



# Las iniciativas populares

por María Batch



Cuaderno publicado por el Proyecto de Nuevas Tácticas en Derechos Humanos del Centro para Víctimas de la Tortura

**Editor de la serie de cuadernos** Liam Mahony **Editora Responsable del Cuaderno** Josefina Vásquez Awad

**Editado por**

Centro para las Víctimas de la Tortura  
Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos  
717 East River Road  
Minneapolis, MN 55455 USA  
[www.cvt.org](http://www.cvt.org), [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org)

**Diseño Gráfico**

Marianella León

**Fotos**

Cortesía Poder Ciudadano

**© 2005 Centro para las Víctimas de Tortura**

Esta publicación puede reproducirse libremente en forma electrónica o impresa, en la medida en que la información sobre los derechos de autoría figuren en todos los ejemplares.

**Nota**

Los puntos de vista expresados en este informe no reflejan necesariamente los del Proyecto Nuevas tácticas en Derechos Humanos. El proyecto no trabaja a favor de determinadas prácticas o políticas.



Centro para las Víctimas de la Tortura  
Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos  
717 East River Road  
Minneapolis, MN 55455 USA  
[www.cvt.org](http://www.cvt.org), [www.newtactics.org](http://www.newtactics.org)

# Índice

## Introducción

**Año 2002 : dos iniciativas - dos leyes**

**La Iniciativa popular como democracia directa**

**El marco normativo para la táctica**

- El marco constitucional
- La ley 24.747
- Requisitos formales para presentar la iniciativa popular
- Planilla para junta de firmas

**Estrategias para iniciativas exitosas**

- Condiciones para el impacto
- Obstáculos
- Alianzas imprescindibles
- Audiencia pública

**Pasos de implementación**

**Iniciativas populares en el ámbito internacional**

- Las Américas
- Europa –Iniciativas populares

**Conclusiones**

**Anexo 1**



## **Maria Batch**

María Batch es docente, tiene 3 hijas, cuatro nietos. Trabaja activamente en la Fundación Poder Ciudadano desde marzo de 1992. Ha desarrollado distintas actividades en estos 12 años- recepción, atención y recaudación de suscripciones a la revista, búsqueda de fondos – entre otras.

Con un grupo de voluntarios, y a partir de los supuestos sobornos en el Senado coordinó el “Quién es Quién en el Senado”, publicación que contó con el apoyo de la Fundación la Nación. En 1997 organizó la junta de firmas por el Consejo de la Magistratura y en 1999 igual acción por la instauración del Día de Lucha contra la Corrupción en homenaje a Alfredo Pochat, asesinado en Mar del Plata para silenciar su denuncia.

En el transcurso del año 2002 coordinó dos Iniciativas Populares: Jubilemos los Privilegios y El Hambre más Urgente, con exitosos resultados. Actualmente integra el Area de Construcción de Ciudadanía.

## **Poder Ciudadano**

Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro, nacida a fines de 1989 por iniciativa de un grupo de personas preocupadas por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país. Sus miembros fundadores son:

Teresa Anchorena

Víctor García Laredo

Manuel Mora y Araujo

Mona Moncalvillo

Luis Moreno Ocampo

Marta Oyhanarte

## **MISIÓN**

Generar información cívica y promover acción colectiva para construir ciudadanía.

## **VISIÓN**

Un entramado nacional e internacional de personas e instituciones que operan en Argentina en conexión con otros actores para facilitar la participación ciudadana y asegurar los derechos cívicos en nuestro país y en el mundo.



Estimado amig@,

Bienvenido a la serie de cuadernos tácticos en Derechos Humanos!

En cada cuaderno, un defensor de derechos humanos describe una táctica innovadora utilizada con éxito en su trabajo. Ellos han sido pioneros en tácticas que han contribuido a la vigencia de los mismos en sus países de origen, constatando además que éstas pueden ser adaptadas y aplicadas en otros países y contextos para encarar una diversidad de temas.

Todos los autores son parte del amplio y diverso movimiento de derechos humanos desde perspectivas gubernamentales y/o no-gubernamentales, incluyendo la educación, el derecho, la salud mental y los procesos de verdad y reconciliación. Cada cuaderno contiene información detallada referida al autor y a su respectiva organización, sus logros, sus medios y recursos para lograrlo.

Deseamos así, inspirar a otros defensores para pensar tácticamente ampliando las posibilidades de dominio de aquellas tácticas que han permitido a otros avanzar en la conquista y la vigencia de sus propios derechos.

En este cuaderno estudiamos una táctica de participación masiva de la ciudadanía para crear nuevas leyes en Argentina. Muchos países tienen una legislación que les da la oportunidad de organizar referendums u otro tipo de iniciativa popular que permiten a los ciudadanos influir directamente en los procesos legislativos. La organización no-gubernamental **Poder Ciudadano** ha aprovechado la legislación argentina para promover la participación masiva de la ciudadanía en dos iniciativas populares que movilizaron a más que un millón de personas para presionar al Estado a crear nueva legislación; en el primer caso contra los privilegios corruptos de jubilaciones en el gobierno, y en el segundo caso para promover un sistema de asistencia para atender a la población infantil afectada por la desnutrición y el hambre. La táctica de la iniciativa popular es aplicable a los diversos temas que tocan a las violaciones de derechos humanos en distintos países.

La serie completa de los Cuadernos Tácticos está disponible en línea en [www.newtactics.com](http://www.newtactics.com). Los cuadernos adicionales ya están disponibles y con el tiempo aparecerán otros. En nuestro sitio web también encontrará otras herramientas, incluyendo una base de datos que contiene diferentes tácticas, un foro de discusión para defensores de derechos humanos e información acerca nuestros talleres y simposios. Si desea suscribirse al boletín de Nuevas Tácticas, por favor envíe un correo electrónico a [newtactics@cvt.org](mailto:newtactics@cvt.org)

El Proyecto “Nuevas Tácticas en Derechos Humanos” es una iniciativa internacional dirigida por un grupo diverso de organizaciones y defensores de todo el mundo. El proyecto es coordinado por el Centro de Víctimas de Tortura (CVT), y nace de nuestra experiencia como creadores de nuevas tácticas, y como una alternativa que promueve la protección de los derechos humanos desde una perspectiva donde se combinan el tratamiento curativo y el liderazgo cívico.

Esperamos que, en este sentido, los cuadernos informativos sean de utilidad para seguir reflexionando juntos.

Sinceramente,

Kate Kelsch  
Directora del Proyecto

## Introducción

Este trabajo tiene como eje central la *iniciativa popular* que es el derecho de los electores a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas. En el año 2002, Poder Ciudadano llevó adelante dos iniciativas populares exitosas, inscritas en la experiencia acumulada de otras dos campañas masivas llevadas a cabo en los años 1997 y 1999 y sin contar con el marco legal pertinente.

