

ESTUDIOS

La participación ciudadana en la Administración Pública

Por Rey Vázquez, Luis Eduardo

SUMARIO: I. Introducción.— II. La nueva relación Estado-sociedad.— III. Conclusión.— IV. Bibliografía

[\(*\)](#)

I. Introducción

Una exigencia de estos tiempos es una mayor participación de los ciudadanos en la Administración Pública. Recientemente, los profesores españoles Rivero Ysern y Rodríguez-Arana y han enfatizado el punto, sosteniendo, en referencia a la participación ciudadana, que "...para la transformación del Estado, de la Administración y del ordenamiento jurídico, la participación ciudadana es fundamental. Sin participación ciudadana no hay reforma democrática, todo lo más ilusiones o quimeras..."[\(1\)](#).

Se ha señalado también que "la reforma del Estado actual hace necesario colocar en el centro de la actividad pública la preocupación por las personas, por sus derechos, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, o sus ilusiones en un contexto de servicio objetivo al interés general", dejando atrás el modelo de Estado intervencionista que acabó por ser un fin en sí mismo, como el gasto público y la burocracia. "Hoy más que nunca hay que recordar que el Estado es de la gente, la burocracia es de la gente y que los intereses generales deben definirse con la activa participación de la gente"[\(2\)](#).

Justamente, en esta oportunidad quisiera efectuar un diagnóstico con base en un caso real acontecido en el derecho argentino en el pasado reciente, para evaluar uno de los cauces formales de participación ciudadana, como es la audiencia pública, y así determinar su idoneidad o no frente a decisiones estatales adoptadas en el marco del proceso de renegociación de contratos luego de una situación de crisis económica, así como a modificaciones tarifarias de servicios públicos, para ver si ha promovido una efectiva participación de la ciudadanía.

Anticipando mis reservas respecto de la referenciada modalidad participativa, abordaré seguidamente el análisis de una novedosa modalidad de participación ciudadana de tipo orgánica, que fuera por mi anticipada en unas Jornadas Iberoamericanas [\(3\)](#), que se muestra como otro de los cauces posibles, a partir de la disposición transitoria primera (DTP) de la Constitución de la Provincia de Corrientes (reformada en el año 2007), en la cual se previó la formulación de un Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social con miras a lograr una mayor gobernabilidad, ofreciendo a la ciudadanía un mejor porvenir [\(4\)](#).

En su inciso 1, señala que el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social "...es la formulación institucional de las coincidencias alcanzadas para

la elaboración de políticas de Estado, con el propósito de sostenerlas en el tiempo como denominador común para obtener el crecimiento económico, erradicar la pobreza y lograr la inclusión social, en consonancia con los objetivos de desarrollo del milenio, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas y adaptados a la realidad provincial". El mandato enuncia, además, al desarrollo sustentable económico y social como objetivo de la acción plural coordinada, donde el Estado es orientador e impone la necesidad de crear un sistema adecuado de planificación en la estructura de éste.

Luego, en el inciso 5 de la señalada disposición transitoria primera, prescribe que el Estado provincial ejecuta la planificación a través del Sistema Provincial de Planificación —SPP— (ley 5880 y su modificatoria, la ley 6061), que cuenta con un Órgano Ejecutivo y un Órgano Asesor Colegiado. El inc. 6º determina que es función del Órgano Ejecutivo formular programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas a través de una matriz de planificación; por su parte, el inciso 7 determina que el Órgano Asesor Colegiado se integra sobre la base de vínculos entre actores estratégicos de los municipios, los sectores productivos, académicos y científicos y las organizaciones civiles afines al objetivo. Su función es de consulta y asesoramiento, con competencia para sugerir líneas de acción sectoriales y globales.

Asimismo, el inc. 8º de la misma disposición transitoria expresa que la instancia de participación ciudadana en todo el territorio provincial se debe dar por medio del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (CCEDS) (ley 5960, dec. 143/2011), que se constituye como organismo asesor del SPP. Su composición debe contemplar la integración de todas las regiones territoriales de la provincia y estará conformado por representantes del Poder Ejecutivo provincial, de los municipios, de las entidades civiles que nucleen a los sectores de la producción, economía, turismo, comunicación social, cultura, comercio y trabajo, de la comunidad académica en todas sus expresiones y de los legisladores de ambas Cámaras en igualdad de representatividad.

II. La nueva relación Estado-sociedad

Con la denominación del acápite, pretendo enmarcar un fenómeno global de los últimos tiempos, consistente en un mayor acercamiento de la sociedad civil, integrada por diversas organizaciones no gubernamentales, a la conformación de las decisiones relevantes que pudieran adoptar las Administraciones Públicas en sus distintos niveles (5). "Se pretende de esta forma —se ha dicho— entender que la participación sirve al objetivo de salir al paso de la crisis de la legitimación del poder basada únicamente en la representación parlamentaria y dar un nuevo contenido a la funcionalidad de la soberanía popular, principalmente mediante la multiplicación del número de centros de decisión pública en los que se incorpore la voluntad social..."(6). Y en punto a la participación en el procedimiento de elaboración de reglamentos por parte de las agencias regulatorias (7), se ha sostenido que tiende a dotar de legitimidad democrática a normas dictadas por quienes no han sido elegidos por el voto popular (8).

Dicho fenómeno, en numerosos casos, no pasa de ser una aspiración de los ciudadanos y de organizaciones del sector privado, no siempre acompañada de la iniciativa estatal, ni tampoco plasmada positivamente en normas jurídicas.

Pero antes de adentrarme en su análisis, quisiera efectuar una somera reseña acerca de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que últimamente se han

venido postulando, para luego sostener que el escogido por el constituyente provincial correntino, consistente en un modo de "participación orgánica" en un "órgano colegiado de carácter consultivo", ha sido el más idóneo para el cometido.

1. Acerca de los modos de participación ciudadana

En doctrina se ha señalado que "...En los últimos tiempos del Estado de bienestar y en los primeros años de la globalización se ha producido el incremento de la presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones por medio de la participación. Hasta el punto de asumirse que la determinación y búsqueda del interés general no es exclusiva de los poderes públicos, sino que también corresponde hacerlo a lo que se ha llamado la 'sociedad civil' y las organizaciones en que se vertebra aquélla y en las que se socializan las personas..."[\(9\)](#).

La Constitución provincial correntina consagra, en su artículo 48 (de modo similar al art. 42 de la Constitución Nacional), el derecho de los usuarios y consumidores a la participación, expresando que la legislación deberá prever el mecanismo de audiencias públicas, imponiendo, asimismo, la necesaria inclusión de los usuarios y de los municipios en los organismos de control y en la confección y modificación de los marcos regulatorios.

En tal sentido, enseñaba el profesor Comadira [\(10\)](#) en un excelente artículo que "...se puede señalar que el administrado, considerado siempre como un colaborador de la autoridad administrativa, puede tomar parte en el ejercicio de la función administrativa, actuando de diversos modos durante el procedimiento administrativo que conduce a la emisión del acto, entendido éste en sentido lato, pero sin incorporarse a la estructura administrativa, o bien puede hacerlo insertándose en ésta de forma circunstancial o permanente. La primera se ha dado en llamar procedimental; la segunda orgánica..."[\(11\)](#).

En efecto, el mecanismo de participación ciudadana puede traducirse en la necesidad de que, o bien el Estado convoque a algún mecanismo de participación procedimental, previa a la emisión del acto administrativo o reglamento, o a la sanción de una norma legal, como la audiencia pública o el documento de consulta, o bien puede incorporar a representantes de ciudadanos —usuarios y consumidores—, organizaciones no gubernamentales, empresariales o gremiales, y municipios, entre otras, al seno de un órgano incrustado en la organización administrativa —en el caso provincial—, sea con competencias decisorias vinculantes o bien con carácter de asesoramiento (consultivas) no vinculantes [\(12\)](#).

Analizaré separadamente ambos mecanismos de participación [\(13\)](#).

a) Participación procedimental

Respecto de la primera modalidad, los modos más conocidos son la audiencia pública y el documento de consulta. Sin embargo, así como la audiencia pública fue un mecanismo idóneo de participación en el contexto del proceso de renegociación contractual, se ha considerado —en posición a la que adhiero [\(14\)](#)— que no resulta apto para discutir aspectos exclusivamente tarifarios, habida cuenta de que existen otros mecanismos más plausibles para ello [\(15\)](#).

Una de las razones por las cuales se considera no idónea a la audiencia pública para discutir aspectos tarifarios complejos es que se requiere de una cierta calificación en el orador que dé cuenta de su cabal conocimiento de la materia discutida [\(16\)](#).

En casos anteriores, la jurisprudencia ha seguido igual temperamento, al considerar que "El art. 42 de la Constitución Nacional no parecería haber instituido a la audiencia pública como el procedimiento insoslayable en la materia, sino, antes bien, de la lectura de su texto surgiría que lo importante y trascendente a estos fines es la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control"[\(17\)](#).

