



7^{mo}
Congreso de
Medio Ambiente

Actas 7mo Congreso de Medio Ambiente AUGM
22 al 24 de mayo de 2012. UNLP. La Plata Argentina

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CUESTIONES
MEDIOAMBIENTALES. ANÁLISIS A NIVEL NACIONAL Y EN
LAS PROVINCIAS DEL NOROESTE ARGENTINO**

**Citizen participation in environmental issues. Analysis at national and subnational
level (provinces of North West Argentina)**

María Marta Cerro

Facultad de Derecho de la UNT- 25 de mayo 453- San Miguel de Tucumán (4000)
secretaria.academica@derecho.unt.edu.ar; mariamcerro@hotmail.com

Palabras claves: democracia, control, acceso

Keywords: democracy, control, access

Título abreviado: La participación ciudadana

ABSTRACT

Citizens and civil society organizations play a larger role in the new democratic regimes than under the previous experiences. Efforts to promote transparency, accountability in the management and participation have taken citizens, community organizations, social movements, etc., to demand a more extensive role in the areas of decision making. This progress in participation was reflected by the proliferation of participatory institutions that allows citizens access to decision-making spaces and the right to engage in control activities. Citizens interested in the expansion of participatory institutions must work with government to ensure that the rules are followed, and public policy projects implemented.

From this approach, this paper makes aims at studying some of the tools of citizen participation and control currently in Argentina (right to public information access and public hearings) both at national and provincial level, (provinces of NOA) in the environmental field.

Real commitment to democracy, precisely aims at strengthening the institutional framework, which is achieved as social learning process, through the flow of ideas and knowledge, debates, accurate information so that the major issues and projects tend to consensus. It will be auspicious, then, that the citizens and government design this process, and its projection into the future, with the objective of achieving a social improvement. In this paper, besides describing the proposal outlined above, we will provide some suggestions and recommendations in order to unable mechanisms that help strengthen the civil participation.

RESUMEN

Ciudadanos y organizaciones civiles juegan un rol más importante en los nuevos regímenes democráticos que bajo las experiencias previas. Los esfuerzos para promover la transparencia, la responsabilidad en la gestión y la participación han llevado a los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, etc., a demandar un rol más expansivo en los ámbitos de toma de decisiones. Este avance en la participación quedó demostrado en la proliferación de instituciones participativas que otorgan a los ciudadanos acceso a los espacios de toma de decisiones así como el derecho a involucrarse en actividades de control. Los ciudadanos interesados en la expansión de las instituciones participativas deben trabajar con las administraciones para asegurarse de que las reglas sean seguidas, y los proyectos de políticas públicas implementados.

Desde ese enfoque, el presente trabajo realiza un estudio de alguna de las herramientas de participación y control ciudadano existentes actualmente en la Argentina -derecho de acceso a la información pública y audiencias públicas- tanto a nivel a nivel nacional como provincial, en el ámbito de la materia medioambiental.

El compromiso efectivo con la democracia, es precisamente el de consolidar la institucionalidad, la cual se logra como construcción y aprendizaje social, a través del flujo de ideas, de debates públicos, de información veraz, para que las grandes cuestiones tiendan a consensos y proyectos. Será auspicioso, entonces, que la ciudadanía y el gobierno conciban así este proceso, y su proyección al futuro, bajo la mirada de la

superación que capitaliza, y no de la aniquilación, que funda. En el presente trabajo, además de describir las situaciones antes señaladas, aportaremos algunas propuestas y recomendaciones, para la implementación de mecanismos que ayuden a fortalecer el funcionamiento de la participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de democratización política y de reforma del estado, así como las crecientes demandas de la ciudadanía obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Por lo tanto, el objetivo buscado con estos cambios fue el de profundizar la democracia mediante la apertura de nuevos canales de participación política. Los gobiernos locales ganaron autonomía y, en este contexto se crearon nuevos espacios de participación popular (Corrigió, 2002).

El desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano combinó la necesidad de profundizar la democracia representativa con un mayor crecimiento de las capacidades estatales. Desde este enfoque la participación de la ciudadanía constituye un capital social invaluable, que puede contribuir con las autoridades electas a mejorar la calidad de vida de la población. Experiencias de diferentes formas de participación ciudadana -tanto de información, como de consulta y decisión- incorporadas a los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, permiten hacer del espacio estatal, un espacio público, creando nuevas bases para la gobernabilidad democrática (Sabsay, 2007).

