

LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

por **Diego E. ECHEN**, Profesor Adjunto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, República Argentina, abogado asesor de la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, República Argentina y ex Secretario Legal y Técnico del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, República Argentina (2008-2016).

La temática relativa a la participación ciudadana que intentaremos abordar, no es una cuestión de moda o preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicancias sobre las políticas públicas. La misma constituye un canal fundamental a través y a partir del cual se sustenta la búsqueda de mayor transparencia, cercanía con la ciudadanía y su empoderamiento real.

Durante las últimas décadas se han desarrollado diversas experiencias de participación ciudadana. Con instrumentos y resultados diversos han sido muchas las administraciones que han intentado involucrar a los ciudadanos en el diseño y la ejecución de sus políticas públicas.

En el presente trabajo abordaremos algunas de esas experiencias, que entendemos exitosas, aludiendo a su desarrollo en Estados Unidos, Francia y Argentina, con particular referencia en el caso de esta última, a la Provincia de Santa Fe (Estado subnacional de la misma).

El análisis de dichas experiencias, pretendemos constituya un aporte que refleje la concreta aplicación del instituto como herramienta de transformación positiva del relacionamiento actual entre las administraciones y la ciudadanía, ineludible a nuestro entender en el marco de todo sistema democrático que en términos reales tenga por eje central el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, con inclusión, justicia, solidaridad e igualdad.

§ 1 – LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO ABIERTO

La participación ciudadana sustenta al gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas que giran en derredor del mismo, constituyendo la ciudadanía activa un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuando no es pura impostación, se convierte en un elemento de redistribución del poder, es decir, en un eje transversal a los tres

órganos de poder del Estado, situando al ciudadano tanto al inicio como al final del proceso político, es decir, en su comienzo mediante el voto, eligiendo a sus representantes, y al final del mismo ejerciendo tareas de control de la gestión e impidiendo desviaciones del mandato. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder.

En un mundo cada vez más complejo, las contribuciones de los ciudadanos son un recurso imprescindible para la formulación de políticas públicas. Una adecuada toma de decisiones requiere de los conocimientos, experiencias, opiniones y valores de los ciudadanos. La implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, de la aprobación y apoyo de los ciudadanos. Las libertades civiles son los cimientos que permiten a las personas participar sin miedo y disentir pacíficamente entre ellos y con el gobierno. Los derechos humanos básicos, entre ellos la libertad de expresión y de prensa, la libertad religiosa, la libertad de reunión y asociación, y el derecho a un juicio justo, son vitales para alimentar una cultura política en la que los ciudadanos deseen participar en el debate público y puedan hacerlo.

Es importante que la participación ciudadana se diseñe de forma correcta, cuente con recursos adecuados y nazca del deseo genuino de involucrar al público y de tener en cuenta sus aportaciones. Un cauce bien diseñado de participación ciudadana pueden promover un funcionamiento democrático más eficiente, legitimar al gobierno, implementar con éxito nuevas medidas y lograr nuevos resultados sociales¹.

La referida participación, claro está, ha de enmarcarse en la democracia como sistema de gobierno, la cual aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella implica un rediseño profundo del Estado.

En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de corte y gestión autoritaria, se requiere lo contrario. Para la instauración plena de la participación ciudadana, es preciso descentralizar, otorgar transparencia a los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar la participación ciudadana y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.

En la órbita de la Administración Pública, el modelo que favorece la participación de la ciudadanía es, sin dudas, el que se ha denominado de «administración cooperativa», que es aquel que se configura partiéndose de la premisa de que la Administración no es autosuficiente y requiere de la colaboración de otras

¹ A. NASER y G. CONCHA, « El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad », 2012, Santiago de Chile, CEPAL, *Documentos de Proyectos*, No.465 (LC/W.465).

administraciones y de la sociedad civil², oponiéndose al que se ha denominado de «administración imperativa», que es aquel que opera haciendo uso de potestades públicas y resuelve con carácter unilateral en un proceso jerárquico o en cascada.

En una sociedad moderna que atraviesa por una trama de situaciones y problemas cada vez mas complejos y multidimensionales, resulta medular la adopción del modelo cooperativo, abierto a la interacción con la ciudadanía, y en consecuencia, a la generación de soluciones construidas no solo para la misma -aspecto teleológico siempre proclamado en el marco de los sistemas democráticos, aun los burocráticos-, si no fundamentalmente a partir de su aporte y colaboración.

