

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REGLAMENTACIÓN
ADMINISTRATIVA EN ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO:
PREMISAS Y NUEVOS PARADIGMAS**

**CITIZEN PARTICIPATION AND ADMINISTRATIVE RULEMAKING IN
THE UNITED STATES AND PUERTO RICO: PREMISES AND NEW
PARADIGMS**

WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY*

Universidad de Puerto Rico
wvazquez@law.upr.edu

RESUMEN

En los Estados Unidos de América y Puerto Rico la adopción de reglamentos administrativos provee entrega una oportunidad para que la ciudadanía participe en dichos procesos a través de la presentación de comentarios escritos en torno a propuestas de reglamentación. El trabajo discute justificaciones para lo anterior desde el punto de vista del Derecho Administrativo y lo trata como una modalidad de participación ciudadana en la toma de decisiones de asuntos públicos. Se consideran varias insatisfacciones que produce en su funcionamiento este mecanismo de comentarios escritos hasta llegar al cuestionamiento de si se trata del instrumento más adecuado y eficaz para propiciar y aprovechar esa participación. Ante las limitaciones que presenta la disciplina del Derecho Administrativo para contestar estas preguntas, se incorporan entonces criterios de análisis producto de investigaciones recientes sobre el tema de participación ciudadana. Al final se concluye con una reflexión de estos temas en el contexto de nuevos desarrollos en Estados Unidos donde se ha ampliado el alcance de la participación en procesos de reglamentación a través de una plataforma electrónica en internet.

Palabras clave: Reglamentación, Participación ciudadana, Gobierno electrónico, Derecho administrativo

ABSTRACT

Both in the United States and Puerto Rico, the process of administrative rule-making provide for citizen participation through the submission of written comments about proposed regulations. This paper addresses justifications for this type

* Profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Puerto Rico. Una versión previa de este escrito fue objeto de una presentación en el XV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en la República Dominicana en noviembre de 2010. Cualquier comentario puede ser dirigido a wvazquez@law.upr.edu.

of mechanism from the standpoint of Administrative Law while at the same time it portrays it as an example of citizen participation in public decision-making. The dissatisfaction produced in the way this mechanism operates is also examined and its effectiveness is put into question. In the search for answers the paper recognizes the limits of Administrative Law and its process-oriented focus, and turns instead to recent research in citizen participation. It concludes with a discussion of these issues in the context of new developments in the U.S. where the possibilities of participation in rulemaking have expanded through an electronic platform on the internet.

Keywords: Rulemaking, Citizen participation, E-government, Administrative law.

INTRODUCCIÓN

A nivel del gobierno federal en los Estados Unidos de América, así como en Puerto Rico, la adopción de reglamentos por organismos administrativos provee una oportunidad para que la ciudadanía participe en dichos procesos. En ambas jurisdicciones, a los ciudadanos se le permite comentar por escrito en torno a propuestas de reglamentación y, en algunos casos, se permite incluso la celebración de audiencias públicas. Aunque la eficacia de un esquema que se limita al envío de comentarios escritos por aquellos interesados puede resultar debatible, lo cierto es que se trata de una modalidad de participación ciudadana en la toma de decisiones de asuntos públicos.

Este escrito examina posibles maneras de justificar este espacio de participación en el ordenamiento legal de ambos países, describe su funcionamiento y discute su eficacia como instrumento de intervención ciudadana. El acercamiento parte de forma inicial de su contexto jurídico, particularmente el desarrollo del Estado administrativo durante el pasado siglo en los países mencionados. Sin embargo, la discusión merece ser interdisciplinaria por cuanto no hay manera de entender el tema de la participación ciudadana de forma unidimensional. Si el asunto se analiza desde la perspectiva de la participación como un problema de democracia, la discusión nos remite a un problema de teoría y de filosofía política. Si lo enfocamos como un problema de diseño de procesos gubernamentales de decisión, compete atender consideraciones de administración pública. Si se trata de entender por qué algunas personas participan y otras no, hablamos de controversias que han intentado ser atendidas desde el campo de la psicología.

Lo relevante es que, al final, esta combinación de enfoques permita responder dos preguntas básicas: primero, más allá de que se trate de una tendencia de mucha prominencia en círculos académicos y gubernamentales, ¿tenemos claro el por qué debe haber espacio para la participación de la ciudadanía en el caso particular de la aprobación de reglamentos administrativos? Segundo, y presumiendo que al menos de manera cualificada la respuesta a la interrogante anterior es afirmativa, ¿es el método de comentarios escritos el más adecuado y eficaz para propiciar y aprovechar esa participación ciudadana?

Aunque se trata de preguntas que bien pudieron hacerse en cualquier momento durante gran parte del pasado siglo, hoy día cobran particular relevancia a la luz de los últimos desarrollos en el proceso de reglamentación administrativa de los Estados Unidos. Me refiero especialmente a la manera en que toda la etapa de participación ciudadana está, desde hace varios años, enmarcada en una plataforma electrónica. Hoy, la inserción del ciudadano en el proceso de reglamentación se manifiesta a través del uso del Internet y de un sistema (e-rulemaking) que opera a nivel central al servicio de todo el aparato gubernamental del ejecutivo

norteamericano. Esta realidad brinda un contexto muy especial a cualquier ejercicio que pretenda atender las dos preguntas previamente señaladas: el por qué de la participación y si el mecanismo de comentarios escritos funciona.

Precisa reconocer que la discusión sobre participación ciudadana en la gestión pública es asunto que cada vez alcanza mayores espacios de discusión, tanto a nivel académico, como en el mismo seno del sector estatal. Ejemplo de ello es la Unión Europea, que cuenta con importantes desarrollos en este campo. Sin embargo, este trabajo examina el desarrollo de este tópico desde la perspectiva particular de Estados Unidos y Puerto Rico. Con fortuna, la exposición resultará educativa para quienes desconocen cómo operan los procesos de reglamentación en dichos países y lo suficientemente provocadora para que cada cual pueda realizar un ejercicio de comparación en relación a su propio ordenamiento legal, e identificar aspectos donde existan supuestos, preocupaciones o desarrollos similares. Después de todo, sin importar las diferencias que puedan existir en términos de estructuras de derecho público, la exigencia de mayor participación ciudadana resulta ya un elemento común a toda democracia constitucional contemporánea.

Este trabajo se divide en cinco apartados principales. El primero repasa el marco histórico- gubernamental en que se desarrolla el reconocimiento de la facultad de los organismos administrativos para crear normas reglamentarias. El segundo explica cómo opera el proceso para adoptar reglamentos en los Estados Unidos y en Puerto Rico. La tercera parte procura dar cuenta de las razones para que dicho proceso de reglamentación incorpore un mecanismo de participación de la ciudadanía general. Mientras, la cuarta sección examina el alcance específico del mecanismo de comentarios escritos a la luz de un esquema de evaluación de los procesos de participación ciudadana. El quinto y último apartado evalúan cómo el uso de la tecnología y el Internet ha transformado algunos aspectos del proceso tradicional de presentar comentarios escritos al momento de una agencia administrativa aprobar un reglamento. Finalizo con algunas conclusiones generales sobre el tópico.

