

CAPÍTULO OCTAVO  
LA DEMOCRACIA LOCAL. LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

I. Concepto e importancia . . . . .	381
II. La falta de participación o seudo participación en el municipio totalitario o autocrático . . . . .	383
III. Las formas de participación en el municipio democrático	388
IV. El municipio debe ser escuela de democracia . . . . .	421

## CAPÍTULO OCTAVO

### LA DEMOCRACIA LOCAL. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

#### I. CONCEPTO E IMPORTANCIA

402. La palabra “participar” proviene del latín *participare* y significa “tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella”.<sup>1</sup> Debemos particularizar el concepto en relación a la política. Ésta es “un género de la participación social”, que “se refiere a la conducción de la sociedad política y atañe al Estado”, y “consiste en tomar una parte activa en las decisiones gubernativas y no sólo, de cualquier manera, en el proceso que conduce a adoptar la resolución respectiva”, según lo escrito por Dana Montaña.<sup>2</sup>

Este concepto es propio de la participación “democrática” —dice el catedrático santafesino—,<sup>3</sup> “que reclama el consentimiento, diferente sustancialmente del asentimiento, que es la nota característica de los regímenes autocráticos”. Consideramos de aplicación estas afirmaciones en el municipio, porque la ontología de éste señala como esencial su naturaleza política. Entonces la participación del ciudadano en el municipio es una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa en las decisiones gubernativas correspondientes.

1 *Diccionario de la lengua española*, 19a. ed., 1970, p. 982.

2 *La participación política y sus garantías*, Buenos Aires, Zavalía, 1971, p. 13. Sigue expresando el autor que “consiste en gobernar, no solamente en deliberar o ser consultado. No es un grado de intervención; es la intervención misma, real y decisiva. Es una cuestión de sustancia, no de grado. Participar no es meramente colaborar, adherir, asentir; es consentir; es elegir; es escoger, o sea, realizar una alternativa auténtica” (p. 13).

3 *Idem*.

403. Fijado el concepto de la participación ciudadana, interesa destacar la *importancia* de ella. En este sentido compartimos la apreciación de Adolfo Posada: se trata de un *supuesto* que es, a la vez, *condición* para la solución adecuada del problema del régimen de la ciudad (que es el régimen municipal) y que viene exigido por su índole sociológica.<sup>4</sup>

La afirmación política de ésta (refiriéndose a la ciudad) —expresa el gran maestro español—<sup>5</sup> supone un estado emocional, de vibración colectiva, generador del sentimiento impulsor del régimen: el civismo. El problema de la ciudad moderna es, ante todo, de civismo, y se impone tal problema bajo sus nuevas formas, por el desarrollo del urbanismo, que reclama vigorización y aplicación eficaz del espíritu municipal cívico, o sea, la formación de una conciencia municipal, con la responsabilidad colectiva, merced a la cual el individuo —miembro de la ciudad— se de cuenta de que el régimen de ésta es obra que exige de él una constante vigilancia, una acción de presión, para contribuir a producir una opinión pública local.

404. Se observa que la participación es un rasgo que caracteriza a los regímenes políticos, y como el municipio siempre está inmerso en el orden estatal, es lógico que por razones de subordinación las características principales del régimen político estatal (entre las que se halla la participación) tengan vigencia en las instituciones locales. En tal virtud, al no ser igual la participación en el Estado democrático y en el autocrático, tampoco lo es en el municipio democrático y en el autocrático. En este último caso, o no existe la participación o está limitada al mero asentimiento, pero en modo alguno alcanza los caracteres que antes mencionamos de la participación democrática. Estos asertos se comprueban con el análisis de algunos regímenes autocráticos.

Adoptamos la clasificación de regímenes políticos utilizada, entre otros juristas, por Kelsen, Schmitt, Burdeau, Xifra Heras y Vanossi. Para este último autor, “las concepciones que parten del reconocimiento del pluralismo democrático, apuntan a una armonía de los siguientes puntos, al menos:

a) del Estado y la sociedad;

4 Cfr. *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3a. ed., Madrid, 1927, p. 184.

5 *Idem*.

- b) del liberalismo constitucional con el democratismo constitucional;
- c) de la democracia política y la democracia social;
- d) de la libertad individual, con la seguridad social y la eficiencia gubernamental;
- e) del poder y del control del poder;
- f) de la representación política a través de los partidos políticos y la participación complementaria a través de la acción de los demás grupos;
- g) de la elección y la decisión;
- h) de la centralización y la descentralización;
- i) de la fijeza y el cambio constitucional;
- j) de la normalidad y la normatividad” (“Los partidos políticos y los presupuestos de la democracia”, *La Ley*, t. 1980-D, sección Doctrina, p. 1285).

En cuanto a la conceptualización de los regímenes autocráticos, señala el profesor de Buenos Aires, que “los puntos en común suelen ser en todos los casos:

- a) la dictadura (de grupo, persona, clase, partido, religión, grupo armado, etcétera);
- b) el rechazo del postulado de la separación de los poderes (lo que implica la imposibilidad del control real y efectivo);
- c) la negación del ‘pluralismo’ (ya sea en su despliegue de confrontación de ideas o en su despliegue de interacción de grupos de intereses); y
- d) el desprecio por el ‘garantismo’ (las autocracias siempre subestiman la libertad)” (*op. cit.*, p. 1287).

## II. LA FALTA DE PARTICIPACIÓN O SEUDO PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO TOTALITARIO O AUTOCRÁTICO

405. Afirmado en el poder el *nacionalsocialismo* alemán, fue sustituyendo a los funcionarios locales por aquellos que pertenecían al partido, a la par que prohibió las elecciones municipales y unificó los municipios. Asimismo, introdujo el llamado “principio del caudillaje”, que eliminó el derecho municipal existente.

La nueva regulación se concretó por medio de la ordenanza municipal alemana del 30 de enero de 1935, que estableció, “por primera vez,

un derecho municipal uniforme, material y formal, para todo el Imperio alemán”.<sup>6</sup>

La alusión al barón del Imperio Von Stein y el reconocimiento de una administración municipal ‘bajo responsabilidad propia’ (artículo 1, párrafo 2o.) —dice Otto Gönnerwein—<sup>7</sup> hubieran podido producir la impresión de que el concepto de autonomía administrativa del siglo XIX debía ser la base de la nueva legislación municipal. Sin embargo, junto a la ‘responsabilidad propia’ de los municipios se establecía la necesidad de que su actuación estuviera ‘de acuerdo con las leyes y los objetivos de la política del Estado’. La auténtica autonomía administrativa y el Estado totalitario se excluían mutuamente. Los municipios alemanes —continúa expresando el profesor de Heidelberg— se encontraban ‘uniformados’ y su sumisión sin reservas a la voluntad del Estado se había convertido en la condición previa para que pudieran actuar.

Más adelante escribe este autor:<sup>8</sup>

En el decreto de simplificación administrativa del 28 de agosto de 1939, preparatorio de la guerra, se dijo claramente lo que, de hecho, se aplicaba desde hacía tiempo: que las autoridades hasta entonces dotadas de facultades de inspección tenían facultades para dictar instrucciones a las corporaciones de derecho público hasta aquel momento inspeccionadas. Todas las autoridades municipales fueron claramente servidores sometidos a la administración del Imperio. No se podía hablar ya del poder de decisión de los municipios a través de sus ciudadanos. Evidentemente existían todavía consejos municipales, pero su misión era sólo asesorar al alcalde y ‘hacer comprender a la población las medidas adoptadas’. Para una serie de asuntos se establecía también que el alcalde habría de oír al Consejo. Pero la administración del municipio en sí se desarrollaba ‘bajo la responsabilidad plena y exclusiva del alcalde’. Así, pues, toda forma de organización democrática cedía ante el principio del caudillaje.

6 Gönnerwein, Otto, *Derecho municipal alemán*, España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, p. 35. El autor, que fue profesor de Heidelberg y alcalde mayor y a quien seguimos en este tema, menciona que esta legislación fue aplicada también en los territorios anexados por el nazismo, como Austria, por el reglamento de aplicación del 15 de septiembre de 1938; Sudetes, por disposición del 10 de noviembre de 1938, y en los territorios del Este, por norma del 21 de diciembre de 1940.

7 *Ibidem*, p. 36.

8 *Ibidem*, pp. 36 y 37.

Quienes creemos en la democracia, la libertad y los valores superiores del espíritu no podemos dejar de tener presentes estas sabias palabras de este distinguido profesor alemán:<sup>9</sup> “El nacionalsocialismo dejó tras sí ciudades y aldeas destruidas, pero también devastaciones morales que hicieron que los altos valores éticos de la autonomía administrativa comunal parecieran desaparecidos para siempre”.

Afortunadamente, con el derrumbe del Reich en 1945, comenzó el proceso de democratización en Alemania Federal, que culminó en la Constitución de Bonn, cuyo artículo 28 estableció una “garantía institucional” de la autonomía municipal.

406. Veamos las particularidades de la representación y participación en un régimen autocrático, cual fue el *corporativismo* español. El artículo 85 de la Ley de Régimen Local expresaba que “la designación de los concejales, en todos los ayuntamientos, se verificará por sufragio articulado orgánicamente y a través de las instituciones preponderantes en la vida local y básicas del Estado, la familia, el sindicato y el municipio”.

Dicha fórmula —indica Fernando Albi—<sup>10</sup> se inspira en el artículo 10 del Fuero de los Españoles del 17 de julio de 1945, el cual declara que “todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan”, lo cual ha sido confirmado por el párrafo VIII de la ley del 17 de mayo de 1958 sobre los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional.

Y el artículo 86 de la mencionada Ley de Régimen Local determinaba que:

...los concejales de cada ayuntamiento serán designados por terceras partes, en la siguiente forma: 1o.) por elección de los vecinos cabezas de familia; 2o.) por elección de los organismos sindicales radicantes en el término; 3o.) por elección que harán los concejales representantes de los dos grupos anteriores entre vecinos miembros de las entidades económicas, culturales y profesionales, radicadas en el término, o si éstas no existiesen, entre vecinos de reconocido prestigio en la localidad.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>10</sup> “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, año XXV, núm. 150, noviembre-diciembre de 1966, p. 825.

Queda así expuesta la participación propia del corporativismo, que con una concepción antiliberal, considera al hombre por lo que “hace” y lo valora por eso únicamente, como acertadamente lo sintetiza Vanossi.<sup>11</sup>

407. También debemos hacer algunas referencias a las autocracias *comunistas*. Estos regímenes parten de una concepción antagónica al Estado de derecho. Malisky, en su obra *El derecho público soviético*, expresa:

No afirmamos que sea nuestro Estado un Estado de derecho en donde el funcionamiento de los poderes públicos y, sobre todo, del Poder Legislativo, esté ligado a normas abstractas, a un derecho supremo. Afirmamos que el derecho emana del Estado, que es creado por sus órganos, pero que no está superpuesto a él. En oposición al Estado burgués, el Estado soviético es un Estado libre, es decir, que sus propias reglas o mandatos son provisionales y no lo comprometen en nada. El legislador no está comprometido ni limitado, ni por una norma material, ni por un órgano, ni por exigencias formales.<sup>12</sup>

Otro de los principios esenciales del constitucionalismo de Occidente, el relacionado con el carácter de los derechos humanos, es considerado como prejuicio burgués. El autor citado, luego de rechazar la naturaleza primaria de la libertad personal, dice que “las libertades individuales no se *conceden* al individuo por la sola razón de que se haya tomado el trabajo de nacer, sino para cumplir una función social”.<sup>13</sup> Baste esto para señalar la presencia ominosa del Estado totalitario, que reduce al hombre a mero engranaje de este gigantesco Leviatán.

Institucionalmente la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas contaba con: 1) territorios y regiones; 2) regiones autónomas; 3) áreas; 4) distritos; 5) ciudades; y 6) localidades rurales según lo dispuesto por el artículo 95 de la Constitución de Stalin.

Refiriéndose a los gobiernos locales en dicha época, Rubio Llorente<sup>14</sup> indica que “el distrito es, pues, actualmente, la unidad administrativa fundamental de la Unión Soviética, cuyo territorio se encuentra en su

11 *Op. cit.*, p. 1296.

12 *El derecho público soviético*, p. 127, *cit.* por Szczerba, K. y Von Schelting, A., *L'État et le droit soviétique*, del vol. *La science politique contemporaine*, publicación 427 de la Unesco, Lieja, 1950, según cita de Rubio Llorente, F., “Notas sobre el derecho local soviético”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 89, año 1956, p. 691.

13 *Op. cit.*, p. 94, citado por F. Rubio Llorente, *ibidem*, p. 691.

14 Rubio Llorente, p. 694.

totalidad enmarcado en esta circunscripción de la que sólo escapan algunas ciudades”. De los principios fundamentales de la administración rusa, el

...particularmente importante, respecto de la administración local —señala el autor español—<sup>15</sup> es el llamado “centralismo democrático”... Expresión de este centralismo democrático es la organización del Estado soviético como federación de *soviets*, la incondicionada obligatoriedad de las decisiones del órgano superior para el inferior y, sobre todo, el sistema llamado de la “doble subordinación”, según el cual los órganos locales están sujetos a una doble forma: a) vertical, de abajo a arriba, que tiende a conseguir la uniformidad en el trabajo de todos los órganos locales del mismo tipo y el ejercicio de su actividad con arreglo a un plan único; b) horizontal, al *soviet* local, con el fin de dar al aparato estatal una estrecha ligazón con el pueblo e impedir su burocratización. Realmente sólo este último modo de subordinación es característico del sistema y resulta impuesto por los postulados teóricos de la doctrina comunista.

