

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



LAS REFORMAS POLÍTICAS POSIBLES:
EL CASO DEL DIÁLOGO POLÍTICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Sergio Berensztein¹

Alejandro M. Estévez²

Nicolás Solari³.

Documento de Trabajo

Abril 2005

¹ Profesor de la escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella, Coordinador General del Programa de Reforma Política de la Provincia de Buenos Aires. Email: sergio@utdt.edu

² Profesor de Administración y Políticas Públicas en la Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesor de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Profesor invitado en las universidades, UNLA, UNLM, UdeSA e ISALUD. Investigador Titular del CIAP. Email: aestevez@polipub.org

³ Consultor del Programa de Reforma Política de la Provincia de Buenos Aires y Director de GAP Argentina. Email: nicolas@gapargentina.com.ar

Tabla de Contenidos

Introducción	3
La democracia: estado de situación	4
La reforma política como método de construcción institucional.....	6
El diálogo como mecanismo de formación de consenso	9
El dialogo político de la provincia de buenos aires	11
1. Naturaleza del diálogo	12
2. Metodología del diálogo	13
3. Convocatoria al diálogo	15
4. Logros del diálogo	16
5. Desafíos del diálogo.....	16
Conclusiones	17
Bibliografía	19
Anexo.....	21
A) Proyecto de Ley Reglamentaria de Iniciativa Popular:	21
B) Proyecto de Ley Reglamentaria de la Consulta Popular.....	28
C) Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Electoral.....	37

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años nuestro país atraviesa una crisis sociopolítica muy grave, cuyas características principales son la desconfianza hacia los políticos, los bajos niveles de representatividad, el incremento de las desigualdades sociales y la consecuente crisis de legitimidad. Nuestra sociedad, que en décadas pasadas manifestaba una incipiente tendencia hacia el equilibrio y la integración social, se halla inmersa en un proceso de desarticulación que funciona como un factor promotor de conflictos.

Asimismo, la crisis política-institucional de finales de 2001 dejó en clara evidencia que el sistema político argentino posee una serie de desfases, malfuncionamientos y debilidades, producto de un esquema estatal ineficiente agravado por años de deterioro institucional. Lo cierto, es que nuestras instituciones políticas, han demostrado ser incapaces tanto de generar un marco de estabilidad política y desarrollo equitativo como de responder con efectividad a coyunturas adversas. La cuestión de fondo radica en que el sistema político, lejos de padecer una simple crisis coyuntural, se encuentra inmerso en una crisis sistémica.

Frente a esta situación, la sociedad civil reclama con insistencia esfuerzos tendientes a incrementar la calidad institucional del sistema político. Como parte de una solución integral, es ineludible la implementación de una reforma política que promueva reglas de juego consensuadas, orientadas a fomentar una democracia participativa, transparente y dispuesta al control ciudadano. La experiencia internacional sugiere que esta es una condición *sine qua non* para impulsar un proceso de desarrollo dinámico, inclusivo, integrador y sustentable.

Buena parte de los principales actores políticos y sociales demuestra plena conciencia de la necesidad de estas reformas. Más aún, esta clase de transformaciones sólo puede germinar desde el seno del propio sistema político. Por ello, son los mismos dirigentes quienes deben ocupar un rol protagónico en el proceso de reforma; son ellos quienes poseen la legitimidad y el conocimiento del sistema.

Es evidente la complejidad de romper la inercia, de alterar las formas estandarizadas de hacer política y de tomar decisiones complejas cuando paralelamente continúa la dinámica cotidiana del quehacer institucional. Sin embargo, para pensar, debatir y elaborar en conjunto propuestas concretas que permitan definir qué institucionalidad merece y necesita tener el Estado, es necesario constituir un diálogo abierto, franco y pluralista orientado a fomentar la confianza de los ciudadanos en la política y de los políticos entre sí.

La reforma política es el mecanismo natural para actualizar prácticas y estructuras según las nuevas exigencias de una sociedad. La misma, implica un paciente proceso de transformación orientado a mejorar y perfeccionar, tal vez radicalmente, el sistema político, aunque sin desconocer que éste se basa en un ordenamiento subyacente legítimo. En nuestro contexto, la reforma debe orientarse a promover la centralidad del sistema representativo ya que, pese a lo distorsionado de la representación partidaria, es evidente que sin esta no hay gobernabilidad posible. En este sentido, es crucial reformar las instituciones políticas para dotarlas de mayor transparencia y responsabilidad, permitiendo mayor participación y control ciudadano, así como una nueva y revalorada cultura institucional.

LA DEMOCRACIA: ESTADO DE SITUACIÓN

Las democracias modernas se enfrentan desde hace algunos años a un creciente malestar ciudadano que se cristaliza en alusiones concretas, recurrentes y generalizadas a la corrupción, el descrédito de las instituciones políticas, la escasa credibilidad de los partidos, la ineficiencia del Estado, la falta de liderazgo y la ausencia de reglas estables.

Frente a este incierto panorama, la representación política está llamada a ocupar un lugar central en esta problemática. La crisis de representación política, que se evidencia en el progresivo alejamiento de gobernantes y gobernados, es considerada por muchos como el desencadenante central de gran parte de las problemáticas sociales, políticas y económicas que vivencian las sociedades democráticas (Held, 1996; Solari, 2004; Hofmeister, 2004).

El meollo de la cuestión radica en que en las democracias representativas, donde los ciudadanos sólo participan efectivamente -y con muchas mediaciones- en la elección de los representantes, los focos reales de poder parecen alejarse indefectiblemente de la voluntad y el control ciudadano. Así, y pese al rol central que desempeña el voto como piedra angular del sistema, se produce una reorientación en las lealtades de los representantes, que migran desde el ciudadano hacia el propio sistema (Sartori, 1987, 1992; Held, 1996).

Según el politólogo chileno Oscar Godoy Arcaya (Jackish, 1998), el malestar existente con las democracias representativas puede ser expresado y sintetizado a través de cuatro manifestaciones sociales, a saber:

1. El descontento existente por la tendencia de las elites gobernantes (partidos políticos, legisladores, empresarios, sindicalistas, tecnócratas, etc.) a adoptar conductas oligárquicas y comportarse como una minoría que toma

decisiones autónomas carentes de transparencia y fuera de todo control ciudadano.

2. El alto grado de desinterés por los asuntos públicos de un gran número de ciudadanos, expresado mediante la abstención electoral, el abandono de los partidos, el menosprecio de la política y la reducida participación general en el ámbito público.
3. En relación con el alto grado de desinterés; el bajo nivel de conocimiento general de los ciudadanos sobre las cuestiones que afectan a la esfera política, que por su complejidad se hacen inaccesibles al ciudadano común. Situación esta, que provoca en los gobernantes la percepción de que la opinión pública ha dejado de ser una guía para su acción.
4. El reclamo de grandes grupos que se consideran excluidos, marginados y no representados adecuadamente en el sistema, y su demanda por nuevos procedimientos de participación y representación.

En suma, los problemas de la democracia representativa moderna pueden ser analizados en base a la progresiva pérdida de legitimidad del sistema democrático ante la ampliación de la brecha que separa a gobernantes y gobernados, y que está signada por un bajo sentimiento de eficacia política en las acciones de los últimos y la consecuente merma en la participación ciudadana.

La democracia argentina es, antes que una excepción, una manifestación cabal y magnificada de los desafíos actuales de cualquier democracia. Sucede que la argentina es una democracia de baja calidad institucional caracterizada por la existencia de una profunda brecha de desconfianza entre la sociedad civil y Estado. La fragmentación y las dificultades de coordinación entre instituciones y actores condena al país a la ausencia de planeamientos estratégicos esenciales y al imperio del corto plazo. Además, la creciente pauperización de los bienes públicos perturban el desarrollo equitativo y sustentable de la población y crea una lógica de ciclos viciosos de crisis recurrentes y sistémicas, que profundizan la desigualdad y favorecen las prácticas clientelísticas y autoritarias (O'Donnell, 1993).

Así, la fragilidad del componente institucional afecta sustancialmente la gobernabilidad democrática y contribuye al agravamiento de la crisis, privando al país de los canales de normalización y progreso habituales en democracias más desarrolladas. Pero el círculo vicioso es más amplio, la profundidad y la permanencia de la crisis terminan por generar una sensación de anomia generalizada y creciente que se traduce en una clara ruptura de las normas y valores que regulan la convivencia social y el esfuerzo colectivo (Berensztein & Spector, 2003; Waldmann, 2003; Nino, 1993; Hofmeister, 2004).

Frente a esta situación, la principal alternativa es construir mecanismos encaminados a mejorar tanto la calidad institucional como el “juego político”. El gran desafío de dicho proceso es romper la inercia y cambiar las formas estandarizadas de hacer política y de tomar decisiones. El camino para lograrlo es convencer a quienes deben estar sentados a una mesa de debate que no hay agendas encubiertas.

LA REFORMA POLÍTICA COMO MÉTODO DE CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Ningún régimen político se estructura como una construcción estática. Muy por el contrario, el dinamismo y la flexibilidad para adaptarse al cambio constituyen herramientas centrales para perfeccionar y actualizar estructuras y prácticas ineficientes. La democracia, como régimen que proclama la soberanía del pueblo, reconoce en el cambio un factor esencial para su desarrollo y, en tal sentido, se reformula y adapta permanentemente según el paso del tiempo y los requerimientos sociales (Hofmeister, 2004). Así, desde las primeras formas de democracia directa en la antigua Grecia, pasando por la democracia representativa moderna, y hasta las más novedosas formas de gobierno electrónico experimentadas en la actualidad, una amplia gama de reformas políticas ha signado la historia de la democracia.

No es un problema menor conceptualizar el tipo de reforma que es necesaria para un contexto determinado. Si trazamos una analogía con las reformas del Estado, Przeworski (1993), señalaba que había tres tipos de reformas posibles, la de seguir el statu-quo, la de introducir reformas graduales y las reformas de “choque”. Por otro lado Feigenbaum, Hamnett y Henig (1999) sostenían que se podía distinguir entre reformas “pragmáticas”, que son aquellas que buscan el medio más eficiente para conseguir un fin discreto, las “tácticas” que son aquellas reformas que se realizan para alcanzar un objetivo electoral, y las “sistemáticas” que son generalmente las más ideologizadas, duras y frontales, y que suelen tener altos impactos políticos. Por ello, las reformas siempre plantean este problema de una forma genética, cuando reflexionan sobre la conveniencia de realizar cambios graduales o drásticos.

Sin embargo, no todas las reformas políticas están destinadas a trastocar radicalmente el régimen político. Cuando los fundamentos del sistema son sólidos y funcionan correctamente, el grueso de las reformas suelen ser de carácter marginal, puntual y continuo. Son reformas que se dan con cotidianeidad y que están orientadas a actualizar ciertas normas o prácticas según el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas demandas.

