

# DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y PROVINCIAS: UNA DISCUSIÓN NECESARIA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO ARGENTINO<sup>1</sup>

*Lautaro Gutiérrez<sup>2</sup>*

**Resumen:** El artículo 1, en concordancia con el artículo 22 de la Constitución Nacional, establece el sistema político de carácter democrático y representativo. A su vez, son los artículos 5 y 123 del mismo ordenamiento aquellos que determinan la directriz constitucional de que cada una de las provincias, a los efectos de poder darse su propia organización política y jurídica, deben cumplir con ello también. Sin embargo, este “ropaje jurídico - constitucional” del siglo XIX se ve afectado por la falta de legitimidad con la que se enfrentan los representantes y el ejercicio de dicho poder. Ante ello, la democracia deliberativa surge como una alternativa necesaria, y plantea tanto objeciones como soluciones, las cuales deben necesariamente adecuarse con la manda constitucional de representatividad. Dentro de ella, uno de los mecanismos propuesto, y que ha sido utilizado en algunos municipios argentinos, para pregonar la participación de la población, y consecuentemente obtener mayor legitimidad en las decisiones de gobiernos, fueron los presupuestos participativos.

**Palabras clave:** democracia deliberativa - federalismo - presupuestos participativos.

**Abstract:** Article 1, in accordance with article 22 of the National Constitution, establishes the political system of a democratic and representative nature. In turn, articles 5 and 123 of the same ordinance determine the constitutional guideline that each of the provinces, in order to be able to give themselves their own political and legal organization, must also comply with this. However, this “legal-constitutional clothing” of the 19th century is affected by the lack of legitimacy faced by representatives and the exercise of said power. Given this, deliberative democracy emerges as a necessary alternative, and raises both objections and solutions, which must necessarily adapt to the constitutional mandate of representativeness. Within it, one of the mechanisms proposed, and which has been used in some Argentine municipalities, to promote the participation of the population, and consequently obtain greater legitimacy in government decisions, were participatory budgets.

**Keywords:** deliberative democracy - federalism - participatory budgets.

Como punto de partida de este resumen de ideas y observaciones, me es necesario remarcar que ninguna de ellas tiende, o aspira al menos, a ser una solución definitiva a un problema tan estructural e importante que atraviesan las instituciones democráticas. Por ende, la presente investigación se basa en el análisis descriptivo de las normas emanadas de los artículos 1, 5, 22, 121 y 123 de nuestra Constitución, en ponderación (y contraposición en ciertos casos) con lo planteado por la vertiente deliberativa de la democracia y la pretensa posibilidad de adecuar ambos modelos en cierto nivel de gobierno (principalmente en el municipal debido a su extensión territorial y poblacional), a los fines de otorgar una mayor injerencia a la ciudadanía en la toma de decisiones de gobierno, frente al creciente descontento poblacional hacia los entes representativos,

---

<sup>1</sup> Resumen del proyecto de investigación en proceso de redacción y elaboración final, destinado a analizar la posibilidad o imposibilidad de que cada provincia pueda debatir por medio de la democracia deliberativa cuestiones que hacen a su propia idiosincrasia y se reflejan en las necesidades de cada sociedad provincial.

<sup>2</sup> Estudiante de Derecho de la Facultad de Derecho de la UNC. Becario de Pregrado año 2023 del CIJS. Miembro del Cuerpo de Bandera y Cuadro de Honor de la Facultad de Derecho de la UNC período 2023/2024. Empleado del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba (cargo meritório).

dentro del marco constitucional de representación obligatoria que se establece en nuestro ordenamiento supremo.

Para comenzar con el desarrollo explicativo, en primer lugar debo mencionar que con relación a los artículos 1 y 22 encontramos que, sin necesidad de mayor interpretación que la exégesis de su texto, el Estado Nacional adopta para sí un sistema de gobierno republicano (art. 1), de carácter representativo (art. 22), por el cual solo serán los representantes elegidos democráticamente quienes ejercerán la representatividad de los estados provinciales y el pueblo de la nación argentina. En consecuencia es el sistema adoptado por la Nación la representación de los ciudadanos por medio de otros que son elegidos al efecto para integrar el Poder Legislativo y, en su seno, tomar las decisiones correspondientes a sus funciones, limitándose la ciudadanía al ejercicio de su voto y la consecuente elección de los mismos.