Y efectuando un juicio de valor sobre este llamado principio del centralismo democrático, continuaba:

Su efectividad práctica, sin embargo, parece bastante dudosa, tanto por la existencia de dependencias locales de los ministerios de la Unión y de las repúblicas, sujetas únicamente a los organismos centrales, como por el hecho de que los *soviets* están absolutamente controlados por el partido, que tiene una organización rígidamente centralista.

Asoma así otro rasgo del Estado totalitario: el partido único, donde reside verdaderamente el poder.<sup>16</sup>

En Rusia, sólo por medio del partido se podía ingresar a los *soviets*, que eran los órganos de autoridad de cada una de las divisiones institucionales y administrativas antes mencionadas.

15 *Ibidem*, p. 694. Los principios fundamentales de la administración soviética son, para el autor, siguiendo a Studenikin, la participación de las masas en ella, la igualdad de las nacionalidades, el centralismo democrático y la contabilidad y planificación socialistas.

16 Así lo dicen expresamente, v. gr., la Constitución de Rumania, de 1965, en su artículo 31: “En la República socialista de Rumania el partido comunista rumano es la fuerza política dirigente de toda la sociedad”; y la de Argelia, de 1963, en su artículo 23: “El Frente de Liberación Nacional es el único partido de vanguardia en Argelia”.

Con esta revista queda confirmada la opinión que sostuvimos sobre la imposibilidad de una participación como la inicialmente definida, en los regímenes autocráticos.

### III. LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO DEMOCRÁTICO

Seguidamente veremos las distintas formas de participación en el municipio democrático y, en particular, las referiremos al régimen municipal argentino.

#### 1. *La elección de las autoridades locales*

408. Sin lugar a dudas, la más clara explicitación de la participación política en el municipio democrático consiste en el carácter electivo de las autoridades comunales. Burdeau expresó que “puede afirmarse que la historia de la democracia está incluida en la evolución de los procedimientos de representación”, frase demostrativa de la íntima conexión entre democracia y representación, ya que siendo casi imposible la democracia directa, fue a lo largo de la historia perfeccionándose el sistema de representación, para la vigencia de la democracia en su forma indirecta. Por eso el fundamento de la legitimidad democrática está en la voluntad popular, manifestada por medio del sufragio. “La raíz de todo sistema democrático es el sufragio —decía Esteban Echeverría—.<sup>17</sup> Cortad esa raíz, aniquilad el sufragio, y no hay pueblo ni instituciones populares: habrá cuando más, oligarquía, aristocracia, despotismo monárquico o republicano”.

409. En nuestro país, el artículo 5o. de la Constitución nacional ha instituido las “repúblicas representativas” municipales, conforme a la interpretación de Korn Villafañe, y en consecuencia, el origen electivo de las autoridades locales es un rasgo fundamental del régimen municipal argentino. Todos los miembros de los concejos deliberantes deben ser electos directamente por el pueblo, de la misma manera que los intendentes municipales. Allí también nos remitimos para el análisis del derecho electoral activo y del pasivo, donde se destacan como tendencias

17 “Ojeada retrospectiva sobre el movimiento intelectual en el Río de la Plata desde el año 37”, *Dogma socialista*, Universidad Nacional de La Plata, pp. 96 y 97.

el voto universal, secreto, igualitario y obligatorio y la posibilidad de la participación de los extranjeros.

## 2. *Los partidos políticos*

410. Otro rasgo esencial del municipio democrático consiste en la existencia de partidos políticos. “Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos —dijo Kelsen—. <sup>18</sup> La democracia necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos”. No nos detendremos en la teoría de los partidos políticos, propia de la ciencia política y del derecho constitucional, pero sin duda ella es aplicable a esta parte del derecho municipal político y muestra las profundas conexiones del derecho municipal con dichas ciencias.

Sólo señalaremos algunos aspectos de los partidos políticos en la vida municipal. En primer lugar, lo relacionado con las *funciones* de ellos, clasificadas, según Linares Quintana, <sup>19</sup> en: *a)* formulación de políticas; *b)* designación de candidatos para los cargos públicos electivos; *c)* conducción y crítica del gobierno; *d)* educación política del pueblo; *e)* servir de intermediario entre los ciudadanos y el gobierno; *f)* mantenimiento de la unidad en el gobierno; y *g)* desarrollo y mantenimiento de la unidad nacional.

Estas funciones, en mayor o menor medida, según el desarrollo político y las particularidades locales, en general se cumplen en los municipios democráticos, por oposición a los municipios autocráticos, en los cuales la existencia del partido único constituye el símbolo definitorio del totalitarismo.

Las funciones antes mencionadas pueden ser sintetizadas en el objetivo más alto que deben perseguir los partidos políticos locales: el de vigorizar el espíritu municipal cívico, sobre el cual recordamos las enseñanzas de Posada.

Esta suprema misión de educación cívica de los partidos políticos será desempeñada de distinta forma según la clase y dimensión de los municipios. En las grandes urbes deberá lucharse contra los sentimientos de anomia y despersonalización que impiden la participación, y en las pequeñas localidades contra la egoísta política de parroquia. De todas

18 *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1934, p. 22.

19 *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Alfa, 1960, t. 7, pp. 566-573.

maneras, lo importante, lo trascendente, será el lograr una vida local intensa, para que los ciudadanos ejerciten sus virtudes cívicas y se formen en la democracia como estilo de vida. ¡Qué cierta nos parece la aseveración de Joaquín V. González de que el municipio es el primer teatro en que los hombres ejercen sus derechos!

411. Un aspecto que merece estudio más detenido es el de la *influencia de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales*, que varía según las modalidades de cada país. En los *Estados Unidos* el tema ha sido debatido entre los autores de ciencia política, llegándose a distintas conclusiones. El profesor Penniman opina que “las campañas electorales nacionales están ligadas a la experiencia del batallar en las lides locales. La democracia no puede vivir sin partidos políticos y los partidos políticos no pueden recluirse en la estratósfera.

“El problema de nuestros partidos políticos no está en su intervención en los asuntos locales, sino en que la falta de contacto con los asuntos locales priva a sus representantes de un ideario y de una actuación nacional”.<sup>20</sup> El profesor Morgan, en cambio, describía las condiciones de Minneapolis a mediados de siglo, como propicias para la intervención ciudadana en razón de la inexistencia de partidos nacionales que actuaran a nivel local, situación que luego, en opinión del autor, ha cambiado, porque “las campañas, si bien están organizadas por asociaciones voluntarias que apoyan a los candidatos espontáneos, están respaldadas por los partidos políticos, los cuales no designan candidatos, sino que los apoyan, a veces de forma descarada”.<sup>21</sup>

La vinculación entre los partidos nacionales y los asuntos locales se daban hasta mediados de 1950 por la existencia de los caciques (*boss*), personajes que dominaban las ciudades y que desempeñaron un papel negativo en los municipios, según las opiniones de los profesores Schattschneider<sup>22</sup> y Phillips.<sup>23</sup> Fiorello La Guardia, el famoso alcalde de Nueva York, decía al respecto:

20 *Sait's American parties and Elections*, 5a. ed., Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1952, p. 207.

21 “City Politics: Free Style”, *National Municipal Review*, vol XXXVIII, noviembre de 1949, p. 487.

22 *Party Government*, Nueva York, Farrar and Rinehart, 1942, p. 183.

23 *Régimen y administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1963, t. I, pp. 245 y ss.

No existe el buen cacique. Si es bueno, no es cacique, y si es cacique, no es bueno. Hemos tenido caciques políticos en este país durante más de cien años: pero la historia no nos ofrece aún la figura de un cacique que prestase servicios útiles a su patria, que fuese escrupuloso con el dinero de los contribuyentes, que apoyase tan sólo a los aspirantes a empleos públicos cuando fuesen competentes, honestos, idóneos, que fuese altruista y se entregase totalmente a la comunidad. La historia del caciquismo es una historia sórdida. El cacique es innecesario, además de dañino. Existe aún por inercia, pero sus días están contados. No hoy ni quizás mañana, pero de aquí a diez años (esto se escribía en 1947) el cacique habrá pasado a ser un triste recuerdo.<sup>24</sup>

Pero dicha situación tendió a desaparecer, sin que por ello dejaran de tener influencia los partidos nacionales. Sin embargo, la mayor parte de los municipios americanos de más de cinco mil habitantes, según datos del profesor Phillips de 1960,<sup>25</sup> realizan las elecciones locales sin partidismo político, pese a que se manifiesta con vigor a nivel estatal. En tres de las cinco ciudades norteamericanas de más de un millón de habitantes, Chicago, Detroit y Los Ángeles, y en ocho de las doce comprendidas entre quinientos mil y el millón de habitantes, las elecciones municipales estaban exentas de matiz partidista, según lo expresa este último autor, quien agrega que también ocurre algo similar en la elección de concejales y alcaldes del 70% de las doscientas cuarenta y una ciudades que exceden los cincuenta mil habitantes.

Para llegar a este resultado de separación entre la política nacional y la local, se han empleado dos fórmulas principales, dice Phillips: “la primera consiste en celebrar las elecciones locales en años que no corresponden elecciones más generales; la segunda, en la ausencia de los partidos políticos de las elecciones locales”.<sup>26</sup>

Pero esta definición de las elecciones locales sin la presencia de los partidos nacionales ha producido, conforme lo señala el profesor Morgan,<sup>27</sup> el siguiente resultado: “el triunfo va a parar a grupos de presión como los sindicatos, asociaciones de empresas, etc., y no a las organizaciones locales de los partidos nacionales”. Esta circunstancia, que Phillips conceptúa negativa por cuanto los intereses de los grupos no son

24 “Bosses are Bunk”, *The Atlantic Monthly*, vol. CLXXX, julio de 1947, pp. 21-24.

25 Phillips, *op. cit.*, p. 239.

26 *Ibidem*, p. 243.

27 *Op. cit.*, pp. 486 y 487.

los de la comunidad, se ve particularmente acentuada por la inmensa cantidad de *lobbies* y grupos de presión en los Estados Unidos.

“Siendo tantos y tan variados —dice el autor—<sup>28</sup> no puede hacerse una clasificación de los grupos de presión que sea plenamente satisfactoria y aun menos que abarque todos estos grupos. Las categorías de grupos de presión más relevantes son los tres grandes de las organizaciones empresariales, agrícolas y de trabajadores. Vienen a continuación las corporaciones profesionales, las organizaciones de veteranos, los racistas y nacionalistas, las religiosas y las que Mckean llama «reformistas», toda una muchedumbre de organizaciones y asociaciones heterogéneas. En estos grupos se comprenderían casi todos los que ejercen alguna influencia en la esfera local. También cabría mencionar, a este nivel, las asociaciones de contribuyentes, los comités de ciudadanos, las sociedades de estudios municipales, la Liga Municipal Nacional, la Liga de Mujeres Votantes, los consejos planificadores de ciudadanos, las asociaciones locales de vivienda y muchos más, demasiado numerosos para ser citados aquí.

Estos grupos de presión tienen distintas formas de actuación que van desde la inclusión de “quinta columna” en los concejos mediante concejales que representen sus intereses, hasta la utilización del soborno y demás medidas corruptoras, pero en general actúan habitualmente en forma pragmática y oportunista para satisfacer sus fines. En consecuencia, si en las décadas anteriores hubo que luchar contra los caciques y el “*spoils system*”, actualmente hay que hacerlo contra el accionar interesado de los grupos de presión. Después de mencionar una serie de medidas en tal sentido, expresa el profesor Phillips,<sup>29</sup> catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Pennsylvania: “Por último, si se desea controlar eficazmente la influencia que los grupos de presión tienen en la política y en la administración, es preciso que los partidos políticos, incluyendo las facciones municipales, asuman la responsabilidad de muchas de las funciones que hoy descansan en buena parte entre las manos de los grupos de presión. Lo primero que han de modificar los partidos son sus postulados políticos, limpiándolos de generalidades sin sentido y sustituyéndolas por tomas de posición explícitas respecto de materias controvertidas.

Los partidos principales han de imponer a sus miembros, especialmente a los que ocupan cargos públicos electivos, una disciplina más rígida que permita al electorado tener confianza en sus promesas. Es ne-

28 Phillips, *op. cit.*, p. 256.

29 *Ibidem*, pp. 259 y 260.

cesario un mayor desarrollo de los partidos políticos o de las organizaciones rivales locales, que presenten a los electores una auténtica variedad de soluciones y de candidatos.

En este sentido, una mayor vida política local permitiría reducir en gran medida el poder y la influencia de los grupos de presión en las administraciones municipales. El problema de los grupos de presión y del gobierno por minorías es el más apremiante de todos los problemas que se plantean en cualquier nivel político. Los científicos y los políticos de talla han de combatirlo con más eficacia de la conseguida hasta la fecha si se desea la supervivencia de la democracia representativa bajo formas más o menos similares a la actual”.