La ciudadanía, que puede haber sido descrita como administrativa³, pero que parece ser más una ciudadanía de acción pública a medida que se amplía su espectro, abarca todas las formas en que los ciudadanos son asociados con la toma de decisiones administrativas. Procesos políticos de democracia participativa o democracia directa que complementan los mecanismos de las democracias representativas. Esta forma de ejercicio de la ciudadanía, que tiene sus raíces contemporáneas en la participación de los usuarios en los servicios públicos o en la elaboración de opciones relacionadas con proyectos públicos, se ha renovado y enriquecido particularmente desde la década de 1970.

Hoy se ejerce principalmente a través de derechos específicos que gradualmente se han reconocido a los ciudadanos y que estos pueden hacer valer ante la administración pública. El derecho a la comunicación de documentos administrativos y el derecho a la motivación de decisiones administrativas desfavorables son dos ejemplos bien establecidos. El aumento de los procedimientos participativos ha contribuido enormemente a este movimiento en los últimos años. En tal sentido, la Carta del Medio Ambiente de Francia del año 2004⁴, ha previsto en su artículo 7° el derecho a la participación pública en todas las decisiones ambientales, la cual, incluso ha recibido reconocimiento constitucional. Los procedimientos que permiten la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas o en la dirección de los servicios públicos han experimentado un desarrollo significativo a nivel local, especialmente en Francia.

² J. BARNES, «Tres generaciones del procedimiento administrativo», pp. 77, 79 y 90, *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú* (Derecho PUCP), No. 67, 2011.

³ Ver en particular, para esta expresión, la tesis de G. DUMONT, bajo la dirección de J. CHEVALLIER, *La ciudadanía administrativa*, Universidad Panthéon Assas Paris 2, 2002, citada en el *Estudio Anual 2018 del Consejo de Estado de Francia*, «La ciudadanía. Ser (un) ciudadano hoy», p. 66.

⁴ La Ley No. 2005-205, del 1° de marzo de 2005, introduce en Francia la carta del medio ambiente y aprueba su inclusión en la Constitución. Esta carta, elaborada en 2004, enumera en diez artículos los derechos y deberes en materia de medio ambiente, cuyos principios generales, inspirados en la declaración política de Río de Janeiro, versan sobre precaución, acción preventiva, corrección, el que contamina paga y el de participación-información.

En Francia, estos procesos de consulta pública han proliferado y se han diversificado en los últimos años, hasta el punto de que es difícil proporcionar una lista estructurada, a pesar de algunos esfuerzos de simplificación que se han realizado. Entre las formas más notables, se halla el procedimiento para el debate público organizado por el Comité Nacional de Debate Público⁵ en el campo de los principales proyectos de desarrollo y equipamiento y el referéndum local de toma de decisiones abierto por el artículo 72-1 de la Constitución a todas las colectividades territoriales.

En dicho país, los procesos de consulta *ad hoc* también se han implementado de manera creciente, en respuesta a la necesidad percibida de legitimación de la acción pública. Las «Conferencias ciudadanas» que consisten en permitir que un panel de ciudadanos laicos discutan con expertos y opinen sobre opciones tecnológicas se han llevado adelante, con un éxito innegable, sobre temas de gran importancia. Los estados generales de la bioética, organizados antes de la revisión actual de las leyes de la bioética, también son una forma original de participación pública, una de cuyas particularidades es brindar una capacitación a las personas que participan en los debates. También debe mencionarse la consulta pública realizada antes de la votación para una república digital, así como los referendos *ad hoc* que pueden organizarse sobre temas que los justifican. El que se organizó en la primavera de 2016 en torno al proyecto del *aeropuerto de Notre Dame des Landes* demuestra la búsqueda de formas de consulta adaptadas a situaciones complejas y a las dificultades que es probable se presenten durante la implementación⁶.

