

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN MEDIO PARA FORTALECER LA ÉTICA PÚBLICA

María Laura Ferragud¹

Introducción

La experiencia democrática argentina de los últimos años está poniendo de manifiesto una crisis del sistema de representación, que se expresa en la creciente desconfianza de la ciudadanía con respecto a los modos de formulación de políticas públicas y de toma de decisiones en los diferentes niveles y estructuras del Estado.

Dicha crisis de representación comparte características dominantes con la generalidad de los regímenes democráticos en el mundo, en lo que se refiere a las crecientes dificultades para armonizar la complejidad de los intereses y demandas sociales con la capacidad de respuesta de los sistemas democráticos.

Sin embargo, la crisis política argentina también reconoce componentes propios e intransferibles que se explican en el desarrollo institucional y en los efectos nocivos para la confiabilidad democrática, causados por comportamientos antiéticos en la política y en el manejo de la “cosa pública”, agudizados durante fines del siglo XX y principios del XXI.

En este contexto, no podemos ignorar el reclamo de la ciudadanía por una reconstitución de las relaciones entre la sociedad civil y los poderes públicos que se fundamente en un compromiso ético de transformación. No se trata sólo de una ética que se abstenga de cometer ilícitos, sino de una moral política que recupere el sentido de la equidad como eje fundamental de la construcción democrática.

Este trabajo intenta plantearse la necesaria trascendencia de la participación ciudadana para interpretar los nuevos fenómenos sociales y políticos en términos de reconstruir la ética republicana, comprometida con la democracia, con la preservación de espacios de libertad, con la defensa de los Derechos Humanos, para asegurar la capacidad del sistema político para dar un marco de

¹ Abogada, Mediadora, Especialista en Derecho Administrativo, Profesora Libre de Derecho Constitucional (UNNE), Profesora adscripta de Derecho Administrativo I (UNNE)

contención a esos fenómenos, facilitando el desarrollo y fortalecimiento de los espacios de construcción de ciudadanía.

Es la hipótesis principal de éstos escritos que, sólo a través de los procesos de consenso que resultan de la participación libre de la ciudadanía y de la existencia de un marco de valores compartidos como podremos reconstruir la legitimidad de la política en la sociedad, la credibilidad en la actuación de sus protagonistas y los procedimientos institucionales para garantizar la propia sustentabilidad del régimen democrático.

Porque como bien dice el Profesor Coviello:

El Estado de Derecho, en su concepción vigente (...) toma como referencia basilar a la persona, que no se concibe aislada del resto de la sociedad, ni es sólo un mero individuo, sino que está integrado en la sociedad, y ésta le es tan natural como lo es el Estado, que existe para que logre su perfeccionamiento y alcance sus fines existenciales. Como escribió Del Vecchio: “El individuo debe encontrarse a sí mismo en el Estado”.²

Y la única forma de materializar esto último, es a través de la participación activa y concreta de los ciudadanos en el quehacer estatal, involucrándose y colaborando en la construcción de un régimen democrático pluralista y que atienda a las necesidades legítimas de la sociedad de la que él es parte, asumiendo el protagonismo que le corresponde para la realización del bien común.

Ética republicana

Si uno le pregunta a la población, en general, y a los líderes de opinión, en particular, cual es la característica principal de la dificultades que atraviesa la sociedad moderna, casi unánimemente manifiestan que hay una crisis de valores, valores que hacen a la ética pública en todos sus niveles, desde el vértice superior hasta su base ciudadana.

² Coviello, P. J. J. *Reflexiones sobre la ética pública*. Suplemento La Ley Constitucional, 11/05/2012- N°3, pp. 1-18.

En el lenguaje popular no se discriminan los términos *moral* y *ética*, se usan ambos indistintamente para referirse a normas, conductas y comportamientos del ser humano. Pero, desde el punto de vista filosófico, *moral* es la constelación de comportamientos que aceptamos por axiomáticamente válidos, mientras que *ética* alude a la parte de la filosofía que estudia los fundamentos de la moral.³

De igual manera, Arland define a la ética como el campo de la teoría filosófica que averigua los fundamentos racionales de las conductas y prácticas humanas y sociales. Cada grupo humano, en su idiosincrasia cultural e histórica modela esa ética en costumbres, modos de actuar y maneras de ser. Que es lo que se conoce como moral.