Hemos efectuado esta larga cita por el alto valor de sus afirmaciones y porque pueden servir a todo municipio democrático.

412. Veamos lo que ocurre en *Francia*. Allí, las elecciones municipales se hacen cada seis años, el mismo día de mayo, no teniendo lugar ninguna dentro del periodo, salvo casos excepcionales. “El carácter nacional que otorga importancia a las elecciones municipales en Francia se deriva del hecho de celebrarse el mismo día en todo el territorio” —expresa Brian Chapman—,<sup>30</sup> quien agrega:

El lugar que ocupan los partidos políticos nacionales, el desarrollo de sus organizaciones y la fuerza de penetración de su palabra han contribuido a deformar un tanto los problemas que tienen ante sí los electorados locales. Obsérvese que esta distorsión es, de todos modos, mucho menos perceptible que en Gran Bretaña.

En principio, las campañas electorales se hacen sin las etiquetas nacionales, pero realmente, tanto las cuestiones como las personalidades locales tienen en ellas gran importancia. Las personalidades no indican su filiación partidista, sino cuando han de precisar su orientación política.

Más adelante el autor expresa que resulta imposible enunciar una ley general sobre la política local francesa. “Sería inexacto —dice—<sup>31</sup> atribuir rasgos característicos a cada municipio; antes bien, un estudio detallado revelaría que en las elecciones municipales el elemento ‘nacional’

30 *La administración local en Francia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1962, pp. 33 y 34.

31 *Ibidem*, p. 34.

desaparece con frecuencia ante problemas de interés local o ante costumbres regionales”.

Asimismo, señala otras reglas: 1) las cuestiones nacionales tienen más importancia en los municipios urbanos que en los rurales, pues “la vida industrial y social favorece la formación de grupos coherentes y brinda ventajas a las organizaciones de los partidos a expensas de los individuos”;<sup>32</sup> 2) en los municipios pequeños es notable la influencia de los candidatos, pues “incluso cuando se utilizan etiquetas de partidos nacionales, lo cual es frecuente, los temas en torno a los cuales se mueve la campaña electoral son, a menudo, de un estilo personalista”;<sup>33</sup> 3) en gran número de municipios “no hay ninguna lucha política, en el sentido normal que suele darse a esta expresión: hay listas que se presentan por la ‘agrupación de defensa de intereses municipales’ o con nombres semejantes, de carácter apolítico; listas que suelen ser reelegidas”.<sup>34</sup> 4) la elección del alcalde, de modo distinto de como sucede en Inglaterra, es el resultado de acuerdos políticos, en cuya razón no siempre aquél corresponde al partido que tiene mayoría en el Concejo. En este sentido, mucho influye el prestigio personal y la posición de los alcaldes en la política nacional. De ahí el autor deduce otra importante particularidad de la política local francesa, ya que ésta suele “ser considerada como una etapa natural e indispensable de una carrera política nacional”.<sup>35</sup>

Es muy significativo comprobar —decía en su obra que data de 1955— que más de un tercio de los actuales senadores son alcaldes y que la mayor parte de los ministros en ejercicio han conservado lazos muy estrechos con la administración local. Esta actividad, sumamente sana en principio, tiene una influencia doblemente desdichada sobre la política nacional. Porque, por una parte, las cuestiones de interés local adquieren demasiada importancia ante los ojos de cada diputado para que éstos se arriesguen a perder el favor de su electorado al asumir responsabilidades legislativas de ámbito nacional. Por otra parte, la formación de nuevos cuadros de jóvenes políticos se retrasa considerablemente, pues la influencia local sólo depende de la antigüedad y difícilmente puede adquirirse sin un largo combate entre la ambición y los prejuicios.<sup>36</sup>

32 *Ibidem*, p. 35.

33 *Ibidem*, pp. 35 y 36.

34 *Ibidem*, p. 36.

35 *Ibidem*, p. 38.

36 *Idem*.

413. En relación a *Alemania Federal*, Otto Gönnerwein, catedrático de Heidelberg, opina que “en general todo partido político que forma parte de los parlamentos, de los Estados o de la Dieta Federal, presenta también sus candidatos a las elecciones municipales. Y están especialmente preparados para ello, porque poseen una organización duradera y pueden propagar e imponer sus ideas político-comunales de forma prometedora”.<sup>37</sup>

Sin embargo, estos partidos no llegan a dominar totalmente en ninguna parte la política local, ante la existencia de pequeños partidos políticos, *Splitterparteien* (ramas o grupos secesionistas), que tienen en las elecciones municipales mayores posibilidades de éxito que en las estatales o federales. Además —agrega el autor—,<sup>38</sup> la vida municipal favorece el accionar de ciertas “asociaciones de electores puramente locales”, llamadas *Rathausparteien*, que colocan

...en primer plano de su programa la solución de algún problema especial (política industrial, defensa de los intereses de los inquilinos o de los propietarios, reivindicaciones de las amas de casa, etcétera), sin que adopten postura alguna frente a los problemas de la política federal o del Estado, ni pueden calificarse dentro de la izquierda o de la derecha.

Los reglamentos de las representaciones municipales —expresa finalmente el profesor alemán—<sup>39</sup> tienen muy en cuenta las concepciones y las exigencias de un moderno Estado de partidos. En tal sentido, puede decirse que las representaciones municipales de las grandes ciudades son verdaderos parlamentos. Pero también en las ciudades medias e incluso en los pueblos grandes aparecen los partidos como fracciones en el seno de la representación municipal. Junto a ellas, aparecen otras fracciones de asociaciones libres de electores que han de ser equiparadas también en este aspecto a los partidos políticos.

Con esta rápida revista queda evidenciada la importancia que la actuación de los partidos políticos tiene en la vida local en las grandes democracias occidentales. El Estado de partidos, consubstancial a la democracia moderna también tiene vigencia en el orden comunal, y como se ha visto en alguno de los casos mencionados, muchos de los proble-

37 *Derecho municipal alemán, cit.*, p. 358.

38 *Ibidem*, pp. 358 y 359.

39 *Ibidem*, p. 362.

mas de los otros niveles estatales también se presentan en el gobierno municipal. Puede afirmarse *mutatis mutandis* la aseveración de Kelsen, que no se puede concebir al municipio democrático sin la existencia de partidos políticos, sean éstos nacionales o propiamente locales. Los partidos políticos son esenciales para la búsqueda del bien común local y para el desarrollo del espíritu municipal cívico, y cuando ellos se debilitan, aparecen en la vida local —como en el caso norteamericano—, con toda intensidad, los grupos de presión, que buscan satisfacer sus intereses parciales, por toda clase de medios.

414. Por último, efectuaremos algunas referencias al régimen municipal *argentino*. En cuanto a los aspectos *normativos*, apreciamos que los partidos políticos, ahora han sido reconocidos expresamente en la Constitución nacional, en el artículo 38, luego de la reforma de 1994, y en varias Constituciones provinciales, e incluso para el orden local, como lo hacen las leyes supremas de Chaco, en su artículo 188, Córdoba, en su artículo 183, y Corrientes, en su artículo 162. En algunas leyes orgánicas municipales existen normas que reconocen el papel de los partidos en las representaciones electivas municipales, como, *v. gr.*, en la 55 de Chubut, artículo 19, inciso *c*; 3001, de Entre Ríos, artículo 53; 162, de Formosa, artículos 11 y 14; 1079, de Mendoza, artículos 39 y 40, y 55, de Santa Cruz, artículo 20.

En el orden de la *realidad* pensamos que los partidos políticos no han podido cumplir satisfactoriamente sus importantes misiones por una serie de razones, vinculadas estrechamente al funcionamiento del régimen político. En efecto, las fracturas institucionales provocadas a partir de 1930, impidieron la vigencia de las instituciones representativas, llegándose, como en 1966, incluso hasta la disolución de los partidos políticos. Además, ellos no fueron ajenos a las grandes y muchas veces dolorosas vicisitudes de la política nacional, signada por los desencuentros. Piénsese que si Joaquín V. González a principios de siglo dijo que la “ley del odio” era la que había regido nuestros primeros cien años de vida política, difícil es creer que en los años de este siglo pudo haberse modificado dicho aserto. Débese también señalar la escasa cultura cívica que impidió el desarrollo y fortalecimiento de los partidos. En una palabra, a la anormal vigencia de la democracia, del Estado de derecho y del espíritu y letras constitucionales no podía corresponder sino un funcionamiento de los partidos de igual carácter.

Por eso, los epígonos del autoritarismo y del totalitarismo hicieron escuchar su prédica contra los partidos políticos, sabiendo que así atentaban directamente contra la democracia.

La vida local en nuestro país dista mucho de lo deseable; a lo anterior se suma el proceso de desfederalización, que llevó consigo el de desmunicipalización y, en consecuencia, existe una notoria carencia de política “municipal” y aun “provincial”. A este proceso de centralización no pudieron escapar los partidos políticos nacionales, que además sintieron la influencia carismática de sus líderes y, como resultado, no siempre dedicaron al gran tema municipal la importancia que realmente tiene.

De todas maneras, la influencia de los partidos nacionales en las elecciones locales es decisiva. Ésta es total en los grandes municipios, disminuyendo en los medianos y pequeños. Sobre todo en estos últimos, pesan a veces los personalismos, según se advierte en la existencia de algunos partidos vecinales.

George Vedel, destacado publicista francés, ha expresado que así como no se puede concebir la democracia sin partidos políticos, ella puede perecer a causa de ellos. Estas inquietantes palabras —más allá de que consideremos que la democracia avanza en el mundo— nos indican la extraordinaria responsabilidad de los partidos.

Tampoco podemos desconocer —sobre todo en nuestro país— que estas agrupaciones atraviesan un preocupante grado de falta de credibilidad, según lo indica una mera observación de la realidad.

Por ello, estamos convencidos acerca de la imperiosa necesidad de impulsar una reforma política, que comprenda distintos aspectos como, *v. gr.*, selección de candidatos; sistemas electorales, formación y capacitación de dirigentes y militantes y especialmente de la juventud; constitución de equipos interdisciplinarios para formular propuestas, etcétera, con el claro objetivo de fortalecer, modernizar y oxigenar los partidos políticos.

En esta tarea la mayor responsabilidad la tienen los dirigentes políticos, que deben procurar el equilibrio entre la ética de la “convicción” y la de la “responsabilidad”, como distinguía Max Weber, quien además les exigía cumplir con los requisitos de vocación, capacidad, dedicación e intuición.

Agregamos a dichos requisitos del buen político, el ser “docente”, pero no sólo por medio de las palabras, sino principalmente por los ejemplos de una conducta republicana.

Estas cuestiones son de especial importancia para los municipios, no sólo por la politicidad esencial de éstos, sino porque además allí se comienza a ejercer los derechos y a formarse la dirigencia política.<sup>40</sup>

### 3. *Los institutos de democracia directa o semidirecta*

415. La democracia puede ser directa o indirecta o representativa. En la primera, el pueblo en forma inmediata ejerce las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. Tuvo su expresión más pura y elevada en el siglo V antes de Cristo, llamado de Pericles en la antigüedad clásica de la inmortal Atenas. Durante la Edad Media vivió en los concejos abiertos de España, sobre todo en los municipios de León y Castilla, llegando hasta nuestros días en pequeñas aldeas montañosas de León y Asturias.<sup>41</sup>

Hoy subsiste en cinco cantones suizos<sup>42</sup> además de los siguientes casos: en la *Parish meeting* (reunión parroquial) inglesa y en las pequeñas aldeas españolas a que hacíamos referencia, según lo expresa Albi. Este autor<sup>43</sup> señala que todavía está prevista la institución del “cabildo abierto” en las legislaciones de Guatemala, Costa Rica y algunos estados de Venezuela y México.

40 En torno de esta preocupación, y con el objetivo de ampliar la participación política y oxigenar los partidos, la Convención Constituyente Municipal de la ciudad de Córdoba consagró en la Carta Orgánica tres institutos: a) la ampliación del padrón electoral por el voto facultativo de los menores entre dieciséis y dieciocho años (artículo 124); b) las internas abiertas como modo de seleccionar los candidatos (artículo 134); y c) el voto de preferencia de los electores en las listas partidarias de concejales o convencionales (artículo 133).

Asimismo, prescribió en el artículo 141: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales de la democracia local. El municipio reconoce y garantiza su libre creación, organización y funcionamiento dentro de su ámbito, siempre que sustenten y respeten los principios representativos, republicanos, democráticos y participativos establecidos por las Constituciones de la nación, de la provincia y de esta carta orgánica. Sólo a ellos compete postular candidatos para cargos electivos municipales.

Los partidos políticos que actúen en el ámbito municipal deben dar publicidad del origen y destino de sus fondos y plataformas electorales en los términos en que la ordenanza lo determine”.

41 Cfr. Albi, *op. cit.*, p. 389. Enrique Orduña Rebollo, en un libro reciente muy documentado, demuestra la vigencia de la democracia directa en España, en 797 pequeños municipios, con la modalidad de los concejos y cabildos abiertos (*Democracia directa municipal. Concejos y cabildos abiertos*, Madrid, Cívitas, 1994).