En Argentina, el sistema democrático de proximidad y participativo, tiene, sin dudas, claro sustento constitucional. El artículo 42 de la Constitución Nacional, ha fijado una impronta con respecto a la participación pública en la gestión administrativa, imponiendo como mandato expreso al legislador la fijación de procedimientos administrativos de distinta índole para la concreción de esa participación a la que apunta. Aunque limitado a usuarios y consumidores en su texto, la inspiración del constituyente alude a la constitución de asociaciones y a la participación de éstas en procedimientos alternativos para la solución de conflictos. En tal sentido, en el año 2016 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el artículo 42 de la Carta Magna reconoce en materia de servicios públicos la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, al que corresponde prever el

⁵ Ley No. 2002-276 del 27 de febrero de 2002, relativa a la democracia de proximidad, citada en el *Estudio Anual 2018 del Consejo de Estado de Francia*, «La ciudadanía. Ser (un) ciudadano hoy», p. 67.

⁶ Consejo de Estado de Francia, *Estudio Anual 2018*, «La ciudadanía. Ser (un) ciudadano hoy», pp. 66 y 67, Dirección de la Información Legal y Administrativa, París, 2018.

mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso, habiendo asimismo puesto de manifiesto que, más allá de la atribución del legislador, este derecho a la participación resulta operativo⁷.

Tal como lo sostuviéramos oportunamente⁸, cabe tener presente que la implementación de elevados estándares de participación ciudadana se torna imperativa para la República Argentina, la cual ha asumido el compromiso de efectiva aplicación de los mismos en el plano internacional. En tal sentido, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009) - suscripta por la República Argentina-, impone a los Estados signatarios tal deber. Por otro lado, el denominado Código Iberoamericano de Buen Gobierno, también suscripto por nuestro país en el año 2006, establece reglas vinculadas a la gestión pública, entre las cuales se destaca el deber de los miembros del Poder Ejecutivo de fomentar la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas.

§ 2 – EL PROCEDIMIENTO PARTICIPATIVO DE ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS

Si bien, conforme se pusiera de manifiesto en los párrafos anteriores, existen múltiples mecanismos o instrumentos de participación ciudadana propios de las democracias semidirectas tales como, entre otros, las audiencias públicas, las consultas populares o referéndum, las iniciativas populares y los presupuestos participativos, entendemos de interés hacer referencia, en particular, al llamado «procedimiento participativo de elaboración de reglamentos».

Esta herramienta demanda su abordaje a partir del análisis, al menos sucinto, de la legislación imperante en los Estados Unidos, señora indudablemente en este tipo de mecanismos.

Así, en dicho país la participación pública es en principio obligatoria para el dictado de todo reglamento, con excepción de materias expresamente exceptuadas de dicho mecanismo por la Administrative Procedure Act {secciones 553(a) apartados (1) y (2)}, tales como: *reglamentos de ejecución o de delegación adjetiva (interpretative rules); *declaraciones generales de política pública; *reglamentos de organización administrativa, de procedimiento administrativo o práctica administrativa; *dominio público, préstamos, beneficios y contratos.

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo*, 18 de agosto de 2016, FLP 8399/2016/CS1.

⁸ D. ECHEN, « Democracia Deliberativa y Gobierno Digital », p. 168, *Revista Internacional de Gobierno Abierto*, 2018, Vol. 7, <http://ojs.imodev.org/index.php/RIGO>.

Como consecuencia de las extensas delegaciones que el Congreso confiere a las agencias independientes mediante las leyes que aprueba, se confeccionan y elaboran reglamentos y reglas de suma complejidad técnica y científica (salud pública, mercados financieros, seguridad alimentaria, defensa de la competencia, comercio interestatal, seguridad aérea, seguridad laboral, etc.), cuya solución o programa no están predeterminadas por la ley. De no menor discrecionalidad gozan las agencias para formular recomendaciones, fijar reglas interpretativas, hacer declaraciones o presentar programas políticos en el ámbito de sus respectivas competencias (reglas no vinculantes).

Con la expresión «procedimiento de elaboración» de reglas y normas (rulemaking procedures) se hace referencia, por tanto, a los procedimientos administrativos que han de seguirse para aprobar cada una de esas clases de «productos», esto es, normas jurídicas de carácter imperativo, de un lado, e instrumentos no vinculantes, de otro, no siempre de igual intensidad, extensión o complejidad, tanto a nivel federal como estatal⁹.

