lugar al nacimiento de dos derechos, asignados a los ciudadanos, que son la base de su práctica: el derecho a ser informado y el derecho a ser oído.

El derecho a ser informado: como condición previa a todo ejercicio de participación democrática debe reconocerse a todo ciudadano el derecho a exigir la publicidad y conocimiento de los actos y asuntos de gobierno. Sin este derecho la participación se vuelve una utopía o un mero deseo sin posibilidades de manifestarse por el desconocimiento de la realidad sobre la que se quiere influir.

Para que el derecho a ser informado se materialice, los datos sobre las cuestiones del Estado deben estar a disposición del público en forma previa, completa y comprensible para la mayoría del pueblo, de modo que los ciudadanos puedan influir en el accionar de los decisores o controlar la gestión de la administración pública antes de que los derechos individuales o colectivos resulten irremediablemente afectados.

El derecho a ser oído: el derecho a ser informado no tendría razón de ser sin el derecho a ser oído por los poderes legislativo y ejecutivo. Este derecho también debe reconocerse en tiempo y forma. Las herramientas formales que veremos más adelante conforman algunos aspectos de este derecho.

La obligación de escuchar al electorado: resulta imprescindible que dentro de la estructura estatal se determine la obligación de los decisores de tomar en cuenta las objeciones y propuestas del electorado. Esta obligación funciona como una contrapartida que asegura la vigencia de los dos derechos anteriores y se los incluye en las declaraciones básicas de los textos constitucionales.

La educación para la participación: estos derechos y obligaciones, reconocidos en las normas jurídicas, pueden mantenerse inactivos o dormidos si no existe entre la sociedad el deseo de ponerlos en práctica. En sociedades jóvenes o con un fuerte pasado autoritario, se requiere un largo período en búsqueda de la madurez cívica para lo cual la educación ciudadana es fundamental.

EFECTOS de la PARTICIPACIÓN en la COMUNIDAD

A partir de la democracia participativa :

- se crea un canal permanente de cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil,
construyendo confianza entre las partes;
- se modifica la conducta de los ciudadanos con su Estado y de los decisores con sus representados.
- los gobernantes/administradores se informan de la realidad y se capacitan obligatoriamente
mejorando la calidad de las decisiones y de la gestión;
- desaparecen algunas características de autoritarismo y soberbia para con la sociedad, y se contribuye a la transparencia de las acciones públicas;
- los actos de gobierno y la aplicación de las leyes se hacen más creíbles, aceptados y aceptables
para la comunidad que ayudó en su formulación;
- se crea un sentimiento de responsabilidad compartida por los actos de gobierno;
- se desarrollan soluciones alternativas, mejoradas y duraderas, que se amoldan a la realidad;
- las herramientas de participación son vistas como la posibilidad de dialogar con los representantes,
se siente que el derecho a opinar es una realidad;
- al institucionalizarse los mecanismos de control de la gestión se fortalecen las tareas de monitoreo y
fiscalización y cumplimiento de las decisiones adoptadas.

No obstante, no todos los argumentos están a favor de los mecanismos de participación. Existe la creencia, en especial entre los administradores públicos (burocracia) de que una gestión debe ser evaluada por su eficiencia en el terreno de lo material y no por su nivel de comunicación y el contacto que establezca con la ciudadanía.

Para muchos una mayor transparencia en el accionar del Estado redundaría en una disminución de la eficacia técnica. En opinión de algunos funcionarios, se presentarían diversas dificultades y efectos negativos que tornan poco aconsejables las modalidades semidirectas. A saber:

- a) dificultades políticas: se piensa que disminuye el poder de los funcionarios y hasta de la burocracia misma;
- b) dificultades técnicas: muchos creen que resulta imposible difundir con suficiente anterioridad el contenido y la orientación de los actos de gobierno. Ello resultaría, a su juicio, lento, engorroso y difícil;
- c) dificultades financieras: argumentan que es más cara que el sistema representativo tradicional, debido a los canales de comunicación que deben instrumentarse. Se incrementaría la burocracia por la cantidad de empleados públicos que habría que destinar a la tarea de informar al público.

HERRAMIENTAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Cuando se instituyen procedimientos de convocatoria o participación y se establece la obligación por parte de los decisores de citar a la ciudadanía se dice que se trata de de **herramientas formales de participación**. En cambio, cuando no existen dentro del esquema de funcionamiento del Estado procedimientos de convocatoria, ni la obligación de

escuchar la opinión de la ciudadanía cuando se manifiesta, se dice que se está ante **herramientas no formales o no vinculantes de participación**.

HERRAMIENTAS FORMALES

Derecho de Libre Acceso a la Información Pública

La eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuente. La desinformación o con información inexacta o inoportuna vuelven ficticia a participación. Enriquece, a su vez, la participación en otros herramientas. Además, este derecho puede utilizarse como un objeto en sí mismo (podemos hacer pedidos de información en el proceso de un monitoreo o una audiencia pública).

Es el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la información vinculada a la actividad del Estado, referida a un acto concreto y a todas las demás actividades que se encuentran asociadas a ese acto o a esa decisión. Hace al principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

Permite que cualquiera elija el documento de su interés, sin tener que presentar una debida justificación; la mera solicitud es razón para el otorgamiento de la información.

Incluye el acceso a la documentación de los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos, archivos, estadísticas, registros o de cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos. También abarca la información sobre políticas, programas, planes y proyectos; la información sobre las diversas instancias de toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas.

No alcanza las versiones preliminares de los documentos y está limitado por la protección de otros derechos o valores de mayor importancia para la comunidad que puedan ser vulnerados (negociaciones internacionales, seguridad, protección a la intimidad de las personas).

El pedido se realiza por escrito completando el formulario correspondiente, con la mayor precisión posible en cuanto a la información que se solicita. El organismo debe responder, y hacerlo en tiempo (a veces la utilidad de la información se desvirtúa con el paso del tiempo).

Se fundamenta en el art.75 inc.22, 14, 33, 38, 42, 43 de la Constitución Nacional; art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; art.19 inc.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art.19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Recurso de Iniciativa o Iniciativa Popular

Es la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el Poder Legislativo un proyecto de ley o de derogación de una ley vigente, para que éste lo evalúe y lo convierta en ley. El cuerpo electoral solicita e impulsa el estudio de un tema que el Legislativo no tenía interés en tratar, ya sea por falta de conocimiento del mismo o por la existencia de un choque de intereses entre el electorado y sus representante.

Este derecho está garantizado por la obligación legal que tiene el Poder Legislativo de estudiar el proyecto y dar su opinión. Cuando es favorable se convierte en ley. Algunos sistemas agregan la obligación de referéndum, para el caso de rechazo del proyecto. Requisitos:

- * ser presentada por escrito, redactada en forma de ley, en términos claros;
- * los promotores deben indicar su nombre y domicilio, dejar constancia de los gastos que insumirá, y el origen de los fondos destinados a hacer frente a los mismos;
- * la presentación requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5% del padrón electoral de la última elección de diputados, y deberán estar representados por lo menos 6 distritos electorales. El número podrá ser inferior cuando el objeto de la iniciativa sea de alcance regional, en cuyo caso sólo se tendrá en cuenta a la provincias integrantes.

* la Justicia Electoral verificará la autenticidad de las firmas, en un muestreo no menor al 0.5 de las firmas, y será desestimado en caso de que se compruebe la falsedad de al menos el 5%

* los promotores podrán participar de las reuniones de comisión con voz, de acuerdo con la reglamentación que fijan las mismas;

* ingresa a través de la Cámara de Diputados y el Congreso tiene un plazo de 12 meses para tratar el proyecto y emitir un pronunciamiento, pero no indica sanciones en caso de no cumplirse;

* en el ámbito nacional, debe presentarse también ante el Defensor del Pueblo, ya que es obligatorio contar con su vista y aprobación antes de juntar las firmas.