Aun así, y no obstante la periodicidad y marginalidad de la mayoría de las reformas políticas, es cierto también que en determinadas circunstancias el sistema político debe afrontar transformaciones más radicales e integrales. Sucede que, cuando el

sistema político no experimenta una actualización constante de sus instrumentos por largos períodos, éste se desfasa de las necesidades y demandas de su tiempo, perdiendo legitimidad y eficiencia. Surge así el problema de la “reforma diferida” que suelen imprimirle a las reformas posteriores una dinámica más profunda –y a veces incierta- que la que hubiesen tenido, en el caso de habérselas afrontado oportunamente (Estévez, 2001).

Es en esas circunstancias, donde el concepto de reforma política adquiere una relevancia notoria entre los actores sociales y políticos, transformándose en una cuestión pública sobre la que diferentes actores y sectores toman posiciones, muchas veces, divergentes. Aquí, el concepto de reforma política se refiere entonces a un paciente proceso de transformación orientado a mejorar y perfeccionar, tal vez radicalmente, el sistema político sin desconocer que existe un ordenamiento preexistente basado en principios aceptados, razón por la cual las críticas se refieren siempre al modo concreto de traducir esos principios legitimadores – generalmente plasmados en la Carta Magna- en prácticas concretas.

En otras palabras, si bien la democracia se transforma permanentemente y la reforma política debe ser entendida como un proceso constante y no excepcional, existen circunstancias especiales en las que la ineficiencia del sistema político y su consecuente pérdida de legitimidad, exige una transformación incremental, que para ser llevada adelante con éxito requiere necesariamente de amplios consensos y voluntad política (Berensztein, 2004).

Aunque no existe ningún modelo predeterminado que indique cómo hacer una reforma política, es cierto que a pesar de las particularidades y los alcances invariablemente distintos de cada experiencia, existen ciertos elementos comunes subyacentes a cualquier reforma.

En primer lugar, toda reforma política debe ser realizada por legisladores y dirigentes políticos. Las OSC’s pueden trabajar cooperativamente aportando ideas, dándole difusión a la cuestión y creando redes de apoyo, pero jamás pueden sustituir al Estado y su indelegable función de gestionar la política. En este sentido, la coincidencia entre el objeto de la reforma y el sujeto de la reforma constituye la primera y más notoria característica del proceso de transformación política (Berensztein, 2004).

En segundo lugar, las reformas necesariamente afectan intereses de sectores encumbrados durante largos años en el manejo de los aparatos partidarios y estatales. Por tal motivo, son siempre pocos, muy pocos, los que están decididos a transparentar el sistema; abrir canales de participación y control efectivo; terminar con el clientelismo, el tráfico de influencias, la corrupción, el financiamiento espurio de la política y todos aquellos males que jaquean el correcto funcionamiento del sistema político (Malem Seña, 2002). Sucede que la racionalidad corporativa propia del sector político impide que ninguna reforma

política sea realizada espontáneamente por aquellos que perciben en la redefinición de la dinámica institucional una reducción de las cuotas de poder que detentan. La reforma política es siempre un proceso político y como tal implica la competencia por la articulación y la construcción de poder. En este contexto, es evidente que ningún político participará voluntariamente de un proceso en el cual se sienta potencialmente perdedor. Además, para aquellos que sí están dispuestos a implementar una reforma política, la asimetría entre los costos concretos, directos e inmediatos de una reforma política y los beneficios difusos, indirectos y a largo plazo, pueden obrar como poderosos argumentos para mantener paralizado cualquier intento de reforma (Palermo, 1999). Si las reformas del Estado presentaban grandes problemas de tipo “principal- agente”, las reformas políticas tendrían todavía una carga mayor, dado que son los mismos políticos –los principales- quienes deben reformarse, y dependiendo del tipo de reforma planteada, se cuenta con la desconfianza y el bloqueo de cualquier decisión, que sea percibida como una amenaza para el “orden de cosas” o el “juego político” vigente (Przeworski, 1998).

En tercer lugar, la reforma política esta destinada a romper viejos equilibrios e imponer nuevas reglas de interacción que requieren para su éxito del más amplio consenso posible. Así, la mejor reforma política posible es aquella que ha sido debatida, negociada y consensuada por los principales referentes políticos y sociales. Sólo de este modo, es posible alcanzar compromisos sinceros para el cumplimiento de las reformas, superando las visiones normativistas e incluso ingenuas que suponen que por el mero hecho de cambiar la regla cambia la conducta (Calle y Estévez, 1998).

En cuarto lugar, la reforma política cuenta con mayores posibilidades de ser efectiva si se diseña sobre la base de un enfoque sistémico a largo plazo. Se trata de reconocer que la reforma política es una red, un conjunto, un todo donde cada uno de sus puntos representa un gran debate. Sus elementos, interrelacionadamente dispuestos, no pueden ser considerados aisladamente para corregir el mal funcionamiento institucional del sistema político. Más aún, su abordaje debe ordenarse a partir de una planificación estratégica que permita trascender la urgencia y proveer una visión del conjunto a mediano y largo plazo (Berensztein, 2004).

En relación a los posibles alcances de una reforma política, estos son tan heterogéneos y diversos que, en ocasiones, incluso resulta complejo demarcar con exactitud el espacio propio en el cual opera la reforma. Sucede que, generalmente, las reformas orientadas a la transformación del sistema político se vinculan, articulan y superponen con modificaciones de las estructuras estatales, económicas o judiciales, haciendo difusos los límites entre la reforma política y la reforma del Estado, de la economía o de la justicia. Es que si bien el campo específico de la reforma política son las instituciones y las prácticas políticas, no debe perderse de foco que sus límites son elásticos porque su interrelación con los otros subsistemas

orientados al manejo del poder es estrecha y en algunos casos coincidente (Feigenbaum et al, 1999; Oszlak, 2000, Haggard y Kaufman, 1993).

EL DIÁLOGO COMO MECANISMO DE FORMACIÓN DE CONSENSO

La conveniencia de complementar los procedimientos democráticos formales con mecanismos que amplíen y abran los centros de decisión a actores que no se encuentran cabalmente representados ni reflejados en las decisiones de sus representantes, constituye una práctica en ascenso en sociedades que atraviesan periodos de crisis. Entre esas prácticas se halla una gran variedad de diálogos que han tenido lugar fundamentalmente en varios países de Latinoamérica; diálogos intrasociales, interpartidarios y entre Estado y sociedad, son algunos de los exitosos modelos que han dejado importantes lecciones para futuras iniciativas.

“La ampliación de la participación ciudadana por medio de diálogos, como un medio para contribuir a generar propuestas de cambio que fortalezca la gestión pública y perfeccione las instituciones políticas con acciones para la construcción de capacidades, con fuertes componentes dirigidos a la construcción de capital social y a la activación de la sociedad civil” (Martínez, 2001, p.9) constituye un efectivo mecanismo para generar confianza y estabilidad en las delicadas negociaciones de un Estado en crisis. Sin embargo, es importante advertir que si bien los mecanismos informales pueden contribuir a la creación de redes de confianza y núcleos de consenso, bajo ningún aspecto pueden sustituir a las instituciones formales de la democracia donde deben ser tomadas efectivamente las decisiones.

Al fin, como sostiene Norberto Martínez los diálogos no son otra cosa que nuevos espacios de representatividad social, para ampliar el círculo de toma de decisiones en base a un espacio “complementario al sistema representativo, mediante el cual se fortalece la actividad cívica y se contribuye a la constitución de asociaciones. Un espacio donde se generan prácticas democráticas y se fortalece la libre expresión de ideas y posiciones ciudadanas” (Martínez; 2001).

Resumiendo, los diálogos constituyen una valiosa herramienta de algunos gobiernos democráticos que se preocupan por ampliar y consolidar la participación de sectores excluidos de la proceso de toma de decisión, facilitando la incorporación de los intereses de la oposición y de la sociedad en general, que debido a una situación (o en referencia a una temática particular) no cuentan con los canales de comunicación con los espacios establecidos formalmente para la toma de decisiones públicas.

Además, los diálogos tienen la ventaja de contribuir efectivamente al establecimiento de redes de organizaciones e individuos, permitiendo que la negociación se convierten en un camino que coadyuva a la profundización democrática: contribuyen a la creación de una cultura democrática y a legitimar el sistema político (Thillet de Solórzano; 2003).

Los acuerdos que se logran mediante la discusión abierta entre actores estratégicos, el gobierno y otros actores sociales son fundamentales para la consolidación democrática por el simple hecho de que construir consenso es construir gobernabilidad. No hay que olvidar que para transformar las instituciones se requiere de un esfuerzo conjunto, y es precisamente allí donde deben ser valorados especialmente los esfuerzos generadores de consensos orientados a aportar al desarrollo de las instituciones y a los procesos que en ellas tienen lugar.

En cuanto a los ventajas puntuales del diálogo, estas son muchas y de diferente naturaleza. Sin embargo, la recapitulación realizada por Thillet de Solórzano según diferentes autores nos permite enunciar al menos las siguientes:

- › Permite a los gobiernos el manejo de tensiones y la prevención de conflictos violentos.
- › Permite superar la fragmentación social frente a un objetivo común nacional.
- › Construye valores democráticos y familiariza a las personas con reglas del juego democrático; acordar las reglas del juego con relación al pensamiento democrático, aplicarlas y acatar lo acordado por la mayoría o por consenso según lo estipulado por el grupo.
- › Facilita alianzas entre actores, porque crean redes de confianza e identidades entre los participantes. Así también, facilita alianzas entre actores estratégicos y la diversidad de actores que por lo generar tienden a ser excluidos de la toma de decisiones.
- › Ayuda a conocer y a respetar la diversidad de opiniones, que es crucial para la libertad de expresión. Aceptación de que hay otras alternativas y que otros también tienen sus “verdades”.
- › Construye habilidades para el diálogo como práctica democrática; uso de las reglas del juego democrático.
- › Centra la discusión y esfuerzos a la búsqueda de soluciones concretas
- › Facilita las oportunidades de acceso a información.
- › Traslada intereses que generalmente no encuentran canales de comunicación con el Estado (que se exprese lo no expresado).
- › Constituye un espacio de análisis de temas estratégicos para el país.
- › Permite a la oposición tener voz y al gobierno integrarlos a su gestión
- › Permite aprovechar la experiencia de los diversos actores para el diseño e implementación de políticas públicas.
- › Puede contribuir a la creación de identidades de grupo con objetivos comunes.

