

## LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. TENDENCIAS Y DESAFÍOS <sup>59</sup>

### MUNICIPAL MANAGEMENT AND CITIZEN PARTICIPATION. TRENDS AND CHALLENGES

POR LEONARDO MASSIMINO\*

#### Resumen

La participación ciudadana reviste una importancia creciente en la gestión de los cometidos municipales. Los distintos mecanismos e instrumentos existentes, tanto desde una visión estática como dinámica, presentan el desafío de lograr una participación más efectiva de los vecinos en la toma de decisiones públicas en un Estado social y democrático de derecho.

**Palabras clave:** Participación – Gestión Municipal – Instrumentos - Tendencias

#### Abstract

Citizen participation is increasingly important in the management of municipal tasks. The various existing mechanisms and instruments, both from a static and

---

<sup>59</sup> Artículo recibido el 21 de septiembre de 2017 y aprobado para su publicación el 20 de octubre de 2017.

\* Abogado, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC), Magister en Derecho Administrativo y Especialista en Regulación de los Servicios Públicos (Universidad Austral), Prof. Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Córdoba, Prof. de Derecho Administrativo y Procesal Administrativo (UNC), Vocal de la Cámara Primera en lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Contacto: lfmassimino@hotmail.com

dynamic perspective, present the challenge of achieving a more effective participation of the neighbors in public decision-making in a social and democratic state of law.

**Key words:** Participation – Municipal Management – Instruments – Trends

## **1. Participación. Gestión municipal. Instrumentos. Tendencias.**

La participación de los ciudadanos en la gestión de los cometidos municipales es un tema frágilmente estudiado en el ámbito del derecho público. Aun así, con motivo de la creación del Ente de Servicios y Obras Públicas en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba (Ordenanza N° 12.479), la cuestión recobró relevancia dado que, para el establecimiento de aquel nuevo ente estatal, se esgrimieron argumentos tanto de eficiencia prestacional y de mayor cercanía con el ciudadano como razones para avanzar hacia nuevas formas de descentralización.

Si bien hay varias razones para explicar la escasez de esos estudios, podemos afirmar que, ello es así, en gran parte, porque en doctrina, la participación “municipal” se estudia en el marco de la temática de la participación en general, sin reparar en las particularidades locales. Además, en la legislación y jurisprudencia, habría cierta simbiosis de las normas vigentes en el ámbito municipal con las establecidas en la esfera provincial pues, las leyes orgánicas municipales y/o las cartas orgánicas municipales brevan en las leyes provinciales; Es decir, las disposiciones municipales son, de algún modo, elaboradas a imagen y semejanza de las leyes provinciales. Finalmente, también es relevante considerar que, en caso de conflictos que deben ser resueltos por las leyes municipales o comunales, intervienen y son sometidos a los Tribunales de Justicia Provinciales —fueros ordinarios de Provincia— que aplican criterios, a su vez, de las normativas locales.

La importancia de la participación ciudadana en el ámbito municipal es central para la salud del sistema federal —real— y sobre todo de la vida misma de la República pues allí se evidencia, en realidad, la cultura y/o el compromiso del ciudadano con la “cosa pública”. Sobre el tema, Tocqueville afirmaba que el sistema norteamericano de su época era “fuerte” dado que la población participaba de la cosa pública de manera habitual involucrándose con todos los quehaceres comunitarios.

El marco teórico de la participación comunal comprende, al menos, dos aspectos interrelacionados sistémicamente entre sí. En primer lugar, las dis-

tintas formas de participación ciudadana tienen que ver con la diversas fisonomías del Estado y, el consiguiente modelo de Administración al que responde cada modelo estatal al que se refiere; en la actualidad, el “Estado Social y Democrático de Derecho” con sus distintas facetas. En segundo lugar y en relación con lo anterior, la participación ciudadana se particulariza por la inmediatez, proximidad —geográfico, espacial y temporal— que posee la Autoridad Municipal con el ciudadano, quien no es un simple administrado, sino un vecino con necesidades que deben ser satisfechas de manera directa, concreta e inmediata. Ello, por ejemplo, en materia de salud, vivienda, urbanismo, iluminación, higiene, cementerios, parquización, mercados centrales, zonas de esparcimiento, planificación urbana, entre muchos otros cometidos locales<sup>60</sup>.