Desde 1994 existe a nivel nacional (C.N. art. 39, reglamentado por Ley 24.747/97).

Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum

Estas tres denominaciones aparecen confundidas en la literatura jurídica. Desde un punto de vista técnico, la consulta sería no vinculante, y el referéndum y el plebiscito tendrían carácter obligatorio para el poder que los instrumenta. Sin embargo, los tres hacen referencia a una herramienta por la cual los habitantes de un territorio pueden aprobar o rechazar, mediante votaciones, una cuestión o un proyecto propuesto por el gobierno.

Su convocación presupone que en el ordenamiento jurídico donde se va a aplicar existe la obligación de consultar al pueblo en determinados temas.

Estas consultas, generalmente, se ejecutan durante el proceso de discusión de un proyecto legislativo o para convalidar una política que pretende adoptar el Ejecutivo. Pueden, también, implementarse para ratificar el contenido de una norma ya sancionada, pero no promulgada, o para impulsar algunas reformas constitucionales.

Funciona mediante el sufragio, y se limita a una respuesta negativa o positiva.

Requiere una campaña publicitaria previa, clara y calificada.

Desde 1994 existe a nivel nacional (art.40). La Ley nacional permite que los ciudadanos consigan la aprobación de un proyecto, siempre que no trate temas reservados con exclusividad al Parlamento. El Congreso puede convocar a consultas vinculantes (con voto obligatorio) y no vinculantes. En cambio, el Ejecutivo sólo puede llamar a no vinculantes. Si es vinculante, la votación favorable (el 35% de las sufragios positivos como mínimo) transforma automáticamente en ley el proyecto.--

Revocatoria del Mandato de Funcionario Público

Es el procedimiento por el cual los electores tienen el derecho a destituir o no del cargo público a un funcionario de elección popular antes de que expire su mandato (pero debe llevar al menos 1 año en su cargo y no faltarle menos de 6 meses para terminar).

Se fundamenta en los principios de soberanía popular y de representación, ya que el pueblo en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerzan el poder político.

Las causas más idóneas son notoria ineptitud, negligencia, actos de corrupción, violación de derechos humanos, etc.

Se pone en funcionamiento por intermedio de un procedimiento similar al de la Iniciativa, acompañado de un acto electoral en el que la ciudadanía confirma o no la decisión de destituir al funcionario electivo. Técnicamente se trata de una modalidad de Iniciativa, confirmada por un Referéndum de Revocación.

Existe para la Ciudad de Buenos Aires (art.67).--

Defensor del Pueblo

Hace dos siglos (1809) nació en Suecia la figura del *ombudsman*, conocido como “fiscal del pueblo”, “defensor popular”.

En la Argentina la Defensoría del Pueblo Nacional es una institución de carácter constitucional (art.86). Su funcionamiento está reglamentado por las leyes N° 24.284/93 y 24.379/94, que le dan legitimación procesal, es decir que está facultado para presentarse en sede administrativa o judicial; goza de las inmunidades y los privilegios de los legisladores; puede ser designado nuevamente por 1 vez; y antes del 31 de mayo de cada año presenta al Congreso un informe de su actividad anual, el cual puede ser consultado por los ciudadanos.

Es un organismo unipersonal designado y removido por el Congreso de la Nación, pero que actúa con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos, garantías y demás derechos tutelados en la Constitución y en la Leyes. Actúa como un comisionado parlamentario, proveedor de justicia, mediador y defensor cívico.

Puede iniciar y proseguir de oficio o a pedido del interesado (ya sea persona de existencia física o jurídica) cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública Nacional y sus agentes ante el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos inherentes a la comunidad. Por ejemplo en aquellos casos originados por mal funcionamiento; lentitud; falta de respuesta; error; insuficiencia de información; mala prestación, atención o trato; violaciones a los derechos del consumidor; cuestiones atinentes a la salud y la preservación de la ecología; o incumplimiento de sentencias judiciales. Aún de servicios privatizados.