Concluyendo en que la moral es lo que se practica, mientras que la ética piensa cómo debe ser esa moral.⁴

Si bien esta distinción se produjo con la evolución de la sociedad occidental –ya que en su raíz etimológica *ética* deriva del término *costumbre*– debido a que originariamente se vinculaba a la *ética* con la doctrina de *costumbres*, llevó a que se confundiera este término con el de la *moral*.

La *ética pública*, que Jesús González Pérez define como el “conjunto de normas morales que rigen la conducta del hombre en cuanto integrante de un pueblo o ciudad, sea o no funcionario, y en orden al bien común, bien público o bienestar general”,⁵ atraviesa el funcionamiento de lo estatal en todos sus niveles: la actividad política y el comportamiento de la ciudadanía. El buen ciudadano es un tipo ideal referido a la relación del sujeto con lo público, relación reglada por las normas de acción que efectivamente permiten la convivencia y la cooperación social y coordinan las acciones individuales para fomentar el bienestar general.⁶

En las democracias modernas, y sobre todo en los últimos años, la cuestión de la *ética pública* ha pasado a tener prioridad, llegándose a la formación de instituciones internacionales vinculadas a la gestión pública estatal y a una renovada preocupación sobre las prácticas profesionales.

³ Rouvier, R. A. (2004). *La deuda de la política*. Buenos Aires, Corregidor.

⁴ Arland, R. (2002). *Ética o corrupción. El dilema del nuevo milenio*. Serie transparencia. Mendoza.

⁵ González Pérez, J. (1996). *La ética en la Administración pública*. Madrid, Civitas S. A.

⁶ Ídem.

Las normas positivas que regulan la ética pública emergen de diversas fuentes. En primer lugar la Constitución Nacional, que inspira los principios y valores compartidos por la comunidad organizada.⁷ Luego los respectivos estatutos o leyes que regulan la función pública como de las normas internacionales, entre otras, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por el Congreso Nacional mediante Ley N° 26097, sancionada en mayo de 2006, que además de disposiciones tendientes a incrementar la transparencia de las instituciones y combatir la corrupción, incorporó el derecho de la ciudadanía de acceso a la información pública y otras formas de participación de la sociedad. También la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscripta en la ciudad de Caracas, el 29 de marzo de 1996, aprobada por la Argentina por la Ley N° 24759 el 4 de diciembre de 1996, la cual incentiva a los Estados partes a crear mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. Luego cada una de las reglamentaciones de las leyes respectivas o los códigos de ética pública. En nuestro país podemos citar la Ley N° 25188 sobre Ética en la función pública y su reglamentación por el decreto N° 164/1999; la ley Marco de la Relación de Empleo Público Nacional o el Código de Ética de la Función Pública, aprobado por el decreto N° 42/1999. Asimismo, se creó por la Ley N° 25233 la Oficina Anticorrupción, que actúa dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

La enfermedad del sistema

El grave problema de la corrupción es sólo una de las más variadas facetas a las que responde la necesidad de regular el ejercicio de la función pública; identificándosela como una de sus caras más dañinas.

A ella se asocia generalmente distintas conductas como, desviación de recursos, malversación de fondos y esfuerzos que en vez de ir a planes de desarrollo para la comunidad toda van, en definitiva, a los bolsillos de los gobernantes. En todos los países enfermos de este cáncer (incluido el nuestro), sus

⁷ Dada su importancia, más adelante se desarrollará en un apartado especial los instrumentos de participación ciudadana incorporados a la Constitución con la Reforma del 94.

clases dirigentes están sumidas en prácticas desviacionistas de corrupción en el manejo de la cosa pública, que se traducen en la comisión de delitos y, por lo general, quedan en la impunidad.