42 Cfr. Liebeskind, Amadeo, “Raíz y evolución de las instituciones políticas suizas”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, año 1951, núm. 56, pp. 220 y 221.

43 *Op. cit.*, pp. 389-391.

416. La complejidad de los problemas sociales y políticos y el gigantesco aumento de la población hizo imposible el ejercicio de la democracia directa, surgiendo la indirecta o representativa, en que el pueblo ejerce las funciones antes mencionadas por medio de sus representantes. Este sistema es el que rige modernamente; en consecuencia, el problema de la representación política asume especial trascendencia para la ciencia política y el derecho público. Sin embargo, para responder a las críticas y deficiencias de la democracia indirecta fueron instituyéndose “procedimientos de gobierno directo del pueblo, inseparablemente unidos al gobierno representativo”, que han nacido “por diversas causas y con distintas finalidades, para complementarlo y mejorarlo”, según lo expresa Salvador Dana Montaña.<sup>44</sup>

Consisten en el reconocimiento al electorado de ciertas facultades que antes correspondían exclusivamente a los órganos representativos, y por dicha razón reciben la designación de instituciones de democracia directa o semidirecta. Su fundamento no es otro que la afirmación de los principios democráticos y el perfeccionamiento técnico de ellos.

Son “actos o procedimientos, de democracia directa o pura y, por tanto, la forma de gobierno y medio de control, directo, popular, de los órganos y agentes gubernativos, que señalan una etapa en el proceso de democratización de las instituciones políticas y que constituyen verdaderas formas mixtas de gobierno”, en el concepto del profesor del Litoral.<sup>45</sup>

Entre las formas de la democracia directa o semidirecta cabe mencionar: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el veto popular, la consulta popular, la revocatoria o *recall*, la *landsgemeinde* o asamblea de hombres libres y la opción local.<sup>46</sup>

Pero los más difundidos en el ámbito local, y en los cuales nos detendremos, son el referéndum, la iniciativa y la revocatoria o *recall*.

417. El referéndum es, según Linares Quintana,<sup>47</sup> “el derecho del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, aceptando o rechazando, por medio del sufragio, las resoluciones de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos”.

44 *Teoría general del Estado*, Venezuela, Universidad de Carabobo, 1963, p. 236.

45 *Idem*.

46 *Cfr.* Salvador Dana Montaña, *ibidem*, pp. 239-247, a quien nos remitimos para los antecedentes, concepto y vigencia de dichos institutos.

47 *Gobierno y administración de la República argentina*, t. 1, pp. 56 y 57.

Tuvo su origen en el siglo XV en Suiza, adquiriendo gran importancia con motivo de las guerras religiosas, cuando se consultaba a los hombres mayores de catorce años sobre enrolamiento de mercenarios, alianzas con Estados extranjeros, celibato de los sacerdotes, artículos de fe y defensa de la Reforma.<sup>48</sup>

Fueron luego los Estados Unidos quienes en varias Constituciones estatales (California, Iowa, Nebraska y South Dakota), en el siglo XIX, estatuyeron su vigencia, y San Francisco en 1899, la primera gran ciudad que lo adoptó. Resultó una forma popular de influir en el gobierno local después de 1907, cuando Des Moines aplicó al sistema de comisión los institutos de la iniciativa y el referéndum, extendiéndoselos también al otro sistema de eficacia, o sea, el del gerente.

Aunque estos instrumentos están difundidos en la legislación norteamericana, en general han tenido moderada aplicación, según la opinión de Austin F. Macdonald,<sup>49</sup> salvo el caso atípico de San Francisco, ya que desde 1932 se ha pedido la aprobación de más de ciento cincuenta disposiciones legales, con el máximo ejemplo de la elección de 1952, cuando fueron consultadas veintitrés proposiciones distintas incluidas en la boleta electoral. El promedio por ciudad suele ser de tres a cuatro disposiciones por año.

Veremos seguidamente el desarrollo de esta institución en *Europa*, según el informe del Consejo de Europa, aprobado en Estrasburgo en 1977 y que está publicado en la Colección de Estudios Comunales y Regionales de Europa, número 15. Fuera del caso de Suiza, que merece un análisis especial, se distinguen dos categorías de países:

1. *Aquellos en que ninguna disposición legislativa prevé la organización de referéndum locales*, como Bélgica, Irlanda, los Países Bajos, Suecia, República Federal de Alemania y el Reino Unido. No obstante ello, en Bélgica y los Países Bajos son a veces organizados para conocer la opinión de los ciudadanos sobre un problema de interés común. En Irlanda, las modificaciones de denominación de rutas, barrios y ciudades no pueden ser efectuadas sino con el consentimiento de los cuatro séptimos de los contribuyentes, luego de comicios organizados por las autoridades locales.

48 Cfr. Dana Montaña, *op. cit.*, p. 240.

49 *Gobierno y administración municipal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 284.

En la República Federal de Alemania, conforme a los estatutos comunales de Baden-Württemberg, una mayoría de los dos tercios del Concejo comunal puede recurrir a una consulta popular por un asunto o necesidad importante, pudiendo solicitar dicho derecho también la población. En Suecia, una Comisión de la Democracia Local se hallaba estudiando, según el informe, la forma de introducir este instituto en la legislación municipal.

2. *Los países que tienen prevista la posibilidad de la realización de referéndum locales*, como Francia, Dinamarca, Italia y Luxemburgo. En Francia, tienen lugar para las fusiones de comunas; en Italia para la variación de las circunscripciones comunales y de sus denominaciones; en Dinamarca, por el cierre de una escuela; etcétera. En general, pueden ser organizados a pedido de cierto número de ciudadanos, salvo en Luxemburgo, en que sólo pueden serlo por iniciativa del Concejo Comunal.

3. *Los referéndum locales en Suiza*. Contrariamente a los países precedentemente analizados, en Suiza existe un largo y continuo uso de los referéndum. Este país, que fue la cuna de la institución, es también el que con mayor asiduidad hace uso de ella, lo que no es extraño —agregamos— por ser Suiza una de las más insignes expresiones de la democracia de todos los tiempos. En el cantón de Vaud tienen lugar por año y medio un promedio de doce referéndum, siendo también muy numerosos en otros cantones. El referéndum comunal se inserta en el sistema de democracia directa en vigor en Suiza a nivel federal, cantonal, comunal e, incluso, intercomunal, como en los cantones de Vaud y D'Argovie. Por la forma federal de Estado, la legislación sobre los referéndum varía de cantón a cantón y de comuna a comuna.

Es preciso distinguir los referéndum organizados en las comunas de *estatuto ordinario*, donde todas las decisiones importantes concernientes al gobierno local son tomadas por la Asamblea Comunal, en aplicación de la democracia directa, de aquéllos organizados por las comunas de *estatuto extraordinario*, donde existe un parlamento comunal, obrando en representación de los ciudadanos.

En el primer caso, los referéndum son *facultativos* y proceden de la iniciativa de los ciudadanos sobre un motivo determinado concerniente a la legislación comunal o ciertas decisiones administrativas que conciernen particularmente a las finanzas locales.

En las comunas de estatuto extraordinario, el derecho cantonal de Berna, Saint Gall, Soleure y Zurich, prevé *referéndum obligatorios* por causas de orden constitucional, administrativo o financiero. Sin embargo, en los cantones de Génova, Neuchatel, Vaud —donde el parlamento comunal es la regla— y Tessino, el referéndum comunal es sólo facultativo.

La mayor parte de los cantones regulan análogamente los *referéndum financieros*, en virtud de los cuales el pueblo decide importantes cuestiones, como la determinación del importe de los impuestos, el presupuesto, los gastos e ingresos extraordinarios, etcétera. Así, en ciertos cantones, el referéndum es obligatorio si excede cierto porcentaje fijado legalmente, v. gr. en Zurich, cuando los gastos son superiores a 1.000.000 de francos.

También para el caso de los referéndum facultativos se prevé que la iniciativa de ellos sea *popular*. Esta posibilidad está incluso admitida para los referéndum intercomunales en el cantón de D'Argovie.

El informe llega a la conclusión de que salvo el caso de Suiza, el referéndum local no es utilizado sino raramente y para casos especiales, aunque se observa una ligera tendencia a redescubrir este método de consulta popular.

Sin embargo, esto último es muy difícil de precisar, por cuanto si cabe señalar como factores positivos la existencia de medios técnicos que facilitan el cálculo y análisis de resultados y los *mass media* que difunden lo relativo a los referéndum, no se puede descartar para el futuro la complejidad de los problemas locales, que dificultan que este instituto de democracia semidirecta sea frecuente en el orden local. No obstante ello, el informe termina resaltando el gran interés que el tema reviste para la democracia local.

418. La *iniciativa* a nivel comunal es el derecho de un porcentaje del electorado de someter a la consideración de los órganos deliberativos comunales o directamente a la consulta popular, un proyecto de competencia municipal. La primera forma es la llamada indirecta —por otra parte, la más común—, y la segunda, directa. Su origen también fue suizo, en el derecho cantonal de Vaud, en 1845, y luego recogido por la legislación norteamericana.<sup>50</sup>

50 Cfr. Salvador Dana Montaña, *Teoría general del Estado*, cit., p. 243.

En el mundo hispánico tuvo inserción en las normas de la Constitución de Cuba de 1940 (artículo 219, inciso *c*), y de Panamá de 1946 (artículo 195), además de leyes municipales del Ecuador y Uruguay.<sup>51</sup> El caso argentino lo veremos aparte.

419. La *revocatorio* o “recall” es “el derecho reservado a una fracción del cuerpo electoral, para someter a votación de éste la destitución de un funcionario electivo, o para decidir la anulación de una sentencia judicial relativa a la inconstitucionalidad de una ley”, según la definición de Maurice Battelli.<sup>52</sup>

La revocatoria puede ser de funcionarios electivos o de sentencias judiciales, teniendo aplicación en el orden local la primera clase.

Su origen fue norteamericano, siendo consignado por vez primera en la carta municipal de Los Ángeles en 1903, y de ahí en más, ampliamente difundido y utilizado en la Unión en más de mil doscientas ciudades.<sup>53</sup>

No ocurrió lo propio fuera de los Estados Unidos, señalando Albi como excepciones en el derecho hispánico, alguna legislación mexicana de los estados de Puebla y Michoacán y de la Argentina,<sup>54</sup> que analizaremos seguidamente.

420. La posibilidad de la vigencia de los institutos de democracia directa o semidirecta en el *régimen municipal argentino* —o antes de la reforma constitucional de 1994— exigía la consideración de un primer interrogante: ¿existía compatibilidad entre dichos institutos a nivel municipal y la disposición del artículo 22 de la Constitución nacional?

Para nosotros la respuesta fue afirmativa, por cuanto: 1) al no haber establecido la Constitución nacional, en el artículo 5o., determinada forma de gobierno municipal, podían las Constituciones provinciales instaurar estos institutos; 2) por definición, como lo vimos, estos institutos sirven para complementar el sistema representativo y no para suplantarlo, de tal modo que este sistema que tiene vigencia en el orden local según la interpretación de Korn Villafañe de las “repúblicas representativas municipales”, no implicaba contradicción con aquéllos; y 3) porque aun en el orden federal se podía admitir la compatibilidad de

51 Cfr. Albi, *op. cit.*, pp. 394 y 395.

52 *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparée moderne*, París, 1932, p. 6.

53 Cfr. Macdonald, *op. cit.*, p. 292.

54 Cfr. Albi, *op. cit.*, pp. 395 y 396.

los institutos con el artículo 22, en virtud del artículo 33 de los derechos no enumerados.<sup>55</sup>

Después de la reforma constitucional de 1994, que admitió en el orden federal el ejercicio de la iniciativa popular (artículo 39) y de la consulta popular (artículo 40), consideramos que también fue superado este interrogante y el debate doctrinario al que acabamos de hacer referencia.

421. La *legislación argentina* reconoce ampliamente el ejercicio de estos derechos en el orden municipal. En efecto, así lo establecen las Constituciones provinciales de Catamarca (artículo 247, inciso 3), Córdoba (artículos 183, inciso 4, y 184), Corrientes (artículo 170), Chaco (artículo 204), Chubut (artículo 232), Entre Ríos (artículo 193), Formosa (artículo 183), Misiones (artículo 165), Neuquén (artículo 198), Río Negro (artículo 238), Salta (artículo 172), San Juan (artículo 251, inciso 11), San Luis (artículo 258, inciso 16), Santa Cruz (artículo 145, inciso 4) y Santiago del Estero (artículo 220, inciso 20).

Pero en particular, pensamos destacable en esta materia la *normativa cordobesa*. En cumplimiento del mandato constitucional del artículo 152, incorporado en la sabia reforma de 1923, la legislatura sancionó la Ley 3440, y luego en 1939, previo notable debate, la 3836. Esta Ley fue derogada en 1949, como resultado de la reforma constitucional de dicho año, que imposibilitó los institutos de democracia semidirecta. En 1964 se sancionó la ley 4754, sobre la base de la mencionada 3836, y finalmente, al reglamentarse la cuestión en la vigente Ley Orgánica Municipal 8102, de 1981, se efectuaron algunas modificaciones para facilitar el ejercicio de estos institutos.

