

**ESPECIALIZACION EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

-2018-

Especialización en Derecho Constitucional

Trabajo Integrador Final

Mecanismos de participación ciudadana en la actividad parlamentaria.

El caso de la Audiencia Pública en los procesos de formación y sanción de leyes en la Provincia de Buenos Aires.

Alumno: Guillermo Raúl Moreno

Director: Dr. Carlos Mayon

La Plata, octubre de 2018

Mecanismos de participación ciudadana en la actividad parlamentaria.

El caso de la Audiencia Pública en los procesos de formación y sanción de leyes en la Provincia de Buenos Aires.

Por Guillermo Raúl Moreno

“Es justo que los pueblos esperen todo bueno de sus dignos representantes; pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos”.
(Mariano Moreno)

Sumario: *I. Introducción; II. La Audiencia Pública; II.1. Normas y disposiciones a nivel nacional; II.2. La Audiencia Pública en la Provincia de Buenos Aires; III. La participación ciudadana y los órganos legislativos; III.1. Gobierno Abierto-Parlamento Abierto; IV. La elaboración participativa de normas; V. Las audiencias públicas y la participación ciudadana en el Proyecto de Ley sobre Interrupción Voluntaria del embarazo; VI. El Poder Legislativo en la Provincia de Buenos Aires; VII. Casos de audiencias públicas celebradas en la Provincia de Buenos Aires en proyectos legislativos; VIII. Entrevistas; IX. Conclusión.*

I. Introducción

Partimos de una premisa general, cual es la necesidad de potenciar cauces de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas más allá del ejercicio democrático del sufragio en elecciones periódicas. El voto del ciudadano eligiendo a sus representantes, única forma de participación concebida en la democracia representativa tradicional, resulta ser hoy en día una condición necesaria pero no suficiente.

Creemos que en la actualidad el buen ciudadano es aquel que no solo cumple con su deber cívico de votar, sino también aquel que participa, denuncia, interpela a los poderes, propone soluciones alternativas, en definitiva el que se

compromete con la cosa pública. De allí que resulte imperioso que el ordenamiento jurídico provea de herramientas de participación ciudadana acordes con la demanda de la sociedad civil.

Incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones adquiere cada vez mayor relevancia. De hecho, promover sociedades justas e inclusivas y garantizar la adopción de decisiones participativas y el acceso a la información es parte de uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.¹

En el presente trabajo nos detendremos a analizar la participación ciudadana en los procesos legislativos, apuntando en nuestro análisis a la realidad política e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Procuraremos desentrañar el mecanismo de Audiencia Pública aplicada a los procedimientos de formación y sanción de leyes en territorio bonaerense.

II. La Audiencia Pública

La garantía de oír al interesado antes de tomar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo. Este principio se relaciona con unos de los pilares centrales de todo el sistema de tutela de derechos como es el principio de defensa.

Nos enseña GORDILLO que, desde hace años el derecho contemporáneo muestra una creciente evolución del alcance de este principio jurídico que ha comenzado en forma sistemática a comprender también a la emisión de normas generales y grandes proyectos o decisiones particulares, impacto ambiental, etc. En otras palabras, es ya un principio suficientemente reconocido que también debe cumplirse la audiencia, esta vez con público, antes de emitir normas jurídicas administrativas e incluso legislativas de

¹ En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030 (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>).

carácter general antes de aprobar proyectos de gran importancia o impacto social.²

Se trata pues de la audiencia pública, que integra al mismo tiempo que la garantía clásica de audiencia previa, la garantía constitucional del debido proceso sustantivo. Se impone la necesidad política y jurídica de escuchar al público antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, al medio ambiente, etc. Su campo de acción se nos presenta sumamente amplio. El acceso y la participación del público, deberá ser al igual que la garantía individual de defensa, al efecto de que aquel pueda también ser oído con debate y prueba, con conocimiento pleno y directo del expediente, con la posibilidad de hacer un alegato y el derecho a obtener una decisión fundada sobre sus peticiones.³

II.1. Normas y disposiciones a nivel nacional

La Constitución Nacional garantiza el principio de **publicidad de los actos de Gobierno** y el **derecho de acceso a la información pública**.

En efecto, de acuerdo a su artículo 1º, la Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma republicana. Recordemos que la palabra “Republica” deriva del latín “*res publica*” y significa la “cosa pública” o la “cosa del pueblo”.

La república, según la definición de DEL VALLE, es aquella “comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración”⁴

² Ver GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T II, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As. 1998, pag. XI 2.

³ GORDILLO, Ob. Cit., pag. X III.

⁴ DEL VALLE, Aristóbulo, *Nociones de Derecho Constitucional*, Imprenta, papelería y encuadernación “La Buenos Aires”, Bs. As. 1897, pag. 70.

Entre las características que identifican a una república encontramos que los gobernantes tienen la obligación de informar al pueblo acerca de los actos y decisiones que adopten en el marco de sus funciones. A este principio lo conocemos como “publicidad de los actos de gobierno”. De esta forma se procura una mayor transparencia y la posibilidad de control sobre el proceder de las autoridades públicas.

Este principio que estamos comentando no solo está contemplado en el artículo 1° de la Carta Magna, sino que integra los llamados derechos implícitos del artículo 33, cuando el constituyente estableció que “las declaraciones, derechos y garantías que enumerada Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”⁵.

Por su parte, el *derecho de acceso a la información pública* es un derecho fundamental en una sociedad democrática. Los principales argumentos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la transparencia de los actos de gobierno y la propiedad de la información.⁶

El derecho de acceso a la información pública surge del art. 1 de la Constitución Nacional como consecuencia lógica de la forma republicana de gobierno; también se lo considera uno de los derechos implícitos del artículo 33. Asimismo, aparece de manera explícita con referencia a los partidos políticos (art. 38) y respecto de los habitantes en general con su derecho a la información y educación ambientales (art. 41); con relación a usuarios y consumidores (que poseen a su turno el derecho a una información adecuada y veraz: art. 42); igualmente para toda persona, “para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o banco de

⁵ CSJN, “Urteaga”, (Fallos, 321:2767).

⁶ Ver OYHANARTE, Marta y KANTOR, Mora, *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*. Libro Poder Ciudadano, MP 30 JUN 2015_.indd 253, cap. VII.

datos público, o los privados destinados a proveer informes” (art. 43; acción de hábeas data).⁷

En 2017, el Congreso Nacional sancionó la ley 27.275 sobre “Derecho de acceso a la información pública”. Allí, según lo establece el artículo 2 de la norma, “el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma. Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley”.⁸

La Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones —no obstante su carácter no vinculante— deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

En lo que respecta a la audiencia pública, el Decreto 1172/03 (que regula este mecanismo de participación ciudadana en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional), la define como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.⁹

⁷ SAGUES, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Astrea, Bs. As. 2014, pag.630.