La resultante de estos aspectos (cometidos públicos en evolución constante y la proximidad temporal y espacial del vecino) suministra elementos que permiten comprender las particularidades que conforman el la participación del ciudadano en la gestión municipal. Es decir, las distintas maneras de participación del vecino “situado” en un Municipio de nuestro país en la actualidad.<sup>61</sup>

## **2. La participación ciudadana en el ámbito Municipal y la dinámica Estatal**

La participación ciudadana se vincula con el tipo y/o modelo de Estado o, mejor dicho de Administración, en la que aquélla se inserta. De este modo y siguiendo el esquema que propicia Barnés, puede hablarse de distintos tipos de participación ciudadana según el tipo o generación de administración municipal en el que ésta se inserta<sup>62</sup>. Ello permite hacer referencia a la sucesión y convivencia de estos diferentes modos de operar o gestionar en una misma organización municipal, aunque respondan a visiones distintas.

---

<sup>60</sup> Ver ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Segunda Edición actualizada, Rubinzal Culzoni, 1997, ps. 84 y ss.

<sup>61</sup> DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M., *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*, Ciudad Argentina, 2006, p. 83 y ss.

<sup>62</sup> BARNÉS, Javier, “Tres generaciones de procedimientos administrativos”, AA.VV., *Tendencias actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa*, Eudeba, 2012, fs. 119.

Existe un primer modelo de participación ciudadana propia de una típica “Administración Imperativa clásica”. El Municipio opera y trabaja haciendo uso de potestades públicas y resuelve con carácter unilateral. Es decir, el vecino participa del trámite de dictado de una resolución que afecta sus derechos e intereses como ciudadano. En este caso puede hacerse referencia, por ejemplo, a la participación del vecino en un trámite administrativo municipal por una multa de tránsito o un procedimiento administrativo sancionador.

En segundo lugar, encontramos un modelo de “Administración Cooperativa” para hacer referencia al supuesto contrario, cuando la Administración no es autosuficiente y bien sea por el tamaño del problema a resolver, la incertidumbre, escasez de información, requiere de la colaboración de los vecinos y/o de otros terceros.

El proceso no es jerárquico sino en red y en donde la multiplicidad de actores participa en su aportación. La Administración tiene por misión emitir normas reglamentarias, programas, planes o proyectos, también en el entorno de una Administración imperativa (como si se tratara de un legislador). Es la Administración de la segunda mitad del siglo XX (ante de la irrupción de internet).

Por su parte, una tercera generación de participación se mueve en el marco de las “nuevas formas de gobernanza”, en un medio de colaboración, cuando no se trata de aplicar el derecho preexistente, sino buscar entre los distintos actores la manera de colaborar y la mejor solución. Aquí, la participación procura una decisión (dictado de un acto o reglamento o contrato) pero es también obtención e intercambio de información (para elaborar un mapa medio ambiental, realizar una inspección, recabar informes y estudios científicos).

Las distintas formas de participación del vecino, según el tipo de administración con la que se corresponden, no se reemplazan no excluyen entre sí sino que, por el contrario, se complementan.

Por lo demás, cabe señalar que el Municipio posee como elemento caracterizante un determinado territorio en el cual se ejerce el poder y en donde los ciudadanos se desarrollan, no obstante ello, uno de los efectos de la globalización es que el territorio perdió la característica de que las relaciones se llevan a cabo dentro de un espacio físico determinado, ya que hoy en día se pueden celebrar contratos, efectuar depósitos, etc., sin importar el lugar.