La ley establece sólo *condiciones mínimas* que las agencias deben cumplir, a fin de asegurar la oportunidad de participación del público en la formulación o revisión de regulaciones gubernamentales, así como la existencia de estándares mínimos para la revisión judicial posterior.

Cada agencia, en la conducción de procedimientos de este tipo, puede agregar otros recaudos adicionales; y además tiene la facultad de publicar una «Noticia previa sobre el Procedimiento participativo que se llevará a cabo posteriormente» (Advanced Notice of Proposed Rulemaking), cuando se desea confrontar la aceptación pública de una determinada propuesta, o solicitar ideas antes de iniciarlo.

La agencia podría no utilizar este procedimiento participativo, en supuestos en que de manera fundada considere que aquel resultará innecesario, impracticable o contrario al interés público; en ese caso, recae sobre la agencia la obligación de exponer -en el reglamento que dicte- las razones que motivaron esa decisión (Sección 553 “B” de A.P.A.).

La participación pública puede ser informal (informal rulemaking) o formal (formal rulemaking). En ambos casos, y en apretada síntesis, se debe publicar en el «Federal Register» un anuncio general acerca del procedimiento en cuestión, que debe contener determinados requisitos.¹⁰

⁹ J. BARNES, « El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado », en J. RODRÍGUEZ-ARANA y L. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (dir.), *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Comares S.L., Madrid, 2015.

¹⁰ Tales como: a) indicación de la época, lugar y naturaleza del procedimiento público, es decir, si será formal o informal; (b) mención de autoridad administrativa que propone el reglamento; (c) el texto, o sustancia del reglamento propuesto, o descripción de los temas involucrados en el mismo.

En el procedimiento informal, después de aquella publicación, la agencia otorgará a las personas interesadas la oportunidad de participar mediante comentarios escritos, puntos de vista, argumentos, según sea el caso. Y también la agencia podría convocar, si lo estima necesario, a una audiencia oral, a fin de que participen aquéllos que han expresado comentarios, siendo discrecional para la agencia admitir argumentos orales.

Por otro lado, en el procedimiento formal para la emisión de reglamentos, también llamado «*on the record rulemaking*» (basado en el expediente que se forma), deben cumplirse los requisitos de publicación anteriormente señalados (comunes al procedimiento formal y al informal), pero existen recaudos adicionales: el juez administrativo debe convocar de manera obligatoria a una audiencia pública, en la cual se producirá toda la prueba o evidencia, de modo típicamente adversarial, por todas las partes interesadas, incluso la Administración Pública (testigos, expertos, contra declaraciones, etc.), la cual podrá ser oral o escrita.

El reglamento que en definitiva se dicte, deberá estar basado en el expediente que se forme, en los hechos probados, en los testimonios, documentos, y en todo otro elemento solicitado y planteado durante el procedimiento.

El funcionario que presidió esa audiencia va a recomendar una decisión, o puede redactar un proyecto tentativo de reglamento (basado en la evidencia presentada), pero el texto definitivo será formulado por el funcionario superior de la agencia, texto que deberá contener *las conclusiones, las razones y fundamentos en cada una de las cuestiones de hecho y derecho que constan en el expediente, así como el texto apropiado del reglamento*¹¹.

§ 3 – OTRAS EXPERIENCIAS INNOVADORAS

Recientemente, *el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP)*¹² ha reconocido el dispositivo desarrollado por el municipio de Nanterre, denominado «ágora permanente», el cual tiene como prioridad la inclusión de todos los habitantes en torno a una plataforma de consulta en línea¹³, que también prevé la posibilidad de la concertación presencial. El mismo es un espacio de convergencia para el diálogo de y con la ciudadanía. Permite recibir contribuciones individuales y colectivas (reuniones de vecinos, grupos de habitantes, talleres en centros sociales) publicados por un portavoz. No es necesario tener una conexión a Internet, ni un dominio de los usos digitales.

¹¹ R. ALIANAK, « El procedimiento administrativo en el derecho comparado », pp. 13 a 15, *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, No. 462, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2017.

¹² Este observatorio es una red de más de 600 ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieren conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local para profundizar la misma en el gobierno de las ciudades.

¹³ <http://participez.nanterre.fr>.