Desde este punto de partida, el presente trabajo realiza un estudio de algunas de las herramientas de participación y control ciudadano existentes actualmente en la Argentina: derecho de acceso a la información pública y las audiencias públicas, tanto a nivel nacional como provincial, en el ámbito de la materia medioambiental. Estas nuevas herramientas institucionales tienen dos características principales. Por un lado permiten una mayor transparencia y difusión de los actos públicos y, por otro, posibilitan a los ciudadanos involucrarse, en mayor o menor medida -desde lo consultivo a lo participativo- en el diseño, la elaboración y la ejecución de las políticas públicas.

Las constituciones más modernas de los países democráticos contienen herramientas institucionales y jurídicas cuyo objetivo es la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y el control de las políticas públicas, más allá del voto. Esto es un corolario del tránsito del estado decimonónico al estado social de derecho.

RESULTADOS

La participación ciudadana

La conexión entre gobierno y ciudadanos establece la habilidad de los ciudadanos para contribuir directamente con el proceso de gobierno, teniendo los mismos la oportunidad de ejercer influencia y poner presión sobre sus conciudadanos y funcionarios de gobierno mediante el uso de espacios públicos para pugnar por sus derechos. El énfasis por tanto, en la cuestión de la “participación de la ciudadanía apunta a la importancia que tiene el asegurar una de las condiciones propias de la existencia de la sociedad civil: la vigencia de un conjunto de derechos, tomados como parámetros básicos de convivencia en sociedad” (Dagnino, 2000). Una expresión de esa lucha por la redefinición de la ciudadanía, está, para la autora, en “la emergencia de experiencias de construcción de espacios públicos, tanto los que intentan promover el debate amplio al interior de la sociedad civil respecto de temas e intereses hasta el momento excluidos de una agenda pública, como aquellos que se constituyen como espacios de ampliación y democratización de la gestión estatal”.

Como punto de partida, es importante tener en cuenta las fuerzas de las ideas que asocian la preexistencia de una herencia política a las mayores o menores posibilidades de construcción de la participación ciudadana. En este sentido, Putnam (1993) propone la existencia de un vínculo estrecho entre la historia de la participación de los individuos- en asociaciones que establecen relaciones de confianza y hábitos cívicos- y la consolidación de valores democráticos a partir de la inducción a la construcción de capital social y el desempeño institucional. Según esto, la cultura cívica es un impulso decisivo para el estímulo participativo de la sociedad y explicaría las diferencias en la calidad de acción de los gobiernos. Si bien es un factor importante a la hora del análisis de participación ciudadana, el desafío es superar este determinismo histórico-cultural, por un desafío de

diseño institucional que, contemple, por un lado, los incentivos creados por las instancias gubernamentales para el desarrollo de los mecanismos participativos, y por otro, el compromiso serio y responsable de la sociedad civil.

Una de las características más importantes de una participación eficaz es que forme parte de un proceso integral de toma de decisiones, esto es, que haya una relación clara entre las actividades de participación y toma de decisiones. Por ello, planificar la estrategia de participación resulta de gran utilidad.

Los valores democráticos incorporados al texto de la Reforma del 94, no sólo son respecto a la regulación de los partidos políticos, o el proceso formal de sanción de leyes, sino sobre todo al "orden institucional" (Sagues, 2005).

Ello impacta, intrínsecamente, en los derechos de tercera generación, y sus mecanismos de tutela. En numerosos casos relacionados al ambiente y a derechos humanos de tercera generación en general "es evidente la tensión de intereses y de valores, haciendo más dificultosa la solución del conflicto (Jiménez & Pelle, 2001). Los factores sociales, la información masiva brindada por los medios de comunicación, la participación ciudadana, los intereses económicos y políticos forman parte de una compleja situación que cuando lleguen al Poder Judicial exigirán prudencia y compromiso. Es necesaria la recuperación de la legitimidad democrática del sistema constitucional, con más alta participación popular en el ámbito del control de la "cosa Pública"

Mecanismos de participación ciudadana

Estos modelos son definidos como "medios o canales a través de los cuales se concretiza la participación, siendo ésta, el fin por garantizar. Desde esta perspectiva, el *cómo* puede variar según las circunstancias" (Gomez Sanchis, 2007). La clasificación de García de Enterría & Ramón Fernández (1990) divide las formas de participación en grupos, siendo ellos, la participación orgánica, la participación funcional, y la participación cooperativa.