LA ADOPCIÓN DE REGLAMENTACIÓN ADMINISTRATIVA EN ESTADOS UNIDOS Y EN PUERTO RICO

TRASFONDO Y PREMISAS

En Estados Unidos se le atribuye una historia relativamente reciente al derecho administrativo, producto de la era de la industrialización y del convencimiento de la necesidad de que el Estado tuviera un rol más activo en la economía. Es preciso remontarnos a la segunda mitad del siglo XIX, en pleno desarrollo industrial y en medio del surgimiento de una economía y comercio a escala continental. En aquel entonces, el manejo de temas como el intercambio de bienes y la transpor-

tación en trenes a través del vasto territorio nacional, dio paso a la necesidad de crear nuevas agencias administrativas a nivel del gobierno federal (Breyer, Stewart, Sunstein y Vermeule 2006).

Adviértase que esto coincide con un movimiento político y de pensamiento de finales del siglo XIX, denominado progresista, y que propugnaba la atención de asuntos públicos a base de criterios científicos y el énfasis en la especialización, peritaje y profesionalización (Novak, 2002: 249). La combinación de los desarrollos antes mencionados desembocó en el planteamiento de que muchos de los retos a los que se enfrentaba el gobierno federal debían ser atendidos por una burocracia que respondiera a estos principios de expertise o peritaje promovidos por nuevas agencias reguladoras. Si el criterio era técnico, el esquema decisional no podía ser político (Landis 1938). Esto tuvo su impacto en la manera en que se organizaron internamente estas nuevas agencias reguladoras, en particular colocándolas bajo la dirección de comisiones o juntas cuyos miembros serían de difícil remoción como garantía para una operación autónoma de las fuerzas políticas (Breger y Edles 2000)¹.

Preciso es indicar que ese alto grado de autonomía y protección a la operación de estas llamadas agencias independientes, operaba primordialmente en atención a las nuevas funciones y poderes que se le encomendaban. No se trataba de organismos públicos dedicados a atender asuntos internos de gobierno o a prestar servicios directos a la ciudadanía. Más bien se trataba de agencias dirigidas a fiscalizar sectores particulares de la economía, las cuales contarían ahora con grandes poderes para adjudicar controversias o para reglamentar extensamente dentro de su área de competencia².

Aunque eran vastos los poderes conferidos a las agencias del gobierno federal para lidiar con la crisis económica, es preciso enfatizar la concesión a estos organismos reguladores de la facultad reglamentadora. El acto de reglamentar suponía y supone varias premisas justificadoras. La más elemental es reconocer como función del Estado la creación de normas de aplicación general para ordenar las relaciones en la sociedad y atender necesidades de interés público. De ordinario, lo anterior se concretiza en la adopción de leyes, facultad que en la tradición política de un sistema clásico republicano de gobierno, recae en el rama legislativa, cuerpo representativo de la población cuyos miembros han sido electos en votación popular y que toman sus determinaciones a través de un proceso deliberativo.

¹ Para una discusión en torno a la creación de este tipo de organismo desde una perspectiva comparada, véase Martínez (2002) y Vázquez Irizarry (2007).

² Tal fue el caso de la Federal Communications Commission (comunicaciones), el National Relations Labor Board (relaciones obrero-patronales), y el Securities Exchange Commission (mercado de valores).

Dicho esquema de gobierno representativo fue puesto a prueba precisamente en el contexto de la crisis económica y financiera que vivió los Estados Unidos en la década de 1930. Aunque algunos de los problemas requerían la adopción de normas de aplicación general, en muchas instancias resultaba que el Poder Legislativo no tenía la capacidad adecuada para manejar asuntos de alta complejidad técnica. Se entendía que la naturaleza de las decisiones a tomar eran de tipo científico, no susceptibles a un manejo adecuado en los foros políticos. Además, la precaria situación de la nación requería actuar con celeridad para adoptar normas y con agilidad para modificarlas, conforme las circunstancias variaran. En fin, parecía que el proceso legislativo no estaba diseñado para responder a necesidades de este tipo³. La respuesta fue delegar la función a las agencias administrativas. Los asuntos que el cuerpo legislativo no pudiera atender, por su nivel de complejidad, estarían ahora en manos de funcionarios con el peritaje adecuado. El asunto que correspondiera a criterios científicos y técnicos, sería manejado ahora por profesionales alejados del proceso político. El que necesitara agilidad ante situaciones cambiantes, contaría con una capacidad constante de aprobar y modificar normas.

En Puerto Rico el cambio de soberanía en 1898 tuvo sus efectos directos en el derecho público, quedando desplazado el sistema español por el nuevo modelo estadounidense. Décadas más tarde ya había tomado arraigo en la isla la creación de variados organismos administrativos siguiendo el modelo de agencia independiente adoptado en Estados Unidos⁴. De igual manera, esto tuvo su impacto en la incorporación de esquemas doctrinales propios del derecho administrativo de aquel país⁵.

³ Sobre esto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico indicó en el caso *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo* (1953), que:

[el] mundo moderno se caracteriza por la gran complejidad en las relaciones sociales y económicas de las personas, conjuntamente con la progresiva supervisión gubernativa sobre la conducta individual, y ello implica que la legislatura está imposibilitada de anticipar legislativamente, en forma detallada, minuciosa o específica, la multiplicidad de situaciones que puedan surgir de esas relaciones complejas, siendo suficiente el que la ley en cuestión señale o establezca normas amplias y generales que sirvan de guía o dirección a entidades administrativas expertas, para que éstas, con su experiencia y conocimientos especiales, apliquen esas normas concretamente a los hechos que puedan surgir y ultimen los detalles que implementen la política general legislativa.

⁴ Para una temprana atención al tema en Puerto Rico, véase Velázquez (1943).

⁵ Vuelvo a citar el dictamen *Hilton Hotels vs. Junta de Salario Mínimo* (1953), donde este desarrollo se reconoció en los siguientes términos:

Tampoco sería conveniente el trasplantar a nuestro peculiar ambiente, en forma artificial, doctrinas sobre derecho administrativo que responden a una realidad industrial, posiblemente distinta a la nuestra. Pero el juzgador no tiene una oportunidad muy amplia de hacer valer sus predilecciones personales cuando el legislador ha hablado en forma específica. La toga judicial no debe destruir la personalidad intelectual del juez, pero sí conlleva el deber de observar los estatutos. Ya nuestra Asamblea Legislativa ha creído necesario y conveniente, ante los problemas especiales de nuestro pueblo, el crear un gran número de agencias administrativas y el concederle amplias facultades en cuanto a cuestiones sobre los hechos.

LA INCONFORME NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Consolidado el estado administrativo, la gestión gubernamental en Estados Unidos y Puerto Rico hoy día descansa en agencias administrativas que cuentan con grandes poderes de reglamentación y adjudicación y cuyas decisiones en ambos ámbitos son cobijadas por normas de revisión judicial. Dicha revisión está amparada, principalmente, en la deferencia otorgada al conocimiento especializado de la agencia. Dicho desarrollo nunca ha estado exento de críticas, preocupaciones e intentos por limitar el poder de los organismos administrativos. La concesión por parte del Poder Legislativo de facultades tan importantes a las agencias trajo, desde entonces hasta el presente, el surgimiento de problemas en al menos tres dimensiones: en la esfera constitucional, en el ámbito político y, por último, una combinación de las anteriores.