⁸ Art. 2 Ley 27.275 (publicada 29/09/2016).

⁹ Art. 3 Dec. 1172/03.

Seguidamente el Decreto 1172/03 establece que la finalidad de la Audiencia Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. Ello bajo los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad. (arts. 4 y 5). También deja aclarado que las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la Audiencia Pública no tienen carácter vinculante (art.6).

Debemos señalar que, según lo establece la norma que estamos comentando, toda persona física o jurídica, pública o privada, se encuentra habilitada para solicitar mediante presentación fundada ante la Autoridad Convocante, la realización de una Audiencia Pública, debiendo la autoridad convocante expedirse sobre tal requerimiento en un plazo no mayor a 30 días, mediante acto administrativo fundado, el que debe ser notificado al solicitante por medio fehaciente (art. 10).

El Decreto 1172/03 establece en concreto las normas de procedimiento que deberán aplicarse en el desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana: Capítulo II, etapa preparatoria (requisitos; carácter público; convocatoria; expediente; registro de participantes; plazo de inscripción; orden y tiempo de exposiciones; orden del día; espacio físico; registro). Capítulo III, Desarrollo (comienzo del acto; facultades y deberes del presidente de la audiencia; partes; preguntas por escrito; entrega de documentos; otras intervenciones, desarrollo de la audiencia, irrecurribilidad; clausura). Capítulo IV, etapa final (informe final; estudios; resolución final).

Por otra parte, consideramos conveniente destacar que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -sancionada en 1996- estableció expresamente el mecanismo de audiencia pública en su artículo 63. El mismo textualmente reza: “La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa

cuenta con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos”. Más tarde, la Legislatura de la ciudad reglamentó el procedimiento de audiencia pública mediante la Ley 6/98. En dicha norma, el legislador diferenció tres tipos de audiencias públicas: temáticas; de requisitoria ciudadana¹⁰; para designaciones y acuerdos.

II.2. La audiencia pública en la Provincia de Buenos Aires

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, reformada en 1994, dedica su Sección Tercera, Capítulo único, artículo 67, a las Formas de Democracia Semidirecta.¹¹

El constituyente comprendió la necesidad de plasmar en la Carta local aquellos mecanismos que permitan una participación activa de los gobernados en decisiones políticas de trascendencia. Así quedó demostrado en las palabras del constituyente Rocco cuando manifestó en la Convención reformadora que “...entendemos que ha llegado la hora de incluir formas de participación más activas que las actuales en la Provincia de Buenos Aires, que limitan al ciudadano a participar en una mera opción que se ejerce un domingo cada dos años...”¹²

El mencionado artículo 67 de la Constitución provincial dedica su inciso primero a la iniciativa popular, los incisos segundo, tercero y cuarto a la consulta popular, y por último, en su inciso quinto el constituyente delegó a la Legislatura a que, por una mayoría calificada (dos tercios del total de los

¹⁰ Son aquellas que deben convocarse cuando así lo solicite el medio por ciento del electorado del último padrón electoral de la Ciudad, la Comuna o las Comunas al Poder Ejecutivo, a la Legislatura o a las Comunas (conforme lo establece el art.17 de la ley 06/98).

¹¹ Ampliar en MORENO, Guillermo Raúl, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Comentada, concordada y con notas de Jurisprudencia*. Librería Editora Platense, La Plata, 2008, pag. 195.

¹² Diario de sesiones de la H. Convención Constituyente, p 1321.

miembros de cada Cámara), pueda “establecer otras formas de participación popular”.

En cumplimiento de la manda constitucional, la Legislatura sancionó en el año 2006 la Ley 13.569, norma que estableció el procedimiento que deberá observarse en la realización de las Audiencias Públicas convocadas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de la Provincia.¹³

La Ley 13.569 comienza definiendo a la audiencia pública como la “instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de decisión administrativa o legislativa, destinada a conocer la opinión de los ciudadanos y/o asociaciones intermedias que puedan verse afectados o tengan un interés particular sobre el asunto objeto de la convocatoria”. Seguidamente la norma se refiere a la convocatoria y a la finalidad de la audiencia pública. En ese sentido, se estableció que la convocatoria podrá ser efectuada por el Poder Ejecutivo, o por alguna de las Cámaras del Poder Legislativo, a cuyo fin bastará el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del cuerpo convocante. En tanto que podrá ser objeto de la Audiencia Pública todo asunto de interés general que a criterio de la autoridad convocante amerite ser sometido a consideración de la ciudadanía, quedando expresamente excluidos los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, impuestos, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales (arts. 3 y 4).

Por su parte, el ámbito de la convocatoria puede involucrar a todo el territorio de la Provincia, o bien circunscribirse a una región, cuando el tema sujeto a consideración se acote a una determinada zona.

El artículo 6 de la norma que estamos comentando adquiere especial relevancia, toda vez que establece de manera detallada el procedimiento que se deberá seguir en la implementación y desarrollo de la audiencia pública en territorio provincial. Así se determinó que:

¹³ 13/11/06 BO N° 25535.

“La convocatoria se efectuará con una antelación no inferior a los treinta (30) días corridos respecto de la fecha fijada para su realización, contendrá el objeto del llamado, la fecha y lugar de realización y de inscripción. Se publicará en el Boletín Oficial, en dos medios de mayor circulación y en un medio correspondiente a la zona donde el proyecto pudiera tener sus efectos por el plazo de tres (3) días. Este plazo podrá reducirse sólo cuando la autoridad convocante, mediante decisión fundada, considerara que la urgencia del asunto objeto de la convocatoria así lo exige. La convocatoria deberá consignar:

- a) Autoridad convocante.
- b) Una relación de su objeto
- c) Día lugar y hora de celebración de la audiencia.
- d) Dependencia pública donde se podrá tomar vista del expediente inscribirse para ser participante de la audiencia, presentar documentación y efectuar las consultas pertinentes.
- e) Plazo para la inscripción de los participantes.
- f) Autoridades de la Audiencia Pública.

Por último señalemos que, con buen criterio, el legislador estableció que las Audiencias Públicas son de asistencia libre. A su vez, se dispuso que los interesados en hacer uso de la palabra deberán inscribirse con una antelación de cinco días al fijado para la realización, y aquellos que deseen formular preguntas en la Audiencia Pública deberán hacerlo por escrito y previa autorización del Presidente.

Teniendo en cuenta que ciertos temas a debatir en una audiencia pública podrían ser técnicamente complejos es que, se establece que también podrán

intervenir, a requerimiento de la autoridad convocante, investigadores y especialistas en el asunto a tratar.