El sistema representativo afirma que el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes. Sin embargo la fragilidad de la relación entre representantes y representados nos obliga a cuestionarnos si los instrumentos tradicionales de participación, como son los comicios y los partidos políticos, resultan suficientes para un ejercicio pleno de la ciudadanía.

La sociedad demanda que cuestiones que son consideradas como de interés general por la población, sean tenidas en cuenta por quienes ejercen el poder y la toma de decisiones. Para el correcto funcionamiento de un régimen democrático, es necesario aplicar elementos que mitiguen las contradicciones del sistema representativo que invariablemente ha desembocado en condiciones de no-identificación entre ambos actores. La democracia participativa es uno de los primeros argumentos que favorecieron a la democracia directa o semidirecta en su condición de haberle otorgado al ciudadano un rol más activo, que contribuye a disminuir la indiferencia al régimen político.

Los "proyectos de ley" son una propuesta de norma jurídica de interés general y cumplimiento obligatorio y, por esa razón, no existe la posibilidad que un ciudadano lo promueva individualmente; para poder llevar adelante una herramienta de estas características es necesario cumplir ciertos requisitos que la norma establece. Los distintos ordenamientos, tanto a nivel nacional como provincial, que contemplan la "iniciativa popular" establecen que un determinado número de adherentes deben suscribir el proyecto. Por medio de esta institución, los ciudadanos no legislan directamente, pero ponen en movimiento el mecanismo legislativo, provocando una actividad legislativa del Congreso.

Así, en el año 1997, a propuesta de un voluntario, se puso en marcha una campaña de recolección de firmas para que el Senado promulgue la ley, pendiente de tratamiento, con el fin de constituir el Consejo de la Magistratura. Una vez comenzada la búsqueda de firmas se fueron sumando distintas agrupaciones multiplicando esfuerzos y acciones

mediáticas para instalar el tema. Fueron partícipes de la iniciativa la Asociación de Abogados, el Colegio de Abogados, Encuentro de Mujeres Juezas y la Federación Universitaria de Buenos Aires.

Se logró recolectar unas 6.000 firmas que fueron entregadas al Vicepresidente de la Nación y Presidente de la Cámara Alta, responsable de la decisión del tratamiento. *En Diciembre de ese mismo año se sancionó la ley para designar a los miembros del Consejo de la Magistratura.*

En el año 1999 se impulsó una campaña de apoyo a un proyecto de varios diputados de diferentes partidos políticos para que se declare el 4 de junio "Día Nacional de la Lucha contra la Corrupción" en homenaje al Dr. Alfredo Pochat quien fuera asesinado en Mar del Plata minutos antes de dar a conocer los hechos de corrupción producidos en el sector previsional dos años antes. En esta coyuntura, Poder Ciudadano instaló un stand en la Feria del Libro durante su actividad (de abril a mayo) de adjudicación gratuita y logró recolectar alrededor de 11.000 firmas con la colaboración de un nutrido grupo de voluntarios.

El proyecto pierde estado parlamentario a nivel nacional, pero adquiere relevancia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires; la legislatura vota por unanimidad el proyecto presentado por un grupo de legisladores y el 14 de Julio el entonces *Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promulga la ley que declara el 4 de junio "Día de la Lucha Contra la Corrupción".*



*La realidad de la pobreza en Tucumán.*



*Los jóvenes participan en la campaña "Los Chicos para Los Chicos"*

Estas dos campañas tienen cierta particularidad: en el primer caso la existencia de una alianza entre varias organizaciones promoviendo una causa común; en el segundo caso, el uso de un espacio colectivo de altísima concurrencia. En ambas acciones, y pese a la ausencia de la norma, se consigue obtener el resultado esperado por la creatividad en la difusión y la incidencia cívica.

Aún en los países donde no existe una Ley que contemple las iniciativas, esta táctica puede ser replicada, o, en todo caso, los mismos ciudadanos pueden promover que los reclamos sean viables, exigiendo a los organismos competentes que puedan incluir esta normativa en las ordenanzas municipales, provinciales o en el ámbito nacional. Existen alternativas válidas de reclamo que se expresan de diversas formas; consideramos, sin embargo, que el mecanismo de *iniciativa popular*, puede efectivamente estrechar la brecha entre representantes y representados. Es fundamental difundir la importancia y posibilidad de su uso, para que pueda convertirse en una eficiente herramienta de participación cívica en la definición de los asuntos públicos.

## Jubilemos los privilegios

En marzo del año 2002, el periodista Luis Majul y Radioshow se contactaron con Poder Ciudadano para encontrar un mecanismo que permitiera eliminar las jubilaciones que cobraban distintos integrantes del sector público al terminar su mandato o cumplir la edad requerida para su retiro. En particular apuntar a las jubilaciones del poder político, judicial, diplomático, académico y de la iglesia, cuyos montos superaban ampliamente los promedios que cobraba cualquier ciudadano en una jubilación ordinaria.

Entonces, se decidió poner en marcha un mecanismo novedoso de nuestra constitución que permitió terminar con los privilegios de algunos de algunos sectores: la Iniciativa Popular.

Esta campaña no registró antecedentes en cuanto a la logística y la previsión de sus resultados. Nunca antes esta herramienta se había implementado. Desde el primer día se contó con más de 120 voluntarios, que juntaban firmas todos los días en distintas esquinas de la ciudad de Buenos Aires, sin importar las condiciones climáticas, entendiendo que el objetivo de la convocatoria eliminaría ciertos privilegios irritantes a los ojos del ciudadano común.

Así, la iniciativa provocó un efecto "contagio" en todo el país. Juntaban firmas de las radios del interior, medios televisivos, escuelas, universidades, clubes, asambleas barriales, argentinos residentes en el exterior, diferentes Concejos Deliberantes, y devotos de distintos credos religiosos. Cuarenta y cinco días después de comenzada la campaña, el proyecto fue presentado en el Congreso con más de 400.000 firmas.

Pero el trabajo no terminó ahí: la misma gente que recolectaba firmas en la calle o con sus vecinos, realizó un seguimiento del proyecto en el Congreso, lo que permitió que a los 83 días, la ciudadanía contara con la primera ley impulsada por ellos mismos.

El slogan de la campaña fue "Jubilemos los Privilegios"; se hicieron afiches que se expusieron en carteles en la vía pública con el texto "¿Vas a esperar que Dios y la Patria se lo demanden?". En los correos electrónicos de las personas que llevaban adelante la iniciativa se leía: "*Nunca habrá jubilaciones dignas mientras se mantengan privilegios indignos*".

Esta alianza entre una organización de la sociedad civil –que aportó la logística para la recolección de firmas– un medio y un periodista que difundieron diariamente la campaña, permitió reunir en la primera semana cerca de 45 mil firmas y en casi dos meses 500 mil, cumpliendo con el requisito legal de alcanzar el 1,5% del padrón en diez provincias en lugar de las seis exigidas por ley.

Fueron derogadas finalmente las *realmente privilegiadas*: integrantes del Poder legislativo, gobernadores de provincia, diputados senadores y concejales. El resto quedó en el marco calificado como *especiales*.

