

"Las Cartas Orgánicas Municipales de Río Negro y Neuquén como espacios de oportunidades democráticas"

Leopoldo J. Fidyka

Ponencia publicada en el libro: *"Veinte años de Democracia en Río Negro y Neuquén"*:
(Universidad Nacional del Comahue, Editorial EDUCO, REUN, 2005).

"Las Cartas Orgánicas Municipales de Río Negro y Neuquén como espacios de oportunidades democráticas"

Leopoldo J. Fidyka (*)

*Los derechos se construyen y luego se escriben...
pero, que hacemos con lo escrito que no se ejerce?*

Introducción

Frente a dos décadas del sistema democrático, el presente trabajo propone un abordaje jurídico institucional desde la esfera local, consignando aportes y relaciones de las cartas orgánicas municipales con la democracia; y en ese marco se esbozan algunos aspectos de la compleja relación entre institucionalización y ejercicio de los derechos consagrados. El mismo se sustenta en reflexiones surgidas principalmente, con motivo del desarrollo de un proyecto de investigación - acción en el que se compararon las distintas cartas municipales sancionadas en la Patagonia para explorar los "resultados institucionales" de la autonomía municipal, fundamentalmente en relación a la participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil y desarrollo local.

1. Las Cartas Municipales

Una Carta Municipal o Carta Orgánica Municipal (como más se la conoce en nuestro país) es la norma fundamental de un municipio, un instrumento político y jurídico que posibilita la fijación de una serie de derechos, la organización de los poderes y la determinación de las atribuciones y los órganos municipales, ejercitando dentro de parámetros constitucionales, el poder constituyente local.

Así la carta como constitución, nos remite a una de las conquistas más preciadas de la humanidad en la lucha por los derechos, especialmente en la búsqueda por la formación del estado moderno: la explicitación de los derechos en instrumentos formales. Con las cartas se reaviva la idea del pacto o convenio colectivo en procura de objetivos democráticamente construidos.

Varias décadas le costaron a la Argentina sentar las bases de una constitución y mucho más tiempo aún, para ir delineando un sistema democrático estable. En ese marco, desde la recuperación del estado de derecho se inicia un proceso -no suficientemente advertido- de sanción de cartas municipales, donde en el mapa institucional argentino las provincias de Río Negro y Neuquén ocupan un rol preponderante.

(*) Abogado (UBA), Magister en Dirección y Gestión Pública Local, UIM, Universidad Carlos III, Madrid, España.. Investigador, docente y consultor, especializado en aspectos jurídicos de la participación ciudadana, desarrollo local y derecho municipal comparado. Autor entre otras de la publicación: "*La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina*", (DINAC, M.I. 1995).

Así el proceso democrático a llevado a que distintas ciudades se autodefinan institucionalmente, producto del fortalecimiento de la autonomía local. Pero ésta no es un tendencia particular, también a nivel global se viene avanzando en este sentido, lo corrobora la sanción de importantes instrumentos internacionales como la Carta Europea de Autonomía Local, inspiradora de otros, que aunque sin la naturaleza de tratado o convenio internacional como ésta, son impulsados por organismos internacionales de promoción municipal¹.

Lo sustancial de una Carta Orgánica Municipal², es que constituye la posibilidad de pensar normativamente "en" lo local, "desde" la propia comuna: instrumento de expresión de derechos e instituciones, de las relaciones con el ambiente y el territorio, como así también de un conjunto de valores, ideales, elementos culturales e identitarios propios de cada una de las ciudades. La Carta brinda la oportunidad de organizar los poderes y atribuciones comunales, pero conjuntamente reconocer, actualizar y/o explicitar un cúmulo de derechos ciudadanos y novedosas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil.

Existe una creciente tendencia de incluir en ellas, temas relacionados con la participación ciudadana, a través de la institucionalización de una amplia gama de formas y mecanismos; organismos de control, acceso a la información pública, planificación estratégica; preservación del patrimonio natural y cultural; derechos colectivos; instrumentos y órganos para profundizar y ejecutar relaciones interjurisdiccionales y de integración regional, por sólo mencionar algunos de ellos.

2. Marco jurídico en Río Negro y Neuquén.

De acuerdo a la Constitución Nacional, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero³. Esto determina una diversidad de formas de organización; pluralidad que se manifiesta en variados aspectos: andamiaje institucional, grado de autonomía, naturaleza jurídica y régimen legal, atribuciones administrativas y financieras, sistemas electorales, competencia material y territorial, entre otros.

A partir de la recuperación de la democracia, se produce un importante reordenamiento del marco constitucional argentino (Federal y provincial), y comprende amplias modificaciones en materia municipal, aunque con alguna excepción⁴.