Y agregó el fallo citado que "...Ante la inexistencia de un régimen legal formal que regule en forma específica esta materia, no se desprendería la posibilidad de que la actora esté en condiciones de invocar un derecho que surja de una preceptiva de rango legal formal. Más bien lo que surge del texto constitucional sería la necesidad de una modalidad de 'participación' que podría reclamarse a las autoridades, que en el caso, y con sustento constitucional, la demandada optó por una de las formas hasta ahora conocidas: el 'documento de consulta'..."[\(18\)](#).

b) Participación orgánica

En razón de las dificultades que presenta la participación procedimental, considero que la participación orgánica se revela como un mecanismo más apto, al menos con carácter general, para dar cuenta de una real participación de la sociedad civil en la toma de ciertas decisiones gubernamentales.

En el caso que he escogido para el análisis, se origina en un pacto forjado en una provincia argentina como la de Corrientes, integrante de un Estado federal, plasmado en la Constitución provincial reformada en el año 2007, y en cuyo marco se diera nacimiento al denominado Plan Estratégico Participativo (PEP 2021).

2. Uno de los canales de participación. Las audiencias públicas

a) Las audiencias públicas en el contexto de la renegociación contractual

Centrándome a lo acontecido con el caso argentino en el marco del procedimiento de renegociación contractual de servicios públicos luego de la crisis económica de los años 2001/2002, postularé que la audiencia pública se mostró como un mecanismo idóneo para tal cometido, aun cuando no lo fuera para discutir aspectos exclusivamente tarifarios. Ello asumiendo que el derecho a la participación ciudadana es un derecho humano fundamental, inherente al sistema democrático y republicano [\(19\)](#).

La jurisprudencia argentina ha señalado en el precedente "Youssefian"[\(20\)](#) que "...La audiencia pública constituye uno de los cauces posibles para el ejercicio de los derechos contemplados en el art. 42 de la Constitución Nacional. Ello pues, la realización de dicha audiencia no sólo importa una garantía de razonabilidad para el usuario y un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos, un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, una garantía de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder, sino que resulta una vía con la que pueden contar aquél para ejercer su derecho de participación, en los términos previstos en la citada norma constitucional, antes de una decisión trascendente".

b) Antecedentes del caso argentino

Haciendo una breve reseña de los acontecimientos, la sanción de la ley 25-561 (enero de 2002) significó el abandono de la paridad peso-dólar, lo que determinó un cambio de las reglas de juego en mira de las cuales se otorgaron las concesiones y licencias de los principales servicios públicos nacionales y provinciales, pensados para funcionar en un contexto de estabilidad monetaria, ajustables en función de un índice conforme al sistema denominado "*price cap*" o "precio tope".

A pesar de ello, se estableció en su art. 10 que tal modificación en ningún caso autorizaba a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones. Y en el título VI, denominado "De la protección de usuarios y consumidores", facultó al Poder Ejecutivo nacional a regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica y oligopólica (art. 13).

Hasta allí, la eventual modificación tarifaria sería el tramo final del proceso de renegociación, dictando diversas normas que así lo abonaban (21), y que impuso a los organismos nacionales, incluyendo a los organismos de regulación y control, el deber de abstenerse de adoptar cualquier decisión o ejecutar acciones que afectasen directa o indirectamente los precios y tarifas de los servicios públicos sometidos a su ámbito de competencia, haciendo observar el cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 8º y 10 de la ley 25.561 (art. 1º).

No obstante, en el camino se sucedieron distintas normas. Así, por ejemplo, el Ministerio de Economía dictó la res. 487/2002 (22), mediante la cual se exceptuó a Ente Nacional Regulador de la Electricidad y al Ente Nacional Regulador del Gas de las restricciones previstas en la res. 38/2002 del Ministerio de Economía, a fin de llevar a cabo los procesos de modificación de tarifas de acuerdo con lo establecido en los arts. 46 de la ley 24.065 y 46 de la ley 24.076.

Al mes siguiente, mediante res. 576/2002 (23), se aprobó el "Reglamento del Procedimiento de Documento de Consulta" —Anexo I— que resultaría de aplicación en aquellos casos que determinase el Ministerio de Economía, en función del avance del proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos dispuesto por la ley 25.561 y el dec. 293/2002.

A pesar de ello, el Poder Ejecutivo nacional convocó a audiencias públicas con el objeto de discutir aumentos tarifarios, aun con el proceso de renegociación inconcluso, lo que motivó distintas acciones judiciales tendientes a lograr la suspensión de dichas audiencias, siendo destacable la promovida por la Unión de Usuarios y Consumidores (24), donde, luego de reconocerle legitimación, la Sra. juez dispuso la suspensión de ellas, por los siguientes fundamentos:

a) Porque la realización de convocatoria a audiencias públicas sólo parece justificada en las fases finales del procedimiento de renegociación de los contratos de servicios públicos, con el objetivo de discutir íntegramente las propuestas globales de la renegociación y no con la única finalidad de analizar las solicitudes de recomposición tarifaria de urgencia presentadas por las empresas concesionarias y licenciatarias que participaban en el proceso de renegociación dispuesto por la ley 25.561; b) porque no parecía factible separar las solicitudes de recomposición tarifaria del resto de las materias que debían ser analizadas en el marco de la renegociación integral de los contratos de prestación de servicios, tales como la calidad de ellos o los planes de

inversión, los niveles de endeudamiento, la rentabilidad de las empresas en los períodos precedentes y sus utilidades, etc., pues todos habían sido establecidos en el art. 9º —ley 25.561—, como criterios que debían presidir el proceso; c) porque los llamados a audiencias públicas no se ajustaron a los marcos regulatorios (particularmente del gas y de la electricidad), en tanto omitieron contemplar la necesaria participación de los entes de control, recaudo previsto como previo al dictado de resoluciones relativas a los cuadros tarifarios o a materias que incidan sobre los derechos de usuarios y consumidores; d) porque la realización de una audiencia pública no sólo comportaba una garantía de razonabilidad para el usuario y un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos, sino, asimismo, un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, una garantía de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder.

Con posterioridad, ante una nueva tentativa de aumento tarifario por parte del ENRE y el ENARGAS (25), merced a nuevos llamados a audiencias públicas, la misma juez, en la misma causa (26), ante un pedido ampliatorio de la parte actora, dispuso la suspensión de las audiencias, puntualizando que a) la sola circunstancia de que sean los Entes Reguladores de Electricidad y Gas los convocantes de las nuevas audiencias públicas no modificaba la circunstancia de haber sido convocadas exclusivamente para llevar a cabo los procesos de modificación tarifaria, razón por la cual la participación de los entes, si bien es un requisito necesario, no resultaba suficiente; b) la convocatoria a audiencias públicas realizada por los entes reguladores contradecía las previsiones de la Ley de Emergencia 25.561, los criterios que debían presidir el proceso contemplados en el art. 9º, ley 25.561, y las disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo que establecieron los procedimientos que necesariamente debían tener lugar en el proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos.

Los intentos de incrementar las tarifas al margen del proceso de renegociación continuaron con el dictado del dec. 2437/2002 (27), en virtud del cual se dispuso la "readecuación, en forma transitoria, de las tarifas de los servicios públicos de gas y energía eléctrica".

Esta norma motivó nuevas presentaciones judiciales, esta vez encabezadas por los Defensores del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (28) y de la Nación (29), respectivamente, siendo acogidas favorablemente por la justicia, en punto a lograr la suspensión cautelar de los efectos del referido decreto.

En líneas generales, se fundamentaron las decisiones en que los usuarios de los servicios públicos se vieron privados no sólo del derecho que les confiere el art. 42 de la Constitución Nacional, sino también de la realización previa de las audiencias públicas previstas por los marcos regulatorios de los servicios de transporte y distribución de gas y energía eléctrica, en el marco de la ley 24.076, ni se cumplimentó el procedimiento de renegociación del contrato previsto en la ley de Emergencia 25.561.

Pero como una suerte de idas y venidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, reincidió el primero con su postura mediante el decreto de necesidad y urgencia 120/2003 (30), mediante el cual se estableció que el Poder Ejecutivo Nacional podría, en forma transitoria y hasta que concluyera el proceso de renegociación de los contratos de las concesiones y licencias de servicios públicos previsto en los arts. 8º y 9º de la ley 25.561, disponer revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias para dichos contratos, a fin de garantizar a los usuarios la continuidad, seguridad y calidad de las prestaciones.

En el marco del referido decreto de necesidad y urgencia, se dictó el dec. 146/2003 [\(31\)](#), en virtud del cual se readecuaron en forma transitoria las tarifas de los servicios públicos de gas y energía eléctrica, las que quedaban comprendidas en el proceso de renegociación dispuesto por la ley 25.561.