- › Se aprende a escuchar y a ser escuchados.
- › Permiten intercambiar ideas y propósitos, experiencias y visiones, soluciones dialogadas, resultados pueden ser aplicados y asumidos por todos.

En síntesis, el diálogo es un recurso fundamental cuando las sociedades enfrentan conflictos agudos porque, como todos aquellos espacios que facilitan la participación ciudadana y complementan al diseño institucional formal, contribuyen efectivamente a mejorar la calidad de la democracia, legitimando los lazos de cooperación entre actores políticos y sociales en pos de alcanzar consensos básicos y reducir los niveles de confrontación.

EL DIALOGO POLÍTICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La crisis de fines de 2001 instaló fuertemente en la agenda política nacional y bonaerense un problema que venía insinuándose desde algún tiempo atrás: el reclamo de la ciudadanía de la necesidad de una política más representativa. En las dramáticas protestas se escuchaba continuamente la misma demanda: “que se vayan todos”. Esa frase era una señal clara –e irrealizable- de la necesidad de renovar las instituciones de nuestra conflictiva democracia.

Tanto la crisis de representatividad como la consecuente demanda de reforma política son justamente consecuencia de varios factores. Primero, el aprendizaje democrático que suponen los veinte años de continuidad democrática, que poco a poco fueron instalando en la opinión pública la necesidad de una política y una clase dirigente de mayor calidad.

Segundo, una demanda de mayor eficiencia en cuanto a las decisiones públicas. Hacia fines de la convertibilidad los medios nos mostraron, de una forma evidente, que legislaturas de provincias pobres costaban lo mismo que sus pares de países desarrollados. Buena parte de la opinión pública cobró conciencia de que era necesario tener una mayor transparencia en cuanto al gasto político, a las campañas electorales, a la cantidad de asesores.

Tercero, la reforma del Estado de los 90 cambió drásticamente la estructura de la sociedad argentina. Una sociedad que décadas atrás tenía bajos niveles de iniquidad social, se encontró a principios del milenio con cerca de la mitad de su población en condiciones de pobreza y un cuarto de la misma, por debajo de la línea de indigencia. Como consecuencia de esto, los partidos tradicionales de la política argentina comenzaron a sufrir graves crisis de representatividad. La clase media, que era un bastión del radicalismo, dejó de ser lo que era; y los sectores obreros, entre los cuales el justicialismo sentó sus bases, se encontraron

fragmentados y sumidos en condiciones de desempleo causadas por la desindustrialización de los 90⁴.

Cuarto, la globalización. Nuestro país, cuya economía estaba relativamente cerrada a las influencias del mercado externo, en la década del 90 pasó a ser una economía sumamente abierta, con un tipo de cambio rígido que favorecía a las importaciones. Esta política económica, sostenida durante una década, tuvo como consecuencia un cambio drástico en la estructura productiva argentina. Resulta innegable que, en los 90, la economía argentina se modernizó, con la exclusión social como su gran costo, y con amplios sectores industriales prácticamente diezmados.

Frente a esta situación, la necesidad de reformar la política se presentó como una necesidad tan elemental que fue asumida, formalmente al menos, por gobierno y oposición como una de las cuentas pendientes del ulterior desarrollo democrático. Sin embargo, es necesario reconocer que la coincidencia entre el sujeto y el objeto de la reforma (la política o los políticos) manifiesta una particularidad cargada de restricciones. Quienes hacen las reformas son también quienes deberán sufrirlas y los actores políticos no tienen vocación suicida. En este sentido, es imperioso hablar de reformas posibles, realizables y que apunten al largo plazo.

Con esta voluntad, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires lanzó durante el mes de Octubre de 2004 una iniciativa destinada a comenzar a transitar el camino de las reformas con una visión de futuro. El Diálogo Político de la Provincia de Buenos, comprometido con una estrategia de cambio que contemplará desde su génesis aquellas reformas posibles, mediante la concreción de amplios consensos políticos

1. NATURALEZA DEL DIÁLOGO

Con la creación de la Mesa del Diálogo Político para la reforma política de la Provincia de Buenos Aires se inaugura un espacio destinado a facilitar canales de participación y deliberación a todos los actores de la sociedad, habitantes en el territorio de la Provincia. Esta instancia abocó a lo largo de diversas reuniones de trabajo a generar mecanismos efectivos de diálogo entre los actores políticos, sociales y los partidos políticos que permitan la construcción de consensos en torno a las metas y alcances de la reforma. Además, todo el proceso del Diálogo Político ha sido estructurado para posibilitar que la ciudadanía conozca las características del mismo y tome conocimiento de sus contenidos específicos.

⁴ La desindustrialización argentina, habría comenzado en 1976, con la política de baja arancelaria del gobierno militar (Schvarzer, 1996). En los 90, la convertibilidad, con un gobierno democrático, habría tenido también fuertes efectos desindustrializadores, al adoptar un tipo de cambio fijo y atado al dólar americano.

La Mesa de Diálogo Político está integrada por actores políticos partidarios, instituciones intermedias, organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas, universidades y centros de estudios, y la más amplia diversidad de organizaciones comunitarias. Todos estos actores tienen la posibilidad de aprovechar este espacio para presentar sus proyectos o exponer sus ideas en un marco de absoluto pluralismo, tolerancia y respeto por las diferencias.

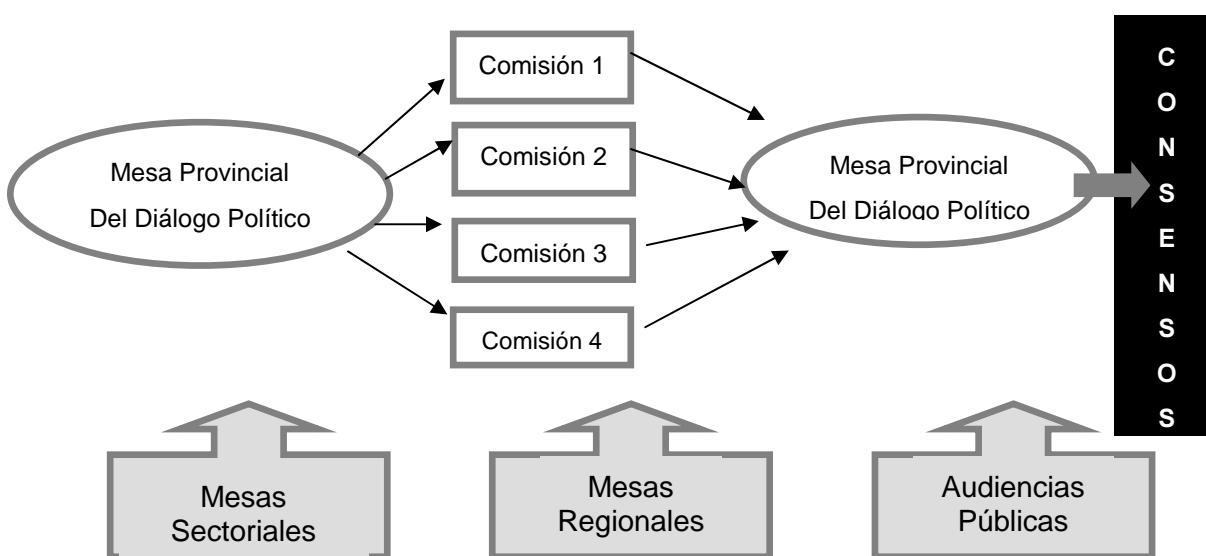
Las actividades que se realizan buscan garantizar una participación amplia, efectiva, crítica, creativa y respetuosa de las opiniones ajenas por parte del conjunto, de modo que se reflejen fielmente las concepciones en las que hay concordancia, así como también los diferentes puntos de vista. Los resultados que se espera obtener de dichas actividades están dirigidos a: a) consolidar la democracia; b) fortalecer la identidad nacional y provincial; y c) instrumentar un proceso de transformación del sistema político provincial orientado a mejorar y transparentar su funcionamiento.

2. METODOLOGÍA DEL DIÁLOGO

La metodología del Diálogo supone un conjunto diferenciado de instancias de participación -Mesas Regionales, Mesas Sectoriales, Audiencias Públicas- que asegure a todos los sectores interesados en participar la oportunidad de expresar sus ideas y opiniones de una manera ordenada y contribuyendo a la formación de consensos.

Estas instancias están coordinadas por Unidad Central que tiene por objeto: a) Coordinar la Mesa del Diálogo provincial; b) Coordinar los encuentros regionales de la Mesa del Diálogo y las mesas sectoriales; c) Definir en forma conjunta con el Consejo de Reforma Política del Gobierno de la Provincia las sedes donde se desarrollarán los encuentros regionales de la Mesa del Diálogo; d) Efectuar el análisis y la sistematización de las conclusiones obtenidas por la Mesa del Diálogo, en su instancia provincial, en los encuentros regionales, en las mesas sectoriales y las que se efectúen en las audiencias públicas como así también en los proyectos enviados por cualquier persona física o jurídica con domicilio registrado en la provincia; e) Realizar el ordenamiento de los principales consensos y disensos de una forma objetiva y sistemática, facilitando el entendimiento de los principales núcleos conflictivos, f) Informar a la opinión pública acerca de los avances del proceso de diálogo de manera periódica y objetiva, y simplificar el acceso a todo el material recopilado y sistematizado mediante su publicación en una página Web; g) Elaborar un informe final con las conclusiones derivadas de las experiencias del debate ciudadano y del diálogo político, h) Facilitar el proceso de redacción de propuestas consensuadas a elevar a la Legislatura provincial.

El núcleo del Diálogo Político está compuesto por la Mesa Provincial, conformada por actores de los distintos partidos políticos con representación institucional en el territorio de la provincia de Buenos Aires. El objeto de esta mesa es que los principales representantes políticos de la provincia puedan dialogar libremente acerca de los temas de la reforma política. El método de trabajo se ha organizado a partir de cuatro comisiones. Cada una de ellas, corresponde a un eje de reforma política propuesto por la Unidad Coordinadora. En consecuencia, las comisiones existentes son las siguientes: 1) Sistema Electoral; 2) Régimen de Partidos Políticos; 3) Participación Ciudadana, Transparencia y Control; Fortalecimiento del Estado y Descentralización de la Gestión. Asimismo, dentro de la Comisión de Sistema Electoral opera una subcomisión de Voto Electrónico.



Es importante aclarar que las comisiones no son una instancia de decisión. Las mismas funcionan como pequeños grupos de trabajo que permiten replicar las posturas de los distintos representantes y avanzar concretamente sobre los consensos y disensos acerca de los temas de la reforma política. En la medida en que se avanza en el trabajo de comisiones, se van convocando encuentros de la Mesa Provincial para que, ahí sí, en reunión plenaria, todos los participantes presentes decidan acerca de los avances del proceso de reforma política, en particular, qué cosas tienen suficiente acuerdo para avanzar en la redacción de proyectos de ley.