Visto un reglamento como una norma cuasi-legislativa, no es de extrañar que la concesión de este tipo de facultad a una agencia ejecutiva fuera catalogada, por algunos, como una delegación por parte de la rama legislativa de su poder de aprobar leyes y denunciada así como contraria al principio de la separación de poderes. Después de todo, la facultad de adoptar leyes compete al poder legislativo, principio que consignan los propios textos constitucionales. Se planteó entonces que si el Poder Legislativo había recibido una delegación de facultades conforme el mandato constitucional, no podía, a su vez, delegar dichas prerrogativas a otro órgano (*Field v. Clark* 1892). Así, desde un punto de vista formalista, se atacaba la delegación a las agencias del poder de reglamentar como un acto inconstitucional por cuanto tenía como saldo final agencias ejecutivas que legislaban normas (Fernández 2000: 34-36, Lawson 1994).

El segundo problema, que está dentro del ámbito político, se enfoca en la naturaleza de los poderes políticos involucrados. Desde ese punto de vista, la delegación a una agencia ejecutiva del poder de aprobar una norma con fuerza de ley, no residía en consideraciones técnico constitucionales sino en quién estaba o está mejor situado para tomar ese tipo de decisión dentro de la comunidad política. De ese modo, la atribución al Poder Legislativo de la facultad para crear leyes respondería a que dicho órgano se compone de los representantes electos democráticamente por el pueblo. Las normas de aplicación general generadas dentro de un proceso legislativo ordinario, gozan, pues, de una presunción de legitimidad democrática, independientemente del parecer ciudadano respecto a las mismas. La misma norma, pero creada por un funcionario en una agencia administrativa, no pareciera gozar de dicha legitimidad.

Se trata de un problema que persigue a la norma reglamentaria no sólo en su origen, sino también en cómo entenderla en el contexto de la operación del proceso de responsabilidad política. El problema con un reglamento con fuerza

de ley no se limita a que no haya sido objeto de aprobación por los representantes políticos de la comunidad. El asunto resurge ante la posibilidad de que la ciudadanía considere que la norma aprobada es contraria a sus intereses o incluso al interés público, pero carezca, sin embargo, de la oportunidad de reclamar en términos políticos a quien la generó. En resumen, aunque se establece política pública mediante la creación de normas con fuerza de ley, el proceso mediante el cual una agencia de gobierno adopta un reglamento no está sujeto a las dinámicas del accountability político (De Francisco 2005: 69).

Como antes indiqué, el tercer y último problema se ubica entre lo constitucional y lo político. Se trata en esta ocasión de la preocupación respecto a la manera en que la agencia administrativa vaya a utilizar ese gran poder de adoptar reglamentos. Después de todo, la relación entre la concentración de poder y la propensión a abusar del mismo es un tema perenne en el estudio del gobierno. Si analizamos esto dentro un contexto de amplia discreción, donde no esté claro cómo ejercitar la facultad en discusión y haya ausencia de parámetros claros y precisos, las condiciones son óptimas para un ejercicio arbitrario de la autoridad pública (Bressman 2003).

Gran parte del desarrollo del derecho administrativo en Estados Unidos y Puerto Rico durante el pasado siglo respondió a intentos por atajar los problemas antes descritos y contestar la siguiente pregunta: ¿cómo controlar el uso por parte de organismos ejecutivos de un poder que constitucionalmente debiera estar reservado a otra rama de gobierno, por el cual no responden políticamente y que se puede prestar a abuso? Una de las respuestas más tempranas se dio en Estados Unidos con la adopción en 1946 de legislación que creó normas llamadas a uniformar los procesos, la Ley de Procedimiento Administrativo o Administrative Procedure Act (conocido como APA, por sus siglas en inglés, 1946). Fue a través de esta ley que se creó un proceso específico que debía cumplir cada agencia pública que deseara aprobar un reglamento. Puerto Rico adoptó una legislación similar mediante la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de 1988 (conocida por sus siglas, LPAU).

En vista de que ambos procesos son bastante parecidos, a continuación resumiré los elementos comunes más relevantes en ambas leyes. Donde resulta necesario, puntualizo aspectos particulares del proceso en cada ordenamiento jurídico.

EL PROCESO DE REGLAMENTACION

EL INICIO: BASE LEGAL Y PUBLICIDAD

El poder de una agencia para adoptar un reglamento debe emanar de una ley⁶. En ocasiones puede tratarse de una directriz del legislador en términos que para poner en vigor determinada ley es necesario que la agencia adopte un reglamento. En otras circunstancias, la agencia tiene un sinnúmero de deberes y facultades entre las que se incluye la adopción de reglamentos. En estos casos la decisión de reglamentar es esencialmente discrecional en tanto la agencia posee margen sobre la manera en que ejecuta una ley.

Como regla general, cualquier agencia administrativa que interese adoptar una norma reglamentaria con fuerza de ley debe cumplir con los mismos requisitos establecidos (Fernández, 2000: 105-136)⁷. A grandes rasgos, el proceso comienza con la publicación de un aviso a la ciudadanía en general donde se notifica que a una agencia le interesa aprobar un reglamento, se explica su propósito y se brinda la oportunidad para que aquellos interesados presenten comentarios por escrito. En Estados Unidos el referido aviso se publica en un boletín oficial de normas administrativas conocido como el Federal Register (Fox 2008: 156). Mientras, en Puerto Rico, la publicación debe ser en español e inglés en Internet y en un periódico nacional de circulación general, a menos que el reglamento esté dirigido a afectar una comunidad en particular, en cuyo caso debe publicarse en un periódico regional y el contenido del aviso tiene que ser difundido en una estación de radio.

NOTIFICACIÓN Y COMENTARIOS

El aviso debe incluir, al menos: la cita de la base legal para actuar, las circunstancias en términos de lugar, día y naturaleza de cualquier proceso que vaya a realizar la agencia (por ejemplo, audiencia pública), y una invitación a que cualquier persona interesada presente comentarios escritos en torno al reglamento propuesto. En el caso de Puerto Rico, la LPAU exige que el aviso incluya, además: un resumen o explicación breve de los propósitos de la acción propuesta; las circunstancias en términos de lugar y día y hora para someter los comentarios escritos o solicitar por escrito una audiencia oral fundamentada. Debe contener además la información acerca de las circunstancias en términos de lugar físico y electrónico para examinar el texto íntegro del documento y la dirección de la página

⁶ Aunque es preciso señalar que no toda delegación de la facultad de reglamentar supone adoptar normas con fuerza de ley. En ocasiones, la delegación se limita a reglamentos de carácter procesal, o bien con un efecto circunscrito al interior del organismo administrativo. Sobre esta distinción y los problemas interpretativos para distinguir entre ambos tipos de delegación, véase Merrill y Watts (2002).

⁷ En el caso de Estados Unidos, véase Levin (2002).

de Internet del organismo público. Es importante señalar que en Puerto Rico se dispone un término expreso de treinta días para que los ciudadanos presenten sus comentarios escritos. En el caso de los Estados Unidos, el término para dicha presentación lo dispone cada agencia en el proceso correspondiente.

Como regla general, el proceso en ninguno de los dos países incluye la celebración de una audiencia. Alguna ley en particular pudiera exigirlo para un organismo público en específico o para reglamentar algún tema en particular, pero no es lo común. Como indiqué anteriormente, en Puerto Rico cualquier ciudadano puede solicitar expresarse mediante audiencia, pero la determinación al respecto es de la agencia, quien goza de amplia discreción al respecto.