III. La participación ciudadana y los órganos legislativos

El intento por mejorar los modelos de democracia liberal, fundamentalmente a partir de mediados del siglo XX, procuró la introducción de mecanismos de participación que incluyeran a la ciudadanía de manera formal en la toma de decisiones.

Si bien es cierto que estos mecanismos fueron ideados para ser aplicados en ámbitos de las administraciones públicas en su faz de prestadoras de servicios o proveedoras de bienes públicos, también es verdad que con el correr del tiempo se fue consolidando la tendencia a que los órganos parlamentarios incorporen programas de participación que incluyan a los ciudadanos en sus procesos de decisión. Ello, con el propósito de mejorar la calidad de la democracia, lograr que las decisiones sean más representativas, fortalecer la rendición de cuentas y contribuir a contrarrestar la tendencia de desafección política.

De acuerdo a la *Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa*, uno de los pilares de la apertura de los parlamentos a la sociedad es, justamente, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.¹⁴

Coincidimos con PORTELA, cuando señala que la representación parlamentaria es, en todo sistema democrático moderno, foco de cuestionamientos en razón de la trascendencia que ha adoptado la cuestión de la representatividad política.¹⁵

¹⁴ Este documento fue desarrollado por parlamentarios en colaboración con representantes de la sociedad civil, y fue adoptada en el I Encuentro de la Red de Parlamento Abierto (RPA) de ParlAmericas el 27 de mayo de 2016, en Asunción, Paraguay.

¹⁵ PORTELA Julián, *El Poder Legislativo Bonaerense: Hacia un nuevo sistema de representación parlamentaria*. Publicado como capítulo V de la obra *El sistema constitucional bonaerense*, Librería Editora Platense, La Plata, 2006, pag. 159.

Por tal razón es que nos centraremos ahora en analizar la participación de la sociedad civil en los órganos legislativos, y en especial en los procesos de formación de normas generales. No desconocemos que las funciones parlamentarias no se agotan tan solo en la elaboración de normas. Los parlamentos, en efecto, desarrollan otras tareas que no necesariamente son legislación, como así son tampoco los únicos que legislan.¹⁶

La pregunta que deberíamos hacernos es si resulta conveniente en nuestro sistema de democracia representativa implementar mecanismos de participación ciudadana en los debates de aquellos proyectos de ley de gran impacto o relevancia social. Adelantamos nuestra opinión favorable a que los sectores interesados y la ciudadanía en general encuentre canales de participación en la elaboración de leyes.

III.1 Gobierno abierto – Parlamento abierto

A finales de los años setenta, en el Reino Unido comenzaron a surgir diversas iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público con el fin de reducir la opacidad burocrática. Estos primeros avances suponen el punto de partida para que, con el paso de los años, numerosos países de todo el mundo comiencen a adoptar leyes de apertura de la información pública, mejorando así la transparencia de los Gobiernos.¹⁷

El concepto de “gobierno abierto” surgirá así como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas.

¹⁶ También el parlamento es un órgano de control: Las funciones de control del Parlamento adquieren una fundamental importancia, aunque no se trata de una actividad reservada única y exclusivamente a este tipo de organismos. Ver. HERNÁNDEZ, Antonio María (compilador), *Derecho Público Provincial*, LexisNexis, Bs. As. 2008, pag. 363.

¹⁷ SANCHEZ TRIGUEROS, Joaquín, *Los Antecedentes del Gobierno Abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XIII, núm. 23, 2015, pp. 67-84 Universidad Central de Chile, Santiago, Chile

La idea del “gobierno abierto” (*open government*, en inglés) se basa en cuatro pilares fundamentales que lo sustentan:

1) *Transparencia gubernamental*

La información sobre las actividades de los organismos públicos debe estar a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización.

2) *Participación ciudadana*

En un mundo cada vez más complejo, las contribuciones de los ciudadanos son un recurso imprescindible para la formulación de políticas públicas. Una adecuada toma de decisiones requiere de los conocimientos, experiencias, opiniones y valores de los ciudadanos. La implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, del consentimiento, aprobación y apoyo de los ciudadanos

3) *Rendición de cuentas*

Existencia de normas y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben exigir que las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público.

4) *Datos públicos abiertos*

La información del sector público puesta a disposición como datos abiertos se denomina “Open Government Data”. Los datos deben estar disponibles de manera libre para todos, en términos de poder acceder, utilizar y volver a publicarlos sin restricciones. La apertura de datos del gobierno implica tanto consideraciones técnicas como políticas. Si los datos de los gobiernos se hacen abiertos, puede tener enormes beneficios potenciales que incluyen transparencia, eficiencia e innovación (en la era digital, los datos son un recurso clave para las actividades sociales y comerciales, hoy en día el acceso a información

es un elemento vital para todo tipo de actividades: con la apertura de los datos, el gobierno puede ayudar a impulsar la creación de empresas innovadoras y servicios que aportan valor social y comercial).

Con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, restaurar la confianza de la ciudadanía y reforzar la capacidad para lograr el desarrollo sostenible, los parlamentos deben liderar estas iniciativas y hacer partícipe a la ciudadanía en los procesos legislativos.

Los órganos deliberativos también tienen un papel fundamental que desempeñar en la promoción de gobiernos abiertos a través de procesos de elaboración de leyes, supervisión y concientización.

Según información suministrada por el actual Ministerio de Modernización, en el marco de su membresía en la Alianza para el Gobierno Abierto, la República Argentina desarrolló el III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto que será implementado desde agosto de 2017 hasta junio de 2019. El Plan es impulsado por el Gobierno nacional y contiene iniciativas de apertura estatal vinculadas a la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación y uso de las tecnologías.¹⁸

En ese marco, por primera vez el Senado publicó en formatos abiertos versiones taquigráficas y algunos documentos legislativos.

Por su parte, la Cámara de Diputados de la Nación ya había comenzado a cumplir los compromisos asumidos y continúa avanzando en esa dirección. En tal sentido, destacamos que en su página web oficial luzca “El portal de datos públicos en formato abierto de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación”. Allí, el ciudadano podrá acceder a información sobre: Estructura orgánica, administración financiera y contable, nómina de personal, bloques, comisiones, legisladores nacionales, leyes, proyectos, sesiones y votaciones.¹⁹

¹⁸ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/digital_-_tercer_plan_de_accion.pdf

¹⁹ <https://datos.hcdn.gob.ar/>

IV. La elaboración participativa de normas

Nos interesa detenernos en este mecanismo de participación ciudadana toda vez que el mismo es utilizado específicamente para receptar opiniones y propuestas referidas a proyectos de normas de alcance general.