Veremos en consecuencia las principales disposiciones de la ley vigente.

Con respecto a la *iniciativa popular* se indica que:

55 Esto último fue sostenido por Bidart Campos, *Derecho constitucional*, Ediar, t. 1, pp. 375 y ss.; Sánchez Viamonte, Carlos, *Derecho constitucional*, Kapelusz, 1945, t. 1, pp. 136-140, y Romero, César Enrique, *Derecho constitucional*, Zavallía, t. 1, p. 234; aunque otros autores pensaron lo contrario, como Linares Quintana, Segundo V., *Gobierno y administración de la República argentina, cit.*, t. 1, p. 59, y Dana Montañón, Salvador, *Teoría general del Estado*, pp. 247 y ss. De todas maneras, aun estos autores, que estimaban incompatibles estos institutos con el artículo 22, postulaban que ello no era aplicable en el ámbito local.

...un número de electores no inferior al 1,5% del total del padrón cívico utilizado en el último comicio municipal podrá proponer al concejo Deliberante o a la Comisión Municipal (porque en el régimen municipal cordobés se puede optar por el gobierno de comisión, explicamos nosotros) la sanción de ordenanzas sobre cualquier asunto de su competencia, salvo los siguientes:

- 1) creación y organización de secretarías;
- 2) presupuesto;
- 3) tributos;
- 4) todo otro asunto que, importando un gasto, no prevea los recursos correspondientes para su atención (artículo 146).

La iniciativa popular deberá *contener*:

a) En el caso de procurar la sanción de una ordenanza, el texto articulado del proyecto; b) en el caso de pretender la derogación de una ordenanza vigente, cita del número de la ordenanza, del artículo o de los incisos afectados; c) en todos los casos, una fundada exposición de motivos; d) los pliegos con firma autenticada de los participantes; e) una nómina de diez firmantes que actuarán como promotores de la iniciativa, debiendo constituir domicilio (artículo 147).

Se establece como *trámite* que “será admitido como proyecto presentado inmediatamente de comprobado que la iniciativa reúne los requisitos exigidos por la presente ley, ordenando el presidente del Concejo Deliberante o Plenario de Comisión su inclusión como asunto entrado, siguiendo el trámite marcado por la Constitución y el Reglamento del Concejo Deliberante o Plenario de la Comisión” (artículo 148).

El *referéndum* puede ser de dos tipos, según esta ley: *obligatorio* y *facultativo*. El primero se produce en los siguientes casos:

Serán sometidos a referéndum obligatorio: 1) las ordenanzas referidas al desmembramiento del territorio de municipios y comunas; 2) las ordenanzas que modifiquen el sistema de gobierno municipal existente; 3) las ordenanzas de concesión de obras y servicios públicos por más de quince años; 4) las ordenanzas que tengan origen en el derecho de iniciativa y que hayan sido presentadas por no menos del 20% del total del padrón cívico utilizado en el último comicio municipal: a) cuando no fueren tratadas por el Concejo Deliberante o la Comisión Municipal dentro del término de un año a contar desde su presentación; b) cuando sancionada

por el Concejo Deliberante, fuere observada por el Departamento Ejecutivo y aquél no insistiese conforme la facultad conferida por el artículo 34 (artículo 150).

El referéndum obligatorio deberá ser requerido indistintamente por el intendente, los concejales o un elector (artículo 154). El referéndum *facultativo* se presenta en los siguientes casos:

Podrán ser sometidas a referéndum facultativo entre otras: *a)* las ordenanzas que afecten el producido de uno o más tributos al producido de una deuda; *b)* las que dispongan la desafectación de los bienes del dominio público; *c)* las que concedan el uso de esta clase de bienes a particulares; *d)* las de obras públicas; *e)* la creación de empresas o sociedades de economía mixta y organismos descentralizados autárquicos; *f)* las que puedan afectar el medio ambiente y calidad de vida (artículo 153).

En estos casos se producirá el referéndum cuando lo promueva el Departamento Ejecutivo, lo disponga una ordenanza o fuese solicitado por no menos del 10% del electorado, dentro del término de quince días hábiles a contar desde la fecha de promulgación de la ordenanza (artículo 152).

Asimismo, se establece que el Departamento Ejecutivo podrá promover el referéndum para la aprobación de sus proyectos que el Concejo Deliberante haya rechazado dos veces. Igualmente podrá hacerlo, dentro de los diez días en que le fuera comunicada la sanción, cuando se trate de una ordenanza observada por el Departamento Ejecutivo y que el Concejo haya insistido en su sanción con los dos tercios de votos (artículo 151).

No se reputa legalmente válida una ordenanza sometida al referéndum hasta tanto no se haya consultado al electorado municipal (artículo 155). Si la ordenanza obtuviera la aprobación del electorado, pasará al Departamento Ejecutivo para su promulgación, no pudiendo ser vetada. También el Departamento Ejecutivo deberá reglamentarla, cuando fuere necesario, dentro del plazo de treinta días a contar desde su promulgación (artículo 150).

Con relación a la *revocatoria popular*, la ley dispone: “El derecho de revocatoria podrá ser promovido por un número de electores municipales no inferior al 10% del total del padrón utilizado en el último comicio

municipal par destituir de sus cargos a uno, varios o a la totalidad de los funcionarios electivos. El pronunciamiento popular estará referido a la confirmación o destitución de los funcionarios sometidos a revocatoria” (artículo 157).

Si para cubrir las vacantes producidas por la revocatoria debiera convocarse a elecciones, no podrán ser candidatos los funcionarios removidos, y quienes resultaren electos en dichos cargos asumirán para completar el periodo (artículo 159).

Los funcionarios electivos podrán ser sometidos a este procedimiento después de transcurrido un año en el desempeño de sus mandatos y siempre que no faltare menos de nueve meses para su expiración. Tampoco podrá intentarse una nueva revocatoria contra el mismo funcionario si no mediere, por lo menos, el término de un año entre una y otra (artículo 160).

Las elecciones para el referéndum y revocatoria son obligatorias (artículo 174) y para que tengan validez “será necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos; se entenderá que el pronunciamiento es negativo si dicha mayoría no se hubiera alcanzado” (artículo 173).

Sobre el *ejercicio de estos derechos* la ley prescribe que

...podrán solicitar a la Junta Electoral que sean sometidos a la firma del electorado pedidos de referéndum y revocatoria, un número de electores no inferior al 3% del padrón utilizado en el último comicio municipal. La Junta concederá un plazo de quince días hábiles a los efectos de completar el total de los porcentajes establecidos en los artículos 152 y 157. Vencido dicho término, si no se lograsen los porcentajes, las actuaciones se archivarán sin más trámite (artículo 162).

La solicitud de referéndum deberá ser presentada con un ejemplar de la ordenanza sancionada y la de revocatoria con sus fundamentos, los que no podrán basarse en vicios relativos a la elección de los funcionarios cuya revocatoria se pretende (artículo 163).

De la solicitud de revocatoria se correrá *vista* al funcionario afectado, quien deberá contestar en el plazo de cinco días hábiles. La solicitud y la respuesta, o la falta de ésta, se darán a conocer al electorado junto con el decreto de convocatoria al acto eleccionario (artículo 164).

La Ley Orgánica Municipal 8102 también ordena otros aspectos vinculados al ejercicio de estos derechos, pero consideramos suficiente el

desarrollo efectuado, sobre esta legislación, que valoramos como paradigmática en el derecho argentino.<sup>56</sup>

#### 4. *Los centros, juntas o consejos vecinales*

422. En los casos anteriores, ya sea por medio de las elecciones, de los partidos políticos o de los institutos de democracia directa, se trataba de la participación estrictamente política en el orden local. Pero también existe otro tipo de participación que es complementaria de la anterior y que apunta a los aspectos concretos, cotidianos, de la vida de los hombres.

Esta clase de participación se orienta a la superación de la relación dialéctica entre representación y participación y es la que corresponde a la democracia social, que parte del hombre “situado”, en la feliz expresión de Burdeau. Se trata, entonces, de posibilitar los canales participativos de los hombres según sus actividades y necesidades específicas, ya sean vecinales o sectoriales. El objetivo de estas instituciones no es otro que el perfeccionar la democracia, para hacerla permanente, y no limitada solamente al ejercicio esporádico del derecho del sufragio para elegir representantes.

Siendo lo vecinal lo específico de lo municipal, nada mejor que la exaltación de esa calidad por medio de centros, juntas o consejos vecinales, que son instituciones en que los vecinos de los barrios de las ciudades buscan y reclaman la satisfacción de sus necesidades. “Son grupos de presión a favor de su barrio —dice Frías—,<sup>57</sup> pero miran al

56 Esta Ley Orgánica tiene como uno de sus antecedentes nuestro *Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba*, Imprenta de la Universidad Nacional de Córdoba, 1977. En las páginas 48 y 104 a 112 propusimos introducir reformas en varios artículos de la entonces Ley vigente 4754, como, v. gr., el carácter de las elecciones, los requisitos para la validez de las elecciones, porcentajes para que procedan los institutos, a los fines de hacer más operativos el ejercicio de estos derechos de democracia directa o semidirecta. El problema se presentaba por cuanto las elecciones eran facultativas y el porcentaje requerido para la validez del referéndum o revocatoria era la participación del 51% del padrón como mínimo, y el voto en favor de la mayoría absoluta de dicha cifra, y en consecuencia existieron pocos antecedentes.

También nos tocó intervenir en el debate legislativo de la sanción de la actual Ley Orgánica 8102, confiando en que con las reformas introducidas asistiremos a un ejercicio más periódico de estos institutos, fundamentales para profundizar la democracia local.

57 “Algo por hacer: la ciudad argentina”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año IV, núms. 3-4, julio-octubre de 1963, p. 350.

vecino y saben que también tiene problemas y así se integran al bien general”.

No cabe dudar que en los grandes centros urbanos efectúan una invaluable labor de mediación entre las autoridades del gobierno comunal y los vecinos de barrios alejados, que muchas veces son los que más necesitan de la acción municipal, para satisfacer la prestación de mínimos y elementales servicios públicos.

Cabe afirmar, en cuanto a las funciones de estos centros, que en general ejercen un estimable grado de participación y de gestión de la vida comunal, mediante el control de los servicios públicos locales, formulación de planes, ejecución de obras, emisión de opiniones, etcétera.

A pesar de lo que puedan disponer las legislaciones, para nosotros en modo alguno deben interferir en las funciones de gobierno comunal, que corresponden exclusivamente a quienes ostentan el mandato popular. Se trata, pues, de un medio más para estimular la vida cívica y la participación vecinal, de tanta trascendencia en el orden local.

423. En el *derecho comparado* existen algunos institutos que posibilitan esta participación vecinal. En España cumplen estas tareas las asociaciones vecinales; en Venezuela, las asociaciones de vecinos, y en Colombia, las juntas administradoras locales, previstas como control de los servicios públicos locales, y las juntas de acción comunal, destinadas a proponer problemas o soluciones a las autoridades locales.

424. En el *derecho argentino* está consagrada la institución en las Constituciones provinciales de Catamarca (artículo 247, inciso 4); Córdoba (artículo 183, inciso 5); Jujuy (artículo 180); Neuquén (artículo 197); Río Negro (artículo 240); San Juan (artículo 251, inciso 10); San Luis (artículo 274); Santa Cruz (artículo 145, inciso 6) y Santiago del Estero (artículo 220, inciso 17), además de leyes y cartas orgánicas municipales, e incluso en ordenanzas sobre la materia.

*La Ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 19.987, merece ser señalada por su importancia. Estableció la división de la ciudad en catorce zonas, cada una de ellas con un Consejo Vecinal integrado por nueve vocales, electos directamente mediante el sistema D'Hondt por los vecinos de la zona, con dos años de residencia inmediata anterior a la elección por lo menos (artículo 39).

Para ser vocal se requiere tener veinticinco años de edad como mínimo, ser argentino y domiciliarse en la jurisdicción territorial del Consejo Vecinal, con una residencia inmediata anterior a la elección no inferior

a dos años (artículo. 42). Los vocales duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles indefinidamente. Su desempeño es *ad honorem* (artículo 43).