Entre las reformas más relevantes, sobresale el reconocimiento en la constitución federal, de la denominada autonomía institucional (consagrada con anterioridad en distintas constituciones provinciales), que se traduce en la

¹ Como la Declaración Universal de la Autonomía Local (IULA); la Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana (OICI), o la Declaración de Cartagena de Indias (UIM).

² Existen algo más de 120 municipios en el país, que han sancionado Cartas Municipales.

³ Conforme a los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, éste último reformado en 1994.

⁴ La reforma constitucional de la Provincia de Buenos Aires no consagró la autonomía municipal.

facultad de los municipios de sancionar su propia carta municipal, reconociéndose un tercer orden de poder constituyente, más allá del provincial y el federal.

Así la Carta Orgánica Municipal queda definitivamente legitimada en el andamiaje jurídico nacional, no obstante en la actualidad existen muchas provincias que sus municipios no dictaron cartas (Formosa, La Pampa o Santa Cruz) o peor aún, aquellas que sus municipios se les niega esa posibilidad: (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Tucumán y Mendoza).

Por el contrario, la Patagonia constituye la región de la República Argentina con la mayor cantidad de cartas orgánicas en vigencia, proceso iniciado en el año 1986 en la Provincia de Río Negro con la sanción de las cartas orgánicas municipales de San Carlos de Bariloche y Viedma; y en la provincia del Neuquén se inicia esta secuencia en 1989 con las cartas de Plaza Huincul y San Martín de los Andes; llegando a sancionarse en toda la región más de cuarenta cartas.

Dentro del marco de la autonomía en Río Negro y Neuquén, existen diferencias en cuanto a las condiciones formales para sancionar cartas:

Una muy visible es el requisito poblacional, en Río Negro la pueden sancionar todos los municipios (centros de población de dos mil habitantes); en cambio en Neuquén, sólo tienen esa posibilidad los Municipios de primera categoría, aquellos con una población de más de cinco mil habitantes.

También aparecen requisitos temáticos como en Río Negro: sostenimiento de los principios del régimen representativo y democrático, elección directa de las autoridades con representación proporcional en los cuerpos colegiados; derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato; sistema de contralor de las cuentas públicas; y nacionalidad argentina de los miembros del gobierno municipal⁵.

Las cartas al igual que las constituciones son redactadas por medio de una convención convocada al efecto, que se conforma a través de una elección especial (voto directo y sistema de representación proporcional) y que es convocada por la autoridad ejecutiva del municipio en virtud de una Ordenanza sancionada especialmente.

En relación a su integración, las convenciones municipales deben estar compuestas por quince miembros (Río Negro), en cambio en Neuquén se establece una escala de un miembro cada cinco mil habitantes con un mínimo de doce y un máximo de veinticinco.

Las cartas en Río Negro entran en vigencia tras su sanción, pero, Neuquén requiere la aprobación de la Legislatura Provincial.

La enumeración de requisitos aparenta una cierta uniformidad institucional. Sin embargo, la realidad local trae aparejada una diversidad muy amplia de caracteres geográficos, económicos, sociales, culturales y demográficos.

⁵ Conforme al art. 228 de la Constitución de la Provincia de Río Negro.

La población total de los municipios bajo cartas orgánicas en ambas provincias se acerca al millón de habitantes⁶ siendo el Municipio de Neuquén (Provincia del Neuquén) el de mayor población con 202.518 habitantes y Maquinchao (Provincia de Río Negro) el municipio con menor población con sólo 2.191 habitantes; con casi una diferencia poblacional de cien veces entre ambos. Solo hay un municipio que supera los cien mil habitantes; la mayoría de ellos tienen menos de treinta mil, y existe una importante cantidad de municipios con cartas, dieciseis (16) que no superan los diez mil habitantes.

3. Derecho, ciudadanía y cartas municipales.

La democracia más allá de imperfecciones es un sistema que permite construir con el otro, reconocer desaciertos, valorar acciones y opiniones, aprender y por sobre todo someternos a reglas: el estado de derecho.

Derecho y norma no son sinónimos. Frecuentemente se ve al derecho como un sistema cerrado y prohibitivo, que va atrás de los hechos, que sólo aporta obstáculos y limitaciones, muy alejado de un instrumento favorecedor de cambios sociales. Por ello nuevas corrientes, de esta disciplina intentan, identificar los múltiples contextos sociales de la construcción y de la aplicación del mismo, de manera que determine sus potencialidades y sus límites en los procesos de transformación social. Comprende frentes de construcción diferenciados, pero complementarios: el trabajo con lo instituido (encubierto o releído), y las desarrolladas con lo instituyente (negado, o insurgente) como los trabajos desarrollados desde el pluralismo jurídico (Boaventura de Sousa Santos, 1991, p. 16).