El derecho a la participación ciudadana ha sido reconocido con la incorporación con jerarquía constitucional de diversos tratados internacionales en el artículo 75, inc.22, y garantizados en la Constitución Nacional en los artículos 1, 33, 41 y 42. La reglamentación de este derecho constitucional llevó al Poder Ejecutivo Nacional a

aprobar el decreto 1172/2003, incorporados en distintos anexos, tales como: a) Audiencias Públicas, b) publicidad de gestión de intereses para la elaboración participativa de normas, c) de acceso a la información pública, d) acceso libre y gratuito a Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de Argentina, e) reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos.

La participación ciudadana en materia ambiental

La ley 25675 de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable contiene tres grandes capítulos que determinan una línea directriz: a) Política ambiental, b) Principios de la política ambiental y c) Instrumentos de la política de la gestión ambiental. Para poder aplicar los principios se requiere de instrumentos para que se cumplan los objetivos fijados. La participación ciudadana es uno de estos instrumentos.

La participación ciudadana ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma individual o colectiva, inciden en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, así como en su ejecución y control.

Desde la óptica ambiental, el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro (1992) dispone que: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos (Miguez, 1999). Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

El ordenamiento jurídico del medio ambiente es el ámbito en que probablemente se constata el mayor desarrollo normativo de las técnicas, cauces o instrumentos de participación ciudadana en las actividades de la administración (Bezzi, 2008).

En lo que se refiere a materia ambiental, la ley general del Ambiente (25675), siguiendo las disposiciones constitucionales se hizo eco de las mismas, las cuales quedaron reflejadas en la letra y el espíritu de su texto.

El artículo 2, en su inciso c establece que deberá cumplirse la política ambiental nacional al “fomentar la participación social en los proceso de toma de decisión”, y en los artículos 19, 20 y 21 regula expresamente mecanismos de participación ciudadana.

Al permitir la participación en la administración se rompe el monopolio interpretativo de lo que es el interés público, y se le otorga a la gestión administrativa opiniones o demandas de los destinatarios de la actuación administrativa. Lo que se busca, en definitiva no es aportar soluciones justas frente a posibles decisiones injustas, sino de encontrar lo oportuno frente a lo inoportuno (García de Enterría, 1990)

Se ha dispuesto como política de gobierno para atender la cuestión de la participación ciudadana en materia ambiental la creación de la Dirección de Participación y Comunicación Social, por Resolución JGM 58/07. Su objetivo principal es promover y articular las relaciones con las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y fortalecer la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a problemáticas ambientales.

Desde el COFEMA se ha tratado también de reglamentar el tema de participación en materia ambiental a través de la Resolución 150/ 08, que crea la Comisión Permanente de Participación de la sociedad civil, ante la necesidad de implementar un canal formal e idóneo para canalizar las propuestas participativas que las Organizaciones de la Sociedad Civil quieran hacer llegar.

Si hoy nos preguntamos donde están los conflictos socio-ambientales, debemos decir que todos, directa o indirectamente están relacionados con alguna objeción de las comunidades a aceptar una actividad o un proyecto, o a resistir alguna decisión que va desde la decisión de un órgano gubernamental de asentar un plan de viviendas o la localización de una fábrica, hasta las grandes obras de infraestructura o intervenciones en la explotación de recursos naturales, o demandar un accionar correctivo frente a algún daño ambiental comprobado. La existencia de estos

conflictos es lo que lleva a la manifestación de la ciudadanía para lograr respuesta a sus pretensiones.

Y aquí caben dos reflexiones. La primera, que frente a una situación como las descritas, se produce la manifestación a través de protestas, asambleas, reuniones, etc., como formas que adoptan para ser escuchados los grupos o sectores de una determinada comunidad que pudiera verse afectada. Un repaso de las problemáticas ambientales de nuestro país, muestra la existencia de grupos que quieren manifestarse cuando consideran que determinadas medidas vulneran o ponen en riesgo la situación ambiental. Ejemplos nos sobran: conflicto con las papeleras en Gualayguachú; los conflictos en Patquía a 70 km de La Rioja, pidiendo prohibir la minería a cielo abierto; las manifestaciones que se hicieron pidiendo la protección de los bosques; las manifestaciones vecinales en Termas de Río Hondo por el conflicto de la cuenca Salí-Dulce; las protestas en Esquel, contra una minera, etc. En todos estos casos hay participación ciudadana, entendida como el involucramiento de los ciudadanos frente a problemas concretos, o lo que podríamos englobarlos, como una parte de la doctrina lo hace, en procedimientos con participación pasiva (Gómez Sanchis, 2006).