Sin embargo, el ciudadano común también puede ser encontrado responsable de corruptelas o, lo más habitual, de evadir o eludir los impuestos, o de obtener pequeñas ventajas que se producen cotidianamente y que se agregan a la situación general, pero se diferencian de las formas más elaboradas de corrupción que realizan algunos funcionarios, algunos políticos, algunos sindicalistas, algunos profesionales, algunos inspectores, algunos jueces, etc., etc.

Y ello porque cuando la corrupción domina la sociedad entra en una especie de descreimiento en el sistema jurídico donde desaparece todo marco de referencia, todo parámetro que permita valorar, que permita computar las conductas, dando lo mismo lo legal que lo ilegal, lo permitido que lo prohibido, lo válido que lo inválido. Y en este estado de situación, la sociedad se ve autoestimulada a obrar según la ley de la selva, es decir, al margen de toda regulación.

Porque como bien lo señala Vanossi,⁸ la crisis más grave está constituida por la evaporación de los contenidos éticos en la dinámica del Estado y de la política. La amoralidad práctica termina por inficionar a la doctrina misma del Estado; el “todo vale” y “el fin justifica los medios” son expresiones de un cuadro hedonístico bastante generalizado. En consecuencia, la más grave, aparece cuando está en crisis la sociedad, la cual está inmersa en ese Estado crítico.

Y el Estado es una creación necesaria de la vida social. No es un aparato, sino el reflejo de la sociedad como tal. Y la sociedad es compleja.

No hay duda, entonces, de que el hombre es parte del Estado. Lo cual significa que hace parte de él, o que es un miembro de él; y también se integra en él.

Integrarse es tanto como insertarse, incorporarse, entrar a formar parte de él, (...) ser parte cobra el sentido genuino de participar, es tomar “su” parte porque se es parte del todo; y tomar su parte es asumir su protagonismo, su papel, su función dentro del todo.⁹

Justamente la ética es el marco que permite gobernar a los gobernados, pero sobre la base de la autoexigencia de los gobernantes a ser éticos, y del

⁸ Vanossi, J. R. A. (2008). *Estado de Derecho*. (4ta edic.) Buenos Aires, Astrea.

⁹ Bidart Campos, G. J. (2006). *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires, Astrea, p. 176.

control que los propios ciudadanos efectivicen a través de los medios que el mismo régimen dispone.

Así las cosas, las problemáticas que entrañan los comportamientos corruptos no pueden ser consideradas como hechos aislados; configuran una unidad global que, como tal, merece una respuesta equivalente y no respuestas aisladas, tangenciales o de coyuntura.

Arland,¹⁰ recordando Dussel, resalta que el reto actual de la ética es detener el proceso destructivo de la vida, ya que si no poseemos un criterio ético, se va a hacer de la vida algo que tienda al suicidio colectivo. Por lo que el deber ético de cambiar las cosas parte de una ética de vida.

En América Latina hay una verdadera necesidad de ética; la opinión pública reclama comportamientos éticos en todos los líderes comunitarios y en todas las áreas como en el diseño de las políticas económicas y sociales, en la asignación de recursos, en las comunicaciones y en la gestión social y local.

Y no siempre se trata de que los del gobierno sean corruptos, sino que con frecuencia la corrupción abarca a todos los sectores políticos y a sectores civiles también, y el derecho no va a poder remover por sí sólo la multiplicidad de causas a las que este hecho responde. Ni tampoco el derecho va a poder remover la falta de participación de la sociedad que es uno de los problemas más graves, porque los índices de real participación en nuestro sistema democrático son bajísimos.

Y ello debido a la pérdida de credibilidad sobre las instituciones. La descalificación de la política hecha por la ciudadanía, proviene justamente de una objeción moral y alude en forma negativa a todo el escenario de lo público, generando un alejamiento o indiferencia del ciudadano respecto de las formas del régimen democrático, porque éste se ha debilitado por dentro y no ha creado las condiciones para una adhesión entusiasta de la comunidad.