El derecho y su rol en las transformaciones sociales es uno de los temas más ampliamente debatidos, si en definitiva sirve para cristalizar relaciones injustas o puede ser tomado como herramienta de transformación.

Un poco de las dos cosas, como bien lo expresa Cárcova, el derecho tiene una función "paradojal", posee simultáneamente una función conservadora y una transformadora porque a la vez que cumple un rol formalizador y reproductor de las relaciones establecidas, también cumple un rol en la remoción y transformación de tales relaciones. Ello es así, porque como discurso ideológico "elude", pero también "alude". Al ocultar, al disimular, establece al mismo tiempo el espacio de una confrontación. Cuando promete la igualdad ocultando la efectiva desigualdad, instala además un reclamo por la igualdad. (Cárcova, 1993, p. 25)

El derecho moderno se desenvuelve permanentemente en torno a la confusión de lo aparente y lo real, de ahí que los ciudadanos modernos "no se definen por el ejercicio real de sus derechos, sino sólo por su proclamación", (Urquieta, 1993 p. 22). Por eso no debemos entender por ciudadano a un status meramente legal, estático y definitivo, sino que la ciudadanía es algo vivo, un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

⁶ Según cifras del último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.

Como se sostuvo al comienzo, las cartas pueden ser vista como la exteriorización de un pacto local de derechos. Un derecho escrito y contemplado en un carta tiene un "plus"; adquiere un rango superior que en una simple ordenanza pasa a integrar la arquitectura estructural y teleológica del municipio, siendo al igual que las constituciones, mucho más difícil su modificación, en virtud de la rigidez formal establecida en las mismas.

Las cartas aparte de sus funciones organizativas cumplen también una función política - ideológica en cuanto traducen un ideario determinado, privilegian comportamientos, actores y actitudes, establecen un sistema de valores localmente admitidos, y pueden cumplir también una función transformadora, si se constituyen en plataforma para materialización o puesta en práctica de los derechos consagrados. Por allí pasa su gran aporte a la democracia local.

Un eje central de la profundización democrática lo constituye el reconocimiento explícito (o la extensión) de la participación ciudadana; aquella activa, comprometida y permanente que va más allá de votar cada determinado período de tiempo, entendida como complemento virtuoso de las formas representativas y motor de retroalimentación del proceso democrático. Las cartas de la región en el sentido aludido, han consagrado una gran cantidad de formas y mecanismos favorecedores de la participación ciudadana.

Reconociendo el carácter necesario, aunque no suficiente para el ejercicio participativo de estas proclamaciones a continuación, se realiza un breve recorrido por algunas disposiciones de ellas.

4. Contenidos relevantes.

4.1. Preámbulos.

La participación y la defensa democrática aparece con asiduidad en los preámbulos de las cartas orgánicas, es decir, en la parte que contiene los principios y los valores perseguidos, los procuran regir la vida del municipio. Su inclusión en el preámbulo no resulta un mero detalle, en razón de que estos constituyen una fuente de interpretación y orientación que permite establecer el alcance, el significado y la finalidad de las cláusulas contempladas en las cartas. Como ejemplo Zapala dispone: *"Garantizando dentro de su ejido, para las generaciones presentes y futuras los principios de libertad, igualdad y justicia. Con tal objeto organizan el gobierno municipal promoviendo la más amplia participación de los habitantes y de sus organizaciones representativas..."*

4.2 Principios generales.

Es notable la referencia de la participación como principio general en las distintas cartas de estas provincias, y se lo puede asociar en su relación con el régimen democrático: Es así que la participación de los habitantes en los asuntos públicos, aparece en la definición misma de la forma de gobierno o como un componente medular del sistema democrático. En ese sentido se establece que el gobierno municipal ha de organizarse bajo el sistema representativo, republicano, federal, participativo y democrático, (Plaza

Huincul); o la participación de los vecinos entendida como "*elemento moderno de la democracia*"⁷ (Chos Malal).

El Bolsón dispone que el gobierno municipal promueve y contribuye a la plena vigencia de los derechos fundamentales del hombre, canaliza las acciones sociales para el mayor bienestar y el desarrollo de la comunidad, e incentiva su plena, efectiva y orgánica participación. Asimismo aparece en ellas las cuestiones de género: Se reconoce la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, en los aspectos culturales, políticos, económicos y sociales, para que puedan lograr juntos, una participación real en la organización y en la conducción de la comunidad. (General Fernández Oro).