El artículo 44 establece como *funciones* del Consejo Vecinal:

- a) estimular la actividad cívica y la participación comunitaria;
- b) informar y asesorar respecto del estado y necesidades del vecindario, colaborando en la formulación de programas de interés comunal;
- c) proponer al Departamento Ejecutivo anteproyectos de obras, servicios y trabajos que consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los planes señalados en el inciso precedente;
- d) emitir opinión sobre los programas y proyectos que las autoridades municipales pongan en su conocimiento o sean sometidos a su consideración;
- e) realizar la ejecución de obras dentro de su jurisdicción, cuando éstas cuenten con la financiación directa del vecindario y mediara conformidad previa del Departamento Ejecutivo. La Intendencia ejercerá la supervisión de las que se realicen. La financiación de los vecinos, prevista en este artículo, será siempre voluntaria, salvo los casos de ordenanzas especiales o sistemas de consorcios autorizados.
- f) prestar servicios de conformidad con las ordenanzas y reglamentaciones que sancionen o expida la Sala de Representantes y el Departamento Ejecutivo. Tales actividades se desarrollarán en particular, respecto de la conservación y mantenimiento de plazas y paseos, cercos y veredas; la recolección de residuos, barrido y limpieza; la inspección de higiene y la policía de moral y buenas costumbres.
- g) promover la participación de la población en el progreso material del vecindario y en la elevación moral y cultural de sus habitantes;
- h) realizar el contralor de gestión de los servicios y obras a que se refiere el *inciso e* y que se ejecuten dentro de su jurisdicción. A esos fines podrán formular las observaciones encaminadas al mejor cumplimiento de aquéllos.
- i) elevar al intendente municipal antes del 1o. de julio de cada año, su presupuesto de gastos y recursos. Dentro de su ámbito supervisa la ejecución del presupuesto.
- j) promover la formación de consorcios para obras de interés zonal;
- k) propiciar ante el Departamento Ejecutivo toda otra iniciativa que haga al desenvolvimiento más eficiente de su cometido.

Estas funciones no podrán ser delegadas, sin perjuicio de lo cual el Consejo deberá mantener una fluida y permanente acción y cooperación con la población y entidades representativas del vecindario. Al respecto, las asociaciones vecinales de amigos de calles, avenidas o barrios, sociedades de fomento, mutualidades, cooperadoras escolares, hogares o cooperadoras policiales, centros culturales, deportivos o religiosos, cooperativas, ligas de padres y madres de familia y toda otra entidad de bien común, podrán presentar sus iniciativas ante el Consejo Vecinal, el que deberá considerar los planes y anteproyectos que les sean formulados (artículo 46).

Las sesiones ordinarias se extienden desde el 1o. de abril al 30 de noviembre de cada año, pudiendo ser prorrogadas por treinta días más. El Consejo requiere, para ser convocado extraordinariamente, el pedido del intendente o la solicitud de tres de sus miembros, correspondiendo en este último caso al cuerpo decidir si su realización está justificada (artículo 48).

Para sesionar válidamente se impone un quórum de seis miembros, siendo las decisiones adoptadas por simple mayoría de los vocales presentes. En caso de empate, el voto del presidente se computa doble (artículo 49).

Se nos ha informado en forma crítica sobre la *praxis* de esta normativa en la ciudad de Buenos Aires. Además, debemos esperar las determinaciones que se adopten al respecto en el futuro, al reglamentarse por ley de la legislatura, las disposiciones del título sexto sobre “Comunas”, de la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

La *Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba*, siguiendo los lineamientos de la Constitución provincial, establece en el artículo 147:

El municipio reconoce, garantiza y promueve la formación y el funcionamiento de comisiones de vecinos para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida, sobre la base de principios de colaboración mutua y solidaridad vecinal. Sus autoridades son elegidas democráticamente.

La ordenanza establece su régimen jurídico y los requisitos necesarios para su funcionamiento y garantiza su accionar pluralista con participación en la gestión municipal, respetando el régimen representativo y republicano.

Y con respecto a las *funciones*, el artículo 148 prescribe:

Son funciones de las comisiones de vecinos:

- 1) estimular la participación cívica, democrática, solidaria y de integración en el ámbito vecinal;
- 2) promover el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo local;
- 3) participar en la gestión municipal mediante la presentación de peticiones, inquietudes y sugerencias, la formulación de programas de desarrollo comunitario y la defensa de los intereses de los vecinos de su sector.
- 4) colaborar activamente en los procesos de planificación, desconcentración y descentralización;
- 5) coordinar su actuación con otras asociaciones o entidades de bien público;
- 6) difundir las normas municipales;
- 7) impulsar e intervenir en programas de capacitación para los vecinos y promover la formación de dirigentes vecinales;
- 8) ejercer toda otra función para el cumplimiento de sus fines.

En la Ciudad de Córdoba existe un vigoroso movimiento vecinalista, con aproximadamente trescientas instituciones, cuyo accionar será trascendente en el futuro, particularmente por las funciones que deberán desarrollarse en la profundización del proceso de descentralización, también ordenado por la Carta Orgánica.

Este tipo de participación mediante centros vecinales es fundamental en las grandes ciudades, porque allí los habitantes experimentan las sensaciones de soledad (Paulo VI), reificación (Merton) o ajeneidad (Morell Ocaña); en consecuencia, toda institución que permita y aliente la participación es fundamental para la superación de estas situaciones que deshumanizan al hombre. Reiteramos que si bien con esta participación vecinal, tan ligada a la vida cotidiana, a los problemas concretos, no se alcanza todavía la participación política, se trata de un ejercicio que fomenta la solidaridad, la responsabilidad y el amor ciudadanos, esenciales para una buena y justa sociedad local.

## 5. Formas especiales de participación

Así designamos ciertas formas de participación que ofrece el municipio democrático, conforme exhibe casuística del derecho municipal comparado.

425. En *Alemania Federal* se destaca la *Comisión de Ciudadanos* de Baden-Württemberg, que puede ser constituida en los municipios de más de tres mil habitantes. Dicha Comisión está integrada por el alcalde, como presidente, todos los concejales y otros miembros honoríficos (llamados diputados municipales y diputados de la ciudad, si se trata de ciudades), cuyo número es doble al de aquéllos. Dichos diputados son elegidos también por los vecinos al mismo tiempo que los concejales.

Dicha Comisión debe aprobar las ordenanzas o acuerdos importantes del Concejo para que tengan efectividad; *v. gr.*, las relativas a términos municipales, presupuesto, promulgación de estatutos y normas locales de policía, etcétera. “La Comisión es, por tanto, un órgano municipal —expresa Otto Gönnerwein—<sup>58</sup> que tiene como misión el que asuntos de vital importancia sean sometidos a una doble declaración de voluntad. Se trata, en ese sentido, de una segunda representación municipal, de órgano de aprobación, que interviene en ciertas materias, junto a la corporación”.

426. Asimismo, se permite, aunque no esté prevista por la legislación de los Lander, la participación de *ciudadanos expertos* que aconsejan a la corporación y a sus comisiones, en forma de audiencias en cada caso. Pero en Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Nordrhein-Westfalia, Rheinland-Pfalz y Schleswig-Holstein, la colaboración de tales ciudadanos en las comisiones está especialmente regulada. Dicha colaboración, por regla general, se limita a comisiones consultivas, aunque en algunos casos alcanza a comisiones deliberantes y comisiones administrativas.<sup>59</sup>

427. En *Inglaterra* es donde más se ha utilizado el sistema de los *comités*, que consiste en que el concejo local, para no recargarse demasiado de trabajo, delega en ellos ciertas funciones. Estos comités son creados para cada tipo de actividad o grupos de actividades; *v. gr.*: de parques y paseos, de obras públicas y caminos, de educación, de ordena-

58 *Op. cit.*, p. 426.

59 *Cfr. ibidem*, pp. 413 y ss. Aclaramos que el concejo siempre organiza comisiones, que pueden ser de los tipos mencionados e integrados por concejales, pudiendo, excepcionalmente, contar con estos ciudadanos expertos.

ción territorial, etcétera. Normalmente, todo asunto de competencia de un comité es resuelto por éste, antes que el concejo adopte una resolución definitiva.<sup>60</sup>

Salvo el Comité de Hacienda, que debe estar integrado exclusivamente por miembros del concejo, en todos los demás pueden las autoridades locales designar a personas calificadas que no fueran elegidas para el gobierno local, para integrar dichos comités. Trátase, entonces, de una forma especial de participación propia del régimen local inglés.

428. Esta modalidad de la *integración de comisiones municipales con vecinos* ha tenido escasa aprobación en la *legislación americana*. Albi<sup>61</sup> sólo señala los siguientes casos: en los estados mexicanos de Michoacán (artículo 26) y Yucatán (artículo 42), en la República Dominicana (artículo 24) y en El Salvador (artículo 63). Nosotros agregamos lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela, de 1978, que seguidamente transcribimos:

El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

- a) comisiones asesoras, permanente o especiales, del propio Concejo;
- b) comisiones o juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas; y c) cualquiera otra forma de organización o colaboración vecinal.

En *Colombia* existen también organismos especiales de participación. Se trata de diversas *juntas* integradas por vecinos y designadas como *juntas administradoras locales*, previstas como control de los servicios públicos municipales; *juntas de acción comunal*, destinadas a proponer soluciones o señalar problemas a las autoridades locales, y las *juntas de defensa civil*, que tienen la finalidad de prevenir desastres, realizar la defensa exterior y reprimir el delito.

429. En el *derecho municipal argentino* también encontramos modalidades especiales de participación. Al respecto cabe señalar la legislación de la *provincia de Buenos Aires*, que en el artículo 193 de su Constitución prevé en el inciso 2 que “todo aumento o creación de impuestos o contribuciones de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría abso-

60 Cfr. Jackson, W. E., *La estructura del régimen local inglés*, pp. 14 y ss.

61 *Op. cit.*, p. 316.

luta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del concejo deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales”; y en el inciso 6: “Siempre que hubiere de construirse una obra municipal, de cualquier género que fuere, en la que hubieren de invertirse fondos del común, la municipalidad nombrará una comisión de propietarios electores del distrito, para que la fiscalice”.

En el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución de la provincia de Mendoza se prescribe como atribuciones inherentes a las municipalidades: “Nombrar en los diferentes distritos más poblados de cada municipio, comisiones honorarias para desempeñar las funciones que les sean encomendadas por el concejo y la intendencia”.<sup>62</sup>

Es menester citar la *ejecución de obras por consorcios o cooperativas de vecinos*<sup>63</sup> prevista en normativa comunal de las provincias de Mendoza, San Luis, Tucumán y Buenos Aires.

La *Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba* 8102, sancionada en 1991, y, para nosotros, la que con mayor amplitud regula las formas de participación, prescribe diversos institutos —entre otros— que seguidamente mencionamos dentro de las formas especiales:

a) La *audiencia pública* que:

...es una forma de participación a través de la cual los ciudadanos proponen a la administración municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas, que se realiza en forma verbal, en un solo acto y a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos. La audiencia podrá ser solicitada por ciudadanos, por entidades representativas o a instancia del intendente” (artículo 175).

b) El *voluntariado* que “es aquella forma de participación por la que los ciudadanos solicitan a la municipalidad que lleve a cabo una determinada actividad de competencia e interés público municipal a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales” (artículo 178).

62 Recordamos que en esta provincia rige el sistema del municipio-condado o departamento y, en consecuencia, al frente de cada departamento existe una municipalidad que extiende su jurisdicción sobre zonas rurales y urbanas.

63 Véase, al respecto, Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Astrea, t. II, capítulo I.

La municipalidad deberá destinar anualmente una partida presupuestaria para sufragar aquellas actividades que se realicen por la participación ciudadana (artículo 179), y el Concejo Deliberante o la Comisión Municipal, en su caso, deben resolver, en un plazo no mayor de treinta días, sobre las peticiones efectuadas (artículo 180).

c) La *Oficina Municipal de Reclamos*, que podrá existir en cada municipalidad “para la defensa de los derechos de la vecindad, de la eficiencia en la prestación de los servicios municipales y de la vigencia del orden jurídico local, o para corregir arbitrariedades, desviaciones de poder o errores administrativos en el ámbito territorial del municipio”. Dependerá del Concejo Deliberante o de la Comisión Municipal, en su caso (artículo 181).

d) Finalmente, la ley consigna la posibilidad de la descentralización municipal, mediante *órganos territoriales de gestión*, que también integran el título X, destinado a “otras formas de participación ciudadana”.

La norma dice: “Las municipalidades podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, las funciones y las competencias que se les atribuyan en atención a las características propias de cada población o comunidad” (artículo 182).

La *Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba*, sancionada en 1995, en esta materia ha seguido los lineamientos de la Ley Orgánica Municipal de la provincia. Pero ha sumado un nuevo instituto, el *padrinazgo*, así descrito: “El municipio puede encomendar a vecinos, empresas o entidades representativas, aportando éstos los recursos necesarios, la realización, conservación o mejoramiento de obras o bienes de dominio municipal, conforme a los requisitos y condiciones que establezca la ordenanza” (artículo 152).

Asimismo, en el proceso de descentralización también hace referencia a los organismos territoriales de gestión, en los cuales deberán intervenir las *Juntas de Participación Vecinal*, así instituidas:

En el ámbito territorial de cada organismo de gestión funcionan las juntas de participación vecinal, las que son coordinadas por el Departamento Ejecutivo. El Concejo Deliberante, a iniciativa exclusiva del Departamento Ejecutivo, dicta una ordenanza especial que reglamenta su organización y funcionamiento, debiendo asegurar la participación de los centros vecinales con personería (artículo 155).