Ante nuevas presentaciones judiciales —en el caso, de la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires—, la justicia volvió a pronunciarse, esta vez no respecto de la suspensión de los aumentos [\(32\)](#), sino ordenando que el Poder Ejecutivo nacional informe hasta que se celebre la audiencia pública sobre los siguientes aspectos: a) Nivel de cumplimiento por parte de las concesionarias respecto de las obligaciones a su cargo y de la calidad del servicio. b) Términos de la propuesta empresarial formulada, estado de avance de la renegociación y modificaciones consensuadas a esa fecha.

En otra acción, promovida por ocho asociaciones de consumidores contra los decs. 120/2003 y 146/2003, la juez federal Claudia Rodríguez Vidal dictó en fecha 25/2/2003 una medida cautelar que congeló los incrementos en los servicios de gas y electricidad —de un 7% y un 9% en promedio, respectivamente— que el gobierno había aplicado a través de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) [\(33\)](#).

c) La ley 25.790 y la posibilidad de sellar acuerdos parciales

Luego de otra serie de medidas del Poder Ejecutivo, nuevamente suspendidas judicialmente, finalmente se sancionó la ley 25.790, que habilitó la posibilidad de sellar acuerdos parciales sin sujeción al marco regulatorio, sin perjuicio de la prosecución del procedimiento renegociador hasta la instancia final donde se lograre el acuerdo integral.

Con ese acuerdo integral, era posible que —entre otros aspectos— se resolviera un incremento tarifario retroactivo, lo que ha ocurrido y recibió aval jurisprudencial, en ocasión de rechazarse una acción promovida por una unión de usuarios y consumidores donde planteara la inconstitucionalidad de la cláusula 4.1 del anexo I del dec. 1957/2006 y de los arts. 2º, 3º y 4º de la res. ENRE 51/2007 que autorizaron el aumento del servicio de provisión de energía eléctrica con carácter retroactivo [\(34\)](#), revocando para ello lo decidido por el juez de primera instancia.

Los argumentos centrales pueden sintetizarse del siguiente modo:

1) El aumento tarifario establecido en el marco del proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos está justificado, pues, en la especie, no existía una consolidación de derechos, en la medida en que la ley 25.561 suspendió en un régimen de emergencia la aplicación en bloque del sistema marco de la ley 24.240 y el régimen tarifario que quedó congelado, equivaliendo un peso a un dólar, hasta tanto se tratara mediante la UNIREN la renegociación de los contratos; por ende, no puede hablarse de afectación de derechos adquiridos cuando fueron fijados oportunamente en la negociación entre el Estado y la concesionaria, ad referendum del Poder Ejecutivo nacional y luego del cumplimiento del proceso debido, habiéndose efectuado la audiencia pública, por lo que la fijación de la tarifa en forma retroactiva está justificada y no resulta contraria a derecho [\(35\)](#).

2) Para que resulte aplicable el efecto liberatorio del pago es necesario que las tarifas hayan sido regularmente establecidas de conformidad con las previsiones de las leyes reguladoras del servicio, y en el caso, del examen de los preceptos de las leyes 25.561, 25.790 y 25.792, así como de las disposiciones reglamentarias dictadas a consecuencia de ellas, y de los términos del proceso de renegociación, resulta que desde el inicio de

ese proceso las tarifas entonces vigentes quedaron congeladas y sujetas a revisión, y hasta que el proceso de renegociación no estuviera concluido, la empresa distribuidora no tenía facultades para reclamar el pago de tarifas mayores, ni para formular reservas al tiempo de recibir los pagos de parte de los usuarios [\(36\)](#).

3) Lo decidido fue producto de circunstancias completamente excepcionales y fundadas en la preexistencia de una ley que declaró el estado de emergencia económica y sujetó a las tarifas vigentes desde enero de 2002 a un proceso de renegociación general, que tuvo carácter público y fue cumplido con la intervención del Congreso y de los usuarios; además, en la especie no se produjo prueba alguna tendiente a acreditar que los cargos retroactivamente facturados se hayan extendido por un lapso exagerado, considerando el momento de celebración del acta acuerdo en la que se instrumentó la renegociación, ni que las tarifas así fijadas resultaron irrazonables o confiscatorias, teniendo en cuenta el costo total de la energía consumida y el incremento de los costos de prestación [\(37\)](#).

d) La audiencia pública frente a modificaciones tarifarias

Así como la audiencia pública fue un mecanismo idóneo de participación en el contexto del proceso de renegociación contractual, se ha considerado [\(38\)](#) —en posición a la que adhiero— que no resulta apto para discutir aspectos exclusivamente tarifarios [\(39\)](#), habida cuenta de que existen diversos mecanismos de participación, algunos quizás más plausibles para ello.

En tal sentido, ha dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que "La audiencia pública no es, en modo alguno, una obligación emergente del art. 42 de la Constitución Nacional, sino tan sólo una de las formas posibles de participación de los usuarios y consumidores, forma cuya elección le corresponde a la Administración [\(40\)](#). En el caso de las renegociaciones de los contratos de concesión de servicios públicos, por ejemplo, (la audiencia pública) se ha revelado como un elemento ineficaz para conocer realmente la opinión de los usuarios y para atender sus sugerencias y expectativas (conf. Dict. 234:325)" [\(41\)](#).

También ha dicho el alto organismo asesor [\(42\)](#) en ocasión de evaluar la nueva versión de los Reglamentos de Licencia para Servicios de Telecomunicaciones, Nacional de Interconexión, en el marco de la desregulación telefónica, y concluir que se ajusta en lo esencial a los principios sentados en el artículo 42 de la Constitución Nacional y en las Leyes de Defensa de la Competencia y de Defensa del Consumidor, lo siguiente: "...Como no se ha cumplido aún con la manda constitucional de legislar los medios de efectivización del derecho de participación e información de los usuarios, aquéllos permanecen sustentados en una norma de carácter programático. La operatividad de esos derechos se difiere a cualquier medio previamente contemplado por alguna norma del bloque de legalidad... De este bloque se desprenden dos procedimientos constitucionalmente válidos de participación colectiva, previos al dictado de los reglamentos del servicio telefónico: la audiencia pública y el documento de consulta. El Estado ha optado por el segundo, opción cuya conveniencia pertenece a la zona de reserva de la Administración, y, por lo tanto, es materia no justiciable".

Agregó luego que "...Imputarle a la audiencia pública el carácter de elemento inexorable de legalidad a los fines del cumplimiento de los derechos del art. 42 de la Constitución Nacional, implicaría una judiciabilidad exorbitante, toda vez que el órgano judicial no tiene facultades de co-legislar. La determinación del mecanismo más idóneo para la

participación de los usuarios corresponde a las competencias exclusivas y excluyentes de la Administración" [\(43\)](#).

Expresó más adelante que "...El art. 42 de la Constitución Nacional reviste un carácter programático, ya que se limita a prescribir las conductas que el Estado deberá seguir para hacer efectivos los derechos por ella consagrados; o, en otras palabras, para hacer operativa la norma. Tal conclusión se desprende de expresiones tales como 'las autoridades proveerán'; o bien, 'la legislación establecerá'... A la luz de la letra del art. 43 de la Constitución Nacional, los derechos del usuario y del consumidor, los derechos colectivos, poseen carácter programático...', sosteniendo finalmente que '...Si bien se le ha atribuido al procedimiento de audiencia pública el carácter de panacea, la experiencia ha demostrado que generalmente no ha cumplido con las expectativas que la misma doctrina y parte de la jurisprudencia le atribuían...''.

Sobre el punto, afirma Cassagne [\(44\)](#) que debe partirse del sistema constitucional argentino que "adopta la forma representativa de gobierno (art. 1º, CN), lo que implica excluir, en principio, es decir, salvo los supuestos previstos en la Constitución (v.gr., iniciativa popular —art. 39, CN— y consulta popular vinculante —art. 40, primer punto, CN.—), el sistema directo de participación pública en las decisiones estatales (legislativas o administrativas). De otro modo, carecería de sentido el precepto constitucional que consagra una terminante y expresa interdicción al prescribir que 'el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución' (art. 22, CN)" [\(45\)](#).

Aun asumiendo que el derecho a la participación es operativo y conveniente, no existe una sola sino diversas alternativas de participación ciudadana, y la elección de alguna de las posibles variantes compete exclusivamente a las autoridades políticas, no pudiendo el Poder Judicial exigir que se implemente una en particular [\(46\)](#).

Existen diversos modos de participación, uno de los cuales es la audiencia pública, no siendo ésta el medio más adecuada para discutir aspectos tarifarios por la complejidad que entraña, y requiere de una cierta calificación en el orador que dé cuenta de su cabal conocimiento de la materia discutida.