Una segunda reflexión, siguiendo a García de Enterría & Ramón Fernández (1990), es que la participación ciudadana, desde la óptica encarada por este trabajo, son mecanismos de participación activa y de carácter consultivo. Esto implica una administración subalterna, porque su fuente de legitimación es la ley, lo cual significa que no se puede legitimar una decisión ciudadana, aunque se adoptase unánimemente, como prevalente a la ley, porque se podría privilegiar a determinados grupos en perjuicio de otros, siendo contrario a lo buscado en la participación ciudadana. La participación, por ende, tiene como función complementar la legalidad, porque es ésta la principal fuente de legitimación de la administración pública.

Instrumentos de participación ciudadana

- *Acceso a la información pública:* El acceso a la información pública es un presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones públicas, ejercitando el derecho a requerir, consultar y recibir información.

La difusión de la información permite romper el monopolio burocrático de la información, razón por la cual adquiere una relevancia de primer orden para desarrollar estrategias participativas de signo democrático.

Lo importante de la información radica, no sólo en si misma, sino porque es el medio a través del cual se pueden ejercer otros derechos, como el de participar en los procesos de toma de decisiones, controlar y fiscalizar los actos de gobierno, reclamar al estado cumplimiento de sus obligaciones y acceder a la justicia.

Reconocer jurídicamente este derecho a la información pública necesita “la puesta en marcha de una estrategia de gestión de la información por parte del estado” (Nápoli, 2006) porque no hacerlo implicaría impedimento de ejercicio de tal derecho.

La Constitución argentina señala en el artículo 41: "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales..."

En virtud de este artículo, el Estado está obligado a almacenar información, haciéndolo de manera sistemática y periódica y de ordenarla de modo de facilitar el acceso a la misma. (Sabsay & Tarak, 1997) Su reglamentación se dispuso a través del decreto 1172/2003 de “Mejora de la calidad de la democracia y sus instituciones”, en el Anexo VII. Es importante recordar que todavía no se sancionó una ley sobre Acceso a la Información.

Los fundamentos del decreto establecen mejorar el funcionamiento de las instituciones, la relación del Estado y los ciudadanos, etc. Se da preeminencia a los mecanismos para incrementar la transparencia de los actos de gobierno, permitiendo un acceso igualitario a la información.

Al incluir este mandato a los poderes públicos, el constituyente amplía el contenido del nuevo derecho consagrado, y transforma un aspecto instrumental en un mecanismo sustantivo para la realización efectiva de aquél. Esto revaloriza la cuestión del acceso a la información ambiental, y remite inexorablemente a la naturaleza jurídica de los llamados "derechos de incidencia colectiva" (López Alfonsín, 1995).

Varias provincias argentinas han sancionado leyes que reconocen expresamente el derecho al libre acceso a las fuentes de información. De las provincias del NOA, Catamarca y Tucumán no tienen legislados sobre esta materia. En Catamarca, la municipalidad de San Fernando -su capital- ha sancionado la Ordenanza 3883/05, que dispone lo referente al Acceso a la Información. En Tucumán han sido presentados proyectos con el fin de sancionar esta ley. Los dos últimos fueron de abril de 2009, presentados por los legisladores Bussi y Cano, pero no lograron prosperar.

La provincia de Tucumán sólo tuvo una experiencia municipal de reglamentar el acceso a la información. Fue en el municipio de Yerba Buena en el año 2007. Sin embargo, el 17 de junio de 2009, por presiones políticas, y para no dejar sentado “precedente” se anuló la ordenanza.

- *Acceso a la Información Pública Ambiental:* La ley 25675 en el artículo 8 establece como instrumento de la política y gestión ambiental a la información ambiental, y con el título de Información Ambiental, a partir de los artículos 16, 17 y 18, reconoce en primer lugar el derecho a peticionar a las autoridades toda la información ambiental que “administren y que no se encuentre contemplada como legalmente reservada”. Quien debe brindar la información es toda autoridad de aplicación, tanto en los que cada jurisdicción posean competencia administrativa ambiental como la autoridad nacional (Esain, 2007). También dispone la ley que ciertos y determinados particulares deben brindar información ambiental, si sus actividades y sus consecuencias puedan afectar al ambiente.