Este procedimiento consiste en someter al análisis y comentarios de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa. Así, las sugerencias, aportes y opiniones de los participantes del proceso son recogidas, ordenadas y analizadas en función de un texto inicial, luego consideradas y eventualmente incorporadas en el anteproyecto definitivo.²⁰

El procedimiento deberá atravesar distintas etapas en su desarrollo: elaboración del anteproyecto; difusión del anteproyecto, talleres de trabajo; entrevistas y reuniones personales; compilación y análisis de la información; proyecto definitivo.²¹

Como acertadamente se ha señalado, en este mecanismo cobra real dimensión la participación orientada a la toma de decisiones y no las simples opiniones. Y es ahí donde radica la principal diferencia entre la audiencia pública y la elaboración participativa de normas. En este último caso, la intervención no se limita a manifestar su voz durante una audiencia pública sino que colabora en todo el proceso de creación de la ley.²²

Mediante la apropiada utilización de este mecanismo consultivo se pueden lograr algunos de los siguientes objetivos:

- Brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones.

²⁰ Ampliar en BARAGLI, Néstor, *Elaboración participada de normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas*, segunda edición, Bs.As. oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2007.

²¹ BARAGLI, Néstor, ob. cit. Pag. 11.

²² SABSAY, Daniel, *Procedimientos Participativos y Democracia Ambiental*, SJA 12/11/2014, 43. JA 2014-IV.

- Mejorar la calidad técnica de dichas decisiones.
- Promover el debate público.
- Estimular la participación ciudadana y habilitar un camino por medio del cual todos los actores sociales interesados pueden incidir en la definición de las decisiones públicas.
- Permitir que quien deba decidir lo haga con un completo conocimiento de todas las posiciones y opiniones en juego.
- Informar a la ciudadanía.
- Producir proyectos de normas o de políticas públicas que cuenten con consenso social, a partir de la detección de genuinas demandas de la sociedad.

A su vez, estos procedimientos de participación activa contribuyen a: 1) La posibilidad de mejorar sensiblemente la calidad de las normas; 2) La mayor protección de los intereses particulares potencialmente afectados; 3) Otorgar una mayor legitimación democrática y facilitar la aplicación de normas.²³

La presencia de mecanismos de participación en la elaboración de normas de efectos generales ha sido considerada implícita en la Constitución Nacional por la doctrina desde hace ya tiempo²⁴ y se encuentra como obligación para los Estados por disposiciones supranacionales incorporadas de manera expresa de acuerdo al artículo 75 inciso 22 de nuestra Carta Magna.²⁵

En la actualidad, este mecanismo de participación se encuentra receptado normativamente en el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional nro. 1172/2003. Allí se estableció “la Elaboración Participativa de Normas es un procedimiento que,

²³ PEREZ HUALDE, Alejandro, *Elaboración participativas de normas: mecanismos de control*, ediciones RAP, Bs As. 2006, pag 577.

²⁴ GORDILLO AGUSTÍN, *La Administración paralela*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1982, pag. 32 citado por Peres Hualde, Alejandro, ob. Cit.

²⁵ Ver art. 23.1 Convención Americana de Derechos Humanos; art. 21.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos; art. XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, cuando las características del caso — respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan”.²⁶

El mencionado Decreto 1172/03 aprobó el Reglamento General para la elaboración participativa de normas disponiendo que el mismo será de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (art. 2), con la finalidad de permitir y promover una efectiva participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación (art.4). El procedimiento de Elaboración Participativa de Normas deberá garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad (art. 5). En cuanto a la posibilidad de participar en este procedimiento, la norma que estamos comentando estableció un criterio amplio al disponer que lo puede hacer toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la norma a dictarse (art. 9).

Se impone señalar, a los efectos de ponderar los verdaderos alcances de este mecanismo de participación, que el procedimiento no se inicia sino “mediante acto administrativo expreso de la Autoridad Responsable” (art. 10) que es “el área a cargo de la elaboración de la norma a dictarse” y su máxima autoridad es quien dirige el procedimiento.

También la norma contempla la posibilidad de solicitar mediante presentación fundada ante la Autoridad Responsable, la realización de un procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, debiendo la misma expedirse sobre tal requerimiento en un plazo no mayor a treinta días, mediante acto administrativo fundado, el que debe ser notificado al solicitante por medio fehaciente (art. 11).

²⁶ Párrafo sexto de los considerandos del Decreto 1172/03.

Este último aspecto ha sido cuestionado, pues el carácter facultativo o de otorgamiento discrecional para la autoridad responsable, puede colocarlo de hecho fuera de los mecanismos de control efectivo.²⁷

Para el supuesto que se inicie el procedimiento, el Decreto 1172/03 establece que el acto administrativo de apertura debe ordenar el inicio del correspondiente expediente y establecer:

- a) Autoridad Responsable;
- b) texto y fundamentos de la norma propuesta;
- c) datos del solicitante —si lo hubiere—;
- d) lugar donde se puede tomar vista del expediente, presentar opiniones y propuestas;
- e) plazos para realizar dichas presentaciones.

Seguidamente, la norma procura una amplia difusión del inicio del trámite, debiendo la Autoridad Responsable “publicar durante dos días en el Boletín Oficial, y al menos quince días en su página de Internet, el contenido del acto de apertura del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, invitando a la ciudadanía a expresar sus opiniones y propuestas”. Agrega que “en los casos en que, a juicio de dicha Autoridad resulte procedente, deben ampliarse las publicaciones a diarios de circulación nacional, medios locales y/o especializados en la temática de la norma a dictarse.” (art. 13).

Una vez formado el expediente, con las copias de su publicación, las opiniones y propuestas recibidas y las constancias de cada una de las etapas del procedimiento, deberá “estar a disposición de los interesados para su consulta, en el lugar que, mediante resolución, defina la Autoridad Responsable” (art. 14)

Asimismo, se deberá habilitar un Registro para la incorporación de opiniones y propuestas desde la apertura del procedimiento, las que deberán “realizarse

²⁷ PEREZ HUALDE, Alejandro, Ob.Cit.

por escrito —pudiendo acompañar la documentación que se estime pertinente— y presentarse a través de un formulario preestablecido, numerado correlativamente y que consigne, como mínimo, los datos previstos en el modelo que integra el presente Decreto como Anexo VI.” (art.15).

La norma que estamos comentando también dispone la habilitación de una casilla de correo electrónico y una dirección postal a efectos de recibir comentarios informales, los que deben ser publicados en su página de Internet. Al mismo tiempo contempla la posibilidad de “encargar la realización de estudios especiales o rondas de consultas, relacionados con la norma motivo del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, tendientes a generar información útil para la toma de decisión”. (art.18).

Por último, y en concluido el plazo para recibir opiniones y propuestas, la “Autoridad Responsable debe dejar constancia en el expediente acerca de la cantidad de opiniones y propuestas recibidas y de cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse”, debiendo expedirse únicamente sobre aquellas presentaciones incorporadas al expediente. (art.19).