Son sus atribuciones:

La ordenanza fija las atribuciones de cada junta de participación vecinal, entre las cuales se reconoce:

- 1) canalizar la participación de los habitantes de la jurisdicción a la que pertenecen;
- 2) proponer al Departamento Ejecutivo las prioridades barriales, surgiendo la realización de obras, la prestación de servicios públicos, la corrección o mejoramiento de los existentes con el debido estudio de factibilidad y costos;
- 3) ser consultados para la realización de obras y servicios, realizados por el sistema de contribución por mejoras;
- 4) ejecutar obras, servicios o programas con autorización del municipio, y conforme a la legislación vigente;
- 5) colaborar en el control de gestión de los servicios públicos que se prestan en el ámbito de su jurisdicción;
- 6) ejercer los mecanismos de participación y opinión sobre programas, proyectos y todo otro asunto que sea de interés de los vecinos de su jurisdicción o que las autoridades municipales pongan en su conocimiento o sean sometidos a su consideración;
- 7) producir un informe anual sobre lo actuado, que se eleva al Departamento Ejecutivo, garantizando su efectiva publicidad entre los vecinos (artículo 156).

430. Queremos destacar, finalmente, que entre otras formas de participación que pueden existir en el derecho comparado o se instrumenten para el futuro, deberá prestarse especial atención a la correspondiente al proceso de planificación local. Existen para ello dos razones fundamentales. Una vinculada a la importancia que la planificación tiene para el municipio, cada día creciente, por las complejidades del gobierno en esta era de la integración y de la descentralización, y otra, relacionada con las condiciones mismas del proceso de planificación, que requiere de la participación para el eficaz cumplimiento de sus fines.

Ya no cabe dudar de que el proceso de planificación tiene un carácter eminentemente político, y si queremos que alcance el carácter de democrático, no se puede soslayar la necesidad de la participación de los ciudadanos. Estimamos que aquí hay un ancho campo para la intervención mediante comisiones, consejos o consultas, en que además de los órganos de gobierno municipal, puedan opinar los administrados, sobre la inacabable, sugestiva y rica temática de la ciudad y su futuro.

## 6. *La participación sectorial*

431. La participación en el municipio democrático se clasifica, a nuestro entender, en “política”, correspondiente a la elección de las autoridades, integración de partidos políticos locales y ejercicio de los institutos de la democracia semidirecta; “vecinal”, que se traduce en la existencia de centros o consejos vecinales; “especial”, en virtud de las modalidades señaladas; y por último, “sectorial”, que es la posibilidad de intervención de los distintos sectores de la comunidad en el gobierno local.

Se trata del reconocimiento de las organizaciones intermedias, propias del pluralismo de la democracia contemporánea, que constituyen grupos de presión o de interés, también existentes en los municipios.

432. En nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, publicado en 1977, al fundamentar la creación de consejos económicos sociales municipales, como facultad del concejo deliberante, expresamos (pp. 19 a 22): “Por el inciso *m* se faculta la creación de consejos económico-sociales municipales. Esta novedad requiere particular examen por su especial trascendencia.

En su “Dictamen sobre el fundamento del contenido de la reforma constitucional”, los miembros de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional, doctores Germán Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo Rouzaut y Jorge R. Vanossi, dijeron al referirse a la cuestión del “federalismo social”, según la terminología de George Vedel: “Una de las enseñanzas verdaderamente significativas que deja la lectura de las encíclicas de Juan XXIII y Paulo VI es la que versa sobre la proliferación de los cuerpos intermedios, situados al margen de los partidos políticos e inconfundibles con ellos”.

Estos cuerpos intermedios representan intereses sectoriales, es claro, y por ello no pueden aspirar a la titularidad del poder político. Pero existen. Están dados en la comunidad y son manifestaciones concretas del pluralismo social que forma el contexto necesario de la democracia contemporánea. Y por lo demás, viven, reclaman, presionan y demandan el reconocimiento de su derecho a participar. La alternativa, entonces, es está: o se los institucionaliza dentro del ámbito que es propio de su naturaleza o se los condena a actuar fácticamente.

Pensamos, por supuesto, que es preciso institucionalizarlos. La participación popular indirecta a través del sufragio y de la elección de representantes en los términos del artículo 22 de la Constitución, debe ser complementada por un nuevo tipo de participación sectorial —más inmediata y directa— en la elaboración de las decisiones fundamentales y sobre todo en el planeamiento, que de ese modo reviste el carácter de “concertado”. Ello, con esta doble reserva: *a)* habrá de asegurarse la total autonomía de las organizaciones sectoriales actuantes, toda vez que la mediatización de ellas por el Estado corrompería el sistema y nos haría penetrar en el área ominosa del totalitarismo; *b)* la participación sectorial jugará tan sólo en el plano de la consulta y el asesoramiento, en tanto que la toma de decisiones seguirá correspondiendo privativamente a los órganos del Estado, porque estos órganos en virtud de su presunta integración plurisectorial, son los únicos que posibilitan la tutela del bien común por encima de todo otro bien parcializado”.<sup>64</sup> Y la misma Comisión en su “Dictamen sobre el contenido de las reformas constitucionales”, propuso la creación de un “Consejo Económico Social”, confiriendo la reglamentación del mismo al Congreso, mediante un nuevo inciso del artículo 67 de la Constitución nacional.<sup>65</sup>

Más adelante decíamos:

Estos argumentos, *mutatis mutandis*, valen para fundamentar la nueva institución que se propone, y sobre todo, el espíritu de la misma, que es absolutamente congruente con el de todo el Anteproyecto: afirmar la democracia comunal y unir la «política» a la «técnica». Se busca implementar en la sociedad local la «democracia social», que atiende al hombre «situado» en el decir de Burdeau y que aspire al desarrollo de «todos» los hombres y de «todo» el hombre, como se indicara desde el sillón papal.

Que no se vea, en consecuencia, ni un atisbo de concepción corporativista, ideología que este instrumento legal rechaza expresamente, porque se inscribe en las líneas fundamentales de la democracia representativa y republicana, tan caras a las tradiciones argentinas. Por eso se aclara que las funciones de este nuevo órgano serán únicamente consultivas y de asesoramiento y que sus opiniones jamás obligarán en manera alguna a las autoridades del gobierno comunal. Por otra parte, la

64 *Dictámenes y antecedentes*, Buenos Aires Ministerio del Interior, 1971, pp. 34 y 35.

65 *Ibidem*, p. 47.

proposición de los representantes de las actividades sectoriales quedará en manos de cada organización, como lo dijera el mensaje de la Ley 19.569.

Aunque no pensamos que estos consejos municipales tengan la misma cantidad de funciones que los similares a nivel federal o provincial, estimamos que pueden ser útiles en diversas materias sobre las que el gobierno local tiene que adoptar decisiones, v. gr. económico-financieras, sociales y en el proceso de planificación. En este último aspecto podrán ser valiosas las opiniones tanto en la planificación urbana como en la urbana-regional y en la integral, en que el municipio también tiene que cumplir importante rol en la planificación económico-social dentro de un plan nacional de desarrollo. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de que el sector industrial opine en estas etapas que se puedan presentar, desde que en la historia se muestra tan ligado el crecimiento urbano a los asentamientos industriales.

No se impone la creación de estos consejos a todos los municipios. Es una facultad que se acuerda a los concejos deliberantes de cada uno de los mismos, para que, de acuerdo a sus posibilidades y a sus realidades económico-sociales, los instituyan.

Naturalmente que en principio la implementación de estos consejos corresponderá a municipios grandes o medianos, por la complejidad de los problemas que deben afrontar y porque es en ellos donde más se manifiestan los grupos de intereses. Pero de todas maneras, eso será motivo de la decisión de los respectivos concejos deliberantes.

La legislación de la provincia de Santiago del Estero es la que más se acerca a nuestra propuesta, ya que el inciso 15 del artículo 156 de la Constitución provincial expresa: “Se reconocerá la existencia y se impulsará la organización de sociedades intermedias representativas de intereses vecinales, y que se integren para promover el progreso, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos, en el orden espiritual, moral, físico, educacional, sanitario y urbanístico”.

*La Ley Orgánica Municipal 8102 de la Provincia de Córdoba* consagró la participación sectorial mediante un *Consejo Asesor Municipal*, que cada municipalidad podrá crear en su ámbito

...como órgano de consulta y asesoramiento que exprese a las asociaciones de vecinos y entidades representativas de diversas actividades desarrolladas en el ámbito municipal, convocadas con el propósito de asesorar y colaborar con la Municipalidad a pedido del intendente o Concejo Deliberante. Sus opiniones no obligarán en materia alguna a las

autoridades del gobierno municipal. La proposición de los representantes de las actividades sectoriales corresponde a cada organización" (artículo 177).

Recientemente, la *Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba*, sancionada en 1995, y la primera de América Latina como ciudad de más de un millón de habitantes, prescribió al respecto:

El Consejo Económico y Social de la ciudad está integrado por representantes de los distintos sectores de la producción y el trabajo, gremiales, profesionales, culturales, sociales y de universidades y centros de estudio e investigación. Tiene funciones de consulta y asesoramiento. En el supuesto de consulta en materia de desarrollo económico y social su dictamen es de consideración obligatoria no vinculante. Sus miembros no perciben remuneración alguna. La ordenanza, a iniciativa del Departamento Ejecutivo, establece su régimen (artículo 149).

433. Otro caso que podemos citar de *participación sectorial* es el previsto por el artículo 151 de la Ley de Régimen Municipal de Venezuela, que dice: "Las asociaciones de vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras organizaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al concejo municipal proyectos de ordenanzas". Pero, como lo mencionamos anteriormente al referirnos al tema de los partidos políticos locales, es en los Estados Unidos donde mayor atención se ha prestado a este problema por su notoria vigencia.<sup>66</sup>

#### IV. EL MUNICIPIO DEBE SER ESCUELA DE DEMOCRACIA

434. Decimos "debe ser" porque no siempre "es". Basta observar para ello el ejemplo de los municipios autocráticos o totalitarios o de aquellos en que la democracia es una parodia o tiene una vigencia meramente nominal.

Pero como objetivo para quienes creemos en la democracia, el municipio debe ser escuela para ella. El municipalismo clásico (de Posada, Carmona Romay, Ives de Oliveira, Rowe, Greca, etcétera) siempre re-

<sup>66</sup> Véase Phillips, *Régimen y administración municipal de los Estados Unidos de Norteamérica, cit.*, t. 1, pp. 253 y ss.

cordó esta frase de Alexis de Tocqueville en su notable obra *La democracia en América*: “Es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen a éste gustar del uso pacífico de la ciencia y servirse de ella. Sin instituciones comunales podría una nación darse un gobierno libre, pero ella carecerá de libertad.

“Pasiones pasajeras, interés de un momento, mil accidentales circunstancias podrán darle las formas exteriores de la independencia, pero el despotismo, refugiado en el interior del cuerpo social, reaparecerá tarde o temprano en la superficie”. Y también este pensamiento lo sostiene el llamado “neomunicipalismo político”, que proclama la consustancialidad de democracia y municipio y en particular del municipio autónomo.<sup>67</sup>

La democracia municipal “cumple, para sus sostenedores —dice Fernando Albi—,<sup>68</sup> tres misiones fundamentales: aproxima la población a los problemas locales, constituye una escuela de civismo y ciudadanía y significa un freno a la excesiva concentración del poder en los organismos centrales”. Nosotros creemos en la democracia local, pero ello no significa que pensemos que todo municipio es democrático, del mismo modo que no todo Estado es democrático. Querríamos que lo fuese, pues la democracia constituye “el único clima moral en que el hombre puede realizar el sagrado derecho de ser hombre”.<sup>69</sup>

Para su efectiva vigencia —escribió el maestro César Enrique Romero—<sup>70</sup> la democracia no sólo requiere la participación del ciudadano en la formación de su voluntad política que legitima el poder, sino que la hora presente del mundo exige, de modo perentorio, si se desea que esa conquista de la civilización perdure y sobreviva a más de una farisaica

67 Cfr. Albi, Fernando, “Las derivaciones inmediatas de las crisis del municipalismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, año XXV, núm. 150, noviembre-diciembre de 1966, p. 810. El autor cita como representantes de esta posición a Dinerman, que sostiene: “la esencia misma de la administración local se basa en su relación integral con la filosofía democrática”; y a Bareth, que estima que “los municipios... constituyen el supremo baluarte de la verdadera democracia y del libre ejercicio de los derechos y de las libertades fundamentales de la persona humana”.

68 *Ibidem*, p. 811.

69 Mc. Ilwain, citado por Romero, César Enrique, *Derecho constitucional*, Zavalía, t. 1, p. 142.

70 *Ibidem*, pp. 142 y ss.

realización, la real vigencia de una serie de postulados que, coetáneamente, la configuren expresando su esencia íntima.

Y señalaba como postulados: *a)* la libertad; *b)* la aplicación real del principio de la igualdad; *c)* el diálogo; *d)* un vivir ético; y *e)* la actuación de fuerzas políticas.<sup>71</sup>

Todas estas condiciones deben ser alcanzadas para la vigencia de la democracia. También se las debe exigir en la vida local para que exista un verdadero municipio democrático.

435. Un municipio de tal carácter se forma con demócratas, y demócrata no se nace, se hace. Y se hace mediante una formación adecuada. Aquí es donde confluyen la educación popular, dada en la escuela, y la comuna, primer teatro en que deben ser aplicadas dichas enseñanzas, como lo dijo el notable Joaquín V. González. No hay que olvidar esta fundamental aseveración de Hans Kelsen:<sup>72</sup> “La educación para la democracia es una de las principales exigencias de la democracia misma”.