Desde el año 1999 ingresaron 44 proyectos sobre el tema a ambas cámaras sin conseguir que fueran tratados. La obligatoriedad del tratamiento

Recuento de firmas por la campaña "El Hambre más urgente"



a raíz de la fuerza de la Iniciativa provocó el resultado esperado: nunca más un funcionario del poder político recibirá al momento de concluir su mandato, una remuneración por el breve tiempo de su permanencia en el cargo. La sociedad vio plasmado su esfuerzo con la derogación de estos privilegios que además significarían un importante ahorro al Estado.

### **EL HAMBRE MAS URGENTE**

En septiembre del mismo año se pone en marcha una nueva iniciativa: la campaña para atender “*El hambre más urgente*”. En esta oportunidad y en medio de una profunda crisis económica y social, se buscaba obligar al Estado a garantizar alimentación para los niños menores de cinco años y a las madres en período de lactancia y/o embarazadas.

Para Poder Ciudadano esto significó un paso importante: de impulsar una ley –como en el caso anterior– a instalar una política de estado.

Al grupo organizador de la campaña anterior se sumaron el diario La Nación, el canal América TV, la organización Vox Populi, Grupo Sophía y la Red Solidaria, junto con algunas empresas como Metrogas, Metrovías y Fundación Andreani.

El conteo de firmas se realizaba todos los días con chicos de colegios secundarios, colaboradores de la fundación. Día a día crecía el número de mesas auto convocadas. Cada negocio tenía su planilla para que firmen sus clientes y en dos oportunidades se recolectaron firmas en los estadios de River Plate y Boca Juniors.

Una idea innovadora sumó la empresa Postal Andreani que donó el envío de planillas del interior para que su conteo se hiciera en capital. El resultado fue reveladoramente mayor a raíz de la gratuidad de este servicio.

Además se puso en marcha “Los chicos por los chicos”, campaña de contenido pedagógico, donde los niños firmaron para que sus “pares” tuvieran la misma oportunidad que ellos: acceso a una alimentación digna.

En sólo dos meses se consiguió el 1.5% del padrón electoral en 17 *distritos* (provincias) y se alcanzó 1.200.000 firmas aproximadamente. La ciudadanía logró su segunda ley, gracias a su consolidada y efectiva participación.

El 7 de julio de 2003 el actual Presidente de Argentina, atento a la exigencia de la ley 25.724,

crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que intenta unificar los programas ya existentes, avanzar hacia la conformación de un listado único de beneficiarios, transferir fondos a las provincias, brindar asistencia técnica y capacitación a los equipos provinciales.

Si se analiza que el presupuesto total para el 2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es de 2.531.961.528, el monto asignado al Programa 26 (Seguridad Alimentaria) representa más del 20% del total (520 millones de pesos). Esto nos demuestra la magnitud de los recursos económicos adjudicados al Plan, y convierte al problema de la pobreza e indigencia en una política pública.

### **La Iniciativa popular como democracia directa**

La *democracia* no es sólo una forma de organización del poder basada en el auto gobierno del pueblo, sino un orden social destinado a la realización plena del ser humano, “cuyos componentes esenciales son definidos e indubitables: estado de derecho, división de poderes, elecciones libres y justas para escoger a los gobernantes, pluralidad de partidos políticos, alternancia en el poder, libertad de expresión y libertad de prensa, libre asociación de los ciudadanos con fines políticos, vigencia y respeto de los derechos humanos”<sup>1</sup>

La *democracia directa* (o pura), existió en la antigüedad, siendo su prototipo la que se dio en Atenas, y en la era moderna se mantiene en algunos cantones suizos. Se basa en la consulta previa y la decisión común en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad.

La *democracia representativa*, en cambio, es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes. La representación, como técnica gubernamental de la democracia, afirma la existencia de la Nación y es compatible con la adopción de formas de democracia semi-directa. Es indispensable el principio de separación de poderes, el de la existencia de partidos políticos y el del sufragio.

La *democracia semi-directa* combina la idea de democracia directa con la de democracia representativa, consagrando el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los órganos del poder en el Estado. Su objetivo principal es

<sup>1</sup> Pérez de Cuellar, Javier (Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú), conferencia inaugural “La Carta Democrática Interamericana en la coyuntura actual de la región”, Lima, Perú, 2000



involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y no el de elegir a los miembros de los órganos democráticos-representativos (Legislativo o Ejecutivo).

Las formas semi-directas<sup>2</sup> se clasifican en diferentes institutos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Este marco normativo no impide que en lugares donde no está contemplada la iniciativa los ciudadanos puedan aprovechar propuestas de reforma constitucional para instalarla.

## El marco normativo para la táctica

Durante los '90, las investigaciones realizadas en América Latina se vincularon principalmente con la calidad de las democracias, con la evaluación de su alcance y con la preocupación por la tensión entre exclusión económica e integración social y política. El Latinobarómetro 2003 refleja que "los años de crisis han demostrado tener un gran impacto en términos del descenso en los niveles de satisfacción, aunque no un impacto en tasas igualmente decrecientes de apoyo a la democracia". Las crisis económicas no logran dismantelar el apoyo a la democracia en la región, más bien lo transforman en una bandera de lucha en la medida en que los pueblos salen a la calle a defender sus derechos democráticos... El apoyo a la democracia no desciende tampoco con las crisis políticas en el período 1996-2003 ... En el año 2003 el apoyo alcanza un promedio de 53%, frente al 56% que alcanzó en 2002, y la satisfacción alcanza un 28%, frente a un 32% que alcanzó en 2002".<sup>3</sup>

Los años 90 se caracterizaron por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, lo que trató de superarse mediante una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa. Fueron promovidas por ciertas organizaciones de la sociedad civil (OSC), algunos formadores de opinión y sectores político-partidarios que consideraban difícil acceder al gobierno en el corto plazo. En medio de una extrema crisis institucional, la elite dominante

incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático.

La deserción ciudadana, el desencanto y a veces el repudio hacia la política y los políticos ha llevado a lo que se conoce como la "política bajo sospecha". En consecuencia sobre todo "en sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece y la equidad está retrocediendo, los mecanismos de participación ciudadana, si son bien utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político".

En la Argentina, al igual que en el resto de América Latina, la realidad político institucional ofrecía un panorama complejo. La falta de intervención de los ciudadanos en materias públicas fue una constante en nuestro país durante los últimos años. La población asistió, casi sin participar de manera sustancial, a la gradual pero constante profundización de la crisis institucional, social y cultural de fines de los años 90 y principios de 2000, llegándose a obtener para el año 2002, resultados en encuestas que manifestaban que el 90% de la población de Argentina se sentía insatisfecha con la democracia<sup>4</sup>. Discutibles condiciones de idoneidad y probidad de algunos dirigentes recientes, denunciados por medios de comunicación o ciudadanos particulares, llevaron a que se acentuara cada vez más la disconformidad de los electores con sus representantes. Las encuestas evidenciaron que sólo el 4% de la población del país tenía confianza en los partidos políticos.