Las Mesas Sectoriales están conformadas por representantes de los diferentes sectores de la sociedad bonaerense. Los participantes son líderes de partidos políticos -que no poseen representación institucional-, representantes de los principales cultos, del sector productivo, de la sociedad civil y de las universidades -entre otros-. Estas mesas tienen por finalidad generar espacios de intercambio de opiniones para los distintos sectores de la sociedad. El objetivo es crear un ámbito

para que quienes son representantes de una parte de la sociedad puedan expresar y confrontar de forma transparente y pública sus opiniones, propuestas, conocimientos e informaciones sobre el proceso de reforma política.

Por su parte, las Mesas Regionales están conformadas por los actores políticos y sociales de las diferentes secciones electorales. El objetivo de esta mesa es proporcionar los canales efectivos de participación y reflexión para que los actores de la región puedan adherir o no a los consensos en torno a las metas y alcances de la reforma política, aconsejando sendas de acción y medidas concretas.

El Diálogo Político también prevé la existencia de Audiencias Públicas destinadas a acercar la reforma política a la gente. Por este medio cualquier persona interesada en comentar, controlar y contribuir al proceso de diálogo político puede hacerlo. Vale destacar que estas audiencias son de carácter informativo y las opiniones recogidas durante las mismas son de carácter consultivo y no vinculante.

3. CONVOCATORIA AL DIÁLOGO

La convocatoria a participar del Diálogo Político de la Provincia de Buenos Aires siguió un esquema abierto y plural que buscó desde sus orígenes garantizar en alguna de las instancias de participación (Mesa Provincial, Sectorial, Regional o Audiencia Ciudadana) la representación de las diversas fuerzas vivas de la Provincia. En este sentido, el espíritu de la convocatoria original a la Mesa Provincial tuvo en cuenta la representación política de los partidos en la Legislatura provincial. Asimismo, y para contar con la participación de todas aquellas fuerzas que aún no cuentan con este tipo de representación se ha previsto la convocatoria de una Mesa Sectorial en la que estén incluidos aquellos partidos políticos en dicha situación.

Por su parte, tanto las Mesas Sectoriales como las Regionales y las Audiencias Ciudadanas siguen un criterio de convocatoria abierto y plural en el cual los únicos requisitos están relacionados con el ámbito provincial de la representación (ya sea sectorial o regional) y el interés institucional (en el caso de las Audiencias incluso personal) sobre la temática de la Reforma Política.

En las convocatorias realizadas hasta el mes de abril de 2004 esta metodología de convocatoria se ha mostrado exitosa tanto en las seis reuniones de la Mesa Provincial (tres de ellas de trabajo en Comisión) como en el desarrollo de la Mesa Sectorial de Cultos y en la de Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC´s-

4. LOGROS DEL DIÁLOGO

Durante sus primeros seis meses de vida el Diálogo Político de la Provincia de Buenos Aires mostró un desempeño aceptable constituyéndose en un ámbito de trabajo provechoso, plural y tolerante, orientado a mejorar la calidad institucional de la Provincia. La presencia de distintos actores provenientes de un amplio espectro político ha generado un espacio de diálogo capaz de componer mecanismos para la construcción de consenso.

Es importante destacar que los primeros pasos del Diálogo Político en referencia a la construcción conjunta de consensos han estado orientados a completar las tareas pendientes de la Reforma Constitucional de 1994. Este, es un saldo que la dirigencia política ha querido saldar con la Provincia de Buenos Aires y, en este sentido, es que se ha procedido a elaborar dos proyectos de ley orientados a reglamentar los institutos de Iniciativa Popular y Consulta Popular que consagra la Constitución reformada de 1994, tanto a nivel provincial como municipal.

Asimismo, es dable desatacar el consenso construido en torno a la necesidad de modificar la formula del sistema electoral vigente en la Provincia de Buenos Aires, reemplazando el actual sistema basado en el cociente electoral por el método D´Hondt, en pos mejorar la proporcionalidad en la representación legislativa. Los tres proyectos elaborados por la Mesa Provincial del Diálogo Político se adjuntan en el anexo del presente documento⁵.

Finalmente, como común denominador de esta primera parte del proceso de diálogo, es dable enfatizar la búsqueda permanente de coincidencias y consensos a sabiendas de que combinar las diferencias enriquece las propuestas.

5. DESAFÍOS DEL DIÁLOGO

Más allá de sus primeros frutos, el Diálogo Político de la Provincia de Buenos Aires tiene aún una importante serie de desafíos por delante. El primero de ellos consiste nada menos que en institucionalizarse como un espacio estable de discusión y consenso donde todos los actores crean que es posible construir conjuntamente un proyecto institucional y político que dote a la Provincia de un marco de gobernabilidad, representatividad y legitimidad.

⁵ El cambio del sistema electoral del cociente por el D´Hondt, era ya un proyecto que contaba con un cierto apoyo en la legislatura de la provincia, y se había originado en círculos cercanos al ex presidente Duhalde. Un grupo de asistentes al Diálogo Político estimó pertinente tratar e incluir dicho tópico, como una forma de darle mayor impulso político a la cuestión. Pero dejamos por sentado que dicha iniciativa no pertenece exclusivamente al Diálogo.

En referencia a cuestiones más concretas, queda aún por delante el desafío de alcanzar consensos significativos en cuestiones referentes al voto electrónico y la flexibilización de los requisitos para la constitución de nuevos partidos políticos. En el mismo sentido, los miembros de la Mesa Provincial del Diálogo Político han sido incapaces de abordar conjuntamente las cuestiones relacionadas por el sistema electoral en miras a un año clave en el cual se desarrollará en el distrito más importante del país comicios nacionales, provinciales y municipales.

CONCLUSIONES

Nuestro sistema democrático ha sido caracterizado como una “democracia sin instituciones”, en la cual se respetan los votos pero no las reglas. De allí, la siguiente pregunta: ¿el dilema argentino, se arregla con una buena reforma política? Pensamos que no exclusivamente, que el débil rendimiento de nuestras instituciones no tiene solamente que ver con la falta de calidad sino también con una cultura política que no enfatiza adecuadamente ciertos valores claves para el desarrollo político.

Es que los argentinos, cualquiera sea nuestra provincia natal, compartimos al menos dos certezas: sabemos que nuestras instituciones fallan y que la conducción de nuestra dirigencia es deficiente. Sabemos también que estos dos factores se relacionan de forma estrechísima con lo que se ha denominado la declinación argentina. En otras palabras, sabemos que el deterioro en el funcionamiento y en la confianza de instituciones y dirigencias ha contribuido de manera concluyente al empobrecimiento de la calidad de vida de la población y al eclipse de las expectativas futuras.

En este contexto, es imperioso relanzar la democracia creando nuevos espacios de diálogo en los cuales las sociedades construyan consensos y diriman conflictos, facilitando la participación ciudadana y complementando el diseño institucional vigente. La sociedad argentina está acostumbrada a debatir, pero no a consensuar, es indispensable entonces, crear las reglas que nos permitan tener un “juego político” más virtuoso, que construya consensos estables, reduciendo el conflicto y centrada sobre una mirada de largo plazo, socialmente inclusiva.

La devenir argentino acusa el faltante de lo que nunca estableció claramente, un conjunto de reglas de juego consensuadas que fomenten una democracia participativa, de alta calidad institucional que favorezca un desarrollo dinámico, inclusivo, integrador y sustentable.

Sobre esta base, el Diálogo Político se yergue como una herramienta concreta orientada a difundir la práctica del consenso sobre las reformas institucionales y

políticas que impiden el obstaculizan el correcto funcionamiento del sistema democrático de la Provincia de Buenos Aires. Dichas reformas políticas no tienen porqué ser absolutas o drásticas, aunque que sí tienen que ser efectivas, realistas y dotadas necesariamente de una mirada estratégica.

El Diálogo Político de la Provincia de Buenos Aires esta orientado a mejorar la calidad de la democracia, fortalecer el rol de las instituciones, promover la gobernabilidad y garantizar la representatividad de los gobernantes, desde una construcción del “día a día”.

Los desafíos son inmensos, pero el camino recorrido hasta ahora es auspicioso⁶. La herramienta es el diálogo, los consensos incrementales y la mirada de largo plazo. La reforma política que necesita la Provincia de Buenos Aires debe orientarse a realizar cambios puntuales, concretos y continuos en el sistema político, cuidando de no alentar saltos al vacío ni permitir retrocesos, sin pretender imponer una decisión “desde arriba o desde abajo”, sino “desde adentro”.

⁶ Es un dato del contexto en el cual se desenvuelve el Diálogo Político, la existencia de una fuerte interna entre sectores justicialistas que responden a Duhalde y Sola. Este conflicto político originó en los últimos meses una disminución de la “velocidad” del Diálogo y demostró, por la inversa, que cuando los sectores políticos pelean entre sí se paralizan las grandes decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- BERENSZTEIN, Sergio (2004) Discurso inaugural del Diálogo Político de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en www.dialogopolitico.gba.gov.ar
- BERENSZTEIN, Sergio y SPECTOR, Horacio (2003). "Business, Government and the Law". En DELLA PAOLERA, Gerardo y TAYLOR, Alan. *The new economic history of Argentina*. Cambridge University Press. Cambridge.
- CALLE, Fabián y Alejandro ESTÉVEZ (1998) "El peligro del institucionalismo ingenuo: una visión de las reformas del Estado de Segunda Generación" En *Revista SOPHIA*, Diciembre, Buenos Aires.
- DIÁLOGO POLÍTICO (2004) Informe Final etapa 2004. Diciembre.
- ESTÉVEZ, Alejandro M. (2001) *La reforma managerialista del Estado; Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia*. Editorial Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- FEIGENBAUM, Harvey; Jeffrey HENIG & Chris HAMNETT (1999) *The Political Underpinnings of Privatization*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert (1993) *The politics of economic adjustment*, Princeton University Press, New Jersey.
- HOFMEISTER, Wilhelm (2004) *Reformas Políticas en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro.
- JACKISH, Carlota (Compiladora) (1998) "Representación Política y Democracia". *Fundación Konrad Adenauer*, Buenos Aires.
- MALEM SEÑA, Jorge F. (2002) *La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Ed. Gedisa. Barcelona.
- MARTÍNEZ, Norberto (2001) "Estado, sociedad civil y gestión pública". *Magazine* núm. 25, 18 de diciembre.
- NINO, Carlos S. (1993) *Un país al margen de la ley*. Editorial Emecé, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". En: *Revista Desarrollo Económico* N° 133, vol. 33.
- OSZLAK, Oscar (2000). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y en la Administración Pública, Santo Domingo.
- PALERMO, Vicente (1999). "¿Mejorar para empeorar?". En NOVARO, Marcos; *Entre el abismo y la Ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado*, Editorial Norma, Buenos Aires.
- PNUD (2002) "Bases para el Diálogo". Documento del Diálogo Argentino. Buenos Aires, enero de 2002.