No tiene competencia para modificar o anular los actos de la Administración Pública. Formula recomendaciones, aconseja la adopción de nuevas medidas, y actúa como complemento de los mecanismos de control. No puede tomar decisiones políticas. Tampoco puede intervenir cuando respecto de la cuestión planteada está pendiente resolución administrativa o judicial.

Recurso de Amparo

Es una garantía por la cual se le solicita a un juez que haga cesar una acción u omisión que amenaza, lesiona o viola los derechos invocados. Debe tratarse de derechos y garantías reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales o las leyes. Además el acto debe ser ejecutado con arbitrariedad (es decir, que carece de razón de ser y está rodeado de mala fe) o con ilegalidad manifiesta (o sea, que se opone a la ley).

Está consagrado en el art.43 de la Constitución Nacional, en su versión individual o colectiva.

Es un remedio desprovisto de formalismos que permite una rápida intervención del juez.

Para que pueda ser interpuesto no debe existir otro medio más idóneo y veloz para lograr que quien se considere afectado logre recuperar la esfera de libertad menoscabada.

Puede ser interpuesto tanto contra actos de las autoridades, como de los particulares.

El Recurso de Amparo Individual es aquel que puede ser interpuesto por quien ha sufrido o puede sufrir un daño directo. Este perjuicio puede ser contra una persona o sobre sus bienes, como consecuencia de un acto u omisión determinados; es una condición indispensable.

El Defensor del Pueblo debe actuar de oficio cuando identifica por sí mismo una acción u omisión que viola los derechos de toda la ciudadanía o una parte de ella, o a petición de un interesado.

El Recurso de Amparo Colectivo trata de proteger una gama variada de intereses difusos cuya violación afecta a la ciudadanía en su conjunto o a una parte de ella. Se entiende por

intereses difusos aquellos intereses que se encuentran diseminados entre todos los integrantes de la comunidad. Los sujetos legitimados para pedirlo son: el afectado (en un sentido restringido es aquel que ha sufrido el daño personal; en un sentido amplio permite actuar a cualquier afectado en reclamo de derechos de incidencia colectiva); el Defensor del Pueblo (como instancia pública de defensa de los intereses generales. Cumple un rol fundamental para evitar que cualquier acción u omisión quede fuera del Amparo por falta de un afectado ya que, en la medida que afecte a la sociedad toda o parte de ella, él podrá intervenir); y las Asociaciones Registradas (no gubernamentales).--

Presupuesto Participativo

Es el mecanismo por el cual la ciudadanía define las prioridades presupuestarias sobre la base de sus necesidades, participando en el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos y el control de dichos recursos.

El presupuesto público es elaborado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo, que realiza el control de la ejecución y define las políticas de recaudación de los recursos, la orientación y las prioridades de su gasto.

El presupuesto está constituido por los “gastos rígidos” que responden al funcionamiento de la administración (sueldos, servicios, etc.) y los “gastos flexibles”; sobre un porcentaje de éstos últimos es que decide la ciudadanía.

El proceso se divide en tres partes: la elaboración con relevamiento y selección de la demanda de los distintos sectores de la ciudadanía (salud, alumbrado, espacios verdes, cultura, educación, cloacas, etc.), la sanción, y la ejecución con el monitoreo del cumplimiento.

Hasta ahora el ámbito más apropiado para implementarlo es el municipal, porque es más factible por su estructura orgánica, tamaño de población y, sobre todo, cercanía entre Estado y ciudadanía.