También aparece la participación como principio en una gran cantidad de temas destacándose en materia de planificación y urbanismo, ambiente, juventud, educación, cultura, salud, turismo discapacidad, tercera edad, y vivienda, entre otros⁸.

4.3 Derechos facilitadores de la participación.

Una serie de derechos coadyuvan al proceso participativo y su explicitación facilitan el desarrollo del mismo. Las cartas incorporan avances en materia de petición, información, promoción de los derechos, organización comunitaria, consagración de nuevos derechos (intereses difusos, derechos colectivos) e incluso reciben normativa internacional en materia de derechos humanos.

4.3.a Petición.

Una remisión a las cartas orgánicas municipales nos muestra que este derecho, es otorgado a los individuos (Ej. Centenario, Ingeniero Huergo, Lamarque, Plottier), asimismo se le reconoce a las juntas vecinales para que éstas puedan ejercerlo con relación a los asuntos de sus respectivos intereses, (Cervantes). En el mismo sentido Junín de los Andes se menciona entre las funciones de las comisiones barriales, la de participar en la gestión municipal mediante la presentación de peticiones, inquietudes y sugerencias.

En el ámbito del Concejo Deliberante, se traduce en el derecho a ser oído y a exponer en el seno de las comisiones respectivas (Centenario y Plottier), o a presentar proyectos de ordenanzas municipales que deben ser tratados obligatoriamente dentro de los treinta días siguientes a su presentación (Plottier). También, puede utilizarse la petición para provocar la reunión del Concejo Deliberante (El Bolsón), en el caso de convocatoria a sesiones extraordinarias aún durante el receso, si el pedido es respaldado por un diez por ciento de electores.

Para darle más organicidad a las peticiones, reclamos o quejas, Zapala crea una Oficina Municipal de Reclamos en el ámbito de la Contraloría General de la Municipalidad, en la que cualquier persona podrá reclamar el control de los actos, hechos u omisiones de la administración municipal o sus agentes en violación a las normas vigentes; la referida Oficina deberá "*informar al*

⁷ Art. 6º C.O.M. del Municipio de Chos Malal (Neuquén).

⁸ En ese orden, dado que en la investigación desarrollada se procedió a cuantificar las áreas o temas en donde se alude a la participación.

*reclamante dentro del plazo máximo de treinta días el resultado del reclamo presentado*⁹".

También resulta válida la institucionalización de figuras como la del *Defensor del Pueblo, o de la Comunidad*, fundamental a la hora de canalizar reclamos de los habitantes de la ciudad, controlar la administración y a su vez se convierte en promotor público de los derechos humanos y colectivos en la ciudad, (Neuquén, Centenario, Junín de los Andes, Gral. F. Oro, Choele Choel entre otros).

4.3.b Información.

La información es un requisito indispensable para el desarrollo de la participación al permitir el conocimiento de las acciones, los planes, los programas y los actos de gobierno. Sin una información adecuada, los ciudadanos no pueden opinar, controlar o interactuar con la administración de una manera eficaz. Es mucho más amplia y no debe confundirse con la mera publicidad de los actos de gobierno.

En Centenario se establece que cualquier vecino puede acceder a toda la información de las autoridades municipales, que tal derecho debe ser ejercido por medio de una petición escrita, que la misma debe ser dirigida al funcionario correspondiente y que el trámite debe gozar del beneficio de gratuidad.

Muchos municipios explicitan la obligación de responder; otros, van un poco más allá, y determinan que la falta de respuesta en un plazo determinado (60 días) constituye una falta grave y provoca que el funcionario respectivo incurra en el incumplimiento de los deberes a su cargo (Zapala). En otros explicitan el objeto de la difusión de las acciones de gobierno; la cual no debe tener finalidad partidaria o electoral y la misma ha de realizarse con fines informativos, educativos y/o de prevención comunitaria. (Junín de los Andes).

Se disponen distintos medios para hacer efectiva la información como la presentación de informes, memorias o mensajes (Choele Choel, Chichinales, Cutral-Có, Rincón de los Sauces, Junín de los Andes, El Bolsón); a través de un boletín municipal (Cervantes, Choele Choel, Lamarque; o mediante el acceso a una base de datos de infraestructura y equipamiento público, sobre los estudios y los proyectos ya ejecutados o a ejecutarse;(Centenario).

4.3.c Promoción de los derechos.

La promoción de los derechos se puede distinguir respecto a los contenidos de las propias cartas y a la de los derechos en general.