Finalmente se establece que “en los fundamentos de la norma debe dejarse constancia de la realización del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas, de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del mismo”. (art. 20).

Adelantamos que este procedimiento participativo no existe en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

V. Las audiencias públicas y la participación ciudadana en el Proyecto de Ley sobre Interrupción Voluntaria del embarazo.

Especial mención merece detenernos en lo que fue el proceso de participación y debate que rodeó la media sanción del proyecto de ley sobre interrupción voluntaria del embarazo en el Congreso Nacional.

El proyecto de ley presentado por “la campaña nacional por el aborto legal, seguro y gratuito (el que ya se había presentado en siete oportunidades en el parlamento nacional) encabezados por varios diputados de distintos partidos políticos, fue acompañado por el movimiento feminista, el que identificado con el pañuelo verde de la campaña, fue creciendo en la última década y haciéndose presente en las calles con el lema: “educación sexual para decidir, anticonceptivos para no abortar y aborto legal para no morir”.

En los dos meses previos a la media sanción por la Cámara de Diputados, más de 700 expositores dieron a conocer sus opiniones y fundamentos a favor y en contra de la iniciativa en el marco de las audiencias públicas celebradas en el plenario de las comisiones de legislación general; legislación penal, familia y salud de la cámara baja.

El ciclo de audiencias públicas incluyó enfoques diferentes como la dimensión bioética, científica, religiosa, jurídica y de Derechos Humanos. Desfilaron por el plenario de comisiones para dar a conocer sus puntos de vista referentes de distintos ámbitos de la cultura, la ciencia, la academia, el periodismo, entre otros.

Mientras se multiplicaban las manifestaciones sociales a favor y en contra del proyecto de ley aprobado por la cámara de diputados, la iniciativa pasó al Senado para su tratamiento.

Las audiencias públicas se desarrollaron en el marco del plenario de las comisiones de Salud, Justicia y Asuntos Penales, y Asuntos Constitucionales de la Cámara Alta. Así, tal como ocurriera en la Cámara de origen, a lo largo de varias jornadas desfilaron por el plenario de comisiones gran cantidad de oradores que expusieron sus puntos de vista sobre el proyecto en tratamiento.

Finalmente, en una maratónica sesión que demandó 17 horas de debate y 62 oradores, el proyecto de ley sobre interrupción voluntaria del embarazo fue rechazado por el Senado de la Nación con 38 votos negativos, 31 positivos y 2 abstenciones.

Más allá de la suerte que corrió el proyecto de ley que estamos comentando en el Congreso Nacional, si queremos destacar la importancia que en el caso adquirió la participación ciudadana en los debates de esta iniciativa. A nuestro entender, quedaron evidenciadas las virtudes de poner a disposición de la ciudadanía canales de participación en la elaboración de normas generales de tanta trascendencia como lo fue sin dudas el aborto legal en nuestro país.

VI. El Poder Legislativo en la Provincia de Buenos Aires

Buenos Aires es la provincia más extensa y poblada del país. En ella viven más de 16 millones de habitantes en sus 307.571 kilómetros cuadrados que conforman su actual superficie. Surgida formalmente a principios de 1820, dictó su primera constitución en 1854.

La historia constitucional bonaerense nos indica que la provincia modificó su constitución local en 1873, 1889, 1934, 1949 y 1994.²⁸ Desde un principio, la ley fundamental de la provincia -siguiendo los lineamientos de la Constitución Nacional- adoptó la clásica división tripartita de los poderes constituidos. Recordemos que según el artículo 5 de la Constitución Nacional, cada provincia deberá dictar su constitución bajo el sistema representativo republicano, conforme a los principios, declaraciones y garantías consagrados en ella para poder gozar de su autonomía.²⁹

En lo que respecta al Poder Legislativo, desde su primera constitución, la provincia de Buenos Aires estableció un sistema bicameral, es decir, la existencia de un Senado y una Cámara de Diputados. Excede los límites de este trabajo ingresar en el debate sobre la conveniencia o no de una legislatura bicameral. Tan solo diremos al respecto que en la Provincia de Buenos Aires el

²⁸ Se puede acceder a las constituciones de la provincia de Buenos Aires de 1854;1873;1889 ;1949 y 1934 en CORBETTA, Juan Carlos, *Textos Constitucionales de Buenos Aires*, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1984.

²⁹ Ver RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional*, tercera edición, Depalma, Bs. As. 1986, pag. 112.

Senado no tiene una representación regional, en tanto que los diputados y senadores representan al pueblo de la provincia.³⁰ Así hay quienes sostienen que al Senado provincial o se le otorga otro tipo de representación o se lo debería suprimir.³¹

Si hacemos un análisis comparativo en el derecho público provincial argentino, veremos que la mayoría de las 24 constituciones provinciales se inclinan por un poder legislativo unicameral. Contrariamente, la provincia de Buenos Aires, junto con Santa Fe, Mendoza, San Luis, Entre Ríos, Corrientes y Salta, han adoptado una conformación bicameral.³²

La sección cuarta de la Constitución Bonaerense está dedicada al “Poder Legislativo”. El capítulo primero se refiere a las disposiciones generales (art. 68), el capítulo segundo a la Cámara de Diputados (arts. 69 a 74), el capítulo tercero al Senado (arts. 75 a 82), el capítulo cuarto a las disposiciones comunes a ambas cámaras (arts. 83 a 102), el capítulo quinto a las atribuciones del Poder Legislativo (art. 103), el capítulo sexto al procedimiento para la formación de las leyes (arts. 104 a 112) y el capítulo séptimo a la Asamblea Legislativa (arts. 113 a 118).

En cuanto a la extensión de sus mandatos, los legisladores provinciales duran 4 años en funciones, renovándose las cámaras por mitades cada dos años.

La Cámara de Senadores está integrada en la actualidad por 46 senadores³³, es presidida por el Vicegobernador, quien tiene derecho a voto solo en caso de empate. Tiene como competencia exclusiva juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados. También presta acuerdo a los nombramientos que debe hacer el Poder Ejecutivo con este requisito.

³⁰ De acuerdo con la ley electoral de la Provincia de Buenos Aires (Ley 5109 y sus modificatorias), el territorio se divide en ocho secciones electorales, fijándose la representación legislativa en 92 diputados y 46 senadores.

³¹ Esa es la opinión sustentada por TORRES MOLINAS, Ramón en *Estudios de Historia Constitucional*, Segunda Edición, Memorias del Sur, Bs As. 2018, pag. 211.

³² Ampliar en ARNESTO, Diego Hernán en *El Poder Legislativo y las Constituciones Provinciales*, La Ley 2007-B, 1062.

³³ De acuerdo al art. 75 de la Constitución provincial, la legislatura por dos tercios de votos del total de los miembros de cada cámara, podrá elevar esa cantidad hasta cincuenta como máximo.