El artículo 17 es un mandato dirigido solamente a la autoridad nacional de aplicación, porque se trata de establecer un sistema nacional. Estas obligaciones son: a) desarrollar un Sistema Nacional Integrado de Información Ambiental, que administre los datos relevantes y significativos del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible, b) proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para su instrumentación a través del COFEMA y c) elaborar un informe anual acerca del estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales o proyectadas, que deberá ser presentada al Congreso de la Nación(Cerro, 2008).

Se consideró necesario establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional, como provincial, municipal y de la ciudad de Buenos Aires, como así también de los entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios, sean públicas, privadas, o mixtas, y se sancionó la ley 25831 de “Acceso a la Información Pública Ambiental”.

Posee así legitimación administrativa incluso quien peticona por un interés simple, teniendo en cuenta que el artículo 3 decreto 1759/1972 y decreto 1883/1991 reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19549 circunscribe la legitimación a quienes ostenten un derecho subjetivo o un interés legítimo, utilizando similar criterio respecto de la interposición de recursos administrativos (artículo 74 decreto 1759/1972). Ello elimina la necesidad de invocar un derecho subjetivo o interés legítimo para peticionar

El derecho del afectado a la información ambiental, en éstos procedimientos, abarca – además de la facultad para acceder a los archivos en los que consta la “información pública ambiental”– la posibilidad de exigir del órgano administrador que provea o elabore la información ambiental de la que se carece. Es decir, la autoridad no puede simplemente responder que no posee determinada información. Debe administrar los medios necesarios para obtenerla, sea a través de análisis, mediciones, o instrumentación de todo tipo de acciones tendientes a lograr la información requerida (Zárate, 2000).

El deber de la administración pública de sustanciar esta prueba pericial, es el correlato del derecho de los afectados a contar con la información ambiental adecuada, e integrará su deber u obligación positiva –de hacer- complementaria de la tutela al ambiente.

Si bien, la norma no estableció cómo la autoridad de aplicación debe formalizar esta obligación, se trata de una cuestión de hecho que se relaciona directamente con la importancia y la trascendencia de lo que se debe informar. A modo de ejemplo, frente a situaciones de riesgo actual o inminente, se lo debería hacer a través de los medios de comunicación masiva, porque hoy son los modos más rápidos y eficaces de difusión. En otros casos deberá y será suficiente, entregarla a quien o a quienes hayan solicitado la información. Es una cuestión que dependerá del caso concreto, por lo que no resulta lógico reglamentar lo que podría pecar de excesivo y/o arbitrario.

La sanción de un conjunto de instrumentos legales no es suficiente para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información, en la medida que no exista una clara gestión de gobierno que lo incluya como objetivo. Al respecto son muchas las manifestaciones expresadas en ese sentido. Conclusiones de diversos talleres (por ejemplo, FARN en setiembre de 2004) así lo han expresado, al dejar sentado falencias detectadas en el funcionamiento del sistema de información, tales como: dificultad de acceso a las fuentes de información, funcionarios que no brindan la información, falta de actualización de la información, como así también de la veracidad en los mecanismos o herramientas utilizados para procesar los datos (Banco de experiencias de participación y acceso a la información de Fundación GEOS). En igual sentido se ha manifestado Nápoli (2006) al decir que tanto el sistema de información ambiental como el informe anual son todavía asignaturas pendientes.

La provincia de Tucumán, por medio de la ley 7247, creó el Centro de Información Ambiental Pública, que garantiza el derecho de acceso a todo ciudadano a la información ambiental.

A nivel jurisprudencial, existen varios fallos que avalan pedidos de acceso a la información. Citaremos sólo a modo de ejemplo, los siguientes:

- El juez de la Sala IV, de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la provincia de Salta, resolvió un amparo presentado por un productor forestal contra la Secretaría de Políticas ambientales y el Ministerio de Medio Ambiente al decir que la obligación de informar no pesa sólo en el Ministerio de Medio Ambiente, sino que debe cumplirla todo órgano del Poder Ejecutivo (26/02/ 2009).

-La Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAMI) promovió el proceso solicitando la información ambiental que -dice- la Municipalidad de Pilar no le proporcionó, a la Cámara Contencioso Administrativo de San Martín. El fallo ordenó a la Municipalidad de Pilar que informe a la actora específicamente la cantidad y ubicación de antenas de telefonía, que facilite el acceso a todos los certificados de pre-factibilidad y habilitaciones otorgadas al respecto.(23/04/2009)

- *Audiencia pública:* La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa- tanto a nivel nacional,

provincial o municipal- en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados.