Sin embargo, y como consecuencia de esta profunda crisis político - institucional, se ha despertado en la población en general cierta inquietud por los asuntos públicos, que aunque incipiente, no debe ser desestimada. Este creciente deseo de intervención es muchas veces canalizado en Organizaciones de la Sociedad Civil.

## EL MARCO CONSTITUCIONAL

El instituto de iniciativa popular fue incluido en nuestra Constitución Nacional, al igual que la consulta popular, con la reforma constitucional de 1994.

Uno de los puntos destacados del debate de la Convención Constituyente, en cuanto a la inclusión del instituto de iniciativa popular fue el requisito de firmas; muchos consideraron

<sup>2</sup> A partir de ahora utilizaremos democracia directa para este tipo de instituto.

<sup>3</sup> Texto del Proyecto Iniciativa Popular-Argentina

<sup>4</sup> P. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? Aquí se suman las alternativas "No muy satisfecho" y "Nada satisfecho". LATINOBARÓMETRO 2002, Corporación Latino barómetro, Santiago de Chile, 2001.

innecesario mencionarlo en la Constitución ya que consideraban que correspondía a la ley reglamentaria fijarlo. El dictamen de mayoría explica que la razón por la cual se incorporó fue para establecer un techo y no permitir a la reglamentación sobrepasarlo y convertir el mecanismo en algo por completo inutilizable. Por otro lado, muchos concordaron en que el requisito de firmas debe ser una fórmula que se complemente con la base territorial y deberá ser objeto de un debate reglamentario.

En cuanto a las materias que debían ser excluidas, el Sr. Conventional Enrique Gustavo Brusca expuso los motivos del dictamen de mayoría y explicó que serían excluidas como materia de la iniciativa popular las referidas a *“tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal, ya que están articulados por varias normas interrelacionadas entre sí, que los hacen de una complejidad tal que resulta difícil que se vote por sí o por no dentro de un proyecto aislado”*.<sup>5</sup>

De todas las propuestas, la más moderna y comprometida, proponía combinar la iniciativa popular con audiencias públicas durante su tratamiento y luego con la consulta popular para su votación (propuesta del Sr. Conventional Enrique Gustavo Cardesa). Las posturas opuestas demostraron una fuerte resistencia a la inclusión de la consulta como integrante del proceso de Implementación de la iniciativa popular. La redacción del artículo que surgió del dictamen de mayoría definitivo y que se incorporó en la Constitución Argentina, responde específicamente a esta última postura.

**Redacción del Art. 39 de la Constitución Nacional Argentina:** “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de 12 meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3 por ciento del padrón electoral nacional dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”.

El Art. 39, como se ve, diseña escuetamente el derecho de iniciativa legislativa, dejando la norma abierta para que la ley reglamentaria la desarrolle



Recogiendo firmas para la Campaña “El hambre más Urgente”

y la cierre. El proyecto debe presentarse articulado y la cámara de origen para que los ciudadanos presenten proyectos de ley es la Cámara de Diputados. El Congreso está obligado a dar tratamiento a las propuestas dentro del término de doce meses.

#### **LA LEY 24.747**

El Congreso sancionó la ley 24.747, que reglamentó el artículo 39 de la Constitución Nacional, recién el 27 de noviembre de 1996.

Destacamos que ni la Constitución ni la ley prevén una medida para el caso de que el Congreso no se expida en el plazo de doce meses. Si ello ocurre “estaríamos ante una inconstitucionalidad por omisión”. No se estipula remedio alguno en el articulado para instar al Congreso a que trate el proyecto ni para subsanar la omisión. Además, el plazo de doce meses “es objeto de dilación en la ley”, ya que parece correr desde su presentación, según el Art. 39, mientras que la ley exige previamente una tramitación ante comisiones parlamentarias y le da inicio al proyecto desde que la cámara lo admite<sup>6</sup>.

#### **REQUISITOS FORMALES PARA PRESENTAR LA INICIATIVA POPULAR**

Para que la iniciativa popular tenga validez y sea aceptada por los legisladores argentinos, otorgando el permiso para reunir las firmas necesarias, deberá deducirse por escrito y contener:

- a) La petición redactada en forma de ley en términos claros. (redacción articulada)
- b) Una exposición de motivos fundada. (realizada por los promotores de la misma)

<sup>5</sup> Análisis realizado por el proyecto Iniciativa Popular - Gentileza Gonzalo Arguello

<sup>6</sup> Según opiniones de importantes juristas y académicos.

- c) La iniciativa debe ser presentada por escrito, redactada en forma de ley y en términos claros al Ombusman (defensor del pueblo) para el ámbito nacional. Es obligatorio que el proyecto cuente con la vista del defensor del pueblo a nivel nacional y contar con su aprobación para comenzar la junta de firmas.
- d) Los promotores deberán indicar nombre y domicilio y dejar constancia de los gastos, además de presentar debidamente el origen de los fondos previstos para su ejecución, cómo se recibieron donaciones y demás orígenes de los recursos gastados.
- e) Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de Comisión con voz (sin Voto) de acuerdo con la reglamentación que fijen las mismas. (deben figurar solamente los nombres de los promotores)
- f) Descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados. (en el caso argentino se debe presentar ante la justicia electoral nacional)
- g) Los pliegos (planillas) con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, tipo de documento, número y domicilio que figure en el padrón electoral.
- h) Para suscribir una iniciativa popular debe contarse con un número de adherentes empadronados, mayores de 18 años, en el caso de presentar este proyecto a nivel nacional, contando con el 1,5 % de al menos 6 distritos electorales, salvo que la iniciativa tenga alcance regional. En este último caso, el porcentaje se obtiene sobre el total empadronado de todas las provincias que integran la región. Reunidas las firmas, éstas deben presentarse ante la Secretaría Judicial de la Cámara Nacional Electoral.
- i) Esta secretaría se encarga de remitir las firmas por correo interno a los juzgados con competencia electoral de cada una de las provincias para su verificación.
- j) La justicia electoral verificará las firmas en un muestreo no menor al 0.5 de las mismas.
- k) Cuando se consigue la cantidad de firmas y la verificación judicial el proyecto ingresa al Congreso y sigue los pasos parlamentarios ordinarios.