Sobre las cartas: En Choele Choel la difusión de la Carta tiene carácter obligatorio para el Municipio. También se establecen formas de capacitación debiendo sus contenidos ser difundidos en los establecimientos educativos: (Chos Malal, General F. Oro, Lamarque, Plottier por ejemplo), o ser enseñados obligatoriamente en todos los niveles de enseñanza oficial y privada del municipio (Catriel, El Bolsón y Plaza Huincul).

⁹ Art. 158 C.O.M. de Zapala, (Neuquén).

Junín de los Andes dispone que se promoverá en todos los establecimientos educativos de su jurisdicción el "*análisis y discusión*"¹⁰ de la Carta, dándosele también amplia difusión comunitaria, en especial en bibliotecas y demás instituciones locales.

El Bolsón expresa que la carta "*refleja las aspiraciones y el sentir de la comunidad...*" y su texto "*se aplica para la formación política y social*"¹¹ en igual sentido Centenario, propicia el conocimiento de su Carta, junto a su historia, y geografía, "*haciendo entrega a los establecimientos educacionales del material necesario para tal fin*"¹².

Derechos en general: En Ing. Luis Beltrán se establece que el municipio tiene el deber de propiciar espacios de participación con el objeto de asesorar a la comunidad sobre sus derechos y sobre los procedimientos adecuados para ejercerlos, en igual sentido, una de las funciones del Consejo Asesor para la Atención y el Bienestar de la Mujer y la Familia de Chos Malal constituye la de asesorar a la comunidad en general, en lo referente a la defensa de sus derechos.

En Cervantes figuran entre las funciones y competencias municipales la difusión de los derechos humanos, individuales y sociales, y la coordinación de actividades con organismos que propendan a esos fines, con el objeto de que sean "*conocidos, respetados y vividos*"¹³ por la comunidad local.

Para facilitar la igualdad en el acceso a la justicia, entre las atribuciones del Concejo Deliberante del El Bolsón se encuentra la creación de un servicio jurídico para el asesoramiento y el patrocinio gratuito de los vecinos carentes de recursos.

4.3.d Organización comunitaria.

La participación se profundiza con la organización de la comunidad, se materializa con la constitución y el desarrollo de entidades libres. La participación requiere de interlocutores colectivos, necesita de actores que expresen aspiraciones, propuestas, críticas y acciones dinamizadoras de la gestión local. En este sentido San Martín de los Andes declara su voluntad de "*jerarquizar las organizaciones que libremente se dé el pueblo, ampliándose los modos de representación sectoriales, fundados en el protagonismo de las entidades intermedias*"¹⁴.

En este campo las cartas son ricas en cuanto al reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil¹⁵. En el ámbito local se destacan las cooperativas y mutuales y las juntas o asociaciones vecinales¹⁶ y a muchos

¹⁰ Art. 133 C.O.M. de Junín de los Andes, (Neuquén).

¹¹ Art. 6 C.O.M. de El Bolsón (Río Negro).

¹² Art. 233 C.O.M. de Centenario, (Neuquén).

¹³ Art. 7 inc. 19 C.O.M. de Cervantes (Río Negro)

¹⁴ Art. 8 inc. 5 C.O.M. de San Martín de los Andes, (Neuquén).

¹⁵ Su enumeración es extensa: asociaciones, entidades, organizaciones o instituciones intermedias; organizaciones políticas, gremiales, profesionales, sociales, culturales, deportivas, económicas, educativas, comunitarias o del pueblo; cooperativas; mutuales; organizaciones de consumidores y usuarios; entes vecinales; consorcios; organizaciones de beneficencia, bien público, bien común, sin fines de lucro o acción solidaria; grupos de autoayuda o autogestión; y organizaciones de base.

¹⁶ entidades que ejercen su jurisdicción sobre un territorio determinado y tienen por objeto el logro del progreso y el desarrollo de la comunidad barrial, muy difundidas en la región y que cuentan con reconocimiento constitucional.

tipos de organizaciones se les otorga beneficios impositivos y facilidades para la provisión de fondos o para el acceso a bienes públicos.

4.3.e Derechos colectivos.

Un avance sustancial constituye el reconocimiento de la legitimidad para actuar en juicio por los derechos colectivos: son aquellos esparcidos entre los integrantes de la comunidad, como los relacionados con la ecología, la protección ambiental, el consumo, el respeto de valores históricos, paisajísticos, arquitectónicos arqueológicos o culturales de una comunidad.

Las cartas orgánicas municipales de la región protegen los intereses difusos (Chos Malal, El Bolsón, Neuquén), los intereses ecológicos (Contral. Cordero, Cutral-Có y San Martín de los Andes), ambos tipos de intereses (Catriel, Lamarque y Zapala) y la legitimación para ejercerlos corresponde también al Defensor del Pueblo local (Neuquén, Junín de los Andes).