El presupuesto de una eficaz participación ciudadana lo constituye el ejercicio pleno del derecho fundamental subjetivo y colectivo de acceso a la información pública, que, en este sentido, se presenta como un condicionante para el ejercicio de la democracia participativa (Gil Dominguez, 2007).

Hay que distinguir que en la audiencia pública no se trata de celebrar una sesión con asistencia pasiva del público, periodismo, etc., sino que en ella el público es parte interesada y activa, con derechos de naturaleza procedimental (Gordillo, 2006) a respetar dentro de la concepción del debido proceso constitucional; con derecho de ofrecer, producir prueba y controlar la que se produce. El concepto de participación pública es así esencial al de audiencia pública establecida por la ley, sin perjuicio de que además la audiencia debe estar abierta al conocimiento del público, periodismo, etc.

Las decisiones pueden ser de dos tipos:

-Legislativas: tienen lugar dentro del Congreso y seguramente se tratará en la mayoría de los casos de las etapas que integran el proceso de sanción de una ley.

- Administrativas: tienen lugar en el interior de las distintas reparticiones que integran el Poder Ejecutivo

La convocatoria puede partir de los poderes públicos o de la sociedad misma.

Desde el punto de vista legal, la audiencia pública no tiene efecto vinculante: los comentarios y observaciones que expresen los participantes en la audiencia no obligan a las autoridades a actuar de esa forma. En algunos casos, sin embargo, los funcionarios sí están obligados a justificar su decisión y a explicar por qué decidieron apartarse de lo manifestado en la audiencia.

Las audiencias públicas se tornan eficaces dentro de los procedimientos administrativos, y a su vez legitiman las decisiones de la autoridad (Gomez Sanchis, 2003). También ayudan a democratizar el proceso administrativo, siendo importante, que para que logren su finalidad, sean equilibrados, lo que significa “autonomía a la autoridad en cuanto a formas de participación y al procedimiento en sí, alejando el peligro de judicialización”, pero con la posibilidad de su discusión en sede judicial(Sacristán,1999).

Para lograr la mayor participación en las audiencias públicas se debe tratar que las personas:

- Tengan un fácil acceso al proyecto de decisión en un plazo previo, suficientemente anticipado;
- Puedan comprender el texto y los fundamentos del proyecto de decisión y en caso de duda tener tiempo y oportunidad para perfeccionar los conceptos a través de los órganos estatales proponentes o en los sectores de la propia sociedad;
- Puedan informarse de la convocatoria con suficiente anticipación, a través de periódicos y otros medios de comunicación masiva;

En la Constitución Nacional, la audiencia pública no está incluida como un mecanismo de participación ciudadana en sí mismo, pero, sin embargo, si aparece en determinados procedimientos públicos referidos a las materias antes mencionadas.

En párrafos anteriores señalamos que el decreto 1172/2003 en su Anexo 1 reglamenta las Audiencias públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento, habiendo previsto tres etapas en su desarrollo: la preparatoria, la del desarrollo y la etapa final. El procedimiento concluye con una resolución final que emana de la autoridad convocante donde la misma se expide sobre el resultado, dejando fundamentado, en caso de haberse apartado de lo decidido en la audiencia, los motivos por los que lo hace. También varias administraciones municipales tienen reglamentado el procedimiento de la audiencia pública. A modo de ejemplo, es importante mencionar la legislación en la ciudad autónoma de Buenos Aires, la ley 6 del año 1998, y las reforma de la misma (ley 1470 de 2005), porque es un claro ejemplo de implementación legal de un mecanismo participativo (Eberhrdt, 2007).

- *Audiencias públicas en materia ambiental*: La ley general del ambiente- como dije en párrafos anteriores- regula a las audiencias públicas (artículos 19,20, 21 y 22).Estas tienen como objeto contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar. Todo ciudadano tiene derecho a ser consultado y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con preservar y proteger el ambiente, que tengan incidencia particular o general, y de alcance general (artículo 19). Para autorizar actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consulta o audiencias públicas como instancias obligatorias. Si bien dicha opinión no es vinculante para las autoridades convocantes, en caso de que éstas presenten opinión contraria deberán fundamentarla y hacerla pública (artículo 20). Se deberá asegurar, principalmente, la participación ciudadana, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, y en los planes y programas de ordenamiento territorial, en particular, en etapas de planificación y evaluación de resultados (artículo 21). Tal regulación se corresponde con el concepto de Comadira que las denomina “participación procedimental tutelada” (Comadira, 1997).