*En cada país o sistema distinto, puede haber variaciones en los requisitos mencionados. Los que promueven una iniciativa tienen que conocer y cumplir el reglamento aplicable.*

## Planilla para junta de firmas

Debe contener:

- 1) la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas. No es posible anexar una hoja en blanco para que la ciudadanía siga firmando, en ese caso se debe comenzar otra hoja que cumpla este requisito.
- 2) mención del o los promotores responsables de la iniciativa: este requerimiento es necesario para poder identificar quienes tendrán la posibilidad de participar del debate de la comisiones legislativas con voz y sin voto.
- 3) firma de la persona que adhiere a la iniciativa; este requisito es fundamental pues en caso contrario no se contaría como válido.
- 4) nombre y apellido del adherente. En caso que la firmante sea una mujer casada, deberá escribir el apellido que exprese su documento de identidad (apellido de soltera)
- 5) número y tipo de documento: deber ser el número que se encuentra en el documento nacional de identidad.
- 6) domicilio: debe ser el que figura en el padrón nacional. Este requisito es fundamental para que el órgano fiscalizador de las firmas, pueda invitar a cierta cantidad de personas para que testifique haber rubricado la iniciativa.

**EL FORMULARIO**

**INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR**  
(Ley 24.747)

**EL HAMBRE MAS URGENTE**

Se propone el proyecto de ley que se resume a continuación:  
Créase el Programa Nacional de Desarrollo Infantil, que tendrá por objeto la atención de la alimentación, nutrición, cuidado de la salud y estimulación temprana de todos los niños en situación de pobreza desde la concepción hasta los 5 años de edad en todo el ámbito nacional.

Promotores: Horacio Rodríguez Larreta, Luis Moreno Ocampo, Juan Carr

FIRMA	NOMBRE Y APELLIDO	NRO. Y TIPO DE DOCUMENTO	DOMICILIO QUE FIGURA EN D.N.I.

LA NACION

## Estrategias para iniciativas exitosas

### CONDICIONES PARA EL IMPACTO

La estrategia desarrollada por Poder Ciudadano para llevar a cabo las dos iniciativas populares permite construir redes basadas en:

**Transversalidad:** es articular la acción con distintos espacios. Puede ser geográfica, temática, organizativa, en el foco de acción y temporal, puede construirse en la coyuntura, o permanecer en el mediano y largo plazo. Establece una construcción en redes no convencionales o históricamente afines.

Para llevar adelante las dos iniciativas se unieron diversas OSC con focos temáticos distintos, medios de comunicación no involucrados en la convocatoria y además muchas ciudades de interior, conformando un amplio abanico de diversidad, unidos por una causa común.

**Escala masiva:** permite instalar el tema y desarrollar la estrategia, involucrando a una cantidad de ciudadanos y ciudadanas que legitimen las acciones. En las dos campañas se alcanza llegar a todos los rincones del país, representando en la cantidad de firmas la masividad del alcance logrado.

**Anclaje social:** es la condición que se da cuando los ciudadanos y ciudadanas se apropian de un tema y lo convierten en acción concreta, se empoderan del contenido porque atiende a su propia demanda.

Tanto en el caso de los privilegios jubilatorios, como en la campaña para instalar como política la seguridad alimentaria, la sociedad toda se involucró porque consideró que de algún modo, los afectaba.

**Masa crítica operativa:** es fundamental para poder operar herramientas de participación o desarrollar acciones de incidencia, conformar el grupo de trabajo adecuado para llevar adelante la táctica.

Ejemplos:

Jubilaciones de Privilegio: la masa crítica que operó en todas las acciones y en la incidencia en el Congreso fueron los impulsores directos por Radioshow, y el Director Ejecutivo y la coordinación de la campaña por Poder Ciudadano.

El hambre mas Urgente: la masa crítica que llevó adelante las acciones puntuales fueron los integrantes de cada una de las OSC y los directivos de los medios de comunicación.



*El escritor argentino Ernesto Sábato firmando la iniciativa.*

**Masa crítica de incidencia:** es la cantidad de personas involucradas en la búsqueda de firmantes y en el desarrollo de la campaña y el número de otras tantas que adhieren con su firma.

Un número importante de OSC, sus integrantes, y el universo total de las casi 1700.000 firmas conformaron la masa crítica que determinó el éxito en ambos casos.

**Coyuntura:** en el caso de las jubilaciones de privilegio comenzamos con la campaña un 25 de marzo y ese mismo día el presidente Eduardo Duhalde mandó un proyecto para el tratamiento de las jubilaciones de privilegio al Congreso. En síntesis la misma convocatoria de la campaña, dispara la voluntad política del gobernante y en este tema la sociedad civil tiene que aprovechar el momento político para poder instalar el tema de la iniciativa en medio de una oportunidad coyuntural única.

**Poder difuso:** sirve para forzar la voluntad política necesaria para incidir en las políticas públicas. Permite expandir el poder tangible de la sociedad civil a través de alianzas con otros sectores y generar un poder que no pueda ser medible y fácilmente neutralizado por el poder político. Si los gobiernos pudieran medir donde está el foco del reclamo, inmediatamente responderían a ese requerimiento y procederían a neutralizarlo. Justamente le es imposible hacerlo en el caso de las dos iniciativas, puesto que tantos firmantes, en tantos sitios, tantas firmas sin rostro, conforman una fortaleza y a la vez un anonimato al que no se puede evaluar.

### DIFICULTADES

Estas iniciativas son campañas grandes y complejas. Tienen que ser bien pensadas, con una estrategia que cree alianzas fuertes y hallar soluciones creativas para una serie de dificultades y debilidades, como por ejemplo:

- poco conocimiento del instrumento por parte de la ciudadanía en general

- desconfianza de la ciudadanía y temor de la gente de firmar una planilla (la historia de nuestro país no ayuda a vencer la desconfianza)
- gran dificultad para comunicar y difundir tanto la herramienta en sí, como los proyectos que utilizan la herramienta de iniciativa popular
- incredulidad por parte de la sociedad acerca de las posibilidades de éxito de un proyecto de iniciativa popular
- el requisito de 6 distritos también hizo difícil el plan de acción de la mayoría de los proyectos; la mayoría de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil no tienen la estructura necesaria para llevar adelante una logística en 6 provincias como mínimo.

Estos tropiezos no se han presentado en los casos que hemos expuesto, pero sí aparecen en otras campañas emprendidas por organizaciones más pequeñas o que no cuentan con la logística necesaria.

#### **ALIANZAS IMPRESCINDIBLES**

Para tener éxito y cumplir los exigentes requisitos que presenta la ley **es necesario tener el apoyo estratégico y comprometido de medios de comunicación masivos y empresas que colaboren con la logística**, además de que los propios impulsores deben contar con cierta estructura mínima, que les permita administrar todo el voluntariado, los canales de acción y las relaciones con los medios de comunicación y empresas. Esto refleja que la herramienta no está al alcance de cualquier grupo de ciudadanos; por lo general, el proceso se torna difícil debido a que las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con recursos monetarios ni recursos humanos con alta dedicación. Si bien existen excepciones, la iniciativa popular no debería ser un instrumento solo al alcance de quienes poseen muchos recursos.



*La pobreza en el conurbano bonaerense: un asalto a supermercados a fines de 2001. Una de las causas por las que se decidió impulsar la iniciativa.*

Para que el sector social pueda forzar voluntad política de sancionar leyes o implementar políticas públicas, es fundamental que los medios de comunicación asuman su rol de servicio público. Por el momento y en el marco de la crisis, queda comprobado que sólo con la actitud comprometida de los medios y periodistas las organizaciones del sector social pueden lograr la incidencia y el cambio.