### 3. Participación. Clasificación. Visión estática

La participación puede ser clasificada según distintos criterios. Así, por ejemplo, se habla de participación “política”, “sectorial” y “vecinal o barrial”. También es posible abordar la participación de los ciudadanos (vecinos) desde una perspectiva de la apropiación o situación jurídica subjetiva para reclamar frente a la administración y/o el Estado. En tal sentido, se suele hablar que los ciudadanos poseen derechos subjetivos, derechos colectivos sobre derechos individuales homogéneos y derechos colectivos sobre bienes colectivos.

En cualquier caso y como corolario de lo anterior puede decirse que la participación ciudadana es, antes que una categoría jurídica, también y fundamentalmente un hecho sociológico que el derecho debe canalizar en todas sus dimensiones. En ese contexto, la participación puede ser clasificada, como veremos, según distintos criterios. Por ejemplo, se habla de participación “política”, “sectorial” y “vecinal o barrial”<sup>63</sup>. También es posible la participación de los ciudadanos (vecinos) desde una perspectiva de apropiación para reclamar frente a la administración y/o el Estado. En tal sentido, se suele hablar que los ciudadanos poseen derechos subjetivos, derechos colectivos sobre derechos individuales homogéneos y derechos colectivos sobre bienes colectivos<sup>64</sup>.

En cualquier caso y como corolario de lo anterior puede decirse que la participación ciudadana es, antes que una categoría jurídica, también y fundamentalmente un hecho sociológico que el derecho debe canalizar en todas sus dimensiones, tal como nos referiremos en los apartados siguientes.

#### 3.1. Participación política

Entendemos este tipo de participación como un tipo de participación social, la cual reúne los siguientes aspectos: el sufragio, el régimen electoral, los partidos políticos y los institutos de democracia semidirecta<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> La clasificación corresponde a Antonio María Hernández (h) citado en BRUGGE, Juan F. y MOONEY, Alfredo, *Derecho Municipal Argentino. Aspectos Teóricos y Prácticos*, García Editores, 1994, ps. 113 y ss.

<sup>64</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis, *Justicia Colectiva*, Rubinzal Culzoni, Bs. As., 2010, ps. 103 y ss.

<sup>65</sup> MELANO, Santiago Antonio, “Participación ciudadana en el Municipio, Diplomatura en derecho municipal”, inédito, octubre de 2016. (1-20).

En el ámbito nacional, con la reforma Constitucional del año 1994, se incorporaron los mecanismos de la democracia semidirecta, como la Iniciativa Popular (art. 39) y la consulta popular (art. 40). En igual sentido, se reguló con anterioridad en la Constitución de la Provincia de Córdoba en los artículos 31 y 32 y en la Ley Orgánica Municipal en cuyo artículo 145 se estipula que el electorado es titular de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria de los funcionarios electivos municipales.

### ***3.2. Participación sectorial***

La convivencia en una sociedad cada vez más especializada y compleja, en la cual la atención de las necesidades y las problemáticas sociales demanda la concurrencia de múltiples especialistas y la mirada de variados pareceres respecto de las cuestiones que se suscitan se traduce indefectiblemente en la exigencia de mecanismos que aseguren la intervención de personas idóneas y distintos actores sociales en la decisión pública.

En ese entendimiento, es imprescindible contar con el aporte que desde las distintas ciencias puedan efectuar acerca de una problemática en particular. Algunos autores señalan este tipo de participación mediante los llamados Consejos Económicos y Sociales, organismos de consulta donde se encuentran representados sectores de la vida comunitaria que hacen a la economía de la región, con la presencia de representantes de los trabajadores, del sector productivo, de consumidores y usuarios, entre otros.

La Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba regula el Concejo Económico y Social de la Ciudad en el artículo 149, estableciendo que estará integrado por representantes de los distintos sectores de la producción y el trabajo, gremiales, profesionales, culturales, sociales y de universidades y centros de estudio e investigación. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal prevé en el artículo 177 el Consejo Asesor Municipal, en el cual cada Municipalidad podrá crearlo en su ámbito, como órgano de consulta y asesoramiento que exprese a las asociaciones de vecinos y entidades representativas de diversas actividades desarrolladas en el ámbito municipal, convocados con el propósito de asesorar y colaborar con la Municipalidad, a pedido del Intendente o Concejo Deliberante.