- PRATS, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Instituciones y Desarrollo*, número 10, octubre.
- PRZEWORSKI, Adam (1993) *Democracia y Mercado*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- PRZEWORSKI, Adam (1998). “Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente”. En: *Revista Argentina de Ciencia Política*, Diciembre.
- SARTORI, Giovanni (1987) *Teoría de la Democracia: Los problemas Clásicos*, Buenos Aires, Editorial REI, Buenos Aires.
- SARTORI, Giovanni (1992) *Elementos de Teoría Política*. Editorial Alianza Singular, Buenos Aires.
- SCHVARZER, Jorge (1996) *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- SOLARI, Nicolás (2004) “Representación y Participación. Desafíos actuales de la Democracia”. En “Reconstruir la Democracia”, Asociación Conciencia.
- THILLET DE SOLÓRZANO, Braulio (2003) “Democracia y diálogos: desafíos para la Democracia del siglo XXI”. Informe PNUD.
- WALDMANN, Meter (2003) *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

ANEXO

A) PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA DE INICIATIVA POPULAR:

HONORABLE LEGISLATURA:

Someto a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de Ley tendiente a regular el instituto de Iniciativa Popular previsto en el artículo 67 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La democracia es, como se conoce popularmente, la forma de gobierno en donde el poder reside en el pueblo, definición que connota que la soberanía reside en la ciudadanía. Dicho Estado hace efectivo su poder a través de la sanción y ejecución de normas y resoluciones, las cuales son producto de los representantes que los ciudadanos de la Nación han escogido para que ejerzan las funciones de gobierno.

Cuando es el pueblo el que delibera, decide y gobierna hablamos de democracia directa. Esta forma de democracia solo ha existido parcialmente en Atenas y en algunos cantones suizos, imposibilitándose su uso por el crecimiento demográfico de las ciudades y la dilatación resolutoria que esta metodología decisoria trae aparejada.

Producto de estos motivos y otros, la forma más utilizada de democracia es la indirecta o representativa, donde el poder continúa residiendo en el pueblo pero este elige representantes para que gobiernen en nombre de toda la sociedad.

Así es como nuestra constitución establece como forma de gobierno un régimen democrático y representativo, manifestando la misma carta que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes” (Art. 22). Y coherentemente con ese principio establece en su Art. 37 que “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”...

Nótese que en la forma de gobierno implementada la soberanía reside en el pueblo, pero que ello no sería más que un eufemismo si no existiera concreción de dicho principio. Y este principio se vuelve cierto a partir del sufragio universal e igual, y es a través del mismo y de sus dos atributos por donde pasa la justicia y legitimidad de la modalidad de gobierno que nos hemos dado.

Como todos los habitantes son iguales ante la ley y por ende todos poseen los mismos derechos y las mismas obligaciones, la representación se vuelve vital para mantener la existencia del tipo de sistema político otorgado por los constituyentes a esta nación.

Para llegar a la democracia representativa muchas son las discusiones y batallas que se han dado. A pesar de ello, y habiendo comprendido la mayoría del género humano, que la democracia representativa es la forma más viable y legítima de expresión popular, esta ha sufrido y sufre tensiones entre mandante y mandatario. Por lo tanto, procurando acercar más el ejercicio del poder al pueblo se han incorporado las formas de democracia semidirecta.

Considerando que el voto universal es un logro histórico e irrenunciable y que la única manera de implementarlo es a través de la democracia indirecta, pujamos porque el pueblo pueda plasmar sus inquietudes u opiniones a través de estas herramientas y mantenga, así, con la cosa pública una relación más estrecha, manifestando su voluntad mas frecuentemente sin que esta esté totalmente remitida a escoger un representante.

La Constitución Nacional ha acogido este criterio reconociendo es sus Art. 39 la iniciativa popular: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses."....

En correspondencia con esta la Constitución Provincial en su Art. 67 inc. 1 instituye también la misma figura: "Los electores tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales"...

La iniciativa popular es un procedimiento de democracia semidirecta que establecen algunas constituciones por medio del cual el pueblo está facultado para intervenir en la formación de las leyes.

Creemos que los mecanismos de democracia semidirecta son indispensables si es que se quiere lograr una auténtica participación de la ciudadanía en la vida política. Constituyen, además, una forma de educación y elevación popular ya que el continuo tratamiento de temas específicos por parte de la ciudadanía estimula en ella la preocupación por conocer los temas fundamentales para lograr una mayor perfección de la sociedad.

Como consecuencia de lo manifestado y teniendo en cuenta lo dispuesto por el Art. 211 de la Constitución Provincial, se propone incorporar a la Ley Orgánica de las Municipalidades un capítulo destinado a reconocerle a los ciudadanos de los distintos municipios las mismas posibilidades de participación ciudadana que en el ámbito provincial y nacional se reconocen, y en la forma en que sus respectivos Consejos Deliberantes lo reglamenten.

A diez años de la reforma Constitucional en la provincia de Buenos Aires, creemos que la reglamentación del Art.67 es eminentemente necesaria para brindar a los bonaerenses una participación más activa, logrando que los preceptos constitucionales se concreten en derechos con posibilidad de ser ejercidos.

El proyecto manifiesto aquí es fruto del consenso hallado a través de la Mesa del Diálogo Provincial, la cual es un componente del Programa Rector para la Reforma Política de la Provincia de Buenos Aires. El mismo fue creado con el objeto de instrumentar un proceso de transformación del sistema político provincial orientado a mejorar y transparentar su funcionamiento.

Los fines de dicho Programa son, entre otros, mejorar la calidad de las Instituciones, contribuir a reducir la brecha de representatividad entre ciudadanos y representantes, la obtención de un mayor control ciudadano, y la promoción de la participación ciudadana.

Establece el Decreto N° 1786 de creación del Programa Rector para la Reforma Política que “las actividades que se realicen durante su desarrollo garantizarán una participación amplia, efectiva, crítica, creativa y respetuosa de las opiniones ajenas por parte del conjunto del pueblo, de modo que se reflejen fielmente las concepciones en las que hay concordancia, así como también los diferentes puntos de vista, respecto a la reforma política que permitan por un lado, consolidar la democracia; y por otro instrumentar un proceso de transformación del sistema político provincial orientado a mejorar y transparentar su funcionamiento”. Así es que producto del consentimiento de los representantes de los partidos políticos de la provincia reunidos en este ámbito y por las razones expuestas solicitan la sanción del presente proyecto de Ley.

EL HONORABLE SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE,

L E Y

INICIATIVA POPULAR

Título I

Objeto y Finalidad

Artículo 1: Establécese el régimen que regula al instituto de Iniciativa Popular previsto en el artículo 67 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Capítulo I

Del instituto de la Iniciativa Popular

Artículo 2: La Iniciativa Popular es el instituto por el cual los electores presentan al Poder Legislativo proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación y/o supresión de municipios y de órganos jurisdiccionales.

Título II

De la Iniciativa Popular

Artículo 3: Los electores de la Provincia de Buenos Aires, que se encuentren habilitados para sufragar, podrán ejercer el derecho de Iniciativa Popular para presentar proyectos de Ley ante cualquiera de las Cámaras de la Legislatura Provincial.

Artículo 4: La Iniciativa Popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5 % (uno y medio por ciento) del total del Padrón electoral utilizado en la elección inmediatamente anterior realizada en la Provincia. Cuando la materia de la Iniciativa Popular sea de alcance regional, el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente la lista de electores del total de los distritos electorales que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el párrafo anterior.

Artículo 5: La Iniciativa Popular deberá presentarse por escrito y contendrá: a) La petición redactada en forma de proyecto de ley y en términos claros; b) Una exposición de motivos fundada; c) Un escrito de presentación en donde conste la elección de la Cámara de origen; el plazo para la recolección de firmas, el que no deberá ser mayor a doce (12) meses; nombre, apellido, número y tipo de documento, y domicilio real del o los promotores de la iniciativa (los cuáles no podrán ser menos de tres); descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionen previo a presentar el proyecto de Iniciativa Popular. d) Las planillas para la recolección de firmas serán bajo declaración jurada. Las mismas deberán contener casilleros para la firma, la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio real. Toda planilla de recolección de firmas deberá contener un resumen impreso del proyecto de ley presentado y la mención del o los promotores de la iniciativa. e) Estudio de la viabilidad económica del proyecto;

Artículo 6: La propuesta de convocatoria de adherentes a una Iniciativa Popular deberá ser presentada ante la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, por no menos de 3 (tres) electores que reúnan las condiciones requeridas por el artículo 3; y la presentación deberá contener los requisitos previstos por el artículo 5 de la presente Ley. Las firmas de los promotores en el escrito de presentación estarán certificadas por ante funcionario judicial o escribano público.

Artículo 7: La Junta Electoral deberá expedirse sobre el cumplimiento de los requisitos fijados en los artículos precedentes dentro de los diez (10) días corridos posteriores a la presentación de la propuesta de convocatoria de adherentes. Cumplidos los requisitos, la Junta dictará una resolución oficializando la Iniciativa Popular, y designando los lugares en los distintos partidos en que se lleve a cabo la recepción de adhesiones en los cuáles los funcionarios de la misma certificarán las firmas. La Junta Electoral podrá habilitar a otros funcionarios públicos a tales efectos, lo cuál deberá hacerse saber en la misma resolución.

Artículo 8: La Junta Electoral, dentro de los veinte (20) días corridos posteriores a la oficialización, deberá notificar al Poder Ejecutivo y las Presidencias de ambas Cámaras del Poder Legislativo de la Provincia, la puesta en marcha de la recepción de adhesiones a la Iniciativa Popular, y lo dará a publicidad para conocimiento de la ciudadanía.

Artículo 9: Cumplido el plazo establecido para la recolección de las firmas, las mismas deberán presentarse por el o los promotores, dentro de los cinco (5) días siguientes ante la Junta Electoral, la que verificará por los medios que considere adecuados la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor a los 20 (veinte) días hábiles, prorrogables por resolución fundada del Tribunal con competencia electoral.