4.3.f Recepción de normativa internacional.

Una nueva tendencia se produce en las legislaciones modernas, en cuanto a la recepción de normativas de carácter internacional, y por lo tanto, en la ampliación del espectro de los derechos reconocidos. La recepción de dicho marco implica la incorporación de un conjunto de normas jurídicas de carácter supranacional, a la estructura del derecho interno (Constitución Nacional, constituciones provinciales).

Algunas cartas orgánicas adoptan esta modalidad. La carta orgánica municipal adhiere y ratifica las declaraciones, las convenciones y los pactos complementarios de la Constitución, Nacional y Provincial (Centenario, Junín de los Andes).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es una fuente de interpretación normativa (Allen, Chichinales, El Bolsón, Gral. Conesa, San Martín de los Andes, Sierra Grande, Viedma y Zapala).

Por ejemplo la C.O.M. de Viedma establece: *“La Declaración Universal de los Derechos del Hombre se considera parte integrante de esta Carta Orgánica y servirá como fuente de interpretación para la inteligencia de sus normas en consonancia con los derechos y garantías reconocidas por las Constituciones y las leyes de la Nación Argentina y de la Provincia de Río Negro” (art. 7)* . En igual sentido la Convención Universal de los Derechos del Niño se encuentra contemplada en varias de ellas (Chimpay, El Bolsón, Neuquén y Zapala).

4.4. Formas y mecanismos de participación ciudadana

La participación ciudadana en las cartas, no sólo se la institucionaliza como principio, (lo que no deja de ser importante) sino también se viene estableciendo en variadas formas y mecanismos concretos para hacerla efectiva.

Este acercamiento de los ciudadanos o sus grupos organizados a los poderes municipales y a la gestión local se traduce en la faz normativa en la implementación de mecanismos como la *iniciativa popular*, las *consultas o referéndum*, en temas generales o específicos (casos de servicios públicos, empréstitos y endeudamiento municipal, disposición de bienes, proyectos legislativos, cuestiones territoriales, ambientales, institucionales entre otros); la *revocatoria de los mandatos* contemplados en todas las cartas de la región,

pero los mecanismos de participación no se agotan en las denominadas formas de democracia semidirecta, sino que también se adoptan:

La *audiencia pública*, para el tratamiento de cuestiones de trascendencia para el municipio, pudiendo ser solicitada también por un número de vecinos, (ej. Neuquén, Centenario, Plottier, Gral. Roca, Viedma entre otros) y su variante la audiencia pública en el marco del Concejo Municipal a la que se debe convocar obligatoriamente para el tratamiento de determinadas ordenanzas de importancia muchas veces bajo la forma del llamado *procedimiento de doble lectura*- como para el aumento o creación de impuestos, privatizaciones, otorgamiento del uso de bienes públicos del municipio a particulares, contratación de empréstitos, sanción del presupuesto anual municipal y sus modificaciones. (Ej. Centenario, Zapala, Rincón de los Sauces, Junín de los Andes, Cutral Có y Chos Malal).

La *banca ciudadana o del pueblo* la instancia institucionalizada que permite a los habitantes y a las organizaciones de la sociedad civil, exponer temas de interés comunal o particular de incidencia municipal, ante el Concejo Municipal, que tiende a promover una comunicación orgánica y pública, entre el Concejo y la comunidad, (Ej. Plaza Huincul, Cutral Có, Contrlm. Cordero).

Los *consejos multisectoriales participativos* para la consulta, asesoramiento o control en distintas materias, (desarrollo económico y social, medio ambiente, cultura, educación, salud, mujer, juventud). Ámbito donde canalizan su voz las asociaciones de vecinos y las entidades representativas de distintos sectores de la comunidad, (la gran mayoría de municipios de la región los establecen en variadas temáticas) ¹⁷.

Cabe destacar que también se institucionalizaron consejos para la defensa de las instituciones ante escenarios de peligro de ruptura democrática.¹⁸

En ese sentido se establece que las disposiciones adoptadas por una fuerza armada o una reunión sediciosa que se atribuya los derechos del pueblo carecen de validez jurídica, y además, que los ciudadanos tienen el deber de resistir civilmente a la opresión y defender el orden constitucional y las autoridades legítimas (Catriel).