### ***3.3. Participación vecinal o barrial***

Los centros vecinales, comisiones de vecinos, juntas vecinales, centros de participación comunitaria, entre otros, son distintas denominaciones que se utilizan para conceptualizar a las asociaciones de vecinos de un sector geo-

gráfico determinado con el objetivo de atender las necesidades de dicho sector, como así también el desarrollo de actividades y eventos de interés comunitario.

En estos últimos años han cobrado mucha importancia y son grandes canalizadores de necesidades del barrio, como así también para el despliegue de cual permite también la interacción entre los vecinos y fomenta el dialogo y la participación.

La ley 8102 no regula expresamente este instituto, aunque ello no impide su creación en el ámbito municipal. En cambio, la Carta Orgánica de Córdoba dispone en su artículo 147 que el Municipio garantiza y promueve la formación y el funcionamiento de comisiones de vecinos para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida, sobre la base de principios de colaboración mutua y solidaridad vecinal.

#### **4. La participación ciudadana en el ámbito local. Visión dinámica**

La intervención del vecino en la decisión pública local adquiere, según lo pone en evidencia la vida ciudadana moderna, una fisonomía cada vez más dinámica y variada. Ello es así, en gran parte, una consecuencia ineludible de las crecientes demandas sociales, la irrupción de las nuevas tecnologías y, sobre todo, la consideración del ser humano como destinatario y centro de las políticas públicas <sup>66</sup>.

En ese entendimiento, en los apartados siguientes me referiré brevemente a algunas de las proyecciones —tendencias— de esas formas de participación, que, por cierto, no pretenden agotar las variadas maneras, crecientes y flexibles, que cristalizan en la actualidad.

##### ***4.1. Los procedimientos previos a la decisión pública***

La importancia institucional que reviste actualmente el procedimiento como presupuesto de la decisión pública en un Estado Social y Democrático de Derecho es cada vez más relevante. En ese entendimiento, las soluciones

---

<sup>66</sup> Para una visión complementaria en la que se plantean algunos nuevos problemas municipales a la luz de la nueva metodología ver DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana M., *La autonomía municipal...*, cit., p. 211 y ss.

que consagran los nuevos dispositivos locales tales como por ejemplo el decreto 4174/2015 de la Provincia de Santa Fe, se encuentran u obedecen a fundamentos similares que los que consagra la jurisprudencia del Máximo Tribunal en esta materia.

En realidad, el procedimiento previo es uno de los principios clásicos en esta materia, que actualmente se encuentra resignificado a la luz de los presentes requerimientos convencionales y constitucionales, los cuales establecen nuevos contornos a los conceptos tradicionales.

De este modo, el marco conceptual de análisis que se propone, adscribe a la visión del derecho administrativo como un derecho constitucional concretizado, comprensiva también de los requerimientos convencionales involucrados. Ello, en el entendimiento que los aspectos referidos a la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, inquieren allí sus fundamentos. En efecto, este enfoque supera la clásica visión “estática o acotada” del “procedimiento” como “elemento” del acto administrativo y lo sitúa en el fecunda concepción que reposa en la idea de que el fundamento del derecho es la dignidad humana.

La visión precedente —que también se cristaliza, por ejemplo, en el nuevo reglamento para el trámite de actuaciones administrativas sancionado para la Provincia de Santa Fe establecido mediante Decreto N° 4174/2015 (19/11/2015)—, confluye temporalmente, de alguna manera, con significativos lineamientos jurisprudenciales sentados por el máximo Tribunal de la Nación sobre estas cuestiones. En efecto, la Corte Suprema de Justicia en la causa *in re* “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo” de fecha 18 de agosto de 2016 vino a revalorizar la importancia del procedimiento y la audiencia pública como se verá a continuación.

#### **4.2. Las audiencias públicas.**

Las audiencias públicas son —tal como lo ha señalado en el precedentemente citado caso “CEPIS”— una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones públicas, mediante el cual la autoridad competente habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tenga un interés particular con la materia a tratar, expresen su opinión al respecto.