Cuando dicha verificación sea realizada mediante muestreo, el tamaño del mismo no puede ser inferior al 0,5 % (cero coma cinco por ciento) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad, se desestimará la misma del cómputo de firmas para el proyecto de Iniciativa Popular. Sin perjuicio de las demás acciones penales a que diere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el 5 % (cinco por ciento) o más de las firmas presentadas sean falsas, se desestimará el proyecto de Iniciativa Popular.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente, podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la normativa electoral vigente en la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 10: La Iniciativa Popular deberá ser presentada ante la Mesa de Entradas de la Cámara propuesta por los promotores como originaria. En caso de no haberse efectuado la opción, la Junta Electoral determinará por sorteo la Cámara de origen. La Comisión que le dé tratamiento, en un plazo de 20 (veinte) días hábiles deberá dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los promotores a subsanar los defectos formales en los que se hubiese incurrido. Cumplido el dictamen, el proyecto de ley continuará con el trámite previsto por el reglamento de la Legislatura provincial.

Artículo 11: El rechazo del proyecto de Iniciativa Popular, no admitirá recurso alguno.

Artículo 12: La Legislatura deberá sancionar o rechazar todo proyecto de Ley de Iniciativa Popular dentro del plazo de 12 (doce) meses.

Habiendo transcurrido el plazo de 11 (once) meses de estado parlamentario sin que el proyecto tenga despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente.

Artículo 13: Reuniendo el proyecto de ley de Iniciativa Popular la firma de más del 15 % (quince por ciento) del electorado y habiendo transcurrido 12 (doce) meses sin que la Legislatura haya tratado el proyecto, el Poder Ejecutivo deberá por Decreto convocar a Consulta Popular.

Artículo 14: Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley que se impulse mediante la Iniciativa Popular:

- a) Aportes privados anónimos, con excepción de lo producido por colectas populares para las que la contribución máxima autorizada será de pesos cincuenta (\$ 50) por persona.
- b) Aportes de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales; sociedades anónimas con participación estatal; empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias y/o municipios.
- c) Aportes de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar.
- d) Aportes de gobiernos o entidades extranjeras con fines de lucro.
- e) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales, profesionales, o cámaras empresariales.
- f) Aportes de iglesias o entidades vinculadas a diferentes cultos.
- g) Contribuciones superiores a pesos treinta mil pesos (\$ 30.000).

Artículo 15: Incorporase como Capítulo XVI de la Ley Orgánica de las Municipalidades –Decreto-Ley 6769/58- el siguiente:

CAPÍTULO XVI

DE LAS FORMAS DE DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA

Artículo 287: Se reconoce como instituto de democracia semidirecta en el ámbito de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67° y 211° de la Constitución Provincial, el derecho de Iniciativa Popular.

Artículo 288: Los electores que se encuentren inscriptos en el padrón electoral del distrito y los que se encuentran inscriptos en el padrón de extranjeros, a la fecha de la presentación que se trate, podrán ejercer el derecho de Iniciativa Popular para la presentación de proyectos de Ordenanza ante el Departamento Deliberativo.

Artículo 289: La Iniciativa Popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5 % (uno y medio por ciento) del total del Padrón electoral utilizado en la elección inmediatamente anterior realizada en el distrito para cargos municipales.

Artículo 290: La Iniciativa Popular deberá presentarse por escrito y contendrá: a) La petición redactada en forma de proyecto de Ordenanza y en términos claros; b) Una exposición de motivos fundada; c) Un escrito de presentación en dónde conste el plazo para la recolección de firmas, el que no deberá ser mayor a doce (12) meses; nombre, apellido, número y tipo de documento, y domicilio real del o los promotores de la iniciativa (los cuáles no podrán ser menos de tres); descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionen previo a presentar el proyecto de Iniciativa Popular. d) Las planillas para la recolección de firmas serán bajo declaración jurada. Las mismas deberán contener casilleros para la firma, la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio real. Toda planilla de recolección de firmas deberá contener un resumen impreso del proyecto de Ordenanza presentado y la mención del o los promotores de la iniciativa. e) Estudio de la viabilidad económica del proyecto;

Artículo 291: La propuesta de convocatoria de adherentes a una Iniciativa Popular deberá ser presentada ante la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, por no menos de 3 (tres) electores que reúnan las condiciones requeridas por el artículo 288; y la presentación deberá contener los requisitos previstos por el artículo 290 de la presente Ley. Las firmas de los promotores en el escrito de presentación estarán certificadas por ante funcionario judicial o escribano público.

Artículo 292: La Junta Electoral deberá expedirse sobre el cumplimiento de los requisitos fijados en los artículos precedentes dentro de los diez (10) días corridos posteriores a la presentación de la propuesta de convocatoria de adherentes. Cumplidos los requisitos, la Junta dictará una resolución oficializando la Iniciativa Popular, y designando los lugares, dentro del partido, en los que se lleve a cabo la recepción de adhesiones en los cuáles los funcionarios de la misma certificarán las firmas. La Junta Electoral podrá habilitar a otros funcionarios públicos a tales efectos, lo cuál deberá hacerse saber en la misma resolución.

Artículo 293: La Junta Electoral, dentro de los veinte (20) días corridos posteriores a la oficialización, deberá notificar al Departamento Ejecutivo y Deliberativo de la municipalidad del partido donde se ha propuesto la Iniciativa Popular, al Poder Ejecutivo y las Presidencias de ambas Cámaras del Poder Legislativo de la Provincia, la puesta en marcha de la recepción de adhesiones, y lo dará a publicidad para conocimiento de la ciudadanía.

Artículo 294: Cumplido el plazo establecido para la recolección de las firmas, las mismas deberán presentarse por el o los promotores, dentro de los cinco (5) días siguientes ante la Junta Electoral, la que verificará por los medios que considere adecuados la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor a los 20 (veinte) días hábiles, prorrogables por resolución fundada del Tribunal con competencia electoral.

Cuando dicha verificación sea realizada mediante muestreo, el tamaño del mismo no puede ser inferior al 0,5 % (cero coma cinco por ciento) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad, se desestimará la misma del cómputo de firmas para el proyecto de Iniciativa Popular. Sin perjuicio de las demás acciones penales a que diere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el 5 % (cinco por ciento) o más de las firmas presentadas sean falsas, se desestimará el proyecto de Iniciativa Popular.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente, podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la normativa electoral vigente en la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 295: Alcanzado el porcentaje exigido, la Junta Electoral así lo declarará y remitirá la Iniciativa Popular al Concejo Deliberante, notificando al Departamento Ejecutivo. En caso de que no alcanzare el porcentaje, la Junta Electoral dictará resolución declarando inválida la iniciativa impulsada, notificando a las autoridades municipales. En ambos casos se notificará al Poder Ejecutivo y a ambas Cámaras Legislativas de la Provincia.

Artículo 296: El rechazo del proyecto de Iniciativa Popular, no admitirá recurso alguno.

Artículo 297: El proyecto de Ordenanza deberá tener ingreso por el Departamento Deliberativo, debiéndosele dar expreso tratamiento dentro del término de 12 (doce) meses a partir de su presentación. Ingresado el proyecto, el mismo tramitará de conformidad al procedimiento establecido en cada Distrito para la sanción de las Ordenanzas. Quedan excluidos de este sistema los proyectos de Ordenanzas referidos a la aprobación de convenios, cuestiones presupuestarias y recursos.

Artículo 298: Reuniendo el proyecto de ley de Iniciativa Popular la firma de más del 15 % (quince por ciento) del electorado y habiendo transcurrido 12 (doce) meses sin que el Departamento Deliberativo haya tratado el proyecto, el Departamento Ejecutivo deberá por Decreto convocar a Consulta Popular.

Artículo 299: Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de Ordenanza que se impulse mediante la Iniciativa Popular:

- a) Aportes privados anónimos, con excepción de lo producido por colectas populares para las que la contribución máxima autorizada será de pesos cincuenta (\$ 50) por persona.
- b) Aportes de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales o provinciales; sociedades anónimas con participación estatal; empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias y/o municipios.
- c) Aportes de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar.
- d) Aportes de gobiernos o entidades extranjeras con fines de lucro.

- e) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales, profesionales, o cámaras empresariales.
- f) Aportes de iglesias o entidades vinculadas a diferentes cultos.
- g) Contribuciones superiores a pesos treinta mil pesos (\$ 30.000).

B) PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA DE LA CONSULTA POPULAR

HONORABLE LEGISLATURA

Someto a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de ley tendiente a regular el derecho a la consulta popular, previsto en el Art. 67 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires. Esta institución es aquella mediante la cual se realiza una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia provincial y/o local, que el gobernador o intendente, según el caso, somete a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.

Usualmente para designar el proceso de consulta popular se utiliza las palabras referéndum o plebiscito. Respecto de ambos se puede decir que pertenecen a los llamados procedimientos de democracia directa que son las disposiciones constitucionales y legales que otorgan a la ciudadanía la facultad de participar en la toma de decisiones públicas colectivas al margen de los órganos de gobierno o en colaboración con ellos, según el caso. Estos mecanismos también son denominados formas de democracia semidirecta.

Plebiscito proviene del latín plebiscitum término con el que se denominaba la ley que la plebe establecía en la antigua Roma a propuesta de su Tribuno. Actualmente con este concepto se alude al procedimiento de convocar al cuerpo electoral para que ratifique o rectifique una decisión política.

El referéndum, por su parte, es en pronunciamiento del cuerpo electoral sobre un texto legislativo, o sobre cualquier aspecto que se refiera a la normatividad jurídica. Los tipos de referéndum empleados en la experiencia internacional son: a) el referéndum consultivo, cuyo resultado es tomado como una simple encuesta de opinión, que puede o no tener consecuencias jurídicas y que se diferencia del plebiscito por la materia o el contenido; b) el referéndum obligatorio, requerido para implementar una ley o una reforma constitucional; y c) el referéndum vinculante, cuya convocatoria no es obligatoria pero cuyos resultados tienen efectos jurídicos.

Sabido es que la democracia directa es imposible en la práctica por ello la democracia representativa, es hoy, la base fundamental de nuestra democracia. Sin embargo a partir de fuertes críticas que fueran desarrolladas se incorporaron en las reformas constitucionales tanto, de la Nación como de la provincia de Buenos Aires, las instituciones de democracia semidirecta que de alguna manera han permitido oxigenarla.

Así, la Constitución Nacional reconoce la consulta popular en su Art. 40 estableciendo lo siguiente: "El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta

popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular”.

Como antecedente nacional se puede mencionar el decreto 2274/84, en virtud del cual se convocó a nuestra ciudadanía a consulta no vinculante, acerca del conflicto con Chile en la zona del canal de Beagle.