Con estos rasgos de falta de involucramiento, consideramos entonces que la brecha entre políticos y población, es responsabilidad de todos los actores, sin exclusión. Por supuesto, que la dirigencia, por ser tal, tiene una cuota mayor en la distribución de responsabilidades. La política se degrada necesariamente si el soberano está alejado y fuera de lo que acontece en el espacio público.

¹⁰ Arland, R., op. cit., p. 4.

Un ejemplo muy mencionado, de la falta de interés en la participación, lo tenemos en la conducta de un consorcista respecto a la administración de un edificio de departamentos. Luego este vecino se quejará por a falta de servicios o los gastos excesivos, aludiendo en voz baja a la corrupción del administrador. Esta historia conocida no deja de reflejar esta dificultad que tenemos para sostener las micro sociedades y para definir una mayor intervención en la cosa pública. Es interesante observar los efectos de este comportamiento sobre la clase política, la nula consecuencia de los efectos de sus actos, la impunidad que proviene de una sociedad indiferente a los procedimientos.

Estas carencias son los principales factores de nuestra crisis moral.

El Estado como garantía

El Estado es un instrumento del que se vale la sociedad para organizar una parte del poder, que es el poder público, a fin de asegurar el orden de convivencia, que es como decir, el precio de la libertad. El Estado como organización que ordena, distribuye, aplica y controla el poder político en busca de la armonía social.¹¹

El sistema republicano de gobierno encuentra fundamento básico en la responsabilidad de los funcionarios públicos, circunstancia que acredita su honestidad en el desempeño de sus funciones. La sociedad tiene la seguridad de que el patrimonio común del Fisco –que los funcionarios y empleados públicos administran– no puede servir de bocado para la satisfacción inescrupulosa de aquellos.

El funcionario público tiene la obligación de actuar con total transparencia en todos los actos de su vida, incluso en la privada.¹² El servidor público no sólo está obligado a la corrección en el desempeño funcional sino que, en aras de la transparencia del servicio, debe ser un ejemplo constante para sus conciudadanos de rectitud y de escrupulosidad.

¹¹ Vanossi, J. R. A., op. cit., p. 4.

¹² Cfr. CSJN, “Spinosa Melo, Oscar Federico c/ E.N. –Mº de Relaciones Exter. Comer. Internacional y Culto- s/ empleo público”, 05/09/2006.

Pero el Estado no puede proteger eficazmente a los individuos que le han transferido sus derechos para ser protegidos si carece de una ética republicana, ya que el discurso de la ética es el de la felicidad colectiva y no de la individual.

Observa Coviello¹³ que si bien la actividad estatal está enmarcada por el Derecho, puesto que no otra cosa es el Estado de Derecho, de lo que se está hablando es de un orden ético, que se exige a quiénes actúan y expresan la voluntad estatal. Por lo tanto el comportamiento ético estatal será el de las personas que forman parte de la organización de sus poderes y entidades.

Al amparo de estas premisas, la ética pública es la raíz nutricia, el alma que da razón al ser del Estado y a su buen funcionamiento (...). No hay república sin moral, puesto que el bienestar material de los integrantes de la comunidad estatal no es suficiente. Un Estado sin moral degenera en dictadura o en tiranía.¹⁴

En el dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación,¹⁵ se reiteraron los principios orientadores del contenido de la ética estatal:

no está de más recordar que la consideración del Estado como primer obligado ético que siempre ha sustentado la jurisprudencia administrativa vertida por mis antecesores, inhibe cualquier elucubración jurídica que no tenga en cuenta donde está la necesidad y la disminución de los derechos en estos actuados. Porque, como ha tenido oportunidad de destacar este Organismo asesor...el Estado Nacional, persona ética por excelencia, debe actuar no sólo dentro del orden jurídico sino también en consideración a la equidad y a los principios que la informan.

En tal sentido, la ética abarca la actuación estatal en punto a *coadyuvar* para que las personas puedan lograr sus fines existenciales, que son los que dan su razón a toda ciencia e institución humana y fijan el marco de actuación de los poderes públicos.