"Resulta aleccionador lo de la audiencia pública, su importancia como mecanismo de participación comunitaria en defensa del ambiente y como garantía de razonabilidad, en la búsqueda de consenso en la opinión pública, y reaseguro de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder” (Gil Dominguez).

La base de las audiencias públicas es la deliberación: ¿qué consecuencias surgirían en el supuesto de que quien propone , y mucho más aun si lo es el Estado, sin fundamento alguno, desiste de concurrir y, de esta manera, imposibilita el debate sobre un proyecto ambiental?

La deserción implica una negación del valor de la deliberación democrática y la consecuente adopción de una postura autoritaria que no considera los aportes argumentales de los otros. Tal actitud no puede configurar un obstáculo para que la deliberación pautada y convocada continúe con el funcionamiento programado. De lo contrario, aquél que hubiera asumido una posición reñida con la moralidad propia de la deliberación democrática, resultaría beneficiado en detrimento de las personas que quisieran debatir y arribar a una decisión basada en la racionalidad y los objetivos colectivos (Cafferatta, 2005).

La incomparecencia se asimila a una suerte de "rebeldía administrativa ambiental". Por este motivo, el instructor de la audiencia pública tiene el deber -bajo apercibimiento de incurrir en el tipo penal de incumplimiento de los deberes de funcionario público - de desarrollar en su totalidad la audiencia convocada, produciendo la totalidad de las pruebas acreditadas y registrando todos los aportes orales y los debates que se susciten. Democracia y participación, deliberación y racionalidad, ambiente preservado y audiencia pública, configuran retos que requieren de un debate serio y comprometido.

El derecho a que se celebren audiencias públicas no es sino la aplicación en escala colectiva de la garantía del debido proceso adjetivo, en cuanto presupone el derecho a ser oído, exponiendo razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus derechos o intereses legítimos. En consecuencia, el principio democrático no se ve satisfecho solamente con la amplitud en el acceso a la justicia, sino que también requiere "el logro de consensos y para ello se debe buscar el modo de compartir el tratamiento de estas cuestiones, valiéndose a tales efectos de los canales de participación más adecuados" (Sabsay, 2001).

Todavía nuestras administraciones son bastantes reacias a los procedimientos de participación ciudadana, porque le tienen miedo a la confrontación directa y a tener que fundar bien su acto o incluso modificarlo por otro. Actúan en forma directa, sin consulta pública y después enfrentan la opinión pública y la justicia. Una decisiva intervención de la justicia sería un elemento de ayuda para cambiar el rumbo. Los siguientes casos de jurisprudencia muestran un camino a seguir en esta dirección.

- La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Salas, Dino y otros contra Provincia de Salta y Estado (2008/12/29) tomó una decisión de suma importancia en vinculación al reclamo de un conjunto de personas, organizaciones, comunidades indígenas y campesinas de Salta que plantearon una acción contra los Estados provincial y nacional por el cese y la recomposición del daño ambiental ocasionado por los desmontes en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria porque constituye otro hito en las decisiones de nuestro Supremo Tribunal, el cual hizo lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y llamó a una audiencia pública que se llevó a cabo el 18 de febrero del corriente, con la finalidad de que en la misma se presenten los informes del caso por parte de las autoridades, como así también la petición de las comunidades y su fundamento(di Paola y Essain, 2009).

-La Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el amparo presentado por Barragán, Pedro contra Autopistas Urbanas S.A., por la omisión de tomar medidas necesarias para el nivel de ruidos producido por los vehículos que transitan Autopista 25 de Mayo estableció “que resulta relevante tener en cuenta la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública” (Exp 3.059/0).

CONCLUSIONES

El análisis del trabajo nos permite llegar a la conclusión que existe un camino importante recorrido en materia legislativa. La jurisprudencia - de la mano de los fallos y de la política de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- también va por ese camino. La pregunta, entonces, es qué problemas detectamos como los más importantes, para no encontrar grandes avances en las prácticas participativas. Creemos fundamentalmente que los mismos vienen, por un lado, por falta de compromiso ciudadano, falta que es producto fundamentalmente de la poca concientización de prácticas democráticas en la ciudadanía y por otro, por la falta de compromiso del Estado hacia los mecanismos de participación, porque estos implican transparencia en la gestión de la cosa pública. La transparencia de los actos de gobierno, que hoy es un tema indiscutido para el fortalecimiento de los sistemas democráticos, es mirado con cierto recelo por parte del poder político. La administración, la mayoría de las veces es reservada y esquiva. La superación de este déficit, sólo será posible, de la mano de una firme voluntad política de llevarla a cabo.