Asimismo, en el mismo ordenamiento, con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, son los art. 5, 121 y 123, aquellos que se encargan de establecer directrices organizativas de carácter constitucional que los estados subnacionales deberán respetar, con el objeto de poder darse a sí mismas sus propios ordenamientos jurídico - político. En ellas, se hace mención que, conforme la interpretación literal de la norma, que dichos estados deberán respetar la organización republicana y representativa dentro de sus territorio<sup>3</sup>, no pudiendo ejercer aquellos poderes que hayan delegado a la Nación<sup>4</sup>, respetando la autonomía provincial, asegurando distintos alcances y su contenido (institucional, político, administrativo, económico y financiero). Consecuentemente, en nuestro sistema federal argentino, por medio de los artículos mencionados de la CN se determina que las provincias se organizarán en cuanto a su forma de gobierno de modo republicano y representativo. La imposición de la representatividad podría implicar, a priori, una imposibilidad absoluta de discusión acerca de la implementación de otro modelo democrático.

En relación a ello, no podemos obviar lo profundo de los cambios que ha experimentado no solo la sociedad mundial, sino también la argentina, en términos culturales, políticos, económicos, sociales. Esto ha llevado a que el texto constitucional, diseñado y pensado para las sociedades propias de hace 150 o 200 años, hoy no puedan dar respuesta a las decenas de vicisitudes que nuestro tiempo nos presenta. Es aquí donde comienza el quid de la cuestión a analizar. Como interrogante inicial podríamos preguntarnos si es realmente nuestra Constitución obsoleta en cuestiones que atienden al interés público actual y a la necesidad de respuestas rápidas y eficaces por parte de las instituciones democráticas, o si por el contrario, preguntarnos si el “alejamiento” o la interpretación “errónea” de ella nos ha llevado a encrucijadas complejas de resolver, pero implicaría un debate y análisis que en cierto punto excede al objeto del presente.

Sin embargo, con lo expresado queda evidenciada que la discusión política pública dentro de un sistema federal como el nuestro, implica la dificultad de adopción por parte de los gobiernos provinciales y municipales de medidas y/o legislaciones que les permitan contar con correlatividad entre las demandas sociales y soluciones ideadas de su propia comunidad con lo expresado en sus normas dictadas. Ello se debe en gran parte a la diversa composición de las sociedades provinciales. Como consecuencia de lo mencionado, de acuerdo al punto del país en el que nos encontremos, conforme mi postura, será vital distinguir la temática a deliberar por parte de cada sociedad provincial.

---

<sup>3</sup> Constitución Nacional, artículo 5.

<sup>4</sup> Constitución Nacional, artículo 121.

En el caso a analizar en el presente proyecto de investigación podríamos decir abiertamente que las provincias no se reservaron la facultad de organizarse políticamente de modo distinto al Estado nacional

Esto resulta evidente toda vez que la composición heterogénea de cada una de las mencionadas, implica que conforme su estructura, las deliberaciones giren en torno a cuestiones que resultan relevantes e importantes para el momento provincial determinado. Para clarificar lo expuesto, podemos decir que no se dará la misma discusión en una provincia, por ejemplo, del norte argentino con un alto porcentaje de su población compuesto por personas pertenecientes a pueblos originarios, donde necesariamente debe ser considerada esta situación, ya sea para la promoción de sus actividades culturales y/o su incentivo económico para su desarrollo y progreso, que la deliberación que pudiera ocasionarse en una provincia del sur argentino, que cuente con grandes reservas de hidrocarburos, siendo necesario el debate acerca de, por ejemplo, su promoción económica, exención de impuestos, flexibilidad registral o demás.

Frente a ello y con la finalidad de insertar la noción deliberativa de lleno en la presente investigación, es necesario abordar la conceptualización y los mecanismos procedimentales de la democracia deliberativa. En esta línea, el autor que otorga mayor claridad conceptual respecto al primer tópico es Habermas, en cuanto define que la misma “*supone que las partes involucradas alcancen consensos sobre los temas de interés público, bajo la lógica de ‘acuerdos racionalmente motivados’*”<sup>5</sup>. En adición a ello, Castillo Longas la define de manera breve y sintética como *el ideal de razonamiento público entre iguales para lograr la justificación política de las decisiones*<sup>6</sup>. Estas visiones nos llevan a replantear la forma de ejercicio de la democracia y la necesidad de encontrar una vuelta de tuerca que nos permita continuar con un sistema donde se gobierne por medio del voto y la elección de las mayorías, sin desatender a las necesidades locales y propias de cada uno de los pueblos

Asimismo, hay que tener en consideración, que la democracia deliberativa, de acuerdo a Olivares, puede desglosarse en 3 elementos: a) Ideal regulativo, que implica que el principio político de toma de decisiones es el de argumentación racional, el cual permite y promueve la transformación de las preferencias políticas de los ciudadanos; b) Sujetos (quienes), es decir, que todos los ciudadanos deben considerarse moral y epistémicamente capacitados para intervenir en el debate público y tomar decisiones políticas; y c) Proceso (cómo) mediante la implementación de un proceso de discusión pública y decisión política<sup>7</sup>.