La educación democrática, que debe comenzar en la escuela primaria, difundirá las instituciones fundamentales de la República y la democracia, los derechos políticos y la ética política. Esta educación popular formará, además, en el diálogo —el arte de los hombres libres según Platón—, en la cooperación, en la responsabilidad, en la solidaridad y en la perseverancia, como comportamientos cívicos que es menester desarrollar.<sup>73</sup>

La formación cívica se complementará luego con la participación, siendo el municipio un magnífico escenario para ello. Por eso se debe promover la mayor cantidad de clases de participación ciudadana, según lo vimos. Es necesario crear los instrumentos que permitan la participación de todos.

En un estudio realizado por M. Bergquist sobre *La situation de la démocratie locale et la participation du citoyen en Europe*, publicado por el Consejo de Europa en el número 15 de la Colección de Estudios Comunales y Regionales, se ha llegado a las siguientes conclusiones, cuya síntesis efectuó el Instituto de Estudios de Administración Local de

71 *Cfr. ibidem*, pp. 142-145.

72 *Esencia y valor de la democracia*, capítulo VIII.

73 *Cfr. Jousellin, J.*, “La formation politique du citoyen”, *Économie et Humanisme*, París, núm. 160, 1965, pp. 21 y ss.

España, en su *Boletín Informativo* 52, de julio-septiembre de 1978, del Secretariado Iberoamericano de Municipios:

En numerosos países el estado de las estructuras se caracteriza actualmente por dos tendencias importantes:... La segunda tendencia se orienta hacia la adaptación de las formas democráticas a los nuevos condicionamientos que se producen, particularmente como consecuencia del aumento de funciones de las colectividades locales y de las reformas de sus estructuras. El objetivo es dar respuesta a las exigencias de una mayor influencia de los ciudadanos, mediante la creación de nuevos medios de participación. Por supuesto, estas tendencias son más pronunciadas en unos lugares que en otros, tanto en el plano nacional como en el internacional. No obstante, los problemas de esta naturaleza son cada vez más importantes. El problema central es saber cómo las colectividades locales serán capaces de abordar a largo plazo los problemas de la sociedad moderna y —al propio tiempo— promover el desarrollo de una democracia representativa. En las circunstancias actuales es necesario prever más posibilidades de participación. Al mismo tiempo debe encontrarse un cierto equilibrio dentro de la administración local, entre la eficacia y la democracia, equilibrio que va a constituir el gran problema del futuro (p. 4).

En cuanto a los resultados de la encuesta, la síntesis expresa:

...4. En todos los países, los medios de comunicación de masas juegan un papel vital como instrumentos de información sobre los asuntos de las colectividades locales. La prensa diaria todavía goza de un lugar privilegiado, si bien el número de diarios tiende a disminuir. Por otro lado, las emisiones locales y regionales tienden a aumentar y además se intentan experiencias en favor de nuevas formas, tales como la televisión por cables. Los servicios de información de las colectividades locales se encuentran en vías de expansión. Los periódicos comarcales, los folletos, las exposiciones, son cada vez más corrientes, especialmente en las grandes comunidades.

5. En la mayor parte de los casos, el objeto de estas medidas en materia informativa es facilitar una más amplia participación de los ciudadanos. En algunos países han sido adoptadas medidas especiales para facilitar el trabajo de los partidos políticos. También se ha estimulado la participación de los ciudadanos en otras organizaciones locales. En muchos países se han establecido contactos más amplios, como respuesta

a las demandas de ciudadanos integrados en estas organizaciones. Los ciudadanos forman así grupos espontáneos de acción, que cada vez tienden a hacerse más numerosos.

6. Los referéndum locales son una forma clásica de participación cívica. En la mayor parte de los casos, los referéndum no son habituales. En la medida que son utilizados, se les reserva para consultas concretas. Sin embargo, se observan indicios de renovación de este sistema de consulta directa.

7. Actualmente se discute, en buen número de países, sobre fórmulas diversas de descentralización y de creación de órganos locales que sirvan para la aproximación entre los ciudadanos y sus representantes elegidos. En general, las medidas de este tipo no parecen haber provocado cambios muy importantes en las formas externas de la administración local, pero sí existe una clara tendencia a investigar en esa dirección (pp. 4 y 5).

Finalmente, este trabajo señala la necesidad de realizar nuevos estudios sobre los temas recientemente mencionados, a los cuales agrega: "las formas de influencia de los ciudadanos en la planificación local". Dada su gran importancia para el futuro de las actividades de la administración local, merece un meditado estudio. Podrían ser examinadas las nuevas formas de planificación y su coordinación, así como los medios de influencia de los ciudadanos en sus diferentes fases" (p. 5).

Esto confirma la importancia del tema estudiado en el capítulo, al par que denota la trascendencia que a él se le otorga en Europa.

Interesa que en virtud de la participación los hombres vayan opinando no sólo sobre los problemas locales, sino también sobre los de tipo global de la sociedad. Se debe partir de la concepción que mediante la participación el hombre supera su individualismo, y al interesarse en los problemas políticos, alcanza una alta dimensión. Es menester volver a las fuentes clásicas, que enseñaron, como Aristóteles, que atento al carácter social de nuestra naturaleza, la política ocupa uno de los lugares más eminentes de las actividades del hombre y está indisolublemente ligada a la ética y al bien común.

Esta necesidad de participación para la realización del hombre como tal, conforme a su ontología sagrada, espiritual y moral, se hace hoy más indispensable en el mundo que vivimos. ¿Cómo desconocer los peligros de alienación de estas sociedades masificadas, consumistas, violentas, que dificultan en mil formas distintas el desarrollo de las potencialidades espirituales de los hombres? Y si esto ocurre en las democracias superin-

dustrializadas de Occidente, para qué hablar de los leviatanes modernos, que son los totalitarismos de diverso signo que los hombres de esta centuria hemos debido soportar con infinito sufrimiento, o los casos de los países subdesarrollados, sujetos a condiciones absolutamente injustas. Asimismo, deben sumarse como aspectos negativos el crecimiento gigantesco de las ciudades y la circunstancia de que los sujetos de la política hoy son más que los Estados, los bloques continentales o ideológicos.

Pero aun así, por aquella necesidad de participación, ésta es la era de los “particularismos”, como lo dijo Octavio Paz, y por eso se explica su potente influjo, entre los que descuellan regionalismos, localismos, etcétera. Y es entonces remarcable como paradoja de la historia, que en nuestra época de organizaciones supranacionales, la importancia y trascendencia del municipio sea primordial, por cuanto es el espacio en que los hombres pueden participar y, en consecuencia, “ser”.

Por esto, aunque la participación estrictamente política sea la más jerarquizada, ya que apunta a una visión universal de los problemas del hombre, también se dé exaltar otro tipo de participación en el barrio, en el club, en las entidades intermedias y en el municipio, por medio de formas especiales, porque aunque en forma más modesta, también contribuyen a la realización humana en plenitud.

436. Vida cotidiana y vida política tienen un valor intrínseco que es menester respetar, pero además están ligadas, ya que no hay vida cotidiana desprovista de significación política. En una palabra, dicen Debard y Durand:<sup>74</sup> “La política universaliza lo cotidiano, y lo cotidiano concreta la política”.

Reiteramos, entonces, la importancia de la participación ciudadana en el municipio democrático, y además la necesidad de ampliar la forma tradicional de participación, que sólo alcanzaba a la elección de las autoridades locales. Hemos dicho que este proceso estuvo ligado a la transformación del constitucionalismo liberal en constitucionalismo social, que parte del hombre “situado”. Además, la democracia debe ser permanente, pues:

...la democracia no consiste en depositar episódicamente una papeleta en una urna, en delegar los poderes en uno o varios elegidos y después de-

74 “Quelle participation?”, *Économie et Humanisme*, París, núm. 186, 1969, p. 14.

sinteresarse, abstenerse y enmudecer cinco años. La democracia es acción continuada del ciudadano, no sólo sobre los negocios del Estado, sino también sobre los de la región, del municipio, la cooperativa, la asociación, la profesión.<sup>75</sup>

Sin embargo, en avanzados países de Occidente, este proceso sólo se produjo en niveles estatales. Leamos al respecto la autorizada opinión sobre Francia del distinguido especialista y autor, Jean de Savigny:<sup>76</sup>

A nivel local, por el contrario, los procedimientos democráticos permanecen esencialmente fundados sobre el sistema representativo clásico. Cada seis años los ciudadanos eligen un concejo municipal al cual ellos delegan la totalidad de sus poderes sin otro recurso que el de medir su confianza a seis años más tarde. El ciudadano habiendo cumplido su “deber electoral” no es más que un espectador pasivo; los textos no lo autorizan más a intervenir en el funcionamiento de su municipalidad. El Código le da solamente la posibilidad de una asistencia muda a las reuniones del concejo municipal y a aquélla para tomar conocimiento del registro de deliberaciones.

Por estas razones estimamos plausible la difusión de las formas de participación ciudadana que hemos analizado. Se trata, pues, de ampliar la participación estrictamente política con otras formas complementarias, para perfeccionar la representación. Esto en manera alguna puede ser interpretado como suplantación o menoscabo de aquélla. Si esto último ocurriese, estaríamos fuera de la concepción de la democracia para penetrar en el terreno tenebroso del corporativismo o de alguna otra forma de totalitarismo.

437. Debemos buscar el paso de la democracia “gobernada” a la democracia “gobernante”, al decir de Burdeau, y para ello hay que asegurar decididamente la participación, que encuentra en el municipio espléndido escenario. No olvidemos que la democracia es “difícil” y “necesaria”, porque la capacidad de justicia del hombre la hace posible, y la inclinación del hombre a la injusticia la vuelve necesaria, como escribió Niebuhr. Por eso la democracia “tiene la faz atormentada por los hombres vivientes”.<sup>77</sup>

75 Mendes-France, Pierre, *La república moderna*, Madrid, 1969, 1962, p. 19.

76 *L'État contre les communes*, París, Seuil, 1971, p. 107.

77 Burdeau, *op. cit.*, p. 22.

Así podremos superar las contradicciones absurdas de democracias sin demócratas, repúblicas sin republicanos, ciudades sin ciudadanos y urbes sin urbanidad. No es que pretendamos hoy la dedicación que vivían los griegos por su *polis*, como lo relató magistralmente Fustel de Coulanges,<sup>78</sup> pero sí un aceptable grado de participación en la cosa pública, que trasunte un espíritu municipal cívico, condición esencial para el municipio democrático.<sup>79</sup>

Para nuestro país, esta transformación del municipio en escuela de democracia resulta imprescindible, si queremos ver realizado el sueño de los padres fundadores de la nacionalidad. Es cierto que debemos efectuar algunas reformas en el régimen municipal (como lo destacamos en el capítulo siguiente), pero más que eso, nuestro problema se vincula no tanto con los aspectos normativos como con los de “conductas políticas”, que producen tensión entre norma y realidad. Confirma esta opinión la revisión legislativa efectuada sobre la participación, que nos muestra en destacada situación, ya que el derecho argentino permite ampliamente las diversas clases de ella. Sin embargo, en el comportamiento político, en la realidad de nuestro régimen local, no existe adecuada participación. La falta de funcionamiento de las instituciones republica-

78 Recuérdese la nota correspondiente en el párrafo 72, capítulo II.

79 El avance de la tecnología produjo cambios en la forma de votación en los países avanzados. Se acerca el momento en que los ciudadanos podrán votar desde sus casas. Pero esto, además, trajo como consecuencia que se plantee la expansión de las consultas populares a muchos temas. Es decir, la democracia directa podría ser ejercitada por medio de la alta tecnología, como otra manera de responder a la evidente crisis de la representación, que siempre fue uno de los temas más complejos de la ciencia política y el derecho constitucional. En un Curso de Formación Política para la Juventud, organizado por el Ministerio del Interior en 1996, en nuestro carácter de profesor del módulo “Política”, invitamos especialmente al doctor Mariano Grondona, quien haciendo referencia a esta cuestión, manifestó que “Atenas vuelve”. El tema es muy importante para el futuro. La presencia omnicompreensiva de los medios de comunicación masivos y la incultura, del hombre de nuestro tiempo —entre otros grandes cambios— no hacen posible, bajo nuestro punto de vista, una directa correlación con el notable precedente de la Atenas del siglo de Pericles. No obstante ello, somos partidarios del mayor uso posible de los institutos de democracia directa o semidirecta, como un medio de superación de los problemas de la crisis de representación y a los fines de la profundización de la democracia. Estas modificaciones, que se están produciendo como resultado del avance de la ciencia y la técnica, también impactarán en el futuro de las ciudades. Por eso, autores prestigiosos como Manuel Castells y Peter Hall ya hablan de “tecnópolis”.

nas y democráticas ha impedido la vigencia de dichas normas y, en consecuencia, al no existir una auténtica participación, mal pudo ser nuestra comuna escuela de democracia.

Ahora, con el restablecimiento del Estado de derecho operado en 1983, los argentinos debemos asumir el difícil desafío de convertir a nuestros municipios en la escuela social de nuestra democracia.