Es frecuente ver una alianza estratégica entre un medio de comunicación y una organización de la sociedad civil en temas de ayuda social o campañas comunitarias. También son frecuentes las alianzas entre OSC para lograr un cambio en las gestiones gubernamentales o en temas específicos complementarios (redes por afinidad). Lo inédito, es poder establecer una campaña conjunta entre medios y OSC, en temas de incidencia en políticas públicas.

Que los medios de comunicación se asuman como servicio público, abre a las organizaciones del sector social la posibilidad de establecer alianzas estratégicas que le permitan alcanzar la escala masiva en sus acciones y que sin la prensa, quedarían reducidas a actividades de limitado impacto social.

Cuando los medios de difusión se involucran desde este último enfoque, la democracia participativa crece y se hace fuerte.

Una alianza estratégica con estas características (medios y OSC) le brinda la posibilidad a una OSC de lograr una escala de masividad y un impacto público que sin un medio masivo de comunicación resulta imposible.

Al impulsar institucionalmente una campaña, los medios convierten a sus oyentes, lectores o televidentes, por lo general sujetos pasivos de la información, en ciudadanos activos y en generadores de noticias.

#### **AUDIENCIA PÚBLICA**

Es recomendable legitimar el proyecto que el grupo promotor redactó, en el instituto de la "audiencia pública," como paso previo a la redacción o corrección del original. La audiencia pública es un mecanismo por el cual cualquier persona puede expresar su opinión respecto de la misma. Sirve para acceder a las distintas opiniones, en pie de igualdad sobre el tema a decidir a través del contacto directo con los interesados. Las opiniones son de carácter facultativo y no vinculante. Esta instancia enriquece sustantivamente el núcleo del proyecto por cuanto participan todos los ciudadanos.

En resumen los objetivos de la audiencia pública son:

- Permitir que la autoridad responsable al momento de tomar la decisión cuente con la mayor cantidad de información posible.
- Mejorar la calidad y la razonabilidad de las decisiones públicas que se adoptan.
- Establecer un canal de seguimiento y control del proceso de toma de decisiones por parte de la sociedad.
- Esclarecer y publicitar los temas que se debaten.
- Generar una decisión de mayor legitimidad para los interesados y la sociedad en general. La oportunidad de oír al público y de tomar una decisión sobre una base amplia de información y debidamente fundamentada incrementa la legitimidad de la decisión y disminuye el espacio de discrecionalidad de quien decide.

Para el caso de la Iniciativa “El Hambre más Urgente” se decidió convocar a una Audiencia Pública con la intención de enriquecer y modificar el proyecto original. Se invitó a Politólogos, Defensores del Pueblo, miembros del Poder Judicial, Organizaciones de la sociedad civil y de base, público en general y legisladores, participantes directos del tratamiento en el Congreso y la figura de un moderador para coordinar el desarrollo de las exposiciones. Se cambió el proyecto en casi un 60 % respecto del anterior.

## Pasos de implementación

Los pasos necesarios para implementar una iniciativa, varían según el reglamento legislativo y de algún modo según la campaña y las características de la alianza que los promueven. Mostramos aquí una serie de pasos que nos parece importante tomar en cuenta cuando se planifica una iniciativa y que además pueden ser adaptados para otros contextos:

### Paso 1: Diagnóstico y decisión

Los diferentes actores (masa crítica operativa) que impulsarán la iniciativa tienen que reunirse para decidir si el contenido de la iniciativa a ser presentada será consensuado en una audiencia pública o definido por los impulsores de la iniciativa.

¿qué anclaje social tiene el tema que se impulsa desde la iniciativa?

¿quiénes serán los promotores?

¿cómo distribuir las tareas una vez armada la logística de la campaña?

¿qué parte del proceso asume cada uno, en base a la experiencia y conocimientos sobre su accionar habitual?

### Paso 2: Definir la metodología de trabajo

1. Definir que rol cumplirá cada una de las partes.
2. Armar estrategias conjuntas sobre la difusión en medios, página web, otras.
3. Definir quien se ocupará del conteo de firmas y trámites ante la justicia. El responsable deberá elaborar un informe sobre los resultados de avances en forma periódica a todos los impulsores.
4. Definir el compromiso y estrategia de incidencia posterior, una vez logrado el ingreso al Congreso.

### Paso 3: Decisión y articulación del texto de la iniciativa

La iniciativa tiene que ser cuidadosamente diseñada para cumplir los requisitos del reglamento. Esto quiere decir que el texto de la iniciativa debe ser bien pensado para cumplir con todas las condiciones de impacto, y debe corresponder con los intereses de los principales sectores de la sociedad desde los cuales pretende ganar apoyo.

En este paso de la ‘construcción’ de la iniciativa, se pueden organizar audiencias públicas para promover una mayor participación. El proceso de diálogo con distintos sectores no solo tiene como resultado un texto con mayor posibilidad de éxito y consenso, sino que también es una manera de lograr mayor compromiso de varios sectores y OSC para que apoyen la iniciativa durante los pasos siguientes.

### Paso 4: Presentación ante el ombudsmán

El defensor del pueblo, en el caso argentino, deberá aprobar el proyecto a presentar y de su aprobación depende que se habilite la búsqueda de firmas.

### Paso 5: Movilización y publicidad

Una vez que las estrategias decididas y citadas en los pasos 1 y 2 están resueltas, hay que lanzar la campaña públicamente, aprovechando todas las posibles colaboraciones con los medios de prensa y toda la capacidad de movilización de las OSC.

### Paso 6: Campaña de recolección de firmas

Se necesita una masa crítica de voluntarios lo suficientemente importante como para que se ubiquen mesas en distintos puntos y se logre captar la mayor cantidad de firmas. Como paso

previo se requiere una adecuada convocatoria y una buena capacitación de los mismos.

Los integrantes de las OSC a cargo de la campaña, deberán capacitar a los voluntarios transmitiéndoles el contenido del proyecto que se postula y un mínimo instructivo sobre cómo responder ante las preguntas de los potenciales firmantes o como debe completarse el llenado de las planillas.

También se puede pensar y contar con la existencia de mesas de junta de firmas auto convocadas que obtienen la planilla por Internet o directamente ofrecida por los impulsores.

Para optimizar la recolección de firmas y para que los medios de comunicación se hagan eco de la propuesta, difundiendo, fotografiando y filmando para motivar la participación de la gente que se reúne a firmar, es importante ubicar las mesas de recolección de firmas en puntos estratégicos de la ciudad.

La planilla de firmas se puede enviar vía e mail o colgarla en la página Web para que todos puedan firmar. La recepción de las mismas NO puede ser por Internet ya que no está aceptada la firma digital.