La defensa se traduce en la formación de consejos, que pueden constituirse por convocatoria formal o autoconvocatoria, ante cualquier hecho que ponga en peligro las instituciones (Cutral-Có y San Antonio Oeste). Estos consejos se integran con los representantes que el Concejo Deliberante determine tras convocar al intendente y a la dirigencia de los sectores político, sindical, empresarial, profesional, barrial, entre otros (Cutral-Có y San Antonio Oeste).

¹⁷ A manera de ejemplo existe institucionalizados alrededor de ochenta consejos intersectoriales entre otros mecanismos participativos.

¹⁸ Quizás constituya un reconocimiento de la debilidad de la transición democrática y la preocupación por defenderla.

5. Institucionalización y ejercicio de derechos.

Los ejemplos citados denotan que las cartas municipales institucionalizan un gran número de principios, derechos, instrumentos, formas y mecanismos aptos para fortalecer y revitalizar el sistema democrático; y ese, constituye su significativo aporte aunque condicionado y limitado por el alto grado de desconocimiento, difusión y aplicación de los mismos.

Los plexos normativos requieren de "contexto": por ello la pregunta inicial: *Los derechos se construyen y luego se escriben... pero, que hacemos con lo escrito que no se ejerce?*. Es bueno que los derechos se escriban, pero mucho mejor aún es que germinen y se cumplan; en esto tiene que ver: el conocimiento que se tiene de ellos y la existencia de formas de educación en derechos y deberes para el arraigo de la cultura democrática. Las mismas normas dan crédito de esta carencia, ya que como se ha señalado muchas de ellas contemplan la obligación de difundir sus contenidos a la comunidad bajo distintas formas.

Entonces, se comprueba que la relación entre la institucionalización y el ejercicio de los derechos es compleja, y en ese sentido tomando como ejemplo a la participación ciudadana a nivel local se puede sostener que se configuren varios escenarios:

Por un lado existen municipios donde no se produce la participación y hay escasas normas al respecto; otros donde se produce la participación sin que exista en el marco jurídico; pero también puede darse la existencia de comunas con escasa práctica participativa y una profusa normativa en la materia.

Pudiéndose configurar en consecuencia cuatro diferentes escenarios de relaciones entre la institucionalización y el ejercicio de la participación:

- *Escenario neutro*: donde no se desarrollan experiencias de participación ciudadana, ni su marco jurídico prevé las mismas.
- *Escenario activo*: donde se desarrollan experiencias de participación ciudadana, pero el marco jurídico no prevé las mismas.
- *Escenario latente*: donde no se desarrollan experiencias de participación ciudadana pero el marco jurídico prevé las mismas.
- *Escenario adecuado*: donde se desarrollan experiencias de participación ciudadana y su marco jurídico prevé las mismas.

Cuadro I Relaciones entre institucionalización y ejercicio de la participación.

Escenarios	Participación (ejercicio)	Marco jurídico (institucionalización)
NEUTRO	No se desarrolla	No se contempla
ACTIVO	Se desarrolla	No se contempla
LATENTE	No se desarrolla	Se contempla
ADECUADO	Se desarrolla	Se contempla

Luego de largos años de interrupciones democráticas, por lo general se tiene la idea, que los municipios de la República Argentina se encuentran en un escenario “*neutro*” respecto de la participación, (escasez de ejercicio y de normas afines), y que se requiere la institucionalización de normas. Revisando las cartas se comprueba que no es tan así: existe hasta una abundancia de contenidos participativos.

Entre los escenarios cabría una relación: en muchos casos puede establecerse una secuencia gradual, que empezaría por la inexistencia, luego vendría la demanda o construcción de derechos, para luego por fin institucionalizarse. Este proceso, fue largamente estudiado en el campo jurídico y desarrollado con el valioso aporte de otras disciplinas.

No obstante también puede darse otra situación: que se altere el orden, que el nacimiento o el impulso por el ejercicio de los derechos provenga de la propia norma, “descubriendo” derechos vigentes¹⁹ (de la práctica como generadora de normas, a la norma como generadora de prácticas).

Esto cobra vigencia dado que en la práctica puede constatarse luego de las reformas normativas producidas desde la recuperación democrática, que el escenario que más prevalece es el “*latente*”. Es decir, la existencia de un marco jurídico facilitador de la participación, con variados mecanismos, (escasamente utilizados), no obstante, el impulso que fue tomando la participación en los últimos años y el despliegue más recientemente de fuertes experiencias reivindicativas - participativas.

Por lo tanto valen más preguntas: *Que se hace con lo escrito que no se ejerce?; lo escrito puede constituirse en herramienta para la construcción de derechos?; Como se “activan” los escenarios latentes?* En consecuencia los mismos plexos normativos paradójicamente pueden constituirse en herramienta para la ciudadanía, no sólo en la consagración, sino principalmente para la consecución de los derechos. Así las cartas aparecen como *espacios de oportunidades democráticas*.