Por ello el poder del Estado es moral. Porque no lo posee para hacer su voluntad (la de quienes gobiernan), sino para bregar por el interés general, el

¹³ Coviello, P. J. J., op. cit., p. 2.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Dictamen N° 549, del 11/11/2003.

bien público o el bien común, según la denominación que se prefiera para designar el fin de la acción estatal.¹⁶

El fin primordial del Estado es la consecución del tan afamado “bien común”. Completando la célebre definición de Aristóteles, “bien” es “aquello a que todas las cosas aspiran”;¹⁷ cuando se acompaña con el término “común”, su noción trasciende a la persona individual para ubicarse en un plano de conjunto o comunidad.

Constitucionalismo participativo

Por definición, todo régimen político entraña participación, es decir, es un quehacer mancomunado de los que mandan y de los que obedecen.¹⁸ Y en las últimas décadas la ciencia política ha venido estudiando el “proceso de participación”, lo cual equivale a examinar “la apertura o socialización del proceso de poder”.¹⁹

“La participación ciudadana implica acciones y prácticas que las personas puedan llevar a cabo con el objeto de contribuir a mejorar el funcionamiento de instituciones y la protección de los derechos y garantías individuales”.²⁰

En el derecho a ser comprendidos, son los ciudadanos quienes han de hacerse activos, en sus relaciones con los poderes públicos, manifestando las propias demandas y exponiendo sus exigencias.

Esta participación excede el interés particular para ubicarse en el plano del interés público.

Ahora bien, las sociedades modernas experimentan sustanciales procesos de transformación social. Estas modificaciones han dado lugar a la aparición de nuevas formas de producción y organización del trabajo, estructuras de poder,

¹⁶ Coviello, P. J. J., op. cit., p.2.

¹⁷ Ivanega, M. M. (2005). *Principios de la Administración Pública*. Buenos Aires, Ábaco.

¹⁸ Bidart Campos, G. J. (1979). *El régimen político. De la politeia a la res publica*. Buenos Aires, Ediar, p. 151.

¹⁹ Bidart Campos, G. J. (1991) *Teoría del Estado (Los temas de la ciencia política)*. Buenos Aires, Ediar, p. 179.

²⁰ Ivanega, M. M. loc. cit.

formas de comunicación social, sistemas de estratificación social, realidades económicas y políticas de carácter supranacionales, culturas cívicas, protagonistas sociales y políticos y programas sociopolíticos para combatir flagelos tales como el desempleo estructura, marginal, social y la decadencia urbana.

Junto con ello, la crisis experimentada por la representación política, en orden a los plurales cuestionamientos que en la vida del Estado moderno se dieron, llevaron a idear formas participativas destinadas a paliar su insuficiencia.

Así fue como se abrió paso la idea de la participación: mayor injerencia del poder soberano del pueblo, y una de sus manifestaciones jurídicas más importantes la encontramos en la llamada *Democracia semidirecta o participativa*.

A diferencia de la representación que permite a los gobernantes adoptar decisiones globales e inmediatas por sí, la participación autoriza al ciudadano a tomar parte en un segmento o porción de la medida a implementar. Esa contribución potencia el sentido de la determinación adoptada, toda vez que la eficacia de la resolución tiene mucho que ver con la tarea cumplida por los sujetos que hicieron el aporte.

En otras palabras, a la comunidad se le hace difícil negar acatamiento a un mandato que es producto de la libre intervención de sus propios ciudadanos.