Jurisprudencia reciente ha agregado, además, que no obstante los loables fines que pudieron llevar a prever el procedimiento de audiencia pública en ciertos regímenes legales, que "...En correspondencia con dichos objetivos debe asegurarse esta participación en condiciones adecuadas a fin de que las personas intervinientes resulten sujetos calificados con pleno conocimiento de las circunstancias debatidas y el objeto de la decisión puesta a su consideración" [\(47\)](#). En otras palabras, el debate en el marco de la audiencia pública debe contar como protagonistas a sujetos calificados.

En casos anteriores, la jurisprudencia ha seguido igual temperamento, al considerar que "El art. 42 de la Constitución Nacional no parecería haber instituido a la audiencia pública como el procedimiento insoslayable en la materia, sino, antes bien, de la lectura de su texto surgiría que lo importante y trascendente a estos fines es la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control" [\(48\)](#).

Y agregó el fallo citado que "...Ante la inexistencia de un régimen legal formal que regule en forma específica esta materia, no se desprendería la posibilidad de que la actora esté en condiciones de invocar un derecho que surja de una preceptiva de rango legal formal. Más bien lo que surge del texto constitucional sería la necesidad de una

modalidad de 'participación' que podría reclamarse a las autoridades, que en el caso, y con sustento constitucional, la demandada optó por una de las formas hasta ahora conocidas: el 'documento de consulta'..."(49).

Resulta pertinente la cita del caso que antecede, así como la doctrina anglosajona y norteamericana en que se apoya como base para respaldar la inconveniencia —e inhabilidad— de la audiencia pública para erigirse en la panacea de la participación ciudadana, que, habida cuenta de la filiación con tales ordenamientos del *common law* que posee el instituto en la toma de decisiones, ni allí ni aquí resulta uniforme ni presenta una sola variante posible (50).

Por lo aquí expuesto, considero que existe un abanico de opciones participativas, siendo una de ellas la audiencia pública, aunque podrían utilizarse otras, como ser el documento de consulta, y desde la perspectiva de la participación orgánica (51), podría utilizarse la inserción de uno o más representantes de usuarios en el seno de los organismos de control de los servicios públicos, conforme he analizado en una comunicación reciente (52).

3. Un caso de participación orgánica: el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social y su correlativo Plan Estratégico Participativo de la Provincia (PEP 2021)

En razón de las dificultades que presenta la participación procedimental, considero que la participación orgánica se revela como un mecanismo posible y quizás más apto para dar cuenta de una real participación de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales (53).

Tal ha sido, justamente, el que ha escogido la provincia de Corrientes para la puesta en marcha del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social, a través del denominado Sistema Provincial de Planificación (SPP) —ley 5880 y su modificatoria 6061; dec. regl.o 3033/2011— (54).

EL Sistema Provincial de Planificación (SPP), según lo establecido en el art. 3º de la ley 6061, cuenta con un Órgano Ejecutivo (OE) y un Órgano Asesor Colegiado (OAC). El primero tiene como función formular programas y proyectos para la implementación, monitoreo y evaluación de planes y acciones complejas a través de una matriz de planificación. El Órgano Asesor Colegiado se integra con actores estratégicos que representen a instituciones clave con influencia en el territorio provincial en el ámbito económico, institucional, intelectual y cultural. Su función es de consulta y asesoramiento, con competencia para sugerir líneas de acciones sectoriales y globales.

1. El Comité Ejecutivo. Constituye el núcleo coordinador del Plan Estratégico y el lugar en donde se debe desarrollar buena parte del proceso de colaboración público-privada. Estará integrado por el Órgano Ejecutivo (gobernador y sus ministros) y el Órgano Asesor Colegiado del Sistema Provincial de Planificación (SPP).

2. El Consejo General. Es el órgano de máxima participación del Plan y canalizará dicha participación hacia la elaboración, implicación y seguimiento del Plan Estratégico. Se integrara a través de miembros del Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (CCEDS) (disposición transitoria primera, numeral 8 de la Constitución) (ley 5960 y dec. 143/2011), integrado a su vez por miembros de las CCEDS regionales.

3. La Secretaría Técnica. Es el órgano de gerenciamiento y apoyo técnico a la coordinación del proceso del Plan, está a cargo de la Secretaría de Planeamiento de la provincia. A esos efectos, cuenta con una Oficina Técnica, que se ocupa de gestionar el buen funcionamiento organizativo y comunicacional del plan.

a) Principales Aspectos del PEP

El proceso de formulación del Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social (DTP de la Constitución de la provincia) plantea como exigencia la necesidad de formular un plan estratégico participativo de desarrollo socioeconómico, constituyéndose en el marco específico para impulsar las políticas económicas y sociales más convenientes, por medio de acuerdos y compromisos exigidos por la Constitución de la provincia. Constituye un punto de encuentro de todos los actores e instituciones y organizaciones públicas y privadas con capacidad de decisión sobre el futuro del territorio. Se trata de la construcción de un nuevo marco institucional que se irá integrando al existente y lo irá transformando.

El "Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social" (Anexo II, DTP de la Constitución provincial) es la formulación institucional de coincidencias alcanzadas por las partes firmantes para la elaboración de planes participativos del Estado provincial y sus regiones, con el propósito de sostener, en el tiempo, políticas públicas que permitan generar el crecimiento económico y el desarrollo social (DTP, inciso 9); todo ello en consonancia con los objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) [\(55\)](#) (DTP, inc. 1º); con lo dispuesto por la Constitución Nacional, en su art. 75 inc. 19 [\(56\)](#), y en cumplimiento del Mandato Constitucional Provincial (DTP, inc. 4º).

El "Plan Estratégico Participativo de la Provincia (PEP 2021)" es la herramienta escogida para la formulación y gestión del "Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social" (DTP, incs. 6º y 10), fomentando las relaciones entre los actores y el reconocimiento de sus interdependencias; contiene la visión, los objetivos y las políticas prioritarias que la provincia de Corrientes aspira a lograr en los próximos años.

El consenso y el compromiso social son características esenciales del proceso ordenado y sistemático que se inicia con la firma de este Pacto, siendo un compromiso asumido por el gobierno impulsar y sostener las siguientes etapas del PEP 2021.

Este modelo de "pacto de ciudadanía entre la política y la gestión" se basa en la elaboración de planes, programas y proyectos participativos y concurrentes de corto, mediano y largo plazo. El PEP 2021 propicia y acentúa la participación ciudadana con orientación política, por un lado, y su ejecución, por el otro.

Mediante el Pacto, las partes firmantes impulsarán las reformas administrativas y legislativas, así como las acciones políticas que amplíen el ejercicio de la libertad y de los derechos para todos los correntinos.

El PEP 2021 no es ley, es un Pacto o acuerdo; su aprobación será la firma del pacto de ciudadanía orientado al desarrollo socioeconómico de la provincia. Este proceso de planificación estratégica participativa es una gran operación que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve la participación de todos los actores, dando como resultado, además de la formulación de un plan, la maduración de un nuevo modelo de gobernabilidad.

Este nuevo modelo, apoyado en la participación ciudadana, otorga legitimidad a las propuestas; aporta una visión global del territorio a los actores económicos, sociales y políticos; prepara y compromete a los actores estratégicos para la acción; y genera cultura de participación y colaboración en red, es escuela de ciudadanía.

En los Términos de Referencia del Plan Estratégico Participativo se ha previsto la sistematización del proyecto a través de un procedimiento ordenado, técnico y metodológicamente riguroso; se han definido acciones y decisiones fundamentales tendientes a dirigir políticas de actuación a futuro para la provincia.

En este proceso se identificaron tres etapas, las cuales incluyen fases de acercamiento a los resultados esperados, según el siguiente esquema:

Etapas I: Elaboración

- Fase I: Diseño y organización.
- Fase II: Diagnóstico.
- Fase III: Objetivo central y ejes estratégicos.
- Fase IV: Elaboración de propuestas.

Etapas II: De impulso y seguimiento

- Fase I: Elaboración del programa de actuación.
- Fase II: Organización de la ejecución.
- Fase III: Desarrollo, evolución y seguimiento de la ejecución de las medidas del Plan.

Etapas III: De evaluación global y reprogramación

- Fase I: Evaluación global.
- Fase II: Reprogramación del Plan.

b) Red territorial

La provincia de Corrientes puede ser pensada como una gran red que entrecruza actores locales diversos; actividades sociales, económicas y políticas; patrimonio natural y cultural.

Esta gran red provincial aparece configurada por redes locales y regionales. El reto del proceso de regionalización provincial pasa por desarrollar estas redes, fomentando de esta manera un equilibrio territorial dinámico.

La regionalización de la provincia, parte de la concepción de la región como un sistema flexible en el cual se desarrolla una construcción social permanente y se pueden probar rumbos únicos. Las regiones no se sujetarán a una categoría rígida y formal. Por el contrario, cada región podrá reconocerse dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables, que pueden señalarse como bordes de cercanía e integración con otras regiones.