Desde la recuperación del estado de derecho, se produjo un rico esquema jurídico, pero con una modesta aplicación. Por ello luego de revisar cartas se puede afirmar que para fortalecer la democracia no haría tanta falta escribir cosas nuevas, tan sólo hacer cumplir las existentes;(escenario “*adecuado*”).

6. Consideraciones finales

Del análisis de las cartas municipales subyace, en consonancia con las últimas reformas constitucionales, un claro enrolamiento con la democracia participativa, con el afán de enriquecer y no contradecir el tradicional sistema representativo.

¹⁹ Es frecuente el caso en talleres de derechos donde los participantes “*descubren*” que los formas y mecanismos de participación tomados como ejercitación, están en realidad en vigencia en su municipio desde hace varios años.

Esta región conformada por provincias de no muy antigua organización institucional tiene una profunda conciencia de pertenencia, está muy presente en las normas el "ser patagónico", como parte de un extenso territorio pero fuertemente ligado a un destino común. Las comunidades "existen" para los demás, se relacionan entre sí, por ello es notable el desarrollo de formas de integración regional.

Sus gobiernos locales avanzaron tenazmente en la configuración de nuevos marcos normativos, marcando un camino institucional de significativa importancia para el derecho comparado nacional. Sus normas traducen identidad, arraigo, capacidad organizativa, y el espíritu emprendedor, solidario y participativo de su gente.

De las dos décadas de democracia más allá de sus luces y sombras, desde este particular prisma queda para el balance algunas cuestiones:

El rescate de la consagración de una amplia gama de derechos, la afirmación de la autonomía municipal, y en consecuencia la posibilidad de expresión y enriquecimiento del estado de derecho con el valioso aporte de miradas locales, junto a la legitimación de nuevos actores, procedimientos y la institucionalización de un gran número de formas y mecanismos de participación ciudadana.

El déficit que prevalece no es tanto del marco jurídico, sino de fragilidad en la cultura democrática; en consecuencia la promoción de los derechos debe ser una tarea continua y creciente.

Por más que formalmente el derecho se repute conocido, la realidad demuestra que está lejos de serlo; por ello la formación cívica debe ser una tarea permanente, en este plano es meritoria la contribución al respecto de muchas organizaciones de la sociedad civil; pero esa tarea educativa y de educación continua debe constituir sin dudas uno de los roles indelegables del Estado en todos sus niveles para la toma de conciencia de los derechos fundamentales y el despliegue de la igualdad de oportunidades.

Queda el desafío de considerar a las cartas municipales como verdaderos espacios de oportunidades democráticas e instrumentos para su profundización, aspirando a que se consoliden escenarios adecuados para una estrecha sintonía entre la proclamación y el ejercicio de los derechos.

En estos años se ha logrado la continuidad formal de la democracia; quedan aún como asignatura pendiente dotarla a la misma de contenidos, para que emerja su fuerza inclusiva, solidaria, promotora de los derechos humanos para el desarrollo integral de todos los habitantes.

BIBLIOGRAFIA

CARCOVA, Carlos, (1993) "*Teorías Jurídicas Alternativas*", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

CUNILL, Nuria (1991) "*La Participación Ciudadana*". "*Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, Venezuela.

FIDYKA, Leopoldo: (1995) "*La Participación Comunitaria*". "*Marco Constitucional de la República Argentina*", Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Bs. As.

FIDYKA Leopoldo J. (1997), "*Instrumentos jurídicos para una gestión local participativa*" en *Participación Ciudadana y Municipios*, DINAC / Universidad Nacional del Comahue EDUCO/ Reun.

FIDYKA Leopoldo J. QUINTEROS Elías, "*Participación Ciudadana en el Ambito Municipal. Estudio de las Cartas Orgánicas Municipales de la Patagonia*". Mimeo, 1999. Actualizado y revisado en 2003.

HERNANDEZ, Antonio, (1997) "*Derecho Municipal*", Ediciones Depalma.

MOREIRA PINTO, (1992) João Batista: "*Direito e Novos Movimentos Sociais*", Editorial Académica, São Paulo, Brasil, 1992.

ROSATTI, Horacio D. y otros, (1994) "*La Reforma de la Constitución*", Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe.

SOUSA SANTOS, Boaventura, (1991) "*Estado, Derecho y Luchas Sociales*", Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, Colombia.

URQUIETA, Débora: (1993) "*De Campesino a Ciudadano: Aproximación Jurídica*", Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, Perú.