Por su parte, la Carta Magna Provincial acoge el principio de consulta popular en su Art. 67 incs. 2, 3, y 4: “2. Todo asunto de especial trascendencia para la Provincia, podrá ser sometido a consulta popular por la Legislatura o por el Poder Ejecutivo, dentro de las respectivas competencias. La consulta podrá ser obligatoria y vinculante por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. 3. Todo proyecto de ley podrá ser sometido a consulta popular, para su ratificación o rechazo, por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. Ratificado el proyecto se promulgara como ley en forma automática. 4. La ley reglamentaria establecerá las condiciones, requisitos, materias y procedimientos que regirán para las diferentes formas de consulta popular. “ Como expresamos supra, la democracia representativa es la base fundamental de la democracia contemporánea pero, sin dejar ésta de lado se le añaden a la misma nuevas instituciones, como es la consulta popular, que la perfecciona y la transforma en una democracia más plena, mas participativa. Así, la participación ciudadana representa la posibilidad de corregir los desequilibrios de la representación política y social.

Considerando que la democracia participativa es una fase superior de la democracia representativa en la evolución de la democracia creemos que a través de la consulta popular los ciudadanos pueden expresarse convirtiéndose así en agentes políticos directos, al margen, pero junto a la acción política de los partidos políticos. La participación es en una democracia la pieza fundamental y la representación no ha opacado en la misma tal característica, puesto que el régimen es participativo en su origen, esto es, al momento del sufragio. Allí donde hayan de tomarse decisiones que afecten a la colectividad, la participación ciudadana se convierte en el mejor y más legítimo método para hacerlo, garantizando el autogobierno colectivo y, por ende, aumentando la gobernabilidad. La participación es un valor clave de la democracia. Y esa posición se legitima en relación con tres conjuntos de efectos positivos. Primero, la participación crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Segundo, la participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad. Tercero, la participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad. Para que los principios de democracia e igualdad no sean solo declaraciones formales y porque creemos que la democracia debe ser sustancial es necesario incorporar formas de democracia semidirectas ante los avatares sufridos por la democracia representativa.

En ese sentido, el Gobierno de la provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto n° 1786 en el que estableció la creación del Consejo de Reforma Política de la provincia de Buenos Aires y el Programa Rector para la Reforma Política.

El Programa Rector se instituyó con el objeto de instrumentar un proceso de transformación del sistema político provincial orientado a mejorar y transparentar su funcionamiento. El primer componente que contempla el Programa Rector para la Reforma Política para su implementación es el de la creación de la “Mesa del Diálogo para la Reforma Política de la

Provincia de Buenos Aires" que tiene por objeto facilitar canales de participación y deliberación a todos los actores de la sociedad en el territorio de la Provincia, como así también, generar mecanismos efectivos de diálogo entre los actores políticos, sociales y los partidos políticos que permitan la construcción de consensos en torno a las metas y alcances de la reforma, posibilitando que toda la ciudadanía conozca las características del proceso y tome conocimiento de sus contenidos específicos.

El proyecto manifiesto aquí es fruto del consenso hallado a través de la Mesa del Diálogo Provincial, la cual posibilitó la puesta en práctica de las virtudes más loables de una democracia como son la discusión, la deliberación y la tolerancia a la diversidad de opinión.

Es así que producto del consentimiento de los representantes de los partidos políticos de la Provincia reunidos en este ámbito y por las razones expuestas solicitan la sanción del presente proyecto de Ley.

EL HONORABLE SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE,

LEY

CONSULTA POPULAR

Título I

Objeto y Finalidad

Artículo 1: Establécese el régimen que regula al Instituto de Consulta Popular previsto en el artículo 67 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Capítulo I

Del instituto de la Consulta Popular

Artículo 2: La Consulta Popular es el instituto por el cual el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, requieren la opinión del electorado sobre decisiones de sus respectivas competencias. El voto puede ser obligatorio o no y el resultado vinculante o no.

Título II

De la Consulta Popular

Artículo 3: La convocatoria a Consulta Popular deberá contener: a) la decisión puesta a consideración del electorado; b) la pregunta que ha de responder el electorado, formulada de manera afirmativa; c) la fecha en la que se realizará la Consulta Popular; d) el carácter de obligatorio o no del voto y –por ende- de vinculante o no del resultado.

Capítulo I

De la Consulta Popular vinculante

Artículo 4: La convocatoria a Consulta Popular vinculante deberá tratarse en una sesión especial de la Legislatura y ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara.

Artículo 5: El Poder Ejecutivo si desea darle carácter de obligatoria y vinculante a su consulta deberá remitirla a cualquiera de las Cámaras para que la Legislatura le de tratamiento y proceda a su aprobación, para la que se requerirá la mayoría expresada en el artículo anterior. En el caso que fuera aprobada por mayoría simple, el Poder Ejecutivo podrá realizar la misma con el carácter de no obligatoria ni vinculante.

Artículo 6: El proyecto de Consulta Popular al que se le haya otorgado carácter de obligatorio y vinculante, que fuese aprobado por simple mayoría, sin reunir las mayorías aludidas en el artículo cuarto, producirá efectos como consulta no obligatoria ni vinculante. En este caso y de acuerdo con la votación realizada en la Cámara que corresponda se procederá a la adecuación pertinente al discutirse el proyecto.

Artículo 7: La Consulta Popular que se tramite ante la Legislatura Provincial, una vez aprobada por la Cámara de origen pasará a la otra para su tratamiento, y si esta también lo aprueba, se considerará promulgada automáticamente y se publicará por el Presidente de la última Cámara que lo hubiese aprobado. La Consulta Popular se regirá subsidiariamente por las disposiciones pertinentes para la formación de las leyes.

Artículo 8: Cumplido el trámite en la Legislatura Provincial se comunicará al Poder Ejecutivo con la aclaración de si reúne o no el carácter de obligatoria y vinculante, quien deberá convocar al electorado de la Provincia para que se expida sobre la consulta.

Artículo 9: En todo asunto o proyecto de ley sometido a Consulta Popular vinculante, el voto del electorado será obligatorio conforme a la normativa electoral vigente.

Artículo 10: Toda Consulta Popular vinculante será válida y eficaz cuando los votos emitidos superen el 50 % (cincuenta por ciento) del total de votos válidos emitidos en la elección inmediatamente anterior realizada en la provincia. A estos efectos serán tenidos en cuenta los votos en blanco.

Artículo 11: Cuando una Consulta Popular vinculante obtenga la mayoría de los votos afirmativos, se convertirá automáticamente en Ley, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires dentro de los 10 (diez) días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Cuando una Consulta Popular vinculante obtenga un resultado negativo, no podrá ser reiterada sino después de haber transcurrido un lapso de 2 (dos) años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso.

Artículo 12: El Poder Legislativo mediante una ley especial podrá someter a Consulta Popular vinculante todo proyecto de ley para su ratificación o rechazo por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara.

Artículo 13: No podrán ser materia de Consulta Popular vinculante los proyectos referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados o convenios, presupuesto, creación y/o supresión de municipios y órganos jurisdiccionales.

Artículo 14: Ratificado el proyecto se promulgará en forma automática y su publicación deberá ordenarse por el Presidente de la Cámara que hubiese prestado sanción definitiva a la ley especial de consulta. Se considerará ratificado el proyecto cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 10 de la presente. En caso de que el mismo no sea ratificado no podrá ser tratado nuevamente por la Legislatura dentro de un lapso de 2 (dos) años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso.

Artículo 15: El tratamiento de todo proyecto de ley especial sobre Consulta Popular vinculante se regirá por las disposiciones de los artículos 8, 9, 10 y 11 de la presente.

Capítulo II

De la Consulta Popular no vinculante

Artículo 16: Puede ser sometido a Consulta Popular no vinculante, todo asunto y/o proyecto de ley de interés general para la Provincia, mediante la decisión de cualquiera de las Cámaras, la cual deberá ser aprobada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en ella. En este tipo de Consulta, el voto del electorado no será obligatorio.

Artículo 17: Puede ser sometido a Consulta Popular no vinculante, todo asunto de especial trascendencia para la Provincia, mediante decreto decidido en acuerdo general de Ministros del Poder Ejecutivo provincial y refrendado por todos ellos. En este tipo de Consulta, el voto del electorado no será obligatorio.

Artículo 18: Cuando un proyecto de Ley sometido a Consulta Popular no vinculante, obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, deberá ser tratado por la Legislatura provincial, quedando automáticamente incorporado al plan de labor parlamentaria de la Cámara de Diputados de la sesión siguiente a la fecha de proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Capítulo III

De las disposiciones comunes

Artículo 19: La Ley o el decreto de convocatoria a Consulta Popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, en aquellos medios que garanticen su difusión en la Provincia.

Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a Consulta Popular deberán difundirse en forma clara y objetiva.

Artículo 20: Los partidos políticos reconocidos, estarán facultados para realizar campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto de la Consulta, conforme a las normas que regulan la materia. Asimismo, los partidos políticos podrán designar Fiscales que participen del acto eleccionario, para lo cual deberán atenerse a las previsiones de la Ley 5.109 y sus modificatorias.

Artículo 21: La Consulta Popular deberá realizarse dentro de un plazo no inferior a 60 (sesenta) días y no superior a 120 (ciento veinte) días corridos desde la fecha de publicación de la Ley o decreto de convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 22: Serán de aplicación supletoria a las consultas convocadas conforme los procedimientos establecidos en esta Ley, la normativa electoral vigente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en tanto no se oponga a la presente.

El Tribunal con competencia electoral de la Provincia de Buenos Aires intervendrá en todo lo relativo al comicio.

Artículo 23: Incorporase como Capítulo XVI de la Ley Orgánica de las Municipalidades –Decreto-Ley 6769/58- el siguiente:

CAPÍTULO XVI

DE LAS FORMAS DE DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA

Artículo 300: Se reconoce como instituto de democracia semidirecta en el ámbito de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67° y 211° de la Constitución Provincial, el derecho de Consulta Popular.

Artículo 301: Dentro de sus respectivas competencias, el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo, podrán someter a Consulta Popular todo asunto que se considere de trascendencia para el Municipio.

Artículo 302: La convocatoria a Consulta Popular deberá contener:

- a) la decisión puesta a consideración del electorado;
- b) la pregunta que ha de responder el electorado, formulada de manera afirmativa;
- c) la fecha en la que se realizará la Consulta Popular;
- d) el carácter de obligatorio o no del voto y –por ende- de vinculante o no del resultado.

De la Consulta Popular vinculante

Artículo 303: La convocatoria a Consulta Popular vinculante deberá tratarse en una sesión especial del Concejo Deliberante y ser aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros integrantes del mismo.