En esta propuesta de regionalización basada en el criterio que describe a la región como unidades administrativas o político-administrativas territoriales, se han tomado en consideración dos aspectos:

a) La afirmación del municipio como unidad administrativa territorial sustantiva en la organización del Estado provincial. En este sentido debe tenerse muy en cuenta que desde el preámbulo de nuestra Constitución se reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional (título III).

b) Los antecedentes de los municipios de la provincia en organizaciones, actividades o proyectos supramunicipales

La nueva organización del territorio provincial en regiones reduce la escala en la cual el Estado y la sociedad se encuentran, dotando de contenido democrático a las acciones y las prácticas cotidianas que tienen lugar en el espacio público. Asimismo, la regionalización posibilita la institucionalización, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales.

III. Conclusión

La buena administración demanda una mayor presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones estatales, procurando un justo equilibrio que no colisione con el principio republicano que reza "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes".

Tomando un caso real acontecido en la Argentina, las dificultades derivadas de la emergencia no permitieron hallar en el corto plazo una solución que contemplase adecuadamente los distintos intereses en juego, previo tránsito por el proceso de renegociación instaurado, donde debieron tratarse todos los aspectos involucrados y no sólo la cuestión tarifaria.

Es que no fue posible, conforme dan cuenta los fallos referenciados, incrementar las tarifas que deben abonar los usuarios con el pretexto de que peligraba la calidad de los servicios, sin ponderar que quienes debían sufragarlas mantuvieron mucho tiempo sus ingresos congelados, no sólo a la hora de tener que afrontar el pago de los servicios públicos, sino de cumplimentar con las diversas obligaciones elementales, ante un sensible incremento de los precios y la paralela disminución del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Amén del respeto al procedimiento, se debía garantizar la participación de los usuarios y sus representantes en el proceso de renegociación, la cual debía ser real y no meramente formal, quienes debieran ser oídos en forma previa a cualquier decisión que se adopte, sin que exista un único mecanismo, ni que sea la audiencia pública necesariamente la panacea para garantizar la participación ciudadana, el que no es el más adecuado para discutir —al menos— aspectos exclusivamente tarifarios.

Quizás sea el momento de explorar otros canales participativos, incluso de tipo orgánico, merced a la incorporación de representantes de los ciudadanos —elegidos democráticamente— en el seno de los organismos de control, como lectura posible del art. 42 de la Constitución Nacional Argentina.

El obrar estatal debe estar signado por el principio de la transparencia, y el único modo de realizarla es a través del respeto a las normas y procedimientos diseñados, donde no sólo está en juego el derecho fundamental de los usuarios individuales sino, y es lo principal, de toda la sociedad. Es uno de los nortes de la buena administración.

La participación de la sociedad civil y de los ciudadanos que la componen, cuya dignidad en aras de la realización del bien común persiguen las modernas corrientes doctrinarias y, entre nosotros, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, se encuentra quizás todavía en un estadio preliminar en muchos países latinoamericanos.

Sin embargo, considero que el instrumento aquí analizado, ideado en una provincia de la República Argentina, es un ejemplo de la buena senda, dando cabida a diversos actores convocados desde el Estado para que aporten sus diferentes visiones sobre lo que debiera ser lo mejor para todos, pues se perciben en él aromas de "buena administración"[\(57\)](#).

En efecto, el Pacto Correntino —y su derivado, el Plan Estratégico Participativo— constituye una simbiosis entre el Estado y la sociedad civil en procura del desarrollo económico y social, articulando con los municipios y regiones las actividades tendientes a maximizar esfuerzos en procura del objetivo trazado a mediano plazo.

Todavía nos falta mucho, pero esperamos que éste sea el disparador de un proceso de democratización de las decisiones estatales, que bien podría ser imitado en otras latitudes, como muestra de uno de los senderos posibles.

IV. Bibliografía

Aguilar Valdez, Oscar, "El acto administrativo regulatorio", en AA.VV., *Acto administrativo y reglamento*, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, RRAP, 2002, p. 447.

Allí Aranguren, Juan C., "Las nuevas formas de la actividad administrativa. Participación, ejercicio privado de funciones públicas y gestión privada de servicios públicos", REALA, nro. 302, septiembre-diciembre de 2006, INAP, Madrid, ps. 91/135, p. 91.

Allí Aranguren, Juan C., *Derecho administrativo y globalización*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

Bianchi, Alberto B., "El control constitucional de los reglamentos delegados (una comparación entre la Argentina y los Estados Unidos)", RDA 2014-91-43.

Bloch, Denise, "Procedimientos de participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos", RRAP, nro. 258, marzo de 2000, ps. 71/93.

Cassagne, Juan Carlos, *El contrato administrativo*, 2ª ed., Ed. LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005, con la colaboración de Estela B. Sacristán.

Cassagne, Juan Carlos, "Los principios generales del procedimiento administrativo", en AA.VV., *Procedimiento Administrativo*, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, 1998, Buenos Aires, ps. 21/22.

Comadira, Julio R., "El principio de participación ciudadana en la función administrativa (con especial referencia a la formación de la voluntad de la Administración y a la selección de autoridades públicas)", EDA 2005-400.

Ely, John H., *Democracia y desconfianza*, Ed. Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

Esteve Pardo, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2013.

Fonrouge, Máximo, "Las audiencias públicas", en AA.VV., *Procedimiento administrativo*, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, 1998, Buenos Aires, p. 314.

Font i Llovet, Tomás, "Algunas funciones de la idea de participación", REDA, nro. 45, enero-marzo 1985, Civitas, Madrid, p. 45.

Gordillo, Agustín A., *Problemas de control de la Administración Pública en América Latina*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981.

Gordillo, Agustín A., *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1973.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.

Lavilla Rubira, Juan J., *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

Meilán Gil, José L., "Una construcción jurídica de la buena administración", RDA, nro. 91, 2004, p. 121, AP/DOC/2992/2013.

Nino, Carlos S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Ed. Gedisa, Madrid, 1997.

Rey Vázquez, Luis E., *La renegociación de los contratos de servicios públicos en Argentina*. Entre el procedimiento administrativo doméstico y el arbitraje internacional, Ed. Académica Española, Saarbrücken, Alemania, 2011.

Rey Vázquez, Luis E., "Un modelo de participación ciudadana: el Plan Estratégico Participativo —PEP 2021— de la Provincia de Corrientes", comunicación presentada en las VII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Administrativo, llevadas a cabo en Pazo de Mariñán los días 31 de marzo al 4 de abril de 2014, en www.jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2014/03/reyvazquez.pdf.

Rivero Ysern, Enrique y Rodríguez Arana, Jaime, *Con miras al interés general*, Ed. Bubok Publishing, 2014.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Aproximación al derecho administrativo constitucional*, 1ª ed., Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, "Presentación a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública", RRAP, nro. 423, ps. 159-182.

Sacristán, Estela B., "Participación ciudadana previa a la toma de decisiones administrativas: Acerca de algunos de sus fundamentos en el derecho inglés", LL, SJDA 16/4/1999, ps. 1/8.

Sacristán, Estela B., "Las sesiones públicas (*Open Meetings*) del derecho administrativo norteamericano como forma de publicidad de la actividad administrativa", RDA, nro. 27/29, año 10, enero-diciembre 1998, p. 389.

Sacristán, Estela B., "Audiencia pública y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general (Nulidades por su omisión)", RDA, nro. 30/32, año 11, 1999, p. 169.

Salvatelli, Ana, "Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública", RRAP, nro. 290, noviembre 2002, p. 55.

Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Estudios de Administración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Sotelo de Andreau, M. G., "Nuevas fronteras y formas de asociación entre el sector público y sociedad", en *Estado, derecho, administración, estrategias*, Talleres Gráficos del Nordeste Impresora, Resistencia, 1997, ps. 153/180.

Cita: AP/DOC/1185/2014

(*) El presente artículo forma parte del proyecto de tesis doctoral que sobre la temática se encuentra en elaboración en el marco del Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano (DAI) de la Universidade da Coruña, Edición 2013/2014.

Abreviaturas utilizadas: AP: AbeledoPerrot online; JA: Jurisprudencia Argentina; PEP: Plan Estratégico Participativo; REALA: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica; EDA: El Derecho Administrativo; RDA: Revista de Derecho Administrativo (Argentina); RRAP: Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública; REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.

El autor es Abogado y Escribano (UNNE), Doctor en Derecho (UNNE) y Especialista en Derecho Administrativo (UNNE). Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (España). Profesor JTP de Derecho Administrativo Iº en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) e Investigador Categorizado (IV). Profesor Titular de Derecho Administrativo Iº y IIº de la Universidad de la Cuenca del Plata.