De otra parte, la diferencia entre los mecanismos utilizados para publicar el aviso tiene efectos significativos en cómo opera luego el mismo. Como Estados Unidos cuenta con un boletín oficial, la agencia puede optar por publicar de forma íntegra el texto del reglamento. En cambio, el hecho que en Puerto Rico el aviso se publique en un periódico sólo deja espacio para incluir una descripción muy general del reglamento. Eso explica la existencia de requisitos tan específicos relacionados a dónde acudir a examinar la propuesta de reglamento. Demás está decir que este escenario de ciudadanos visitando las oficinas de gobierno para examinar el documento ha quedado relativamente superado con la posibilidad de obtener el mismo a través del Internet.

Debe ser obvio que cuando el aviso se limita a una descripción del reglamento, la misma puede resultar fundamental. Después de todo, se trata de requisitos dirigidos a informar de forma adecuada a la ciudadanía en torno a la naturaleza de la actuación que la agencia pretende tomar. De nada vale la oportunidad de presentar comentarios si el ciudadano no está debidamente informado sobre qué pretende hacer el organismo administrativo. Por tanto, en muchos casos la decisión sobre participar no se podrá tomar descansando solamente en lo que se publica en el aviso. A lo sumo, éste consiste entonces de una notificación sucinta sobre qué quiere hacer la agencia y que no sustituye un examen directo del documento que se propone adoptar.

Otro aspecto que conviene enfatizar es que al momento de la agencia publicar el aviso, ya existe un borrador de reglamento. Esto es, el gobierno no invita a la ciudadanía a un proceso de intercambio de ideas o análisis de diferentes alternativas. La realidad es que al momento de entrar en contacto con el público a través del aviso, la agencia ya ha preparado un documento. De por sí, esto implica que el organismo público ha asumido posturas en torno al contenido del reglamento, y que el documento propuesto representa su mejor parecer sobre la medida a tomar. Más que interacción, el proceso provee entonces para una reacción. Esto tiene varias implicaciones sobre las cuales elaboraré posteriormente.

APROBACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL

Una vez concluido el período para recibir comentarios y transcurrida la audiencia oral en el caso que hubiera habido alguna, procede entonces que la agencia evalúe los comentarios recibidos y apruebe una versión final del reglamento. En Puerto Rico la LPAU dispone en su sección 2 que a esos fines, la agencia “tomará en consideración, además de los comentarios escritos y orales que le hayan sometido, su experiencia, competencia, técnica, conocimiento especializado, discreción y juicio” (3 L.P.R.A. §2124). Es preciso enfatizar que respecto a los comentarios recibidos, no existe obligación específica para el organismo público, más allá de evaluarlos. Salvo desarrollos jurisprudenciales, materia que explicaré más adelante, la realidad normativa es que la agencia no está obligada a actuar conforme a los comentarios que recibe, ni tan siquiera se dispone en la ley que deba hacer mención de los mismos, reaccionar a ellos o bien contestarlos.

Valga terminar señalando que el incumplimiento con los requisitos procesales antes descritos puede dar pie a que el reglamento sea impugnado en los tribunales. El caso de mayor interés para nosotros sería precisamente la impugnación judicial que descansa en el incumplimiento con requisitos relativos a la participación ciudadana. El escenario más sencillo sería, por otra parte, el que la agencia apruebe un reglamento sin la publicación de un aviso. Se plantean en esas circunstancias interesantes consideraciones en torno a la relación participación ciudadana y control judicial. Claro, el grado de importancia que demos a esto dependerá en última instancia del tipo de justificación que adoptemos para explicar este mecanismo de comentarios escritos. La próxima sección aborda ese tema.

LA PRESENTACIÓN DE COMENTARIOS ESCRITOS VISTO DESDE EL INTERIOR DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE REGLAMENTACIÓN

Visto el proceso mediante el cual se adopta un reglamento e identificado el espacio provisto para la presentación de comentarios escritos, corresponde cuestionar: ¿por qué existe este espacio de participación? Lo primero que convendría aclarar es que si bien se trata de crear un espacio para que personas que se verían afectadas por el reglamento se expresen, en modo alguno esto implica reconocer o vindicar un derecho a ser escuchado. Es preciso indicar al respecto que en ambos sistemas legales, tanto en Estados Unidos como en Puerto Rico, es un principio claramente establecido que las garantías concomitantes al derecho constitucional a un debido proceso de ley, no aplican en procesos de reglamentación. La explicación tradicional para ello es que los reglamentos son normas de aplicación general y sólo las decisiones estatales individualizadas —las adjudicaciones— activan las protecciones del debido proceso de ley.

De ahí que la adopción de mecanismos para escuchar a los ciudadanos al momento de adoptar el gobierno un reglamento, no es producto de imperativo constitucional alguno y sí una determinación de política pública. Aclarado lo anterior, la pregunta queda formulada del siguiente modo: ¿para qué se adopta entonces esta política pública? Para efectos de esta discusión veamos tres posibles respuestas: 1) provee legitimidad al proceso, 2) propicia un mejor proceso decisonal, y 3) crea incentivos adecuados para fiscalizar posibles arbitrariedades. Examinemos cada una.

LEGITIMIDAD

Como indicamos, la potestad reglamentaria supuso relocalizar aspectos esenciales de la función legislativa de los cuerpos políticos representativos a espacios institucionales, que, aunque estatales, operan con una lógica distinta, de peritaje y conocimiento técnico. De entrada, esto levanta cuestionamientos respecto a la legitimidad de la concesión de estas facultades a órganos públicos ejecutivos. Después de todo, en la historia política contemporánea el concepto de legitimidad ha sido articulado fundamentalmente alrededor de la noción de representación política (Urbinati y Warren: 2008). Así, los derechos y obligaciones de la ciudadanía se establecen o modifican conforme a las determinaciones de política pública que toman los funcionarios electos por los mismos ciudadanos. El ciudadano (conocido como el principal) se gobierna de este modo a sí mismo, mediante su representante electo (identificado como el agente). Por ello, la concesión de la potestad reglamentaria a entes públicos bajo la dirección de funcionarios no-electos supone un problema básico de falta de legitimidad política.

En este contexto, la participación ciudadana parece servir el propósito de reconectar a la ciudadanía con el proceso de producción de normas, a través de la oportunidad de al menos poder brindar su opinión respecto a la medida reglamentaria bajo consideración. Esto, a su vez, crea condiciones adecuadas para asegurar el cumplimiento con las normas creadas mediante el reglamento.

INFORMACIÓN Y CALIDAD DEL PROCESO DECISIONAL

Bajo este enfoque, la función de reglamentación es una que recae esencialmente sobre una entidad pública que ha sido creada dentro del Estado para responder y velar por el interés público. En principio pareciera que no es necesario incorporar consideraciones de valor público a través de un participante adicional alguno pues ya el proceso descansa en funcionarios públicos con la debida preparación y compromiso. Ahora bien, el propio sistema administrativo puede reconocer que en determinadas circunstancias no cuenta con toda la información necesaria para

tomar la mejor decisión.

Se trata de un problema en tanto la agencia simplemente carece de toda la información o datos que le haría falta para tomar una decisión responsable e informada⁸. Es en ese escenario que la participación ciudadana cumple el propósito de abrir un flujo de información donde las personas con interés cuenten con un canal mediante el cual insertan información que nutre el proceso decisional de la agencia de gobierno.