Para que funcione correctamente es importante que:

- la participación del ciudadano esté garantizada, sin necesidad de pertenecer a una organización que lo represente;
- sea de fácil acceso y entendimiento para el común de la gente;
- la información esté disponible con suficiente anticipación para su consulta;
- el procedimiento sea lo suficientemente flexible para permitir la autorregulación;
- no falte el control de la gestión y la rendición de cuentas;
- el organismo creado para la sanción del presupuesto sea multidisciplinario, representativo de todos los sectores y ad-honorem;
- se contemple la necesidad de fundamentar el apartamiento respecto de las opiniones de los foros de participación al momento de la sanción del presupuesto;

Lo encontramos en la Ciudad de Buenos Aires (art.52) y en numerosos municipios de la provincia de Buenos Aires, entre ellos Avellaneda, Berisso, Campana, General Pueyrredón, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Quilmes, San Fernando, San Martín, San Miguel, Tandil, Zárate

Audiencia Pública

Es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella.

La participación en las audiencias tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad y a la razonabilidad de las decisiones que se adopten. Es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades.

El propósito no es generar un espacio para el debate entre los distintos actores de la sociedad. Pero claro está que la convocatoria estimula la celebración de debates informales que contribuyen a una mejor calidad de participación cívica.

Las opiniones que se expresan en la audiencia no son vinculantes para las autoridades convocantes, ni siquiera en el supuesto que existan puntos de vista mayoritarios. Pero en muchas legislaciones las autoridades deben fundamentar las desestimaciones de las opiniones vertidas en caso de no tomarlas en cuenta.

Puede participar cualquier persona que se vea afectada directa o indirectamente, en su propiedad, salud o calidad de vida; organizaciones no gubernamentales; entidades técnicas; asociaciones profesionales; asociaciones empresarias; defensorías del pueblo; ministerio público; autoridades públicas de otras jurisdicciones, potencialmente afectadas por la propuesta de decisión; etc.

Se convocan por medio de los órganos de difusión masiva (radio, televisión y prensa escrita). Es importante convocar con suficiente tiempo de antelación para que las personas interesadas se preparen, hablen con otros y obtengan información previa, es decir, se organicen para participar con responsabilidad y eficiencia. En general, se llaman con 30 a 40 días de anticipación.

Pueden celebrarse en las sedes de las autoridades convocantes. Sin embargo, las autoridades pueden desplazarse a los sitios donde resida la gente afectada por un proyecto.

La audiencia pública puede ser:

- facultativa: la autoridad decide si la realiza o no,
- obligatoria: la autoridad debe realizarla y si no la realiza el acto administrativo es nulo por falta de causa suficiente,
- a petición de la ciudadanía: algunas normas consideran la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar a las autoridades la realización de una audiencia pública cumpliendo con ciertos requisitos.

También pueden ser legislativas o administrativas.

➤ LEGISLATIVAS: las convocadas por las comisiones de los cuerpos parlamentarios en ocasión de los distintos proyectos legislativos. En general, las normas que regulan su convocatoria, organización y celebración, son los estatutos o reglamentos internos que regulan su propio funcionamiento.

➤ ADMINISTRATIVAS: las convocadas por distintos organismos públicos que actúan bajo la órbita del Poder Ejecutivo, en los distintos niveles, con facultad para aprobar decisiones de alcance general.

Las normas de procedimiento que las regulan son establecidas por legislación general administrativa sobre regímenes participativos o normativa reglamentaria adoptada por las mismas autoridades administrativas como por ejemplo un reglamento sobre audiencias públicas en el marco de un ente regulador.

Evaluación de Impacto Ambiental

Es un procedimiento que permite conocer y valorar los efectos o impactos ambientales, sociales y económicos que podría producir una obra o actividad -pública o privada- en caso de realizarse (tanto en su etapa de construcción como durante su operación a lo largo de toda su vida útil). Incluso debe indicar como evitar, corregir o disminuir esos efectos. Ayuda a quien debe decidir si autorizará o no la ejecución.