Conformarse con una mirada crítica, no resuelve las falencias encontradas. Es necesario no renunciar a la posibilidad de mejora y de consolidación de estas prácticas. El compromiso efectivo con la democracia, es precisamente el de consolidar la institucionalidad, la cual se logra como construcción y aprendizaje social, a través del flujo de ideas, de debates públicos, de información veraz, para que las grandes cuestiones tiendan a consensos y proyectos. Será auspicioso, entonces, que la ciudadanía y el

gobierno conciban así este proceso, y su proyección al futuro, bajo la mirada de la superación que capitaliza, y no de la aniquilación, que funda.

BIBLIOGRAFÍA

- Bezzi, A. 2008. Participación ciudadana y derecho a la información en materia ambiental. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Año 31, número 361 Buenos Aires, p.266.
- Cafferatta, N. 2005. Amparo ambiental y contencioso administrativo. *Revista de Derecho Ambiental, Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y práctica. T 1* Buenos Aires, 1: p. 45
- Cerro, M. 2008. El Federalismo de cooperación en relación con la materia ambiental. En: EDUNT (Editorial Universidad Nacional de Tucumán)(ed.) *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA*. Tucumán: p. 60
- Comadira J. 1997. Procedimiento administrativo y participación ciudadana. Disponible en: <http://www.eldial.com/>
- Corrigió J. 2002. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: El rol de los gobiernos municipales. *Reunión Anual de Trabajo Red Nor. 5 Políticas Sociales Urbanas, del Programa URB-AL, Intendencia Municipal de Montevideo*: p. 7
- Dagnino E. 2000. *Sociedades Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Editorial Paz e Terra, Sao Paulo, Brasil: p. 10
- Di Paola, M y Essain, J. 2009. La Corte suspende el ecocidio en el bosque salteño. *La Ley -C*, 2009 Buenos Aires: p. 71

- Eberhardt, M. 2007. Audiencias Públicas en la ciudad de Buenos Aires: El caso de la reforma del código contravencional porteño. *Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*. Buenos Aires 14-15 de marzo de 2007, p. 5
- Esain J. 2007. *Competencias Ambientales*. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires: p.441.
- García de Enterría E & Ramón Fernández T. 1990. *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 2: p. 87.
- Gil Dominguez A. 2007. Ambiente, audiencias públicas y rebeldía estatal. *La Ley C 2007*: p. 134.
- Gomez Sanchis D. 2003. El procedimiento de audiencia pública. En: Dike Editorial. *Estudios de Derecho Administrativo IX. El procedimiento administrativo en la República Argentina*. Buenos Aires: p. 482
- Gómez Sanchis D. 2007. Procedimientos Participativos. Reflexiones sobre su eficacia. La experiencia europea. *Revista Argentina del régimen de la administración pública*, Buenos Aires, Año 31, Número 361, p. 21
- Gordillo A. 2006. *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2: 442 p
- Jiménez E & Pelle W. 2001. *Procesos constitucionales y tutela del ambiente. El día que se quebró la lógica de la supremacía constitucional*. Editorial Constitucional, Madrid: 663p
- López Alfonsín M. 1995. *El medio ambiente y los derechos colectivos en la reforma constitucional de 1994*. Editorial Estudio, Buenos Aires: p. 28

- Miguez, M. 1999. *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*. Editorial Cedecs, Barcelona: p. 585
- Nápoli A. 2006. El acceso a la información pública. En Fundación Argentina de Recursos Naturales) (ed) Manual N° 2 de FARN. *Presupuestos mínimos de gestión ambiental II*. Buenos Aires: p. 57
- Putnam R.1993. *Making Democracy Work*. Editorial University Press, Princeton, USA, p. 8
- Sabsay D & Tarak P.1997. El acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable. En: FARN (Fundación Argentina de Recursos Naturales) (ed) *Manual N. 3 de FARN*, Buenos Aires: p. 45
- Sabsay, D. La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho Público argentino. *Conferencia Internacional Democracia directa en A. Latina-Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007: 3.*
- Sacristán E. 1999. Audiencias públicas y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general. *Revista de Derecho Administrativo*, N° 30-32, Buenos Aires: p. 169.
- Sagues M. 2005. La democratización del amparo. *La Ley -E*, Buenos Aires: p. 417
- Zárate E. 2000. El derecho a la información ambiental. En: Editorial Nova Tesis. *Manual de Derecho Ambiental*, Rosario, Santa Fe: p. 192-194