CONTROL DE ARBITRARIEDAD

En una línea parecida a lo planteado en cuanto a legitimidad, el hecho de que la potestad reglamentaria deje de estar en manos de los cuerpos políticos electos, crea un problema adicional de control. El esquema tradicional de gobernar a través de estructuras de representación política no sólo supone legitimidad, sino también mecanismos de rendición de cuentas. Si quien toma la decisión es un funcionario electo, sus decisiones están sujetas a un proceso de accountability político en las urnas. Dicha realidad opera como mecanismo de control para que sus decisiones incluyan en su cálculo la variable del sentir ciudadano.

Que la ciudadanía pueda participar en el proceso de adopción de un reglamento supone entonces crear un espacio de transparencia donde el gobierno tiene que exponer, mediante razones públicas, qué está haciendo y someterse al escrutinio del público. Aunque de carácter distinto al proceso electoral, de todos modos existe una pretensión de que la intervención de la ciudadanía opere como un instrumento de control que disuada la adopción de decisiones lesivas al interés público.

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN

Los modelos de justificación antes esbozados no son excluyentes entre sí, siendo el caso que unos pueden reforzar los otros. Por ejemplo, si aspiramos a mejorar la calidad de la decisión final es posible considerar que el mejor reglamento es aquel que goza de legitimidad por cuanto podrá ser implementado de forma más sencilla. De igual manera, abona a la calidad de un reglamento el que no tenga visos de arbitrariedad, por cuanto lo hará menos susceptible de ser impugnado judicialmente, resultando esto en una mayor seguridad jurídica.

Ahora bien, lo anterior no debe menoscabar en modo alguno la importancia de asumir una posición precisa en torno a cómo justificar y defender los comentarios escritos como mecanismo de participación. Esto es fundamental en el contexto de poder estar en posición de evaluar el manejo que el organismo público brinda a los comentarios. Por ejemplo, supongamos un proceso donde nadie

⁸ Sobre la importancia del gobierno contar con información adecuada y sus implicaciones para el derecho público, véase Stephenson (2011).

participe. La posición que se tome ante este escenario dependerá en gran medida del modelo de justificación que se adopte. Unos serán más exigentes que otros.

Si comenzamos por el control de arbitrariedad, la mera existencia de un proceso que permita participación es fundamental. Después de todo, la idea es que obligar al gobierno a hacer público ex ante la norma que interesa adoptar, resultará de por sí un mecanismo de control. Se crea así un incentivo para descartar medidas que parezcan caprichosas, el cual debería operar independientemente de que los ciudadanos no aprovechen la oportunidad pues la mera posibilidad de que conozcan lo que se pretende hacer es suficiente.

En el modelo de información también debe ser suficiente que exista la posibilidad de participación. Después de todo es de suponer que en muchos casos el organismo público posee la capacidad de adoptar la norma con la información que ya tiene disponible. En esas circunstancias, la apertura a participación de los ciudadanos en ocasiones enriquecerá el proceso de análisis y, en otras, terminará siendo irrelevante por no aportar nada adicional. Claro, se apuesta a que el posible beneficio exceda el costo procesal de abrir el espacio de participación. El otro supuesto es más elemental y es cuando la agencia aprovecha el espacio de participación precisamente por carecer de información básica para reglamentar de forma responsable.

Esta última posibilidad requiere un comentario particular. Nótese que el proceso formal siempre comienza con la publicación de un aviso público invitando a la ciudadanía a comentar un borrador de documento. Esto significa que aun en el caso de que la agencia carezca de información básica, el proceso de reglamentación parece suponer que ese insumo sólo es posible luego de redactarse un documento, por preliminar que sea. La pregunta que sigue es obvia, ¿por qué no permitir recoger ese insumo previo a preparar el documento? Dicho de otro modo, cuando el organismo público entiende que no cuenta con toda la información disponible, la solución puede que no sea propiciar la participación ex post tipo comentarios escritos, sino ex ante.

Llamo la atención a que durante las últimas dos décadas Estados Unidos ha experimentado mecanismos de participación alternos de particular interés para lo antes señalado. En 1990 el Congreso federal aprobó la Ley de Reglamentación Negociada. A manera de experimento, se permite a los organismos administrativos iniciar un proceso de reglamentación mediante una convocatoria dirigida a personas y entidades que, a juicio del gobierno, pueden tener interés en la materia, unida a la invitación abierta para que otros puedan incorporarse. Este grupo de participantes es el encargado de preparar un borrador de reglamento administrativo, el cual luego debe ser sometido de todos modos al proceso ordinario que ya he descrito (Fox 2008: 170-172). Se trata de un esquema de participación

mediante el cual las agencias administrativas procuran que el documento resultante refleje desde más temprano las preocupaciones de los grupos que se verían afectados por la norma. Además, en un ambiente tan litigioso como el de Estados Unidos, la negociación reglamentada sirve como mecanismo para canalizar de forma temprana preocupaciones que de otro modo podrían generar insatisfacciones que terminen en impugnaciones ante los tribunales. No obstante, es preciso indicar que se trata de una herramienta que los organismos administrativos en Estados Unidos no han querido o sabido utilizar.

Con el tercer modelo de justificación, la legitimidad, el caso es otro. Cabría dudar que la misma se logre con el mero hecho de hacer disponible la oportunidad de participar. Si lo que legitima el proceso es la mera oportunidad de participar sin que, en efecto, los ciudadanos se involucren, el resultado final no es muy distinto al que encontramos hoy día bajo el modelo de representación política. Un proceso que aspire a ser legítimo debe entonces plantearse como problema fundamental el que como cuestión de realidad haya participación. El juicio descriptivo debe entonces dar paso a una posición proactiva donde el gobierno propicie que haya participación.

Una manera de promover lo anterior es haciendo del proceso de aviso uno más efectivo. Sobre este particular, vale apuntar que en Puerto Rico los requisitos vigentes en cuanto al contenido y formato del aviso son producto de enmiendas realizadas a la LPAU con el propósito de ampliar el alcance de la publicidad. Las enmiendas fueron presentadas mediante las siguientes leyes: Ley Núm. 310 de 5 de octubre de 1999, Ley Núm. 293 de 1 de septiembre de 2000 y Ley Núm. 207 de 29 de diciembre de 2009 (3 L.P.A.U. §2121). Así, el requisito relativo a que el aviso de un reglamento que afecte directamente a una comunidad de residentes tiene que publicarse también en un periódico regional donde esté ubicada dicha comunidad, es resultado de una enmienda en 1999. Un año después se incorporó todo lo relativo a la utilización de la página de Internet de las agencias y la posibilidad de envío de los comentarios por correo electrónico. Más recientemente, en el 2009, se expandió a la radio la publicidad en caso de reglamentos que afecten a una comunidad. En específico, se dispone que el anuncio sea pautado:

...en una emisora de radio de difusión local de mayor audiencia o mayor cercanía a la comunidad afectada por lo menos en dos (2) ocasiones en cualquier momento en el horario comprendido entre las 7:00 de la mañana y las 7:00 de la noche. El anuncio en la radio deberá indicar la fecha en que se publicó el aviso en el periódico.

Muchos de los problemas antes discutidos no representan dificultades particulares desde el Derecho Administrativo en tanto dicha disciplina tiende a enfocar el asunto como uno estrictamente procesal. Esto es, establecido el mecanismo

de participación ciudadana, la única consideración subsiguiente es si el Estado cumple en garantizar su disponibilidad. Así, la insatisfacción que puede suponer la manera en que operen estos mecanismos de comentarios escritos tal vez no encuentre respuestas claras en el Derecho Administrativo. Conviene entonces considerar que este instrumento específico de comentarios se enmarca en la ya señalada tendencia a abrir espacios de participación ciudadana en procesos de determinación de política pública. A su vez, esto se manifiesta en la proliferación de estudios y trabajos de investigación enfocados cada vez más en examinar desarrollos en el campo de la participación ciudadana y evaluar su efectividad. La próxima parte aborda ese desarrollo con miras a buscar posibles respuestas a algunas de las preguntas esbozadas.