El impacto es cualquier cambio neto, positivo o negativo, que se produce sobre el ambiente como consecuencia de una actividad humana, y que puede producir modificaciones capaces de afectar la salud y la calidad de vida de las personas, la capacidad productiva de los recursos naturales y las funciones de los ecosistemas.

La doctrina internacional considera en su clasificación a los impactos:

- Directos (p.e. pérdida de vegetación ocasionada por la construcción de un edificio)
- Indirectos (p.e. el crecimiento del tránsito vehicular en el área de un edificio de oficinas que implica un crecimiento de contaminación atmosférica.
- Acumulados: pueden ser añadidos o sinérgicos. Los impactos acumulados añadidos, constituyen justamente la sumatoria de efectos de un número de impactos en conjunto, por ejemplo, un edificio en suma a otro edificio proyectado para una zona puede impactar el valor escénico de una zona costera. Los impactos acumulados sinérgicos presentan la combinación de diferentes impactos, la cual es mayor que la suma de los mismos. Un ejemplo en este último sentido puede ser la combinación de pérdida de vegetación y mayor tránsito, la cual va a implicar mayores emisiones de CO₂ y la eliminación de sumideros, contribuyendo en mayor forma al calentamiento global.

El Estado es el responsable de que el estudio se realice pero el responsable de elaborarlo es el interesado en que el proyecto de obra o actividad se ejecute, quien además tiene a su cargo el costo del estudio y su presentación a las autoridades.

Este estudio debe poder ser consultado por los ciudadanos, que tienen el derecho a exigirlo y cualquier otra información relevante para el proceso decisorio.

La Ley General del Ambiente (N° 25.675/02) además exige que antes de la decisión de la autoridad, exista una instancia de participación ciudadana, como la consulta o audiencia pública.

Declaración Previa de Impacto Ambiental (D.P.I.A.):

Sistema introducido para hacer efectivo en tiempo y forma el procedimiento de E.I.A. Tiene como fin la prevención, y debe entrar en funcionamiento como institución jurídica antes de tomar la decisión (puesta en marcha del proyecto). Además, deben estar separados los organismos de evaluación y de toma de decisión o autorización.

La Constitución Nacional no la menciona expresamente, pero sí hace referencia a que todos los habitantes tienen el derecho a un ambiente sano, y junto con las autoridades el deber de protegerlo (art. 41).

HERRAMIENTAS NO FORMALES

En el proceso de formación de la democracia semidirecta parecen espontáneamente en la sociedad modalidades participativas, que no tienen un procedimiento formal de exteriorización. A estas formas espontáneas las denominamos "herramientas no formales" y suelen mantenerse como complemento de los mecanismos formales.

Entre las más utilizadas podemos mencionar las siguientes:

- la comunicación vía correo electrónico que mantienen los electores con su representantes (diputados, senadores, concejales, intendentes, etc.);
- las cartas de lectores en la prensa escrita;
- la actividad en organizaciones no gubernamentales (ONG);

- las manifestaciones públicas.

BIBLIOGRAFIA

Transición a la Democracia: Búsqueda de sistemas estables de la Dra. Zeballos de Sisto (antiguo material de la cátedra)

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Información de las páginas web de organismos nacionales, provinciales y municipales

Constituciones nacional, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires

Diarios y revistas nacionales

(Texto en proceso de revisión. Desde ya se agradecen todos los comentarios constructivos)

ANEXO:

ANIVERSARIO

La Constitución reformada creó una nueva idea de democracia

A diez años de la reforma de la Constitución -y aun cuando su cumplimiento es parcial-, el balance es satisfactorio por su marco progresista, que amplió derechos e hizo instituciones más flexibles.

Raúl Alfonsín. EX PRESIDENTE DE LA NACION

Una década es poco tiempo para evaluar la trascendencia de un proceso constitucional. Sin embargo, la lectura retrospectiva de estos diez últimos años me permiten ratificar que la reforma, concretada en 1994, ha sido **uno de los hitos más importantes de la vida política e institucional de la Argentina contemporánea.**

La Nación necesitaba modernizar el contenido de la Carta Magna y lo hizo en un marco de pluralismo, tolerancia y convivencia política que no hubiéramos imaginado unas décadas atrás.