(1) Rivero Ysern, Enrique y Rodríguez Arana, Jaime, *Con miras al interés general*, Ed. Bubok, 2014, p. 9.

(2) Rodríguez-Arana Muñoz, J., *Aproximación al derecho administrativo constitucional*, 1ª ed., Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, p. 40.

(3) Comunicación presentada en las VII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano, llevadas a cabo en el Pazo de Mariñán de la Universidad de la Coruña (España), días 31 de marzo al 4 de abril de 2014, intitulada: "Un modelo de participación ciudadana: El Plan Estratégico Participativo —PEP 2021— de la Provincia de Corrientes", enmarcada en la Sección I, "La reforma de la Administración y la Carta Iberoamericana de Administración Pública". Al respecto, y sobre la temática de la referida Sección, ver Rodríguez-Arana Muñoz, J., "Presentación a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública", RRAP, nro. 423, ps. 159/182.

(4) Una versión sintetizada del Pacto Correntino y del Plan Estratégico Participativo se ha publicado recientemente en la Revista del Foro Federal Permanente de Fiscalías de Estado de la República Argentina, año 1, edición nro. 1, mayo 2014, Formosa, Argentina, ps. 35/54.

(5) El punto había sido tratado en su día por Sotelo de Andreau, M. G., "Nuevas fronteras y formas de asociación entre el sector público y sociedad", en *Estado, derecho, administración, estrategias*, Ed. Talleres Gráficos del Nordeste Impresora, Resistencia, 1997, ps. 153/180. En fecha más reciente, puede verse el libro de Esteve Pardo, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2013.

(6) Font i Llovet, T., "Algunas funciones de la idea de participación", REDA, nro. 45, enero-marzo 1985, Civitas, Madrid, p. 45.

(7) Lavilla Rubira, Juan José, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, comparando los sistemas norteamericano y español. Para la lectura de una comparación en el sistema de emisión de reglamentos en la Argentina y Estados Unidos, y sus mecanismos participativos, puede verse el reciente trabajo de Bianchi, Alberto B., "El control constitucional de los reglamentos delegados (una comparación entre la Argentina y los Estados Unidos)", RDA 2014-91-43. De igual manera, y entre los muchos artículos escritos sobre la temática, ver Sacristán, Estela, "Las sesiones públicas (*Open Meetings*) del derecho administrativo norteamericano como forma de publicidad de la actividad administrativa", RDA 27/29-389, y de la misma autora, "Audiencia pública y otros procedimientos consultivos en el dictado de actos administrativos de alcance general (Nulidades por su omisión)", RDA 30/32-169.

(8) Ely, John Hart, *Democracia y desconfianza*, Ed. Universidad de los Andes, Bogotá, 1997. El aserto y la cita del autor fueron referenciados correctamente por Sacristán, Estela, en su disertación intitulada "La participación en el procedimiento administrativo: las audiencias públicas", en las Jornadas de Derecho Administrativo llevadas a cabo en la Universidad Austral los días 21 al 23 de mayo de 2014, denominadas "El procedimiento administrativo a 20 años de la Reforma Constitucional".

(9) Allí Aranguren, Juan C., "Las nuevas formas de la actividad administrativa. Participación, ejercicio privado de funciones públicas y gestión privada de servicios públicos", REALA, nro. 302, septiembre-diciembre de 2006, INAP, Madrid, ps. 91/135, p. 91. Véase también del mismo autor, *Derecho administrativo y globalización*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

(10) Comadira, Julio R., "El principio de participación ciudadana en la función administrativa (con especial referencia a la formación de la voluntad de la Administración y a la selección de autoridades públicas)", EDA 2005-400.

(11) Agregaba el profesor Comadira: "...Desde esa perspectiva, y con arreglo al criterio ya indicado de tomar en cuenta la protección concedida por el ordenamiento jurídico, es posible distinguir, entonces, dos especies de participación. La primera, que podría denominarse participación tutelada, o participación propiamente dicha, se configuraría cuando el ordenamiento jurídico otorga al administrado el derecho, exigible en sede administrativa y judicial, de tomar parte como colaborador en el ejercicio de la función administrativa, sea en el procedimiento previo a la emisión del acto (entendido éste en sentido lato) y cualquiera sea la modalidad que su actuación asuma, pero sin que ella importe la integración a la estructura administrativa (participación procedimental); sea, en cambio, a través de su inserción, ocasional o permanente, en dicha estructura (participación orgánica)...".

(12) No se me escapa aquí lo que en su día sostuviera el profesor Agustín Gordillo, y que debe ser tenido especialmente presente, cuando rememoraba que los intentos participativos a través de *consejos asesores, comisiones mixtas de planificación, consejos económicos y sociales, etc.*, han sido frecuentemente intentadas —en América Latina— como formas sustitutivas de los canales y mecanismos mínimos de participación democrática (elecciones, etc.) en lugar de cómo formas complementarias integradoras y perfeccionadoras de un sistema democrático. Aclaraba, no obstante, que "...Ello no debe llevar en modo alguno a rechazar estos mecanismos de participación en sí y por sí, ya que lo cuestionable es que se los pretenda plantear como la única, principal o excluyente forma de participación, siendo que en verdad nunca pueden llegar a suplir la mínima y elemental participación democrática ya referida...". (Gordillo, Agustín, *Problemas de control de la Administración Pública en América Latina*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981, p. 18; también en *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1973, ps. 165 a 216).

(13) Lo que aquí expondré será sin perjuicio de que en el orden federal se ha sancionado el decreto 1172/2003, del 3/12/2003 (BO del 4/12/2003), por el que se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. También se establece el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina. Uno de los primeros comentarios a dichos reglamentos ha sido efectuado por Boullade, Gustavo, "El decreto 1172/2003 y los servicios públicos", RDA 51-133/141.

(14) En tal sentido se pronuncian Cassagne, Juan C., "Los principios generales del procedimiento administrativo", en AA.VV., *Procedimiento administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, ps. 21/22. De modo similar, Aguilar Valdez entiende que no es posible derivar la obligatoriedad de las audiencias públicas de lo dispuesto en el art. 42, CN, cuando una norma legal o reglamentaria no lo disponga en forma expresa o razonablemente implícita. (Aguilar Valdez, Oscar, "El acto administrativo regulatorio", en AA.VV., *Acto administrativo y reglamento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ed. RAP, Buenos Aires, 2002, p. 447). En el mismo sentido, Fonrouge, Máximo, "Las audiencias públicas", AA.VV., *Procedimiento administrativo*, cit., p. 314.

(15) Dicha posición la sostuve en Rey Vázquez, Luis E., *La renegociación de los contratos de servicios públicos en Argentina*. Entre el procedimiento administrativo doméstico y el arbitraje internacional, Ed. Académica Española, Saarbrücken, Alemania, 2011, ps. 58 y ss.

(16) Al respecto, la jurisprudencia ha sostenido que "...en correspondencia con dichos objetivos debe asegurarse esta participación en condiciones adecuadas a fin de que las personas intervinientes resulten sujetos calificados con pleno conocimiento de las circunstancias debatidas y el objeto de la decisión puesta a su consideración" (C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 3ª, "Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria y otro v. Estado Nacional", del 27/4/2006, RRAP nro. 334, ps. 185/190).

(17) C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª, "Asociación Civil Cruzada Cívica para la DECUSP — Inc. med. v. Estado Nacional - M.I.Y.V. - Resolución 65/2001", expte. 25466/01, 16/5/2002, RRAP nro. 286, julio 2002, ps. 123/128; JA, Suplemento Derecho Administrativo del 7/8/2002, ps. 81/87; ED, Suplemento Administrativo del 30/8/2002, ps. 14/16 (voto del Juez Coviello).