LA PRESENTACIÓN DE COMENTARIOS ESCRITOS: INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hasta el momento hemos examinado las premisas del proceso de reglamentación y el espacio de participación que dentro del mismo supone permitir la presentación de comentarios escritos por parte de los ciudadanos. Vimos también posibles áreas que pueden generar insatisfacción. Después de todo, este asunto no puede simplemente reducirse a estar a favor de un espacio de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. La adopción de una política a favor de este tipo de participación es importante pero en modo alguno exime de atender delicadas consideraciones respecto a cómo estructurar el proceso. Es fundamental en este sentido pasar del desiderátum de la participación ciudadana al asunto crítico y concreto de cuál es el diseño adecuado de participación para el tipo de decisión pública que se contempla. Corresponde enfrentar preguntas tales como ¿estamos conformes con una participación que se limita a comentarios escritos? ¿Funciona? ¿Es eficaz? ¿Confía la ciudadanía en el proceso? ¿Cuán representativa es la participación?

No olvidemos que incorporar estructuras de participación de forma irreflexiva puede resultar en ocasiones contraproducente para la misma política pública que se pretende fomentar (Reiss 2009). Después de todo, consideremos un escenario donde los funcionarios públicos encargados de tomar decisiones entienden que por la naturaleza compleja del tema, la ciudadanía no tiene nada que aportar. De otra parte, los ciudadanos con interés y potencial de aportar entienden que participar no vale la pena pues sus contribuciones no serán atendidas con seriedad. En un panorama como éste, la inserción de un esquema de participación torpe y defectuoso que esté condenado al fracaso termina reforzando los entendidos de apatía de ambas partes, gobierno y ciudadanía, alejando aún más la posibilidad de involucrarlos en intentos futuros.

Entonces, ¿cómo hacerlo? ¿Cómo diseñar un proceso que funcione o evaluar de forma correcta uno existente? Al menos para los objetivos más limitados de este trabajo, un esquema de análisis que puede arrojar luz sobre el proceso de reglamentación y el mecanismo de comentarios escritos, es el desarrollado por Graham Smith (2009). Él propone examinar los esquemas de participación ciudadana por medio de los siguientes seis criterios: inclusividad, control popular, juicio ponderado, transparencia, eficiencia y transferibilidad. Veamos lo que significa cada uno y su implicación para el caso de participación ciudadana bajo estudio.

INCLUSIVIDAD

Por inclusividad, Smith se refiere a la amplitud de participación que permite incorporar amplios sectores sociales, particularmente los tradicionalmente marginados. El Estado no puede limitarse a tener un proceso de participación abierto, sino que tiene que fomentar la participación de todos los que posiblemente se verán afectados, incluso aquellos que tradicionalmente no están organizados con la intención de participar. Si se tratara de la mera existencia de oportunidad de acceso, la adopción de reglamentos sería ampliamente inclusiva en tanto cualquier persona puede enviar comentarios a la agencia. Sin embargo, un sistema formalmente abierto en el cual sólo participen quienes tienen más acceso a la información gubernamental y los recursos económicos y de tiempo, no puede reclamar plena inclusividad.

En cambio, un modelo realmente inclusivo requeriría gestiones afirmativas de la agencia para fomentar la participación. La oportunidad de comentarios escritos visto como un mero proceso administrativo, atiende de forma muy limitada el criterio de inclusividad pues se caracteriza por una postura neutral de meramente esperar los comentarios que puedan llegar. Para superar esto, los organismos administrativos deben ser proactivos en fomentar y ampliar la participación. Como veremos más adelante, la tecnología provee herramientas que facilitan atender preocupaciones de esta índole.

Es necesario, sin embargo, apuntar un problema fundamental de enfoque. Aunque la agencia creara las condiciones adecuadas y óptimas para la participación, al final se trata de una acción voluntaria de parte de la ciudadanía. En este sentido es preciso reconocer que en ocasiones los sectores que podamos identificar como afectados por la reglamentación y que no participan del proceso, responden precisamente a intereses que no están debidamente organizados. Hay que preguntarse entonces si es razonable cuestionarse por qué tan pocos ciudadanos privados participan en estos procesos. Plantearse el problema de ese modo es obviar el conocido problema de la acción colectiva conforme al cual se reconoce que aunque las personas posean reclamos sobre asuntos que les preocupan, el grado de importancia que le dan no puede superar el costo que supondría atenderlo a nivel individual, a través de los procesos

ordinarios para ello (Olson 1965). En muchos de esos casos sólo el esfuerzo agregado de organizarse para distribuir el costo de actuar permite atender el problema.

Esta es la lógica que propicia la creación de asociaciones. Habrá procesos de reglamentación donde la aspiración realista en términos de participación ciudadana debería descansar en esperar que sean las asociaciones de la sociedad civil quienes participen. Esto depende, sin embargo, de que las mismas existan y eso es un problema de cultura política que excede el ámbito de acción de los organismos administrativos⁹. En fin, la efectividad de esquemas de mayor inclusividad en términos de participación ciudadana guarda una estrecha relación con el grado de desarrollo de la sociedad civil.

De otra parte, un problema relacionado a lo anterior tiene que ver con la proyección del proceso en términos de espacio y geografía. Mucha de la literatura sobre participación ciudadana está centrada en experiencias a nivel local y de comunidades. Sin embargo, los procesos de reglamentación administrativa, como regla general, suponen un impacto a nivel nacional. En tales circunstancias, el tema de inclusividad supone un reto altamente complejo y es de esperar que la dependencia que exista respecto a sólidos elementos de asociacionismo sea aun mayor.

CONTROL POPULAR

En el caso del control popular, se pretende examinar hasta qué punto puede afirmarse que el mecanismo de participación coloca a los ciudadanos en control del proceso decisonal. Tomemos como ejemplo dos maneras distintas de preparar un presupuesto. En el escenario A, la agencia prepara un proyecto de presupuesto y lo somete a un proceso de consulta que incluye audiencias públicas pero se reserva el derecho de decidir. En el escenario B, la agencia auspicia un proceso donde un grupo de ciudadanos, dentro de parámetros básicos preestablecidos, establece una agenda de discusión y delinea prioridades. Aunque ambas son instancias de participación ciudadana, sólo el escenario B parece estar cerca de satisfacer el criterio de control popular.

Sin lugar a dudas, el proceso de reglamentación resulta más similar al escenario A. Como antes discutimos, al momento de la agencia publicar el aviso invitando al público a participar ya existe un borrador que refleja las decisiones en torno a todos los asuntos que el documento está llamado a atender.

Un esquema alternativo, más cercano al escenario B, sería un mecanismo de participación que si bien culminara con un reglamento, no comenzara con la preparación unilateral de uno por el organismo administrativo. El aviso podría

⁹ Sobre el valor político de las asociaciones, véase Arditi (2005).

servir más bien como una invitación abierta para que la ciudadanía presente comentarios en torno a un problema particular que requiere atención por parte de la agencia. Otra alternativa podría conllevar la identificación por parte de la agencia de alternativas sobre las cuales podrían expresarse los ciudadanos¹⁰. No es difícil pensar que existen asuntos en que la agencia no tenga una postura definida pero sobre los cuales se vea obligada a asumir una posición para poder tener listo un borrador final con el cual iniciar el proceso dispuesto por ley. Aunque podríamos cuestionar que estas alternativas suponen en efecto un control por parte de la ciudadanía, indudablemente representan un grado mayor de injerencia y eficacia por parte de quien decida participar.