Artículo 304: El Departamento Ejecutivo si desea darle carácter de obligatoria y vinculante a su consulta deberá remitirla al Concejo Deliberante para que éste le de tratamiento y proceda a su aprobación, para la que se requerirá la mayoría expresada en el artículo anterior. En el caso que fuera aprobada por mayoría simple, el Departamento Ejecutivo podrá realizar la misma con el carácter de no obligatoria ni vinculante.

Artículo 305: El proyecto de Consulta Popular al que se le haya otorgado carácter de obligatorio y vinculante, que fuese aprobado por simple mayoría, sin reunir las mayorías aludidas en el artículo 303, producirá efectos como consulta no obligatoria ni vinculante. En este caso y de acuerdo con la votación realizada en el Concejo Deliberante se procederá a la adecuación pertinente al discutirse el proyecto.

Artículo 306: Cumplido el trámite en el Concejo Deliberante se comunicará al Departamento Ejecutivo con la aclaración de si reúne o no el carácter de obligatoria y vinculante, quien deberá convocar al electorado del distrito para que se expida sobre la consulta.

Artículo 307: En todo asunto o proyecto de Ordenanza sometido a Consulta Popular vinculante, el voto del electorado será obligatorio conforme a la normativa electoral vigente.

Artículo 308: Toda Consulta Popular vinculante será válida y eficaz cuando los votos emitidos superen el 50 % (cincuenta por ciento) del total de votos válidos emitidos en la elección inmediatamente anterior realizada en el distrito. A estos efectos serán tenidos en cuenta los votos en blanco.

Artículo 309: Cuando una Consulta Popular vinculante obtenga la mayoría de los votos afirmativos, se convertirá automáticamente en Ordenanza, la que deberá ser publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires dentro de los 10 (diez) días hábiles posteriores a la proclamación del resultado del comicio por la autoridad electoral.

Cuando una Consulta Popular vinculante obtenga un resultado negativo, no podrá ser reiterada sino después de haber transcurrido un lapso de 2 (dos) años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso.

Artículo 310: El Departamento Deliberativo mediante una Ordenanza especial podrá someter a Consulta Popular vinculante todo proyecto de Ordenanza para su ratificación o rechazo por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros integrantes del Concejo Deliberante.

Artículo 311: No podrán ser materia de Consulta Popular vinculante los proyectos de Ordenanza referidos a la aprobación de convenios, cuestiones presupuestarias, recursos y los originados mediante Iniciativa Popular.

Artículo 312: Ratificado el proyecto se promulgará en forma automática y se publicará por el Presidente del Concejo Deliberante. Se considerará ratificado el proyecto cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 308 de la presente. En caso de que el mismo no sea ratificado no podrá ser tratado nuevamente por el Concejo Deliberante dentro de un lapso de 2 (dos) años desde la realización de la consulta. Tampoco podrá repetirse la consulta durante el mismo lapso.

Artículo 313: El tratamiento de todo proyecto de Ordenanza especial sobre Consulta Popular vinculante se regirá por las disposiciones de los artículos, 306, 307, 308 y 309 de la presente.

De la Consulta Popular no vinculante

Artículo 314: Puede ser sometido a Consulta Popular no vinculante, todo asunto y/o proyecto de Ordenanza de interés general para el Municipio, mediante la decisión del Concejo Deliberante, la cual deberá ser aprobada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en ella. En este tipo de Consulta, el voto del electorado no será obligatorio.

Artículo 315: Puede ser sometido a Consulta Popular no vinculante, todo asunto de especial trascendencia para el Municipio, mediante Decreto del Departamento Ejecutivo. En este tipo de Consulta, el voto del electorado no será obligatorio.

Artículo 316: Cuando un proyecto de Ordenanza sometido a Consulta Popular no vinculante, obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, deberá ser tratado por el Concejo Deliberante.

De las disposiciones comunes

Artículo 317: La Ordenanza o el Decreto de convocatoria a Consulta Popular deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires y en aquellos medios que garanticen su difusión en el Municipio.

Dictada la convocatoria, todos los puntos sometidos a Consulta Popular deberán difundirse en forma clara y objetiva.

Artículo 318: Los partidos políticos reconocidos, estarán facultados para realizar campañas de propaganda exponiendo su posición con relación al asunto de la Consulta, conforme a las normas que regulan la materia. Asimismo, los partidos políticos podrán designar Fiscales que participen del acto eleccionario, para lo cual deberán atenerse a las previsiones de la Ley 5.109 y sus modificatorias.

Artículo 319: La Consulta Popular deberá realizarse dentro de un plazo no inferior a 60 (sesenta) días y no superior a 120 (ciento veinte) días corridos desde la fecha de publicación de la Ordenanza o Decreto de convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 320: Serán de aplicación a las consultas convocadas conforme los procedimientos establecidos en esta Ley, la normativa electoral vigente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en tanto no se oponga a la presente.

El Tribunal con competencia electoral de la Provincia de Buenos Aires intervendrá en todo lo relativo al comicio.

C) PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

HONORABLE LEGISLATURA:

Someto a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de Ley tendiente a modificar la fórmula electoral utilizada en la Provincia de Buenos Aires, plasmada en los artículos 109 y 110 de su correspondiente Ley Electoral N° 5109 y la sustitución de la misma por el método D'Hondt. Este proyecto de ley no pretende poner en discusión el sistema electoral vigente en la Provincia. El concepto de sistema electoral hace referencia a distintos métodos usados para elegir autoridades Ejecutivas y legislativas en los países donde se aplica el régimen democrático representativo.

El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira (principio mayoritario y/o principio de proporcionalidad). El principio acogido por la constitución provincial en el art. 60 es el de la proporcionalidad: "La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley." Los sistemas de representación proporcional (como los de representación proporcional por lista, representación proporcional personalizada, voto único transferible) son aquellos en los cuales los cargos se reparten de manera proporcional entre los partidos de acuerdo a su caudal electoral.

Este sistema de representación ha adquirido en nuestra provincia jerarquía constitucional y por ende es inmodificable a través de una ley. Lo que se pretende modificar es la fórmula electoral, es decir, el método o fórmula matemática por medio del cual los votos se transforman en bancas. La fórmula elegida y utilizada, en la actualidad, es la del cociente electoral. Por medio de esta se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos que los partidos deben superar para participar en la asignación de las bancas. Este cociente se obtiene dividiendo la totalidad de los votos válidos por un determinado divisor. Superado este número, los partidos políticos reciben tantas bancas como veces quepa el cociente electoral en el número de votos obtenidos.

En el sistema electoral vigente, y con la utilización del cociente, encontramos que hay secciones electorales de la provincia de Buenos Aires que están sub. y sobre representadas, así como también que en las secciones electorales "chicas" -en relación a la cantidad de candidatos que se eligen- el cociente electoral afecta a las minorías.

Creemos que la modificación de los mencionados artículos, con la correspondiente sustitución de fórmulas colaboraría a paliar estos problemas.

En su Art. 61 la ley electoral establece que: "la Legislatura dictará la ley electoral, ésta será uniforme para toda la Provincia "...

La modificación pretendida consta de cambiar el sistema utilizado actualmente por la fórmula electoral D'Hondt. La misma utiliza una serie de divisores que va desde el número uno hasta aquel otro número por el que la suma total alcance a ser divisible. Esta serie se utiliza para dividir consecutivamente la cantidad total de votos obtenidos por cada partido. La asignación de las bancas se efectúa de acuerdo a los mayores resultados obtenidos tras las divisiones realizadas y hasta completar la cantidad de bancas disponibles. Para tal modificación se requiere que la legislatura dicte la ley correspondiente.

Somos conscientes de que la modificación del Régimen electoral requerirá de modificaciones estructurales más profundas pero es preciso señalar que la reforma política es un tema dinámico y que está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de nuestra provincia

El proyecto manifiesto aquí es fruto del consenso unánime hallado a través de la Mesa del Diálogo Provincial. Ésta es un componente del Programa Rector para la Reforma Política de la Provincia de Buenos Aires el cual fue creado con el objeto de instrumentar un proceso de transformación del sistema político provincial orientado a mejorar y transparentar su funcionamiento.

Los fines de dicho Programa son, entre otros, mejorar la calidad de las Instituciones, contribuir a reducir la brecha de representatividad entre ciudadanos y representantes, la obtención de un mayor control ciudadano, y la promoción de la participación ciudadana.

La Mesa del Diálogo tiene por objeto facilitar canales de participación y deliberación a todos los actores de la sociedad en el territorio de la Provincia, como así también, generar mecanismos efectivos de diálogo entre los actores políticos, sociales y los partidos políticos que permitan la construcción de consensos en torno a las metas y alcances de la reforma, posibilitando que toda la ciudadanía conozca las características del proceso y tome conocimiento de sus contenidos específicos.

Así es que producto del consentimiento de los representantes de los partidos políticos de la provincia reunidos en este ámbito y por las razones expuestas solicitan la sanción del presente proyecto de Ley.

El Honorable Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de:

LEY

ARTÍCULO 1º: Modifícase los artículos 109, 110, 111 y 121 de la Ley N° 5.109 T.O. Decreto N° 997/93 y modificatorias Leyes N° 11.733, N° 11.833 y N° 12.312 –Ley electoral de la Provincia de Buenos Aires–, los que quedarán redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 109º: Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección o Distrito Electoral, deducidos los votos en blanco y anulados, y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando éstas según la denominación con que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente:

a) El total de los votos obtenidos por cada lista será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir.

b) Las fracciones resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenadas de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir.

c) A cada lista le corresponde tantos cargos como veces sus fracciones figuren en el ordenamiento indicado en el inciso b), siguiendo el orden de colocación en que aparezcan los candidatos en la lista.

ARTÍCULO 110º: Si hubiere dos o más fracciones iguales, la banca se atribuirá a la que tenga el mayor número de votos en total. Si hubiera igual cantidad de votos, se resolverá por sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral.

ARTÍCULO 111º: La Junta proclamará y diplomará a los que en orden de colocación corresponda, dentro del número de electos asignados a la lista respectiva, con excepción de aquellos cuya impugnación o renuncia hubiera aceptado. En éste supuesto se proclamará al siguiente en orden de colocación.

ARTÍCULO 121º: Cuando se trate de la renovación total de los Concejos Deliberantes o Consejos Escolares, la duración de los mandatos será determinada por sorteo que practicará la Junta Electoral en el acto de la proclamación de los electos de manera que cada partido pierda, en la primera renovación, la mitad de su representación.

Si la suma de los resultados de la división por dos, no equivaliera a la mitad del total de los Concejales o Consejeros Escolares, se completará ese número adjudicando un mandato más de dos (2) años al de la lista que hubiera tenido menor fracción al adjudicar la representación.

ARTÍCULO 2º: De Forma.