Para la Ley Orgánica Municipal la Audiencia Pública es una forma de participación a través de la cual ciudadanos proponen, a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades

vecinales, o reciben de esta, información de las actuaciones político administrativas, que se realizan en forma verbal, en un solo acto, y a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos. La Audiencia podrá ser solicitada por ciudadanos, por entidades representativas o a instancia del Intendente, en igual sentido lo regula la Carta Orgánica de la Ciudad, y en donde agrega que puede ser solicitada también por el Concejo Deliberante.

#### ***4.3. El acceso a la Información.***

El acceso a la información es un derecho consagrado en el artículo 51 de la Constitución de Córdoba y el art. 9 inc. c) de la Carta Orgánica de la ciudad que dispone que los vecinos tienen derecho a informarse y ser informados, todo ello debido a que los actos del Municipio son públicos y los vecinos tienen el derecho a la información periódica sobre el estado de los ingresos, gastos, disponibilidades, así como el balance sintético sobre la ejecución, del presupuesto, la ejecución de políticas municipales y lo que resulte pertinente y de interés general (art. 20).

#### ***4.4. El presupuesto participativo.***

La Ordenanza 11.499 de la ciudad de Córdoba, el cual funda que el Presupuesto Participativo señala que el mismo es un proceso de participación vecinal, voluntario y universal, dónde la población debate, decide y controla el destino de los recursos a presupuestar para proyectos de obras, servicios y políticas sociales que realizará, prestará y ejecutará, en el ejercicio siguiente, la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. La importancia de esta regulación lo es afectos de promover la democracia participativa, dando lugar a la participación de los vecinos en atención a sus necesidades, siendo éstos los partícipes principales, permitiendo llevar a cabo desde su petición formal, seguimiento, hasta su ejecución, animando la integración y gestión asociada entre ciudadanos y Municipio.

Para llevar a cabo este tipo de herramientas es necesario que el Municipio destine anualmente un monto afectado al mentado proceso, regulando su órgano de aplicación, la metodología, toma de decisión y control sobre el mismo. Todo ello en la Ciudad de Córdoba se encuentra regulado en la Ordenanza mencionada ut supra, pero es de suma necesidad que se comience a utilizar no solo en ciudades grandes, sino en medianas y porque no en pequeños pueblo, donde permite una interacción entre vecino y Municipalidad aun mayor y la toma de decisiones se hace mancomunadamente conforme su regulación.

#### **4.5. El plan de metas.**

Este instrumento constituye una herramienta de planificación interna y de articulación de esfuerzos para el desarrollo de la ciudad, que permite al ciudadano informarse en detalle sobre las metas y compromisos de la gestión municipal para los próximos años y realizar un seguimiento de los avances y logros alcanzados, y por otro lado constituye un medio para identificar obstáculos y reorientar las acciones de gobierno en función de los objetivos definidos cuando fuere necesario <sup>67</sup>.

Las ciudades que cuentan con este instrumento son, por ejemplo, Mendoza o Córdoba en nuestro país y San Pablo (Brasil) y México DF (México), entre otras. En efecto, en la Ordenanza N° 11.942 de la ciudad de Córdoba instituye el “Plan de Metas de Gobierno como Instrumento de Planificación e Información Ciudadana, mediante el cual el Intendente al iniciar un nuevo período de Gobierno, presenta las metas de su Programa de Gestión, estableciendo las acciones estratégicas, los indicadores y objetivos cuantitativos y/o cualitativos, para cada área de la Administración Pública Municipal y zona geográfica de la ciudad, informando anualmente sobre la evolución de los mismos Art. 1° y su contenido está integrado por: a) Las principales líneas de actuación estratégicas a implementar durante su mandato y el detalle de las acciones a concretar a mediano y corto plazo, b) Los objetivos propuestos para cada uno de los sectores de la administración, con su cuantificación específica, cuando su naturaleza lo permita, c) Los indicadores e índices que habrán de utilizarse para la evaluación del cumplimiento de cada objetivo propuesto. A su vez le fija plazos para su presentación (Art. 3°), la difusión que debe tener (Art. 4°), la realización de una audiencia pública sus efectos, con la debida participación del Concejo Deliberante (Art. 5°) y otorgándole al Concejo Deliberante verificar el cumplimiento de la presentación del Plan, de los informes anuales y de los contenidos mínimos establecidos.