Podemos decir que su comienzo en el constitucionalismo argentino federal lo tenemos con la reforma de 1994, donde en apretada síntesis se plasmó: la iniciativa popular (art. 39); la consulta popular (art. 40); la participación de asociaciones de usuarios y consumidores y de las provincias interesadas en los llamados “organismos de control” (art. 42); la posibilidad de que se bajara la base a efectos de que haya un diputado (art. 45); el tercer senador (art. 54); las sesiones parlamentarias de marzo a noviembre con posibilidad de sesiones extraordinarias o prórroga (art. 63); la participación de los pueblos indígenas en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan, con posible concurrencia de las provincias (art. 75 inc. 17); la participación de la familia y de la sociedad asegurada en las leyes de organización y de base de la educación (art. 75 inc. 19); la elección directa del Presidente de la Nación (art. 94); la sesión pública para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los jueces federales inferiores (art. 99 inc. 4); la participación del Jefe de Gabinete en los debates parlamentarios (art. 100 inc. 9); el dictado del reglamento interior por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art 113) que permite, entre otras cosas, las audiencias públicas ante dicho tribunal; las audiencias públicas del Consejo de la Magistratura de la

Nación (art. 114); la participación en la elaboración del estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129).²¹

Por otro lado tenemos los presupuestos participativos; estos son mecanismos sencillos que permiten la participación del pueblo en la elaboración y el diseño de los presupuestos públicos a través de la realización de distintas rondas de consultas.

Hoy en día la participación constitucional se revela de variadas formas, con actuación ante los tres poderes del Estado. Además del fuerte movimiento hacia el régimen de audiencias públicas en sede administrativa, el derecho a recibir información veraz y adecuada con fundamento constitucional en el art. 1 de la Constitución Nacional que, desde su texto original, reconoce la forma republicana de gobierno, en el que se inspiran los principios de publicidad de los actos de gobierno y transparencia, adquiere particular relevancia luego de la reforma de 1994 con la elevación a jerarquía constitucional de once tratados internacionales que disponen normas específicas²² de acceso a la información pública.²³

Sin embargo, en materia de reglamentación del derecho de acceso a la información en nuestro país tan solo existe un decreto presidencial, Dto. 1172/03, que, como tal, no tiene el ámbito de aplicación de una ley. Este decreto tiene por objeto la aprobación de los reglamento generales de: a) audiencias públicas para el Poder Ejecutivo Nacional; b) publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional; c) elaboración participativa de normas; d) acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional, y e) reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.²⁴

Si bien estos elementos de la llamada “democracia semidirecta” y sus presupuestos participativos se encuentran previstos en la normativa constitucional precitada, no tenemos en éstos veintiún años, desde 1994, un adecuado desarrollo

²¹ Sacristán, E. B. (2015). “Participación en el procedimiento administrativo: las audiencias públicas”. En *Procedimiento Administrativo, a 20 años de la reforma constitucional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, p. 25.

²² Convención Americana de Derechos Humanos. Act. 13, sobre libertad de pensamiento y expresión; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19, inc. 2, sobre libertad de expresión, libertad de buscar, recibir y difundir información de toda índole; y Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19.

²³ Albertsen, J. (2015). *El principio de transparencia en el procedimiento administrativo*, en Universidad Austral, “Procedimiento Administrativo, a 20 años de la reforma constitucional”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, pp. 340-341.

²⁴ *Ibidem*.

en el plano de las conductas sociales, transformándose, por el momento, en simples expresiones de deseos, o en promesas de participación que requerirán ineludiblemente, de educación y ética ciudadana para su definitiva consolidación.

La participación complementa a la representatividad clásica y beneficia a la gobernabilidad del sistema, ya que, cuanto más anchos y ricos sean los cauces de participación más amplio será el espectro de los sectores que están comprometidos en el juego del sistema y que, por lo tanto, al participar en él, habrán de defenderlo. El que es parte de un sistema defiende ese sistema, el que no es parte del sistema se siente ajeno al mismo y, por lo tanto no abriga ningún interés ni necesidad de defenderlo. De modo que la participación es entendida como umbral y no como un techo, porque ella es un punto de partida y no un punto de llegada.