Uno de los objetivos fundamentales del proyecto es apoyar la puesta en marcha de un movimiento de solidaridad entre los ejecutivos locales, mediante la creación de bienes comunes digitales, a través de herramientas de código abierto en que los cambios realizados por cada uno beneficien a la comunidad. El control también se puede realizar por los ciudadanos.

Por otro lado, también se propone:

- Recoger la opinión de los residentes sobre los proyectos de ciudad (urbanismo, políticas públicas)
- Permitir el seguimiento de las decisiones e interpelar a la administración y a los funcionarios electos durante la implementación de los proyectos.
- Permitir a los ciudadanos organizar de manera independiente su participación (contribuciones colectivas, kits de participación, propuestas de talleres de contribución)
- La convergencia de las aportaciones recogidas para hacerlas visibles.
- Innovar, combinando herramientas de encuentro digital y físico para lograr el mayor número de participantes.

El dispositivo «ágora permanente» permite lanzar campañas puntuales de concertación.

Cada campaña en la plataforma cuenta con una línea cronológica (TimeLineJS) asociada, para supervisar las etapas pasadas y futuras del proyecto, así como los tiempos de debate previstos. Cada debate tiene asociado un espacio de inteligencia colectiva basado en la tecnología DemocracyOS, herramienta de creación de consensos. Los términos del proceso de concertación (participación) se anuncian desde el principio.

Los ciudadanos tienen la oportunidad de ofrecer talleres de trabajo en la sede de su asociación, edificio, escuela o negocio en una agenda geolocalizada compartida.

Cada página de la campaña también tiene asociados recursos para una mejor comprensión de la concertación (documentos explicativos, artículos de prensa, las deliberaciones del Concejo Municipal, fichas de recursos etc.), kits de comunicación y de participación para poder organizar un debate propio (inspirado en las herramientas de colaboración del Consejo Nacional digital) y los podcasts de radio Ágora14, la *wikiradio* ciudadana de la ciudad, en relación con la consulta.

Las especificaciones de la plataforma que surgieron del diseño colaborativo de la misma se establecieron a raíz de un proceso de innovación abierta a lo largo de varios meses, que finalizó con un hackathon de dos días en asociación con el Consejo Nacional Digital y con DemocracyOS Francia.

Entre las campañas que se han llevado adelante a través de esta herramienta, podemos mencionar: a) El voto de las prioridades del

¹⁴ Véase <http://www.radioagora-nenterre.fr>.

plan de formación para los empleados y voluntarios de las asociaciones ; b) Tres consultas sobre el proyecto renovación urbana del Barrio del Parque ; c) La consulta previa para la rehabilitación de un sitio industrial, las fábricas de papel del Sena.

§ 4 – EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, REPÚBLICA ARGENTINA

En el marco del proceso de reforma y modernización del Estado, la provincia de Santa Fe, Estado subnacional de Argentina, ha apostado a partir de 2008 a la planificación estratégica, basada en la participación ciudadana, como elemento clave del proceso colectivo de concertación y elaboración de políticas públicas diseñadas desde el territorio. De este modo, la modernización del Estado en la provincia de Santa Fe, se sustenta en políticas de regionalización, descentralización y planificación estratégica participativa.

En primer lugar, la regionalización implica el diseño de políticas públicas integrales desde un enfoque territorial y de derechos; y constituye, además, una estrategia de reorganización del territorio en cinco regiones definidas por sus características socioculturales, económico productivas y físico ambientales. Las regiones son espacios de planificación, participación ciudadana y concertación que posibilitan la organización territorial necesaria para el desarrollo de los procesos de descentralización del Estado.

Esta última -la descentralización del Estado- permite transferir funciones a las regiones a partir de la creación de Centros Cívicos y dotar de mayores competencias a municipios y comunas equilibrando así las capacidades del Estado en todo el territorio provincial. Los Centros Cívicos materializan la presencia del Estado Provincial en cada una de las regiones y posibilitan una vinculación ágil y directa entre el gobierno provincial y la ciudadanía.

En cuanto a la planificación estratégica participativa, a través de la misma se promueve la construcción de un estado cercano y abierto, generando relaciones de proximidad y confianza con los actores de la sociedad civil y los gobiernos locales. La participación ciudadana como eje articulador en el diseño de políticas públicas permite la interacción entre una multiplicidad de actores con intereses, miradas, necesidades y prioridades diversas. En este sentido, el gobierno provincial convoca a actores públicos y privados a participar de espacios de diálogo e intercambio para proponer, elaborar y evaluar proyectos de alcance regional y provincial.