(18) En el considerando 3 de dicho precedente se refiere que "...el viejo principio del *audi alteram partem*, que la actora invoca en el sentido de que 'la regla que exige la audiencia es de

validez casi universal' (con cita de Wade), parte del concepto primario de 'justicia natural' (*natural justice*) propio del *common law*, que no significa sólo una audiencia pública, sino, más bien, la posibilidad de ser oído, mas no en todo tipo de procedimiento. Así, en el procedimiento de la elaboración de instrumentos de tipo legislativo (algo semejante a nuestros reglamentos, excluidos los internos), tal principio de justicia natural no sería aplicable, salvo disposición legal o similar en contrario (cfr. Wade, William y Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, 8ª ed., Oxford, 2000. Ver también: Craig, Paul P., *Administrative Law*, 4ª ed., Londres, 1999, p. 401; y también y muy especialmente, ps. 376-379)". Asimismo, en el considerando 5 agrega: "...Por otra parte, la publicidad de las sesiones de las agencias en los Estados Unidos de América, que también invoca la actora como sustento de su posición, citando al efecto la posición del juez Brandeis (mencionada en la obra de Aman y Mayton), que dio lugar a la denominada 'Ley de transparencia' (*Sunshine Act*), no parece tener la extensión que pretende asignarle en su escrito de inicio, en la medida que de acuerdo a dicha ley las 'sesiones' de los miembros de las agencias pueden o no ser con audiencia pública o simplemente 'públicas', sin que puedan tomar intervención los concurrentes (cfr. Aman, Alfred C. y Mayton, William T., *Administrative Law*, St. Paul, Minnesota, 1993, ps. 693 y ss. Ver también: Sacristán, 'Las sesiones públicas (*open meetings*) del derecho administrativo norteamericano como forma de publicidad de la actividad administrativa', en Revista de Derecho Administrativo, nro. 27/29, ps. 389 y ss., esp. ps. 392/394), pero que en principio no tendrían que ver tales cuestiones con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones normativas (*rules y rulemaking*) en materia regulatoria, donde si bien la idea de participación está presente, no significaría ello que necesariamente deba ser a través de un tipo específico de procedimiento que no esté prefijado por el ordenamiento (cfr. Gellhorn, Ernest y Levin, Ronald M., *Administrative Law and process*, 4ª ed., St. Paul, Minnesota, 1997, ps. 317/323 y sus citas jurisprudenciales)...".

[\(19\)](#) En esto me enrolo en la posición sostenida por Nino, Carlos S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Ed. Gedisa, Madrid, 1997; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.

[\(20\)](#) C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 4ª, 23/6/1998, "Youssefian, Martín v. Secretaría de Comunicaciones", LL 1998-D-712; LL 1999-B-487, con nota de Estela B. Sacristán; LL 2000-E-511, con nota de Iván F. Budassi; DJ 1998-3-541; ED 178-794.

[\(21\)](#) Resolución 38 del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos del 9/4/2002 (BO del 10/4/2002).

[\(22\)](#) 11/10/2002 (BO del 17/10/2002). Posteriormente, por res. 53/2002 del Ministerio de Economía (BO del 16/4/2002), se aclaró que lo dispuesto en la res. 487/2002 no alcanzaba a los ajustes estacionales definidos por la Secretaría de Energía en el marco del art. 36 de la ley 24.065 y su reglamentación y los ajustes estacionales en el precio del gas comprado por las licenciatarias de distribución de gas fijados por el art. 38, inc. c), de la ley 24.076 y su reglamentación que define el Ente Regulador del Gas.

[\(23\)](#) 5/11/2002 (BO del 12/11/2002).

[\(24\)](#) Juzg. Nac. Cont. Adm. Fed. n. 3, 24/9/2002, "Unión de Usuarios y Consumidores y otros v. Ministerio de Economía e Infraestructura", LL del 11/10/2002, ps. 5/7; también publicado en JA del 23/10/2002, con nota de Pérez Hualde, Alejandro, "Suspensión cautelar de audiencias públicas".

[\(25\)](#) Res. 1/2002 y 476/2002 del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y convocatoria a audiencia pública nro. 80 del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS).

[\(26\)](#) Juzg. Nac. Cont. Adm. Fed. n. 3, 14/11/2002, "Unión de Usuarios y Consumidores y otros v. Ministerio de Economía e Infraestructura - Resol 20/02 s/amp. Proc. sumarísimo (art. 321, inc. 2º, CPCC)", JAdel 18/12/2002, con nota de Mertehikian, Eduardo, "Medidas cautelares, audiencias públicas, aumento de tarifas y renegociación de contratos de servicios públicos". Ambos fallos, comentados también por Salvatelli, Ana, "Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública", RRAP nro. 290, noviembre 2002, p. 55.

[\(27\)](#) 2/12/2002 (BO del 3/12/2002).

[\(28\)](#) Juzg. Nac. Cont. Adm. Fed. n. 1, 10/12/2002, causa 180.807/2002, "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires v. PEN - M. de Economía - Dto. 2437/02 s/proceso de conocimiento", LL del 18/12/2002, p. 12.

[\(29\)](#) Juzg. Nac. Cont. Adm. Fed. n. 5, 12/12/2002, "Defensor del Pueblo de la Nación v. Estado Nacional (PEN - M. de Economía y Obras y Servicios Públicos - Dec. 2437/2002", LL del 18/12/2002, p. 14.

[\(30\)](#) 23/1/2003 (BO del 24/1/2003).

[\(31\)](#) 29/1/2003 (BO del 30/1/2003).

[\(32\)](#) Juzg. Cont. Adm. Fed. n. 12, 17/2/2003, "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Bs. As. v. PEN-M. Economía ley 24.240 y otro s/amp. Proc. sumarísimo (art. 321, inc. 2º CPCyC)", expediente nro. 368/2003, Diariojudicial.com del 18/2/2003; ElDial.com, disponible el 20/2/2003; RRAP, nro. 293, febrero 2003, p. 246; LL del 9/4/2003, ps. 10/11. Debo destacar que la posibilidad de que un Defensor del Pueblo local (como ocurriera en el caso con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) ostente legitimación para controlar decisiones tomadas por el Estado Nacional o de alguna otra provincia ha sido negada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en sentencia de fecha 31/10/2006, en autos "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires v. Secretaría de Comunicaciones - resolución 2926/1999", Fallos 329:4542. Con anterioridad, había resuelto en idéntico sentido en fecha 11/3/2003, causa "Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero v. Provincia de Tucumán y otro", Fallos 326:663.

[\(33\)](#) Juzg. Nac. Cont. Adm. Fed., n. 3, 25/2/2003, "Unión de Usuarios y Consumidores y otros v. Estado Nacional - Ministerio de Economía e Infraestructura - Res. 20/2002 s/amparo - proceso sumarísimo (artículo 321, inc. 2, CPCC)", causa 162765/02, elDial.com, disponible el 28/2/2003.

[\(34\)](#) C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 5ª, 1/6/2011, "Unión de Usuarios y Consumidores v. Estado Nacional - dec. 1957/06 res. ENRE 51/2007 - Edenor y otro | proceso de conocimiento", MJ-JU-M-67259-AR | MJJ67259.

[\(35\)](#) Voto del doctor Gallegos Fedriani, al que adhiere el doctor Treacy, mayoría.

[\(36\)](#) De la ampliación de fundamentos del doctor Alemany, mayoría.

[\(37\)](#) Ídem nota anterior.

[\(38\)](#) En tal sentido se pronuncian Cassagne, Juan C., "Los principios...", cit., ps. 21/22. De modo similar, Aguilar Valdez entiende que no es posible derivar la obligatoriedad de las audiencias públicas de lo dispuesto en el art. 42, CN, cuando una norma legal o reglamentaria no lo disponga en forma expresa o razonablemente implícita, (Aguilar Valdez, Oscar, "El acto...", cit.). En el mismo sentido, Fonrouge, Máximo, "Las audiencias públicas", cit., p. 314.

(39) Es curioso que en la primera etapa —anterior a la ley 25.790— se hubiese intentado justificar aumentos tarifarios por parte del gobierno nacional con el previo llamado a audiencias públicas.

(40) Dict. 144/2003, 4/3/2003. Expte. nro. 612/2003. Comisión Nacional de Comunicaciones (Dictámenes 244:622).

(41) Dict. 145/2003, 4/3/2003. Expte. nro. 611/03. Ministerio de Economía (Dictámenes 244:629). Dict. 39/2003, 16/1/2003. Expte. nro. 01-0000187/03. Ministerio de Economía (Dictámenes 244:175).

(42) Expte. nro. 900-12974-001-6/00. Ministerio de Infraestructura y Vivienda (Dictámenes 234:325).

(43) Expresó más adelante que "...El art. 42 de la Constitución Nacional reviste un carácter programático, ya que se limita a prescribir las conductas que el Estado deberá seguir para hacer efectivos los derechos por ella consagrados; o, en otras palabras, para hacer operativa la norma. Tal conclusión se desprende de expresiones tales como 'las autoridades proveerán'; o bien, 'la legislación establecerá' ... A la luz de la letra del art. 43 de la Constitución Nacional, los derechos del usuario y del consumidor, los derechos colectivos, poseen carácter programático...", sosteniendo finalmente que "...Si bien se le ha atribuido al procedimiento de audiencia pública el carácter de panacea, la experiencia ha demostrado que generalmente no ha cumplido con las expectativas que la misma doctrina y parte de la jurisprudencia le atribuían...".

(44) Cassagne, Juan Carlos, *El contrato administrativo*, 2ª ed., Ed. LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005, con la colaboración de Estela B. Sacristán, capítulo VIII, ps. 255 y ss.