Por lo tanto, la centralidad de la investigación se resume en el análisis de 2 propuestas fundamentales: la primera es que cada provincia y/o municipio tenga la facultad de deliberar internamente aquello que considere pertinente realizarlo, siempre y cuando se encuentre dentro de sus facultades, en un momento histórico determinado, conforme la manda constitucional de los artículos analizados, y principalmente la segunda, que implica la obligatoriedad de tratamiento de lo discutido y decidido en la deliberación pública por parte de los poderes legislativo y ejecutivo, es decir, haciendo foco en el apartado C) de lo expuesto por Olivares, respecto al “cómo” de la cuestión. Para ello, es necesario idear mecanismos deliberativos que aseguren lo planteado, por medio de su implementación en conjunto y siendo respetuoso de los canales democráticos de carácter representativo.

---

<sup>5</sup> RIVERA Erika. La democracia deliberativa según Jürgen Habermas\*. Rev. Jur. Der. [online]. 2017, vol. 5, n. 6, pp. 89-108. ISSN 2413-2810.

<sup>6</sup> DÍAZ DEL CASTILLO, Longas. 2013. Aproximación al concepto de democracia deliberativa. Revista Ratio Juris, ISSN 1794-6638, Vol. 8, N°. 16. Pág. 93.

<sup>7</sup> OLIVARES, Nicolás. 2019 “EL FEDERALISMO ARGENTINO A DEBATE: ARGUMENTOS EN DEFENSA DE UN MODELO DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO DE GOBIERNO FEDERAL.” Pág. 153/154.

Con fundamento en ello, en relación a los mecanismos procedimentales de la democracia deliberativa es Joan Font, quien aporta y realiza una clasificación y desarrollo de conceptos y ejemplificaciones de mecanismos respectivos sumamente útil, subdividiendo a los mismos entre: 1) Mecanismos de consulta a las comunidades; 2) Mecanismos deliberativos; 3) Mecanismos de democracia directa. Dentro de los mecanismos encuadrados en el índice b), el mismo autor los discrimina entre encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos y los paneles ciudadanos<sup>8</sup>, tomando suma importancia dentro de otros procedimientos, una denominada “presupuesto participativo”.<sup>9</sup>

Estos llamados “presupuestos participativos”, son aquellos se entienden que combinan democracia directa con democracia representativa sobre la base de que la democracia representativa es necesaria pero no suficiente para el proceso de democratización de la sociedad y puede combinarse con formas diversas de democracia directa en las que el ciudadano participa de la gestión pública y controla al Estado.<sup>10</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta lo expresado en los párrafos precedentes y los mecanismos mencionados, es posible que existan quienes puedan cuestionar la idea de deliberar a nivel provincial atento a la imposibilidad fáctica y el universo de personas a considerar, el cual fue ampliamente recortado para la elaboración del presente artículo ya que es dificultoso pensar en la aplicación de este modelo democrático a nivel nacional. Sin embargo, podemos reducir aún más el ámbito espacial y territorial, al circunscribir la deliberación al ámbito municipal. Allí, en el caso de comunas o pueblos que no cuenten con una gran población, la deliberación es absolutamente factible, e incluso podemos considerarla como necesaria.

Como adición a la teoría que apoya la implementación de este tipo de mecanismos deliberativos, se debe hacer referencia a que a los mismos se los puede observar por medio de distintas experiencias de aplicación de la mencionada modalidad de participación ciudadana en la elaboración de presupuestos de distintos municipios argentinos, centrándonos, en los casos concretos a analizar, únicamente aquellos que se llevaron a cabo dentro de ejidos municipales ubicados en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, distritos seleccionados con motivo de ser, no sólo los más representativos en términos de habitantes, sino también por el hecho de que la mayoría de la bibliografía a utilizar se posa sobre estas provincias argentinas.

En honor a la brevedad del presente escrito y con motivo del estado del proceso de elaboración del informe final, pero sin dejar de lado el objetivo final del mismo, es que pretendo hacer más las conclusiones categóricas dadas por Ramella y Galvan, quienes manifiestan que los presupuestos participativos constituyen uno de los instrumentos de participación ciudadana institucional que ha cobrado mayor notoriedad en las administraciones públicas locales argentinas.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> FONT Joan. 2003. *NUEVOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA*. Pág. 17.

<sup>9</sup> FONT Joan. 2003. Ob cit. Pág. 27.

<sup>10</sup> CARMONA Rodrigo y LÓPEZ ACOTTO Alejandro. 2018. *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Pág. 35.

<sup>11</sup> RAMELLA Sonia y GALVAN Facundo. 2013. *¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos*. Pág. 193.