El producto principal de esta política de participación es el Plan Estratégico Provincial que, con una visión a largo plazo, contempla las diferentes realidades del extenso territorio provincial; y de manera abierta y dinámica, permite la revisión de los proyectos y la inclusión de propuestas innovadoras.

Cabe recordar que planes estratégicos participativos y planes de desarrollo comunitario permiten vincular a ciudadanos organizados o individuales en la planeación urbana y social de los territorios y se han multiplicado en Europa, Estados Unidos y América Latina, en particular en reestructuración urbanística.¹⁵

Uno de los principales dispositivos de participación ciudadana empleados en la Provincia de Santa Fe, es el de las denominadas Asambleas Ciudadanas¹⁶. Estas son un mecanismo de participación emblemático del Gobierno de la provincia de Santa Fe y su finalidad principal es la formulación, seguimiento, y evaluación colectiva del Plan Estratégico Provincial a partir del debate, la discusión y el acuerdo sobre las problemáticas del territorio y su proyección a largo plazo. En este sentido, constituyen el instrumento fundamental de la planificación estratégica que propicia el diálogo entre lo público y lo privado, y tiene el interés colectivo como meta.

Diseñadas para promover la participación ciudadana y la pluralidad de voces, son los espacios participativos con mayor nivel de convocatoria, en tanto reúnen a autoridades provinciales, municipales y comunales; representantes de organizaciones e instituciones de la sociedad civil; miembros del ámbito académico, empresarial y gremial, como así también a la ciudadanía en general. Las asambleas ciudadanas se realizan a escala provincial, en las cinco ciudades nodo de las regiones que se han conformado en el territorio santafesino: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto.

Desde 2008 al 2014 se realizaron ochenta (80) Asambleas Ciudadanas; y para cada ronda se diseñó una metodología de trabajo específica, que se corresponde con cada una de las etapas de planificación estratégica. En este sentido, los diseños metodológicos proponían una dinámica de trabajo flexible para la identificación de temas críticos y que orientaran la gestión gubernamental.

En la actualidad, a partir del camino recorrido, la participación ciudadana se consolida como una herramienta para el diseño y la planificación, reflejada en el Plan del Norte¹⁷ y el Plan A Toda

¹⁵ Los programas de empoderamiento de zonas en Estados Unidos, presentados por Marie-Hélène Bacqué pueden considerarse como una variante de esta forma de participación, así como los talleres públicos de urbanismo en Italia. Las agendas locales 21 que constituyen una herramienta modelo a escala internacional, representan igualmente una forma particular de planeación participativa. Guiadas por la idea de un desarrollo perdurable e inicialmente puesto en marcha a partir de una preocupación por el medioambiente, estos dispositivos tienden hoy en día a incluir de manera creciente una dimensión social y una dimensión económica. Generalmente visualizan la asociación de diferentes grupos de interés preocupados por el desarrollo perdurable y tienen un valor de planeación indicativa. Constituyen una de las formas más extendidas de democracia local en el mundo, particularmente desarrollada en países como Alemania o España.

¹⁶ Entre otros mecanismos, tales como las reuniones micro regionales, los foros de jóvenes y los foros de pueblos originarios.

¹⁷ El Plan del Norte es una iniciativa del Gobierno de la Provincia de Santa Fe que busca dar un salto cualitativo en la transformación del norte provincial, intensificando la presencia del Estado en los departamentos Vera, 9 de Julio y General Obligado, a fin de

Costa¹⁸, iniciativas de planificación y desarrollo local cercanas al territorio y con un horizonte temporal a mediano plazo. Esta nueva construcción se caracteriza sobre todo por el ejercicio del *consenso y de la co-decisión* a partir de los espacios de participación ciudadana, dando lugar a los ciudadanos, a las instituciones y a los gobiernos locales para que puedan *incidir* de manera efectiva en las decisiones del poder ejecutivo.

Esta innovadora fase de la participación ciudadana *renueva y refuerza el compromiso* de la sociedad civil y de los principales actores territoriales en la definición, priorización e implementación de políticas, proyectos y acciones en el territorio junto a los representantes del Estado.