(45) "A su vez —remarca el autor—, en ninguna parte del art. 42 de la Constitución Nacional se menciona, ni siquiera en forma implícita, el derecho de participación pública de los ciudadanos. Antes bien, la referida norma constitucional circunscribe el alcance de la participación en dos sentidos: en el *plano subjetivo*, en cuanto acota el derecho a las asociaciones que representan los intereses de los usuarios de los servicios públicos y en *forma objetiva*, al precisar que tal participación se encauza en los organismo de control de los servicios públicos (o de otros órganos de control de los intereses de los consumidores)". Señala más adelante (p. 262) que "...A la natural confusión entre los intereses individuales y los de un sector determinado con aquellos que poseen mayor generalidad o se vinculan con el interés comunitario, la insuficiencia de los mecanismos de representación para reflejar la opinión democrática de los usuarios de un determinado sector, la captura de los entes reguladores por grupos de activistas movidos por intereses de neto corte político e, incluso, por los sectores empresarios, se le añaden otras desventajas no menos significativas como las concernientes al aumento de los costos económicos que conllevan los mecanismos participativos y, sobre todo, porque se diluye la responsabilidad que asumen los órganos encargados de tomar las decisiones y, su contracara, que conduce a eludir las responsabilidades personales (patrimoniales o económicas) de los participantes cuando actúan en representación de intereses colectivos o difusos".

(46) Así, expresa Cassagne (p. 263) que "...Sin pretender el análisis pormenorizado acerca de las diversas formas que puede asumir la participación de los usuarios y sus organizaciones en las funciones ejecutivas o normativas que lleva a cabo la Administración las que —como anota Bermejo Vera— han sido expuestas de un modo espléndido por García de Enterría, no pueden dejar de señalarse las variadas tipologías existentes en lo que constituye una suerte de teoría general de la participación pública, cuya 'euforia' o 'proliferación' contribuyen a lo que gráficamente Nieto ha denominado como 'organización del desgobierno'. *De todas ellas, habida cuenta la exclusión de las formas directas de participación en las funciones de gobierno y*

administración que impone el sistema representativo constitucional y su consecuente interdicción (art. 22, CN), las que atañen principalmente a nuestro tema (aunque la clasificación no es taxativa) se circunscriben a las siguientes: — funcional u organizativa; — consultiva o vinculante (decisoria); — en cuanto al ámbito territorial la participación puede ser calificada como federal o local (provincial o municipal), sin perjuicio de las fórmulas mixtas de coparticipación; — individual o colectiva; — prescripta como procedimiento de realización obligatoria o discrecional y en los diferentes niveles del procedimiento de decisión; — establecida en función a la representación de intereses o como alternativa institucional".

(47) C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 3ª, "Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria y otro v. Estado Nacional", del 27/4/2006, RAP, nro. 334, ps. 185/190.

(48) C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala 1ª, "Asociación Civil Cruzada Cívica para la DECUSP - Inc. med. v. Estado Nacional - M.I.Y.V. - Resolución nro. 65/01", expte. 25466/01, 16/5/2002, RRAP, nro. 286, julio 2002, p. 123/128; JA, Suplemento Derecho Administrativo del 7/8/2002, ps. 81/87; ED Suplemento Administrativo del 30/8/2002, ps. 14/16; eldial.com del 18/7/2002, y Suplemento Administrativo del 24/7/2002 (voto del Dr. Coviello). El énfasis me pertenece.

(49) En el considerando 3 de dicho precedente se refiere que "...el viejo principio del *audi alteram partem*, que la actora invoca en el sentido de que 'la regla que exige la audiencia es de validez casi universal' (con cita de Wade), parte del concepto primario de 'justicia natural' (*natural justice*) propio del *common law*, que no significa sólo una audiencia pública, sino, más bien, la posibilidad de ser oído, mas no en todo tipo de procedimiento. Así, en el procedimiento de la elaboración de instrumentos de tipo legislativo (algo semejante a nuestros reglamentos, excluidos los internos), tal principio de justicia natural no sería aplicable, salvo disposición legal o similar en contrario (cfr. Wade, William y Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, 8ª ed., Oxford, 2000. Ver también: Craig, Paul P., *Administrative Law*, 4ª ed., Londres, 1999, p. 401; y también y muy especialmente, ps. 376/379)". Asimismo, en el considerando 5 agrega: "...Por otra parte, la publicidad de las sesiones de las agencias en los Estados Unidos de América, que también invoca la actora como sustento de su posición, citando al efecto la posición del juez Brandeis (mencionada en la obra de Aman y Mayton), que dio lugar a la denominada 'Ley de transparencia' (*Sunshine Act*), no parece tener la extensión que pretende asignarle en su escrito de inicio, en la medida que de acuerdo a dicha ley las 'sesiones' de los miembros de las agencias pueden o no ser con audiencia pública o simplemente 'públicas', sin que pueda tomar intervención los concurrentes (cfr. Aman, Alfred C. y Mayton, William T., *Administrative Law*, St. Paul, Minnesota, 1993, ps. 693 y ss. Ver también: Sacristán: 'Las sesiones públicas (*open meetings*) del derecho administrativo norteamericano como forma de publicidad de la actividad administrativa', en Revista de Derecho Administrativo, nro. 27/29, ps. 389 y ss., esp. ps. 392/394), pero que en principio no tendrían que ver tales cuestiones con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones normativas (*rules* y *rulemaking*) en materia regulatoria, donde si bien la idea de participación está presente, no significaría ello que necesariamente deba ser a través de un tipo específico de procedimiento que no esté prefijado por el ordenamiento (cfr. Gellhorn, Ernest y Levin, Ronald M., *Administrative Law and process*, 4ª ed. St. Paul, Minnesota, 1997, ps. 317/323 y sus citas jurisprudenciales)".

(50) El Sup. Trib. Just. Corrientes ha fallado en la causa "Asociación de Usuarios y Consumidores de la Provincia de Corrientes v. Dirección Provincia de Energía de Ctes. y Estado de la Pcia. de Corrientes s/amparo", expediente nro. 32226/9, mediante sentencia nro. 148 del 9/12/2009, asignando efectos "*erga omnes*" a la declaración de inconstitucionalidad de la res. DPEC 1049/2008 y el dec. 2668/2008, por entender que no se habían observado los procedimientos a su entender exigidos en el art. 48 de la Constitución provincial —y su par art. 42 de la Constitución Nacional— relativos a la necesidad de convocar a audiencia pública en resguardo de los derechos de los usuarios. He efectuado una crítica a dicho pronunciamiento

en "La cuestión tarifaria de los servicios públicos vista desde la teoría jurídica del acto administrativo", publicado en las Jornadas de Comunicaciones Científicas de la UNNE - 2010, CS-008, www.unne.edu.ar/unnevieja/investigacion/com2010/CS-Web/wCS-008_008.pdf. También, en las mismas jornadas y sitio web en "Participación ciudadana versus audiencia pública", CS-025, en www.unne.edu.ar/unnevieja/investigacion/com2010/CS-Web/wCS-025_025.pdf.

(51) Al respecto, puede verse la obra de Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Estudios de Administración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(52) Rey Vázquez, Luis E., "Un modelo de participación ciudadana: el Plan Estratégico Participativo —PEP 2021— de la provincia de Corrientes", comunicación presentada en las VII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Administrativo, llevadas a cabo en Pazo de Mariñán los días 31 de marzo al 4 de abril de 2014, en www.jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2014/03/reyvazquez.pdf.

(53) Al respecto, los profesores Rivero Ysern y Rodríguez Arana, *Con miras...*, cit., p. 14, se preguntan: "¿Favorece la estructura orgánica de las Administraciones Públicas la participación ciudadana?", a lo que responden que "...Salvo en la esfera local, nuestra Administración Pública sigue siendo monocrática y jerarquizada. La toma de decisiones se hace, salvo supuestos excepcionales, por órganos unipersonales, no colegiados y es imprescindible que los ciudadanos no se limiten a formar parte de órganos colegiados que tienen carácter meramente consultivo...", criticando así la participación en órganos colegiados de carácter consultivo. No obstante, entiendo que el caso que analizo es un intento saludable de romper la estructura monocrática que los autores refieren. Téngase en cuenta también que la participación con carácter procedimental a través de audiencias públicas resulta no vinculante para el órgano competente para decidir.

(54) Sigo en el presente al Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social, documento elaborado por el Gobierno de la Provincia de Corrientes, 2012.

(55) "La erradicación de la pobreza extrema sigue siendo uno de los principales desafíos de nuestro tiempo y es una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional. Para poner fin a este flagelo se necesitarán los esfuerzos combinados de todos, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, en el contexto de una alianza mundial para el desarrollo más fuerte y más eficaz... dichos objetivos también encarnan derechos humanos básicos —los derechos de cada una de las personas existentes en el planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad...".

(56) "19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones...".

(57) Para un completo desarrollo del denominado derecho fundamental a la buena administración, remito a Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006, y a Meilán Gil, José L., "Una construcción jurídica de la buena administración", RDA nro. 91, 2014, p. 121, AP/DOC/2992/2013.