Hay un desarrollo en el derecho administrativo de Estados Unidos que guarda especial relevancia al tema del control. El mismo ha sido propiciado por los tribunales y trata sobre cómo la agencia atiende los comentarios recibidos por la ciudadanía. Como expliqué, la legislación vigente en ambos países no contempla exigencia alguna al respecto. La agencia recibe comentarios y los puede utilizar como parte de su proceso de análisis, pero no tiene que dar cuenta del mismo. Es preciso aclarar, sin embargo, que lo anterior es una mera descripción de lo dispuesto por ley. Distinto ha sido el desarrollo que ha tenido el tema en los tribunales.

La legislación en Estados Unidos y Puerto Rico exige que al momento de la agencia aprobar un reglamento de forma final, su texto debe incluir una explicación breve y concisa de sus objetivos. Aunque esto pareciera un inocente requisito que permite orientar a quien lee el documento respecto a su alcance, los tribunales lo han interpretado de modo distinto. Los dictámenes judiciales han aprovechado ese requerimiento para imponerle a la agencia el deber de tener que consignar en ese apartado su reacción a los principales comentarios recibidos por parte de la ciudadanía (Werhan 2008). En el caso particular de Puerto Rico, el Tribunal Supremo expresó en el caso *Asociación de Farmacias v. Departamento de Salud* (2002):

La agencia debe analizar en la ‘explicación breve y concisa’ todas las cuestiones vitales que se hayan presentado en el foro administrativo. Esta parte del reglamento debe contener respuestas a los comentarios significativos e importantes que hicieron los ciudadanos, y que explique por qué esas sugerencias no fueron adoptadas y cómo los problemas mencionados por los ciudadanos fueron resueltos.

Aunque la aplicación de este principio no está exenta de dificultades, el mismo existe y supone una oportunidad para que un ciudadano cuestione a la agencia las razones para haber omitido contestar un comentario significativo. Para ser más concreto, el reclamo se daría en un proceso judicial donde el ciudadano impugne

¹⁰ Refiérase a lo que antes expliqué sobre el proceso de reglamentación negociada.

la validez del reglamento aduciendo que el mismo se aprobó sin cumplir con la doctrina antes explicada. La dificultad descansa en poder adjudicar cuáles comentarios son significativos o presentan cuestiones vitales.

Este desarrollo jurisprudencial debe poder catalogarse como una instancia de control popular. Aclaremos el alcance de este control. En modo alguno el organismo público está obligado a adoptar los comentarios, por más importantes, significativos o cruciales que sean. La obligación impuesta por la vía judicial es para que la agencia administrativa explique o fundamente su proceder respecto a los comentarios. No tiene que incorporarlos en el texto final, pero debe explicar por qué actuó así. La pregunta medular es: ¿concede esto poder y control a la ciudadanía? Después de todo, una lectura escéptica apuntaría a que una agencia no debe preocuparse mucho con esta exigencia pues en realidad no tiene las manos atadas. Su cumplimiento se limitaría a dejar constancia de los comentarios recibidos y brindar alguna explicación mínimamente razonable para haberlos descartado. La exigencia puede ser cumplida con algún grado de formalismo disciplinado.

Mi posición al respecto es que aún lo anterior es un paso importante. Una de las exigencias más fundamentales que se le puede hacer al Estado es que justifique sus actuaciones. De hecho, aunque no es suficiente en muchas ocasiones, sin lugar a dudas ésta es la garantía mínima que puede existir contra actuaciones arbitrarias del gobierno. Además, el saldo final resulta en extremo interesante. Recordemos que la función de reglamentar se da en sustitución de un acto de legislar que, por consideraciones prácticas, el órgano legislativo ha optado por delegar a la agencia ejecutiva. Sobre el particular también habíamos consignado cómo dicho esquema deja desprovista a la función de reglamentación de una adecuada legitimidad democrática por cuanto la responsabilidad recae en burócratas y no en los representantes electos del pueblo. Sin embargo, en tanto la agencia que aprueba un reglamento tiene que explicar cómo reacciona a comentarios significativos de la ciudadanía, puede plantearse que este proceso tiene incluso ventajas sobre la tradicional aprobación de legislación. Después de todo, no hay tal cosa como un derecho a que los cuerpos legislativos le expliquen a la ciudadanía por qué al aprobar una ley no consideraron el parecer esbozado mediante comentarios enviados durante el trámite de análisis de la legislación. En fin, frente a una legislatura que no tiene que dar cuenta de por qué descarta la opinión de los ciudadanos como condición para la validez de una ley, hay quienes tal vez optarían por una norma aprobada vía reglamentación que permita hacer comentarios de relevancia y contar con la autoridad para exigir rendición de cuenta por los mismos. La legitimidad democrática se sustituiría por un valor distinto, el accountability propiciado por el control judicial (Strauss 1996: 759).

JUICIO PONDERADO

El tercer criterio de Smith es que el mecanismo opere de tal modo que la participación de los ciudadanos responda a un juicio ponderado sobre la postura que toman. En su dimensión más sencilla esto supone que al momento de participar en la toma de decisiones se cuente con la información adecuada y se tengan los elementos de juicio necesarios para asumir una posición responsable. Smith problematiza el criterio al señalar distintos tipos de juicio que resultan lesivos al proceso de participación como lo es asumir posturas descansando en meras preferencias o prejuicios personales.

En el caso de la adopción de reglamentos este criterio es especialmente relevante para los organismos administrativos llamados a elaborar normas que requieran determinado peritaje y conocimiento especializado. Si esa lógica delimita su proceso decisional, es de esperar entonces que los comentarios que reciban sean de utilidad únicamente si responden al mismo contexto. Se trata de un asunto sumamente controvertible pues se puede plantear que el proceso de comentarios abierto a todo el pueblo es innecesario y hasta cierto punto irrelevante. En esta dirección hay quien sugiere que en estas circunstancias debe ser suficiente convocar de forma específica a los expertos (Reiss 2009).

Otros, sin embargo, sugieren replantearse la noción del peritaje y conocimiento técnico para así entender el manejo de la información de forma distinta y más amplia. Aunque hay propuestas variadas, un punto de coincidencia es la noción de que el expertise no se limite a los funcionarios de gobierno y los profesionales en la sociedad civil. Se ha planteado, por ejemplo, que el expertise no tiene que ser sólo formal u oficial, sino que los ciudadanos, a base de sus propias experiencias, desarrollan un conocimiento que también puede ser de utilidad para el organismo público y que amerita ser valorado¹¹. Otros apuntan a que lo que procede es propiciar esfuerzos de colaboración entre la ciudadanía y la comunidad de profesionales con peritaje formalmente reconocido (Noveck 2009).

Habría que concluir que, al fin y al cabo, el valor que reciban aquellos comentarios que no corresponden a la idea tradicional de expertise dependerá del tipo de justificación que de forma consciente o implícita se adopte para todo el esquema de participación. Si se asume una justificación puramente instrumental, de nada valen los comentarios de personas que se limiten a mostrar adhesión o rechazo al reglamento. En cambio, si se busca atender asuntos de legitimidad, el organismo administrativo podría dar valor a este tipo de opinión e incluso optar en determinadas instancias y según lo permitan las circunstancias, por alternativas que eviten las controversias. Bajo una visión instrumental, esto sería completamente innecesario.