Es un requisito para el fortalecimiento de los sistemas democráticos y para hacer más viable la gobernabilidad de estos sistemas.²⁵

La participación en el ámbito de la Administración Pública²⁶

Resulta interesante la clasificación de las técnicas de participación ciudadana en el ámbito del Ejecutivo Nacional, realizada con precisión por Balbín, ya que de su conocimiento extraemos las distintas posibilidades con que contamos los ciudadanos para involucrarnos en la toma de decisiones de las políticas públicas:

1. La participación de las personas a través de técnicas de negociación con el Estado, como es el caso de las comisiones paritarias en el sector público.
2. La participación de las personas en las decisiones estatales, como ocurre en el caso del gobierno universitario integrado por representantes de los distintos claustros; y el órgano de dirección de los entes de regulación de los servicios públicos privatizados con participación de las asociaciones de usuarios y consumidores.
3. La participación de las personas en los órganos de control de las políticas y decisiones estatales.
4. La participación de las personas con carácter consultivo (técnica más habitual de intervención de los particulares).

²⁵ Vanossi, J. R. A. (2008). *Estado de Derecho* (4ª edic.) Buenos Aires, Astrea.

²⁶ Balbin, C. F. (2007). *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, La Ley, pp. 227-242.

Es importante tener en cuenta lo expresado supra, porque permite dimensionar los espacios que posibilitan el accionar de los individuos ejerciendo funciones ejecutivas o de control en defensa de los derechos.

Dentro de este ámbito, resulta relevante profundizar sobre la importancia que reviste el decreto 1172 de acceso a la información pública, que contiene varios anexos sobre diversos instrumentos de participación, como ser:

- a) El reglamento general de audiencias públicas para el poder ejecutivo nacional; a través de estas audiencias se habilita a la ciudadanía a expresar su opinión, cuando pueda verse afectado un interés general o particular. Dicha opinión, si bien no reviste carácter vinculante para el Estado, si éste la rechaza debe explicar el por qué.
- b) El reglamento general para la publicidad de la gestión de intereses. Dicha normativa nos dice que gestión de interés es “toda actividad desarrollada –en modalidad de audiencia– por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros –con o sin fines de lucro– cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones”. Se establece que cualquier persona está legitimada para exigir, en sede administrativa o judicial, el cumplimiento de este reglamento.
- c) El reglamento general para la elaboración participativa de normas. Es un mecanismo para habilitar un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas sobre proyectos de normas administrativas y proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo.²⁷
- d) El reglamento de acceso a la información pública, por el cual todo ciudadano puede ejercer su derecho de requerir, consultar y recibir información. Se establece que no se podrá exigir que se expresen los motivos ante el requerimiento, salvo excepciones, como ser información reservada, secretos industriales, financieros, científicos o técnicos, información protegida por el secreto profesional.

Este reglamento rige exclusivamente en el ámbito: 1) del Poder Ejecutivo Nacional; 2) de las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes del sector público nacional; 3) instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional, y 4) las empresas privadas a las que se hayan

²⁷ Se previó la creación de un registro para incorporar las opiniones o propuestas.

otorgado la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público.

En cuanto a los legitimados para pedir la información, el reglamento habilita a “toda persona física o jurídica, pública o privada”, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado (art. 6). Asimismo, se prevé que no puede exigirse al particular que manifieste el propósito de la requisitoria (art. 11).

La información en manos de los otros poderes del Estado no está regida por este procedimiento. De allí la importancia de contar con una ley que regule la materia.²⁸

El derecho a la información se vincula estrechamente con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la Administración. Por eso, los ciudadanos no sólo deben estar informados, sino que también han de ser escuchados, y la Administración debe estar preparada para conocer sus exigencias. La información poco accesible, ambigua, incorrecta o distante no cumple su objetivo.

- e) Por último, es importante resaltar dentro del ámbito de los mecanismos de participación el “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”, cuyo fin es la instrumentación de compromisos por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades de dichas prestaciones, y los derechos de los ciudadanos.²⁹

Es imperioso tomar conciencia de la existencia y regulación de estos mecanismos de participación ciudadana y, sobre todo, ejercitarlos, ponerlos en práctica, ya que de otra manera, como todo derecho que no se ejercita, se atrofia, se distorsiona y con él se perjudica todo el sistema institucional.