#### **Paso 7: Recuento de las firmas**

Tiene que ser simultáneo al desarrollo de la campaña; una acción como la junta de firmas debe ir en paralelo con el conteo de las mismas, separándolas por provincias, para que el desarrollo de ambas sea ágil y sistémico.

#### **Paso 8: Presentación ante la justicia**

En cada sistema habrá pasos formales definidos. En Argentina, por ejemplo, en junio de 2002 la Cámara Nacional Electoral dictó una acordada para que sea la secretaría judicial de la misma Cámara la receptora de las firmas de los distritos del interior. Esta disposición facilita la presentación para la verificación puesto que queda a cargo de la Cámara el envío de las firmas a cada juzgado electoral, vía correo interno. A su vez es la misma Cámara quien comunica a los promotores de la iniciativa que el proyecto es factible o está completo, para que ingrese al Congreso.

La justicia competente entrega a los promotores las verificaciones judiciales para su presentación.

#### **Paso 9: Trámite parlamentario. Seguimiento e incidencia en el Congreso**

El texto constitucional establece que los proyectos deben ser presentados "únicamente" ante la mesa de entradas de la Cámara de Diputados (en Argentina). Asimismo se establece una importante obligatoriedad del Congreso: los proyectos presentados en virtud del

Art. 39 (CN) deben ser expresamente tratados dentro del plazo de "doce meses". Pero el Poder Legislativo no está obligado a aprobarlo, puede rechazarlo, puede adicionarlo, corregirlo etc; sin embargo debe emitir un pronunciamiento expreso sobre él, dentro del plazo mencionado. En este aspecto, tiene un tratamiento *privilegiado* en relación a los que presentan los propios legisladores, ya que –respecto a éstos– las cámaras no tienen obligación de tratarlos y caducan al vencimiento de determinado plazo (en dos años pierden estado parlamentario), salvo que sean renovados.

La iniciativa comienza a recorrer sus pasos en las distintas comisiones a la que es asignada según el tema central que propone. En esta instancia es sumamente importante la presencia de los promotores que tienen voz (opinión), aunque no voto.

El monitoreo del proceso y la acción presencial facilitan significativamente la calidad que los diputados otorgan a su tratamiento. Debe ser acompañado por e-mails a diputados requiriendo su postura sobre el tema central de la iniciativa y cómo votaría en el plenario; efectuar llamados telefónicos, enviar cartas etc.

### **INICIATIVAS POPULARES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

#### **Las Américas**

Como consecuencia de las reformas constitucionales adoptadas por las naciones de América Latina en la década de 1980 y '90 trece países regulan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Casi la totalidad de las constituciones reformadas durante los '90 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron estos mecanismos y procedimientos, aunque Uruguay inició este proceso en 1919, conformando un caso atípico.

Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso ha sido muy limitado. En el caso de la iniciativa popular, se trata generalmente de iniciativas "ad parlamentum", es decir, proyectos de ley o reforma constitucional presentados por la ciudadanía para ser analizados en el Poder Legislativo, donde se decide sobre los proyectos sin consultarlo con el electorado, aunque algunos países establecen el uso de la iniciativa de forma que el electorado decida el asunto mediante votación, sin necesidad de que lo considere el Legislativo. Cabe señalar que unos pocos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular, entre ellos, Uruguay.

Por último, teniendo en cuenta que la adopción y aplicación de la iniciativa popular es reciente, exceptuando el caso de Uruguay, puede afirmarse que debería transcurrir más tiempo para evaluar sus efectos y su rango de aplicación. Asimismo, el hecho de que los mecanismos de democracia directa hayan sido escasamente utilizados y que su impacto en el nivel nacional sea limitado, no sólo en América Latina sino en otras democracias del mundo, sugiere que su uso podría ser más adecuado y provechoso en el nivel subnacional. Esta noción se sustenta en casos específicos en las democracias europeas y norteamericanas, así como en algunos países de América Latina.

**Estados Unidos:** La herramienta de iniciativa es un mecanismo de democracia directa muy utilizado en los Estados Unidos. Mediante este proceso los ciudadanos pueden proponer leyes y reformas constitucionales recolectando un número determinado de firmas de la población. Alrededor del 70 por ciento de la población vive en un estado o ciudad que dispone de la iniciativa popular, lo que implica que la existencia del mecanismo es la regla en los EE.UU.<sup>7</sup> Bien implementada a nivel local y estatal, la herramienta de iniciativa popular ha sido discutida pero nunca adoptada a nivel nacional.

#### **Europa – Iniciativas populares**

De los casi 30 países europeos que han adoptado nuevas constituciones desde 1989, solamente tres no incluyeron instrumentos de democracia directa y las “viejas” democracias están introduciendo progresivamente la iniciativa popular y el referéndum (como Alemania, Portugal, Holanda, Francia y Suecia). Los referéndum están perfilando crecientemente el proceso de integración europea. Entre 1972 y 2002, más de 250 millones de ciudadanos en 11 países han tomado decisiones “europeas” en un total de 30 referéndum.

En *Suiza*, estado federal pionero en la incorporación y utilización de elementos de democracia semidirecta, la práctica de la iniciativa popular se encuentra difundida a nivel de los cantones y fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. Los ciudadanos suizos tienen derecho a iniciativa popular con la posibilidad de reivindicar una modificación de la Constitución Federal. Si el comité que organiza la iniciativa popular consigue reunir 100.000 firmas en un plazo de no más de dieciocho meses, el electorado suizo acude a las urnas para la votación pública. Los asuntos sujetos a una iniciativa popular o a



*“Una audiencia pública para mejorar el proyecto inicial de “El Hambre más urgente.”*

un referéndum obligatorio sólo son aprobados si una mayoría del electorado y una mayoría de los cantones lo avala.

En *España* la iniciativa popular está regulada a nivel nacional y provincial. La Constitución española prevé la iniciativa popular en su artículo 87.3 y siguientes y en la ley reglamentaria (Ley N° 3 Orgánica de 1984). Se requieren 500.000 firmas acreditadas de ciudadanos, lo que equivalente al 1,26%.

En *Alemania* como estado esencialmente federal la democracia semidirecta( o directa según la expresión que utilizamos) se encuentra en constante desarrollo. Hacia 1990 sólo siete estados poseían mecanismos a nivel estadual y sólo un estado poseía democracia semidirecta a nivel comunal. Desde 1998, la iniciativa popular se encuentra regulada en los dieciséis estados a nivel estadual y en quince de ellos a nivel comunal. El procedimiento de iniciativa popular es denominado “referéndum” y consiste en la presentación de proyectos por parte de los ciudadanos que luego se someten a votación.

#### *La Unión Europea*

Los principales políticos europeos han declarado que una futura Constitución de la UE debería ser ratificada mediante referéndum por los ciudadanos europeos el mismo día en que se lleven a cabo las próximas elecciones del Parlamento Europeo (junio de 2004).