Toda la sociedad estuvo representada en aquella Convención Reformadora, a través de hombres y mujeres libremente elegidos que desarrollaron, a lo largo de intensos 90 días, entre junio y agosto de 1994, una singular experiencia de discusión, confrontación de ideas y de propuestas. El trabajo desplegado por los 301 convencionales, representantes del más amplio arco ideológico, partidario, social, profesional y geográfico de la Argentina democrática es un capítulo que seguirá mereciendo un tratamiento histórico específico.

Allí se plasmaron la **virtud del acuerdo y el compromiso**, por sobre las diferencias más drásticas; la **capacidad de construir consensos** sobre los principios básicos, las condiciones de ejercicio de los **derechos fundamentales**, el **funcionamiento de las**

instituciones y la posibilidad de **afirmar identidades políticas claras y distintas unas de otras**, disensos marcados, modelos contrapuestos de gobernar el país y de responder a las demandas de su gente.

La deliberación reformista alcanzó el propósito para el que fue convocada al introducir modificaciones que adecuaron el cuerpo normativo al conjunto de necesidades y demandas de este tiempo, resguardando el espíritu, los principios y la parte dogmática de la antigua Constitución de 1853 y recogiendo las enseñanzas de décadas de inestabilidad, atropello y ajuridicidad, para que nunca más ellas se repitieran.

La reforma produjo un **salto espectacular** al dar jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos; al garantizar la igualdad del hombre y la mujer; promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real y de trato y el pleno ejercicio de los derechos humanos, en especial a los niños, mujeres, ancianos y discapacitados; al impulsar un régimen de seguridad social para el niño y la madre; al proteger a toda persona contra cualquier forma de discriminación.

Se trató sin dudas de una **reforma progresista**. Fue, en efecto, un verdadero "ágora", donde **se reivindicó el lugar de la política como diálogo**, como espacio de formación de consensos y disensos, de identidades y de proyectos. Creo que se dio allí, como un capítulo fundamental de la transición democrática iniciada diez años antes, un **ejemplo de autotransformación y aprendizaje**.

Las resistencias ante el cambio, lo recordamos, fueron enormes. También fue grande la tentación de darle un sustento restringido, inmediato o superficial, así como la pretensión de limitar el emprendimiento reformista al carácter de exclusivo instrumento a la medida de ambiciones o intereses sectarios.

Había que lograr un cuidadoso equilibrio para que no se malversara esta aspiración por la que tanto habíamos luchado. Había que evitar que cualquier distorsión pudiera frustrar o desvirtuar la oportunidad histórica que se nos presentaba.

Las más diversas posturas y tradiciones filosófico-jurídicas y políticas se vieron involucradas en una dinámica de intercambio, estudio, cotejo de posiciones y argumentación racional. Ello supuso además un **contraste con el modelo "decisionista" de democracia**, en el que la discusión y el conflicto eran considerados disfunciones y obstáculos para la toma de decisiones, y en el que **no se contemplaban visiones alternativas al discurso único del neoliberalismo**. Por el contrario, se vivió una **aproximación a un modelo deliberativo de democracia**, capaz de incorporar el disenso y el debate como atributos y la participación y el compromiso como requisitos de la decisión justa y de su implementación satisfactoria.

Alcanzamos una Carta Magna que significó, además de un reaseguro de la convivencia pluralista, una **carta de derechos y mandatos para trabajar hacia el futuro** con nuestras ideas, proyectos y programas en pos de una sociedad mejor.

A diez años de la reforma constitucional, y luego de superar las tremendas crisis y verdaderas catástrofes gubernamentales, económicas y sociales que sufrimos en los últimos años (en las que tanto tuvo que ver el atolladero al que nos llevó una década hegemonizada por el modelo neoliberal y una democracia delegativa que debilitó y desestructuró a la sociedad), me permito sostener algunas cosas más.