Por su parte, la Cámara de Diputados se compone actualmente por 92 diputados, teniendo como competencia exclusiva prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para el nombramiento de los miembros del Consejo General de Educación y acusar ante el Senado al gobernador, vicegobernador, ministros de la Corte de Justicia, Procurador, Subprocurador, y al Fiscal de Estado por delitos en el desempeño de sus funciones o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo.³⁴

Frente al silencio de la Constitución, históricamente se entendió que los diputados y senadores podían ser reelegidos de manera indefinida. Esta situación cambió a partir de la sanción de la Ley 14.836 (modificatoria del Código Electoral de la Provincia de Buenos Aires) al establecer expresamente que los legisladores podrán ser reelectos por un nuevo período, pero deberán aguardar un intervalo de un período para ser elegidos nuevamente.

Si bien la legislatura provincial suele ser objeto de críticas por su elevado presupuesto y su escasa actividad,³⁵ lo cierto es que desde ambas cámaras legislativas se vienen implementado medidas que procuran acercar la distancia entre los legisladores y el pueblo bonaerense.

VII. Casos de audiencias públicas celebradas en la Provincia de Buenos Aires en proyectos legislativos

Seguidamente pasaremos a analizar en su faz práctica - a través del método de la entrevista personal con actores que participaron de la convocatoria- tres casos de audiencias públicas vinculadas a proyectos de leyes que fueron sometidos al debate y discusión de la sociedad bonaerense.

³⁴ Art. 73 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

³⁵ Se puede acceder al artículo publicado en el diario La Nación titulado "Sueldos altos y poca actividad en la Legislatura bonaerense" publicado el 12 de junio de 2017 de María José Lucasole, donde señala que a esa altura del año, La Cámara de diputados provincial habría sesionado sólo dos veces; con un presupuesto 50% mayor que el de 2016.

La posibilidad de tomar contacto con algunos de quienes participaron en las audiencias públicas nos podrá permitir un acercamiento a las bondades y deudas pendientes de este particular mecanismo de participación ciudadana.

A) Audiencia pública – Proyecto de Ley de reforma al Código Contravencional de la Provincia de Buenos Aires.³⁶

Entrevista con el Dr. ANIBAL HNATIUK quien participó como particular en el ámbito de debate y discusión por el proyecto de ley de reforma al código contravencional en el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires el 3 de noviembre de 2010. Como lo señalara el vicepresidente del Senado en aquella oportunidad, esta audiencia pública fue la primera llevada a cabo luego de sancionada la ley que reglamentó este mecanismo de participación en la provincia.³⁷

1) ¿Cómo considera la experiencia de haber participado como orador en la Audiencia Pública?

Muy buena, estuvo muy bien toda la organización. Cada orador tenía cinco minutos para su exposición. Había un reloj grande en el lugar que marcaba el tiempo que restaba.

Considero que cinco minutos es muy poco para desarrollar un tema tan complejo como el que se trataba. Sería conveniente que la convocatoria establezca distintos ejes temáticos para expresarse. Serían más ordenadas y productivas las exposiciones.

2) ¿Ud cree que la Audiencia Pública en el proceso de decisión legislativa permite un acercamiento entre ciudadanía y sus representantes?

³⁶ La audiencia se llevó a cabo en el recinto de la Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires el 3 de noviembre de 2010.

³⁷ Ver versión taquigráfica del 3/11/2010 del Honorable Senado.

Si, creo que si. Por lo general no son escuchadas las voces de los distintos actores sociales en las discusiones legislativas, y esta es una manera de que se escuchen esas voces. En el caso de la audiencia pública por el código contravencional, todas las posturas fueron de rechazo a la iniciativa. Y probablemente esa contundencia hizo que la ley nunca fuera sancionada como finalmente ocurrió.

3) ¿Ud considera que este mecanismo de participación es conocido por el común de la gente en nuestra Provincia?

No, creo que no. Por lo general tienen un poco más de repercusión las audiencias públicas referidas a cuestiones tarifarias de servicios públicos cuando son difundidas por los medios de comunicación.

B) Proyecto de Ley de Policía Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

Ley 14.424 (promulgada el 12/12/12)

Esta norma resulta ser el producto de un largo proceso de debate en distintos foros de discusión³⁸, que no solo se limitó a la ciudad de La Plata, sede natural de la Legislatura provincial, sino que se extendió a distintos puntos del interior bonaerense (Junín, San Martín, Florencio Varela, etc.).

En estos ámbitos de debate participaron cientos de especialistas, jueces, funcionarios judiciales, magistrados, organizaciones no gubernamentales, universidades, legisladores, personal policial y público en general interesado en el tema.

Pasaremos a la entrevista mantenida con el Dr. Juan Pablo Gomara, quien participó de la convocatoria en representación de AJUS La Plata,

³⁸ En total fueron 8 encuentros.

Berisso y Ensenada (Abogados por la Justicia Social). Nuestro entrevistado fue uno de los oradores en las audiencias públicas sobre el proyecto de ley de Policía Judicial.

1) ¿Cómo considera su experiencia de haber participado como orador en la Audiencia Pública?

La experiencia fue altamente positiva. El hecho de sacar la discusión y el debate fuera del recinto y con una amplia participación hace que cuando el proyecto sea tratado por la Legislatura llegue enriquecido. Al mismo tiempo considero que sería conveniente una segunda instancia donde estén planteadas por ejes temáticos las opiniones de las distintas entidades y personas intervinientes. Y que en esta etapa se pueda debatir y fundamentar las posturas desarrolladas anteriormente.

2) ¿Ud cree que la Audiencia Pública en el proceso de decisión legislativa permite un acercamiento entre la ciudadanía y sus representantes?

Sin dudas constituye una herramienta de acercamiento, pero yo diría que no alcanza a toda la ciudadanía, sino que se limita a los grupos o sectores afectados por el proyecto en discusión, que por otro lado considero que es lo más conveniente...no se trata de que cualquiera opine por el solo hecho de opinar.

3) ¿Ud considera que este mecanismo de participación es conocido por el común de la gente en nuestra provincia?

Claramente considero que no. No se conoce. Solo ciertos grupos tienen conocimiento al respecto. En mi caso, me enteré y participé a partir de mi militancia política.

C) Audiencia Pública sobre Reforma del Código Civil

Entrevista con el Dr. Pablo Octavio Cabral, quien participó como orador en representación de AJUS La Plata, Berisso y Ensenada (Abogados por la Justicia Social) en el ámbito de debate y discusión por la Reforma del Código Civil desarrollado en la sede de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

1) ¿Cómo considera la experiencia de haber participado como orador en la Audiencia Pública?