§ 5 – COLOFÓN

La participación ciudadana constituye un elemento clave en el marco del paradigma de democracia de proximidad, en el que la sociedad civil debe detentar y utilizar en forma efectiva canales específicos de interacción con los servidores públicos en aras de la concertación, elaboración, desarrollo y fiscalización de las políticas públicas.

Dicha participación social ha de ser transversal a toda la Administración Pública, sobre la base de un modelo servicial, antagónico al burocrático, en el que se potencie la planificación y ejecución de políticas estatales a mediano y largo plazo a partir de procesos colectivos y colaborativos, los que, por otro lado, resultan ineludibles en las sociedades modernas complejas para otorgar sustentabilidad y verdadera legitimidad al accionar del Estado.

Entendemos, siguiendo a Habermas, que la política moderna no puede reducirse a la lógica del poder, *so* riesgo de una creciente crisis de legitimidad y una pérdida de sentido y de interés especialmente para los jóvenes¹⁹.

reducir las brechas territoriales, sociales y económico-productivas resultado de un modelo de desarrollo que a lo largo de más de 150 años se ha inclinado a favor del centro-sur provincial. Este proceso de reparación histórica se formula bajo una perspectiva estratégica e integral, pero además con compromisos ejecutivos concretos que se materializan en la implementación de políticas y la realización de obras claves para la transformación social y económico-productiva para el período 2016-2019.

¹⁸ Con el objetivo de contribuir a un desarrollo integral y equilibrado de todo el territorio provincial y favorecer el bienestar de todos sus habitantes, a través del Decreto 4200/2016 el Gobierno de Santa Fe ha emprendido la puesta en marcha de "A toda Costa": un plan de desarrollo sustentable para los Departamentos Garay y San Javier a concretarse durante el periodo 2017-2019, como primera etapa de implementación. Entendido como una herramienta para la promoción y el desarrollo en lo productivo, económico, social y ambiental, el programa comprenderá intervenciones orientadas a lograr un corredor turístico y productivo, con desarrollo sustentable, que reconozca su identidad y promueva su cultura con crecimiento sostenible. Instituciones sociales, representantes de los sectores empresario-productivos, autoridades locales, departamentales, provinciales, ciudadanos y ciudadanas de la región serán invitados a participar y apropiarse de A toda costa, desde su formulación, durante su aplicación y para su evaluación, unificando esfuerzos e impulsándolo colectivamente.

¹⁹ J. HABERMAS, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Ed. Planeta- Agostini, Barcelona, 1994.

En la medida que el derecho confiere forma jurídica y obligatoriedad al poder, requiere incorporar la dimensión normativa y ésta no puede provenir de las élites burocráticas regidas por la lógica del poder, sino de la sociedad civil, de la ciudadanía de la acción pública, la cual ha de manifestarse a través de su participación en los asuntos de interés común, con compromiso y apego al valor solidaridad, por conducto de los diversos canales que el propio Estado debe poner a su disposición y que esta debe demandar al mismo en forma activa en el marco de un sistema democrático abierto y con cercanía real a dicha ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

ALIANAK, Raquel C., « El procedimiento administrativo en el derecho comparado », *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, No. 462, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2017.

BARNES, Javier, « Tres generaciones del procedimiento administrativo », pp. 77, 79 y 90, *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Derecho PUCP)*, No. 67, 2011.

BARNES, Javier, « El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado », en J. RODRÍGUEZ-ARANA y L. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (dir.), *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Comares S.L., Madrid, 2015.

CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA, *Estudio Anual 2018*, « La ciudadanía. Ser (un) ciudadano hoy », Dirección de la Información Legal y Administrativa, París, 2018.

ECHEN, Diego, « Democracia Deliberativa y Gobierno Digital », *Revista Internacional de Gobierno Abierto*, 2018, Vol. 7:
<http://ojs.imodev.org/index.php/RIGO>.

HABERMAS, Jürgen, *Conciencia moral y acción comunicativa*, Ed. Planeta-Agostini, Barcelona, 1994.

NASER, Alejandra y CONCHA, Gastón, « El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad », 2012, Santiago de Chile, CEPAL, Documentos de Proyectos No.465 (LC/W.465).