La primera es que logramos una reforma progresista que con el tiempo comenzó a reconocerse en los hechos y en los dichos. La segunda es que esa reforma, contra la mayoría de las opiniones escépticas de entonces, **hizo posible instituciones más flexibles y perdurables** y permitió trazar líneas de fuerza destinadas a trascender el

horizonte de un gobierno y un liderazgo presidencial con límites temporales infranqueables.

Y la tercera es que esa reforma generó una **dinámica positiva en el proceso político** porque instaló la idea de la democracia como deliberación, formación de consensos y disensos y autotransformación institucional y cultural.

Estoy convencido de que la tarea reformista permitió alcanzar una **Constitución más moderna y más justa** para todos los argentinos. Los resultados inmediatos fueron visibles y concretos sólo en algunos de sus puntos principales: la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la elección directa de su jefe de gobierno, la reelegibilidad del Presidente en ejercicio por un período sucesivo único de cuatro años; la elección directa de la fórmula presidencial, con incorporación de la segunda vuelta si no estuviera definida una mayoría clara; la elección directa de los senadores y la inclusión de un tercer senador por la minoría de cada provincia; la creación del Consejo de la Magistratura.

Es cierto que **las limitaciones de los poderes presidenciales no se cumplieron** como lo mandaba la Constitución y que **la figura del jefe de Gabinete fue subalternizada**. Pero es cierto también que ello fue posible porque aquel gobierno mantuvo una mayoría parlamentaria, al menos hasta fines de 1997, y porque luego, la dinámica de las prácticas políticas siguió atada a una cultura arraigadamente presidencialista, hasta el derrumbe del malogrado gobierno de la Alianza, a fines de 2001.

La reforma constitucional, en tal sentido, ha tenido **implementación y cumplimiento parcial**. Todavía no ha dado por completo sus frutos y dejó abiertas materias pendientes de tratamiento legislativo, reglamentación jurídica o implementación política. Entre ellas, cabe mencionar las formas de democracia semidirecta como la consulta popular, la coparticipación federal y la regionalización, la construcción de un renovado y fortalecido sistema de partidos políticos que expresen genuinamente a las distintas trayectorias y afinidades ideológicas y al más amplio espectro social y las nuevas formas de representación colectiva, la defensa de la competencia y la regulación medioambiental, entre otras.

Esto hace de nuestra Constitución reformada una **verdadera plataforma programática** para la agenda de nuestra democracia de cara al siglo XXI. Si aprovechamos las enseñanzas de aquella movilización de energías y encuentro de voluntades que confluyeron en la deliberación constituyente y se plasmaron en la Carta Magna que hoy nos rige, tendremos excelentes posibilidades de que su plena vigencia sirva, efectivamente, para mejorar la vida de la gente, corregir vicios y deformaciones de nuestro sistema político y ampliar los espacios de la ciudadanía dotando a la democracia de capacidad de transformación social y herramientas de desarrollo económico y humano; y para garantizarle a nuestro país posibilidades ciertas de ser una nación solidaria y soberana, con un Estado legítimo y una república democrática moderna, integrada a la región y con capacidad autónoma en el mundo globalizado.

Los cauces para ello fueron trazados y **resistieron las distintas y difíciles pruebas de validación histórica**, de un siglo a otro. Veinte años ininterrumpidos de transición, crisis y consolidación institucional, transformaciones sociales y cambios epocales nos permiten encarar estos desafíos con herramientas teóricas y prácticas, con experiencia y vocación superadora. En definitiva, con una renovada voluntad política colectiva que les tocará a las nuevas camadas de dirigentes políticos saber interpretar y traducir en proyectos, horizontes, utopías y realizaciones colectivas.

CLARIN – 30 de agosto de 2004.