Fue una buena experiencia. Sentí que se daba una relación directa con los representantes. Allí se encontraban los miembros de la Comisión Bicameral compuesta por Senadores y Diputados nacionales. En 15 minutos, que fue el tiempo asignado, pude dar los argumentos de nuestra posición. Estos argumentos se encontraban en un trabajo publicado en coautoría con el Dr. Juan Pinzás y que fue entregado a las autoridades de la Audiencia.

A uno lo obligan a estar presente un tiempo antes de que exponga, y esto permite estar atento a otras exposiciones y posturas.

2) ¿Ud cree que la Audiencia Pública en el proceso de decisión legislativa permite un acercamiento entre ciudadanía y sus representantes?

Si, considero que la participación ciudadana enriquece el debate y mejora la calidad de las instituciones.

3) ¿Ud considera que este mecanismo de participación es conocido por el común de la gente en nuestra Provincia?

No se si por todos, pero creo que lentamente se va fortaleciendo como un importante instrumento de participación. No tengo dudas que con el tiempo, todo proyecto de importancia institucional deberá ser sometido a la opinión pública antes de ser tratado en las cámaras legislativas. Siempre resultará positivo escuchar a los posibles afectados por una decisión antes de tomarla.

VIII. Entrevistas

En el marco del presente trabajo se procedió a entrevistar a personas que a partir de sus funciones desarrolladas en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, nos brindan un valioso testimonio para comprender la dinámica en la práctica acerca del tema objeto de estudio.

La entrevista constituye una técnica de gran utilidad en cualquier investigación. Es un instrumento utilizado por el investigador que adopta la forma de diálogo coloquial y adquiere especial relevancia en los estudios descriptivos como el presente.

VIII.1. Entrevista al Dr. Hernán Albisu en su carácter de ex senador de la Provincia de Buenos Aires durante el período 2013-2017.

GRM: Buenos días, gracias por atendernos, la primera pregunta que queremos formularle es la siguiente: Como es sabido, a partir de mediados del siglo XX comienzan a utilizarse otros mecanismos de participación ciudadana, más allá de los canales habituales de participación a través del voto popular. ¿Cuál es su opinión acerca de la participación ciudadana en la toma de decisiones política?

H.A. Claramente considero positivo la participación en general la comunidad. En mi experiencia personal, advertí que la participación de la comunidad se daba a través de instituciones que normalmente son mediadoras y al mismo tiempo partes interesadas: universidades,

sindicatos, asociaciones de consumidores, cámaras empresarias. Normalmente hay una mediatización de la participación. Eso si lo abrimos en el contextos general de este período que recién indicábamos a partir de mitad del siglo XX en adelante hasta la actualidad. En el último tramo de ese período, no podemos mencionar la gran influencia de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana. Y hoy yo me atrevería a decir que, la participación inclusive de los legisladores en sus intervenciones, quizás hoy, lo que vivimos en la actualidad, es mas importante a través de las redes o medios de comunicación que en sí en el recinto cuando les toca dar una opinión o dar un debate en la aprobación o no de un proyecto de ley. Tal vez tenga más influencia la opinión a través de medios o de redes sociales que en sí la repercusión que tiene debate legislativo en el recinto. De allí que creo que la tecnología modificó mucho este tema. Inclusive recuerdo ahora la existencia de un partido político que se presentó en la ciudad de Buenos Aires, que su propuesta, no tiene nada que ver con ideologías, sino que ellos van hacer lo que les digan sus seguidores a través de las redes sociales frente un proyecto de ley o ante algún debate legislativo. Creo que no llegaron a entrar en la legislatura porteña, pero se presentaron, sacaron una buena cantidad de votos. Hay una charla, creo que estas charlas ted, donde la impulsora es una mujer, es interesante analizarlo, hay que ver cuál es el resultado, cual es la realidad en si de la incidencia de esto, pero creo que los medios tecnológicos van a cambiar la forma de participación ciudadana con respecto a la legislatura.

GRM: Es muy interesante su visión al respecto, pensemos por ejemplo, que en el año 1994 al reformarse la constitución de la provincia de Buenos Aires se le agrega a la Carta Provincial una sección especial destinada a la participación ciudadana a través de institutos de democracia semidirecta. Pero claro, tendríamos que hacer memoria si en ese momento, en 1994, ya existía Internet por ejemplo, o si recién se empezaba a utilizar de manera muy incipiente...es verdad, la irrupción de estas nuevas forma de participación no se encuentran plasmadas por ejemplo en los textos

constitucionales, y coincido con ud. que tal vez hoy sea a través de la tecnología donde encontremos canales masivos de participación ciudadana. En la provincia de Buenos Aires se encuentra vigente desde hace años la ley 13.569 de audiencia pública, en su experiencia como legislador, le ha tocado participar en alguna de ellas, nos puede contar cual ha sido su experiencia, ¿tiene una opinión formada al respecto? ¿considera que las audiencias públicas son de utilidad en la práctica?. Muchas veces se ha planteado que las audiencias públicas son puestas en escenas para legitimar una decisión previamente tomada, donde se utiliza ese mecanismo de participación para avalar algo ya decidido

H.A. Bueno, en lo personal me ha tocado participar en audiencias públicas como legislador, y en especial en el área que más me desarrollé que son los temas de defensa de usuarios y consumidores, obviamente defendiendo la posición de usuarios sobre todo en temas de tarifas o aumento de las escalas tarifarias en agua y energía eléctrica en la provincia de Buenos Aires y también en el gas a nivel federal. También recuerdo la audiencia pública en el proceso de nombramiento en el actual Procurador General, donde se recibieron diferentes opiniones. Yo creo que es un muy buen mecanismo, pero haciendo la salvedad que si se utiliza solamente para cumplir un paso formal que nos exige la ley, creo que no sirve. Una audiencia pública sana es cuando se pone en consideración y se recibe lo que se está volcando en la audiencia pública. Ahora, si es solamente ir a convalidar una decisión ya tomada, sin escuchar lo que van a decir en la audiencia, no tiene sentido. Creo que es lo que ocurrió en los aumentos tarifarios, en todo nivel, se recibieron cuestiones menores como para justificar que se había hecho la audiencia pública. En un principio no habían hecho audiencia pública en el caso del gas y la justicia no convalidó esa situación, se obligó a que se realizara la audiencia pública, pero con este sentido, cumplir con un paso formal. En definitiva, considero que el mecanismo de participación a través de la audiencia pública mejora

cualquier proyecto en la medida que se escuchen las opiniones que se vuelquen en las mismas, sino, no.