La Convención para el Futuro de Europa no sólo incorporó el borrador constitucional, sino que

<sup>7</sup> University of Chicago Press, Trabajo basado en Matsusaka, John G., For the many or the few: how the initiative process change American government, 2003.



incluyó para su tratamiento el **Art. 46.4** (iniciativa de los derechos de los ciudadanos), que se transcribe en otro párrafo. Como consecuencia, el último borrador modificado sirvió de base para ser presentado por Chairman Giscard en junio de 2003 y dice:

**Art. 46.4:** *“Un número significativo de ciudadanos, que no será inferior a un millón, proveniente de un número significativo de estados miembros, podrá solicitar a la Comisión que presente una propuesta adecuada cuando los ciudadanos consideren que se requiere un acto jurídico de la Unión para aplicar la Constitución. Mediante una ley europea se determinarán las disposiciones relativas a los procedimientos y a las condiciones específicas por los que se regirá la iniciativa ciudadana.”*

Desde 1988, el Parlamento Europeo y su Comisión han expresado su apoyo para incorporar instrumentos de democracia directa.

A partir del rotundo cambio de 1989 en Europa, las Organizaciones de la Sociedad Civil y un número considerable de académicos comenzaron a manifestar su interés en el instituto transnacional de la democracia directa. En los siguientes 10 años se llevaron a cabo reuniones en más de 20 países, entre los que se creó, en 1991, una red denominada **“Eurotopia”**, con el fin de desarrollar métodos para involucrar al ciudadano en el proceso constitucional europeo e incluir los primeros elementos de democracia directa en dicha constitución. El **Anexo 1** nos muestra las condiciones que cada legislación exige.

## Conclusiones

En septiembre de 2001 se aprobó en sesión plenaria del vigésimo octavo período extraordinario de la Organización de los Estados Americanos la Carta Democrática Interamericana. En su redacción participaron no sólo los gobiernos sino también la sociedad civil.

La Carta sintetiza las disposiciones de la OEA en materia de preservación y defensa de la democracia y revalora a los partidos políticos y a la sociedad política como elementos insustituibles. Establece de esta forma, una suerte de sistema de seguridad para el sostén del régimen democrático, exigiendo a sus estados miembro, gobiernos y ciudadanía la promoción y protección de todos los derechos y responsabilidades que conlleva la democracia en referencia a la participación ciudadana.

Vale la pena entonces transcribir el artículo 6 de la Carta que dice: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

La iniciativa popular se estableció como una forma de democracia participativa y constituye un avance en el fortalecimiento de las instituciones; promueve la incidencia cívica en los procesos legislativos para contribuir a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Este trabajo sobre la Iniciativa Popular en Argentina, tiene la finalidad de brindar un análisis de los objetivos, implementación, resultados y alcances de la aplicación de este instituto, a partir de la experiencia de Poder Ciudadano y destacar el efecto social, el impacto sistémico y la incidencia colectiva que provocan los ciudadanos cuando se deciden a participar en democracia más allá del voto.

La iniciativa popular es un indicador de la madurez democrática del pueblo argentino. En el pasado, cuando los lazos de confianza entre representantes y representados se rompían, la sociedad comenzaba a mirar el atajo del golpe militar en lugar de mantenerse en el camino de la democracia. Institutos de participación como el que fue analizado en este trabajo, lejos de mirar hacia la interrupción de la democracia, la profundiza y reencausa a los representantes hacia la sanción de normas que respondan al interés general.

Queda un mensaje contundente: "Cuando la causa es común, la consecuencia beneficia a todos. Cuando la participación se canaliza en los marcos de la institucionalidad, cuando la sociedad civil se organiza y asume su rol protagónico venciendo la apatía y el escepticismo propios y supera los obstáculos ajenos, esa sociedad que se sentía sentenciada, pasa a estar condenada al éxito."

En cada país, estado, provincia, ciudad, cantón o pueblo; cada actor social; en cada cultura; en cada una de las distintas realidades hay un común denominador: las luchas populares pueden ser llevadas a cabo cuando los ciudadanos asumen ser protagonistas directos en la definición de las políticas públicas que determinan su calidad de vida.

Por ello, una verdadera cultura democrática descansa en la responsabilidad cívica de todos y cada uno, y no se debe obviar la enorme oportunidad que brindan todas y cada una de las herramientas de participación ciudadana.



*La campaña junta firmas y alimentos en el estadio River Plate.*

## Anexo 1

### CUADRO COMPARATIVO A NIVEL FEDERAL – EUROPA - AMÉRICA LATINA

	HUNGRÍA	LITUANIA	SUIZA	ESPAÑA	PERÚ
<b>CANTIDAD DE FIRMAS</b>	50.000	50.000 (1.47%)	100.000	500.000 (1.26%)	0.3%
<b>DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA</b>					
<b>PLAZO PARLAMENTARIO</b>	90 días para sancionar o rechazar (3 meses)				120 días para sancionar o rechazar
<b>MATERIAS EXCLUIDAS</b>	Cuestiones de personal y organización de competencia de la asamblea nacional, disolución de la asamblea nacional, programa de gobierno, declaración de estado de guerra, de emergencia y estado provisional, entrada en acción de fuerzas armadas dentro y fuera del país, disolución del cuerpo de diputados del municipio local, amnistías.			Ley Orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a prerrogativa de gracia.	Temas tributarios o presupuestarios.
<b>ROL DEL ESTADO</b>	Control	Control	Control	Control, y Ayuda Económica	Control, y Ayuda Económica

PARAGUAY	COSTA RICA	COLOMBIA	BRASIL	ARGENTINA
2%	1%	5%	1%	1.5%
			5 Estados	6 Distritos electorales
180 días para darle tratamiento				12 meses para darle tratamiento
Legislaciones departamental o municipal, aprobación de tratados y acuerdos internacionales, expropiaciones, defensa nacional, limitación de la propiedad inmobiliaria, sistema tributario, monetario y bancario, contratación de empréstitos, presupuesto Gral. de la Nación y elecciones nacionales, departamentales y municipales.	Presupuesto, tributos, fiscales, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.	Materias exclusivas del Gobierno, presupuesto, tributos, fiscales, relaciones internacionales, amnistías o indultos, preservación y restablecimiento del orden público.		Reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
Control, y Ayuda Económica		Control, y Ayuda Económica	Control	Control

## Notes

## Notes

**Para una lista completa de las publicaciones disponibles en la Serie  
de Cuadernos Tácticos, vaya a  
[www.newtactics.org](http://www.newtactics.org)**

En línea usted también encontrará una base de datos para la  
investigación de tácticas y de foros de discusión con otros entendidos  
en derechos humanos.



El Centro para Víctimas de la Tortura  
Proyecto de Nuevas Tácticas en Derechos Humanos  
717 East River Road  
Minneapolis, MN 55455  
[www.cvt.org](http://www.cvt.org) / [cvt@cvt.org](mailto:cvt@cvt.org)  
[www.newtactics.org](http://www.newtactics.org) / [newtactics@cvt.org](mailto:newtactics@cvt.org)