#### **4.6. Los Centros de Participación Comunal**

Los Centros de Participación Comunal (CPC) son divisiones administrativas de la Municipalidad de Córdoba, que se crearon con el objetivo de realizar trámites que se efectúan en el Palacio Municipal 6 de Julio, con el objetivo de una descentralización administrativa. Su función es ser sedes zo-

---

<sup>67</sup> MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, Plan de Metas 2016-2019, Córdoba en mayo de 2016

nales para la consulta y tramitación de impuestos y servicios, además de ofrecer capacitación en diferentes oficios y áreas.

En una Ciudad con un extenso radio urbano, muy complejo, la creación de los CPC es vital para acercarse a los vecinos evitando asistir a la sede central del Municipio, pero ello demanda dotarlos de recursos económicos, técnicos y con servicios acorde a las necesidades de los vecinos, pero por sobre todo con facultad de decisión política y de ejecución presupuestaria.

#### ***4.7. Otras formas de Participación***

En el actual contexto globalizado, las nuevas tecnologías desempeñan un papel decisivo en la gestión de la decisión pública. En tal sentido, no puede soslayarse el rol protagónico que revisten las redes sociales y cómo influyen en las formas en que se dan las relaciones interpersonales, y teniendo en cuenta que en un Estado, sea este local, las relaciones entre ciudadanos y de éstos para con el municipio o comuna se ven involucradas por las redes sociales. Es así que la utilización de las páginas web oficiales es de sumo valor para los gobiernos locales, y de hecho se encuentran implementando las herramientas de gobiernos locales abiertos con acceso, mediante internet, a una gran variedad de servicios.

En tal sentido y a modo de ejemplo de lo que venimos afirmando, puede señalarse la situación que se suscita en ciertas comunidades con el uso por parte de los vecinos de dispositivos móviles y/o whatsapp para comunicar eventos de interés común. De igual forma, una nueva forma de participación, relacionada con la anterior se visualiza con la instalación y utilización de alarmas comunitarias y dispositivos que buscan otorgar un mayor grado de seguridad entre vecinos.

### **5. Un caso especial. Los instrumentos de participación previstos en el Decreto 4174/2015 de la Provincia de Santa Fe.**

El decreto 4174/2015 de la Provincia de Santa Fe contiene un conjunto de instrumentos novedosos que integran, a partir de su vigencia, el procedimiento previo a la adopción de la decisión pública y que responde, como ya desarrollamos in extenso, a los postulados convencionales y constitucionales que rigen la materia.

En tal sentido, en el capítulo XIII “De los espacios de participación ciudadana”, el artículo 81 dispone: “El titular del Poder Ejecutivo, sus Mi-

nistros, Secretarios de Estado o funcionarios que éstos designen, como así también las autoridades superiores de los entes descentralizados autárquicos, empresas o sociedades del Estado, podrán convocar a un procedimiento participativo para la elaboración o revisión de un acto administrativo de alcance general con contenido normativo y para la formulación de proyectos de ley para su eventual remisión a la Honorable Legislatura, en adelante el “Procedimiento Participativo”. El órgano convocante será considerado Autoridad Responsable del Procedimiento”. A su turno, el artículo 85 estipula que “El Procedimiento Participativo deberá asegurar los principios de gratuidad, publicidad, informalidad e igualdad... Tomando en cuenta los derechos en juego, la naturaleza de la reglamentación a emitir, los intereses públicos comprometidos, la cantidad y calidad de los comentarios y propuestas recibidos y la economía del procedimiento, la Autoridad Responsable del Procedimiento podrá convocar a una única audiencia para recibir simples presentaciones orales.”