Cuando se comienza a participar, desarrollándose verdaderos hábitos de participación, se llega a horizontes impredecibles pero que sin ninguna duda sirven para fortalecer las instituciones y llevarlas a una mayor vigorización de su defensa, cuando éstas pueden tener que soportar el sofocón de una crisis.

²⁸ Villarruel, M. S. (2015). *El procedimiento de acceso a la información*, en Universidad Austral, “Procedimiento Administrativo, a 20 años de la reforma constitucional”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, p. 493.

²⁹ Decreto 229/2000.

Conclusión

Las flaquezas de nuestra institucionalidad han erosionado el contrato social como vínculo de confianza, y dicho contrato desde lo formal ha permitido la manipulación de normas y organizaciones.

Su consecuencia es la ruptura de la ética pública referida a los valores fundantes. En palabras de Rouvier,³⁰ se necesita un “shock de ejemplaridad”, que parta del vértice institucional del poder público y se traslade hacia todos los ámbitos, incluida la esfera más importante que asegure la eficacia de esta transformación moral: nosotros, los ciudadanos.

En la función pública es imprescindible recuperar el fin de servicio público, pero esto no podrá ocurrir en forma completa sino se suscita la participación organizada de la ciudadanía en función del contralor de la gestión.

La ciudadanía debe recuperar las instituciones, y las formas semidirectas de participación ciudadana nos otorgan esa posibilidad; el diálogo, el disenso, la tolerancia, y la educación juegan un papel activo en el restablecimiento de una moral que nos haga recrear el tejido social, sirviendo la política a la ciudadanía para afirmarse como tal, en unidad, en defensa de lo público.

Porque como bien lo marca la extraordinaria pensadora que fue Hannah Arendt:³¹

La política, se dice, es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende de la existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio.

Bibliografía

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la Política?* Ed. Paidós.
Aristóteles (1984). *Ética Nicomaquea*. Madrid, Sarpe.
Aristóteles (1984). *Gran ética*. Madrid, Sarpe.

³⁰ Rouvier, R. A., op. cit., p.3.

³¹ Arendt, H. (1997) *¿Qué es la Política?* Ed. Paidós, p. 67.

- Arland, R. (2002). *Ética o corrupción. El dilema del nuevo milenio*. Mendoza, Serie transparencia.
- Balbín, C. F. (2007). *Curso de Derecho Administrativo*. T. I y II. Buenos Aires, La Ley.
- Bidart Campos, G. J. (1979). *El régimen político. De la politeia a la res publica*. Buenos Aires, Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2006). *Manual de la Constitución reformada*. Buenos Aires, Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (1991). *Teoría del Estado (Los temas de la ciencia política)*. Buenos Aires, Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (2006). *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires, Astrea.
- Cayuso, S. G. (2009). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*. Buenos Aires, La Ley.
- Coviello, P. J. J. *Reflexiones sobre la ética pública*. La Ley, Constitucional N° 3, 11/05/2012.
- Coviello, P. J. J. (2015). *Procedimiento administrativo. A 20 años de la Reforma*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea.
- González Pérez, J. (1996). *La ética en la Administración pública*. Madrid, Civitas S.A.
- Gordillo, A. A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. T. 1. (8ª edic.) Buenos Aires, FDA.
- Ivanega, M. M. (2005). *Principios de la Administración Pública*. Buenos Aires, Ábaco.
- Midón, M. A. (2008). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. (2ª edic.). Buenos Aires, La Ley.
- Quiroga Lavié, H. y otros (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. (2ª edic.). Santa Fe, Rubinzal Culzoni.
- Quiroga Lavié, H. (2007). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*. (4ª edic.). Buenos Aires, Zavalía.
- Rouvier, R. (2004). *La deuda política*. Buenos Aires, Corregidor.
- Sotelo De Andreau, M. G. (2007). *La ética, la corrupción y la función pública*. Corrientes, Universidad de la Cuenca del Plata.
- Vanossi, J. R. A. (2008). *Estado de Derecho* (4ª edic.). Buenos Aires, Astrea.