GRM: Por último, la audiencia pública está pensada más para el tratamiento de cuestiones medioambientales, tarifarias, etc, pero no a una participación ciudadana en los debates de sanción de leyes. De todas formas, cualquier mecanismo en donde la ciudadanía se involucre en la discusión de proyectos de ley que afecten a gran parte de la sociedad considero que fortalece al sistema democrático. No se si Ud. tuvo posibilidad de seguir los debates en el Congreso Nacional referidos al proyecto de ley de interrupción voluntaria del Embarazo, donde existió, mas allá de las redes sociales, una participación real de la sociedad tanto en los plenarios de las comisiones a través de los expositores como en las manifestaciones callejeras. Que nos puede comentar al respecto.

H.A: Creo que lo mas valioso en este caso, por lo menos desde mi visión, fue la participación de la sociedad en general, a través de la movilización, que creo que además, no se si porque es un tema vinculado a un tema donde las mujeres son activas protagonistas, más allá de algún discurso público medio encendido, fue sano. Creo que fue maravilloso, más allá de lo que se opine. A mi lo que más satisfecho me dejó, fue la participación, tanto en la calle como en las exposiciones, cada uno pudo dar su punto de vista en un tema que es de los más complejos que se puedan debatir en una democracia, hay creencias, posiciones personales, me parece que lo más valioso de todo esto fue el debate. Y obviamente es algo que se va a seguir debatiendo en el futuro porque se va transformando la realidad. Tomando esto como ejemplo, me parece que es un buena muestra que la participación ciudadana, a través de expositores, de la movilización, mejora después los proyectos de ley, que pueden darse o no, porque después hay un debate que es democrático y una votación en el marco de las instituciones republicanas. Y eso es lo que hay que valorar.

GRM: Muchas gracias por su colaboración en este trabajo Dr. Albisu.

H.A: No, de nada, gracias a Ud.

IX. Conclusión

La mejora de los modelos democráticos desde mediados del siglo XX está vinculada especialmente a la implementación de mecanismos participativos en los procesos políticos que incluyan al ciudadano formalmente en la toma de decisiones concretas.

Participar significa “tomar parte”, es decir, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúna a varias personas, y al mismo tiempo significa “compartir” una idea, un proyecto o una preocupación con otros. De modo pues, que la participación se nos presentará siempre como un acto social esencialmente positivo.

La participación amplia necesariamente arroja luz sobre situaciones que pueden ser oscuras, y al mismo tiempo, desalienta y dificulta la posibilidad de que se cometan actos de corrupción.

En el presente trabajo, dirigido al análisis de la participación ciudadana en la actividad parlamentaria, con especial énfasis en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, llegamos a la conclusión que el acompañamiento y el compromiso de los ciudadanos en el funcionamiento de la Legislatura local puede ser altamente positivo.

Para ello, a partir del análisis normativo efectuado, como de los aportes de los entrevistados, concluimos que resulta necesario poner a disposición de la ciudadanía las herramientas apropiadas para hacer efectiva su participación, las que deberán incluir necesariamente las novedosas formas de participación que nos exigen las nuevas tecnologías.

Por último, desde nuestra mirada consideramos fundamental para el logro efectivo de prácticas de participación ciudadana en general, y en los ámbitos legislativos en particular, una firme y verdadera decisión política. Se debe impedir por todos los medios que los mecanismos de participación pasen a formar parte de estrategias clientelares o que solo sirvan para el cumplimiento de un paso formal para legitimar una decisión previamente tomada. Solo de esta forma podremos abstraer a la participación ciudadana de la paradoja de la manipulación o la irrelevancia.

BIBLIOGRAFIA

ARNESTO, Diego Hernán en *El Poder Legislativo y las Constituciones Provinciales*, La Ley 2007-B, 1062.

BARAGLI, Néstor, *Elaboración participada de normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas*, segunda edición, Bs.As. oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2007.

BENEDETTI, Miguel Ángel y SAÉNZ, María Jimena, *Las audiencias públicas de la corte suprema. Apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*. Siglo XXI editores, Bs. As. 2016.

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Bs. As. 2005.

BIDEGAIN, Carlos María, *Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, Bs. As. 2003.

CORBETTA, Juan Carlos, *Textos Constitucionales de Buenos Aires*, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1984.

DEL VALLE, Aristóbulo, *Nociones de Derecho Constitucional*, Imprenta, papelería y encuadernación "La Buenos Aires", Bs. As. 1897.

Diario de sesiones de la H. Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 1994.

FERREYRA, Raúl Gustavo, *Fundamentos Constitucionales*, Ediar, Bs.As. 2015.

GORDILLO AGUSTÍN, *La Administración paralela*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1982.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T II, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As. 1998.

HERNÁNDEZ, Antonio María (compilador), *Derecho Público Provincial*, LexisNexis, Bs. As. 2008.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Plus Ultra, Bs. As. 1987.

María José Lucesole, “Sueldos altos y poca actividad en la Legislatura bonaerense” publicado en el diario La Nación, el 12 de junio de 2017.

MAYON, Carlos A., *A veinte años de la reforma de la Constitución Nacional*, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.n.l.p. 2014.

MIDON, Mario, *Constituciones provinciales y de la ciudad de Buenos Aires comentadas*. Abeledo-Perrot. Bs. As. 2009.

MORENO, Guillermo Raúl, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Comentada, concordada y con notas de Jurisprudencia*. Librería Editora Platense, La Plata, 2008.

OYHANARTE, Marta y KANTOR, Mora, *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*. Libro Poder Ciudadano, MP 30 JUN 2015_.indd 253, cap. VII.

PEREZ HUALDE, Alejandro, *Elaboración participativas de normas: mecanismos de control*, ediciones RAP, Bs As. 2006.

PORTELA Julián, *El Poder Legislativo Bonaerense: Hacia un nuevo sistema de representación parlamentaria*. Publicado como capítulo V de la obra *El sistema constitucional bonaerense*, Librería Editora Platense, La Plata, 2006.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Depalma, Bs. As. 1995.

RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional*, tercera edición, Depalma, Bs. As. 1986.

ROZAS, Fernando O./ FERRARI, Gustavo A. *Constitución de la Provincia de Buenos Aires comentada, concordada, anotada*. Zavalía, Bs. As. 2016.

SABSAY, Daniel, *Procedimientos Participativos y Democracia Ambiental*, SJA 12/11/2014, 43. JA 2014-IV.

SAGUES, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Astrea, Bs. As. 2014.

SANCHEZ TRIGUEROS, Joaquín, *Los Antecedentes del Gobierno Abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XIII, núm. 23, 2015, pp. 67-84 Universidad Central de Chile, Santiago, Chile.

SCOTTI, Edgardo, *Comentarios a la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Libros jurídicos s.r.l., La Plata, 1985.

TORRES MOLINAS, Ramón en *Estudios de Historia Constitucional*, Segunda Edición, Memorias del Sur, Bs As. 2018.

VANOSI, Jorge Reinaldo, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, EUDEBA, Bs. As. 1982.

ZIULU, Adolfo Gabino, *Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, Bs. As. 2014.