Por su parte, el artículo 88 establece que la Administración también podrá convocar a los ciudadanos e instituciones a Asambleas Ciudadanas u otros espacios de expresión, con el objeto de conocer sus opiniones en materia de formulación y ejecución de políticas públicas, “promoviendo así la participación de la ciudadanía en la gestión pública”.

El capítulo XIV “De las decisiones administrativas de organismos con dirección colegiada” contiene el artículo 89 que establece que las entidades públicas “...podrán celebrar sus reuniones en forma abierta al público, habilitando de esta forma una instancia de aprendizaje institucional participativo”.

En lo que respecta a las medidas provisionales contra las decisiones u omisiones administrativas, el artículo 91 faculta a la autoridad a adoptar las medidas provisionales que estime pertinentes para asegurar los derechos e intereses tutelados del peticionante siempre que su pretensión sea legalmente verosímil y la demora en otorgarla pueda frustrar su derecho al concluir el procedimiento.

De manera novedosa, el artículo 92 que se ubica en el capítulo XVI “De la conferencia de Servicios” estipula que, toda vez que resulte conveniente realizar un examen simultáneo de varios intereses públicos concurrentes en un procedimiento, el órgano competente podrá convocar una conferencia de servicios, la cual podrá incluir a entes descentralizados autárquicamente.

Finalmente y en cuanto a las relaciones entre la Administración y los sujetos que actúan con ella, el artículo 93 señala que, cuando alguna autoridad administrativa, en ejercicio de sus respectivas competencias, establezca medi-

das que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberá obrar conforme al principio de confianza legítima y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, procurando que, en ningún caso, se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.

Como vemos, tal como surge de sus considerandos, la reglamentación se orienta concretamente a plasmar un obrar administrativo centrado en el servicio al ciudadano mediante la práctica de un buen gobierno que permita la formulación de políticas públicas convenientes para toda la sociedad dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica;

En definitiva, esta nueva reglamentación viene a consagrar una de las funciones propias del procedimiento administrativo cual es la de actuar el principio de participación democrática mediante el cual se logra implicar a los ciudadanos en el ejercicio de la actividad administrativa, abriendo un ámbito de composición de los intereses públicos.

## **6. A modo de conclusión**

En este trabajo hemos pretendido enfatizar la importancia que reviste la participación ciudadana en la gestión de los cometidos municipales. Los distintos mecanismos e instrumentos, tanto desde una visión estática como dinámica, presentan el desafío de lograr una participación efectiva de la gente en la toma de decisiones públicas en un Estado social y democrático de derecho.

Se ha visto que estos instrumentos obedecen a fundamentos similares que los que consagra la jurisprudencia del Máximo Tribunal en esta materia. En realidad, se trata en casi todos los casos de principios clásicos en esta materia, que actualmente se encuentran resignificados a la luz de los presentes requerimientos convencionales y constitucionales, los cuales establecen nuevos contornos a los conceptos tradicionales en esta materia. La vigencia efectiva de estos principios requiere, a no dudarlo, de cambios culturales profundos. Para ello, entre otras vicisitudes, será necesario abordar el nuevo marco normativo con nuevas ideas, sin dejar de lado todas las enseñanzas de las prácticas tradicionales.

El desafío real consiste en dilucidar, según exhiba la práctica estatal, cuál será el principio que prevalecerá de manera efectiva en la conducta de los operadores jurídicos que tienen a su cargo la aplicación práctica el nuevo

régimen procedimental en Santa Fe. Es decir, prevalecerá en la práctica el axioma de la fuerza normativa de lo fáctico, según el cual las conductas de la administración burocrática decimonónica soslayarán los propósitos perseguidos por el nuevo régimen; o, en cambio, prevalecerá el axioma de la fuerza normalizadora de lo jurídico que se interroga si el nuevo decreto será capaz de transformar y/o normalizar aquella en una práctica servicial y transparente. Por de pronto, los instrumentos —y sus fundamentos— como así también los interrogantes, quedan planteados.