¹¹ En apoyo a esta postura y elaborando sobre la idea, véase los trabajos de Fisher (2009) y de Callon y Barthe (2009).

TRANSPARENCIA

En el caso de la transparencia es importante aclarar el alcance de este concepto en el contexto de mecanismos de participación. Hay una obvia relación entre mayor acceso a información y posibilidad de participar en procesos públicos de forma más efectiva. Lo relevante es mantener una clara distinción entre ambas y entender que la transparencia en el manejo de información pública es una condición para una participación ciudadana real, aunque en modo alguno garantiza la misma.

Aclarado ese aspecto, la transparencia constituye uno de los puntos donde Smith hace observaciones particularmente agudas. Éste plantea que la transparencia tiene que operar respecto al funcionamiento del proceso mismo. Esto es, para conducir un proceso adecuado de participación ciudadana, el Estado debe ser transparente respecto a cómo lo maneja. Por ejemplo, recordemos que el proceso de reglamentación comienza en términos formales con la publicación de un aviso donde se informa que existe una propuesta de reglamento que puede ser examinada. Procede preguntarnos, ¿cuándo se preparó el borrador del documento? ¿Quién lo preparó? ¿Hubo contacto con ciudadanos afectados antes de que se publicara el anuncio? Una vez se publica el aviso y se reciben comentarios, ¿cómo la agencia maneja el proceso interno de análisis? ¿Quién los examina?

Este aspecto del entendimiento de cómo opera el proceso tiene implicaciones importantes en términos de la legitimidad de todo el esfuerzo. Al respecto, es menester apuntar a interesantes trabajos en el campo de la ciencia política y de la psicología, que abordan de forma particular el tema de por qué la gente participa o no en procesos decisionales (Markell 2006¹²). Esto incluye criterios conforme a los cuales se confía en el proceso, aún cuando no se esté de acuerdo con el resultado. Algunas de estas investigaciones se han desarrollado desde un punto de vista de justicia procesal, aunque usualmente el enfoque se centra en procesos de adjudicación. No hay razón, sin embargo, para que no tengan valor en el plano de adopción de política pública a través de la reglamentación.

EFICIENCIA

Al hablar de eficiencia, se atiende el tema de cómo la participación se ve afectada por la percepción que tienen los ciudadanos respecto a su costo. Se trata de un costo en términos de tiempo y esfuerzo que se presume que una gran parte de la población no interesa asumir. Hay, sin embargo, aspectos adicionales que

¹² Markell (2006: 651 y 656) establece: “Entender aquellos aspectos que atraen o disuaden a los ciudadanos de participar, es un paso potencialmente importante en estructurar procesos de decisión que aspiren a promover la gobernanza mediante la incorporación significativa de la ciudadanía” (Traducción del autor).

mencionar sobre la eficiencia. Analizar la eficiencia desde la óptica de la agencia brinda perspectivas interesantes.

Tomemos por ejemplo el tema de la estructura rígida y unidireccional donde la agencia se limita a recibir comentarios, no los contesta, y donde los participantes no reaccionan entre sí. Se trata de un esquema que en sí mismo restringe el flujo y retroalimentación de información. Si regresamos a la justificación del proceso de participación ciudadana como un vehículo para salvar el problema de falta de información en las agencias, el funcionamiento antes descrito pareciera impedir maximizar los recursos y podría apreciarse como ineficiente. En el próximo apartado reseño este aspecto en el contexto de las oportunidades que provee el manejo electrónico del proceso de comentarios escritos.

TRANSFERIBILIDAD

El último de los criterios a considerar es la transferibilidad. Smith es consciente que los mecanismos de participación ciudadana son variados y que tanto su diseño, como sus resultados, dependen del contexto específico donde se desarrollen. De igual manera, reconoce como obvio que habrá experiencias en otros lugares que resulten iluminadoras y aleccionadoras¹³.

Sin lugar a dudas el examen de otras experiencias es fundamental puesto que los criterios para medir un buen funcionamiento implican elementos tan variados como la materia, su complejidad, recursos disponibles, cultura gubernamental, estado de desarrollo de la sociedad civil, niveles de desigualdad social, entre otros. Es por ello que cobra relevancia lo antes discutido al momento de explicar el primer criterio de inclusividad. En ocasiones la expectativa de participación ciudadana no debe descansar únicamente en el involucramiento de múltiples ciudadanos en su carácter individual. Por ejemplo, si el tema atañe a los consumidores, es razonable esperar que la intervención y única participación de una asociación nacional de consumidores pueda resultar más efectiva que los comentarios de doce personas. En definitiva, hay modelos de participación cuya viabilidad supone la presencia de ciertos elementos como condición para que sean transferibles.

De la discusión previa debe quedar claro que en prácticamente los seis renglones de análisis propuestos por Smith hay margen para procurar un diseño procesal que atienda de forma más efectiva los objetivos de propiciar la participación ciudadana. En la conclusión identificaré recomendaciones que pueden paliar algunas de las deficiencias señaladas. Veamos antes un desarrollo más reciente que debe contextualizar varios de los temas discutidos hasta el momento.

¹³ Para diferentes experiencias de esquemas de participación ciudadana, véase Fung y Wright (2003).

EL USO DEL INTERNET: MECANIZACIÓN O CAMBIO DE PARADIGMA

La última década se ha caracterizado por variados intentos de dar explicaciones o lanzar propuestas sobre cómo relacionar las ideas de tecnología, ciudadanía y gobierno. Muchas de esas discusiones han girado alrededor del concepto de gobierno electrónico¹⁴. Uno de los ejemplos emblemáticos es viabilizar que los servicios provistos tradicionalmente por el gobierno a través de gestiones de presentación de documentos, puedan ahora hacerse por la vía electrónica y de manera más rápida y eficiente. Otro es la colocación de documentos de interés general en un portal de Internet. Lo que hubiera requerido visitar personalmente una oficina de gobierno o esperar al trámite por correo, se reduce ahora a una rápida búsqueda que puede realizar cualquier persona desde una computadora.

Nótese, sin embargo, que ninguno de estos dos ejemplos supone participación ciudadana en procesos para la decisión de asuntos públicos. No hay duda que ambos casos son relevantes al buen funcionamiento del proceso gubernamental. De un lado, la prestación satisfactoria de servicios es una de las funciones más elementales del gobierno. Por el otro lado, y como había indicado, posibilitar y facilitar el acceso a información pública es, sin duda alguna, un triunfo para el principio de transparencia.

De ahí que haya que tener cautela con hacer un salto lógico en términos de plantear que con los adelantos tecnológicos hay o habrá mayor participación ciudadana. Una razón elemental para que esto no ocurra tiene que ver con la falta de comprensión del impacto de la tecnología. No es inusual que se confunda una mera mecanización de procesos con un avance en la manera que estos se desarrollan. La iniciativa de e-rulemaking en Estados Unidos provee una buena oportunidad para dar concreción a algunas de estas ideas.

El e-rulemaking es una iniciativa del gobierno federal en Estados Unidos conforme a la cual el proceso de aprobación de reglamentos administrativos se conduce a través de un portal de Internet¹⁵. En particular, la fase de presentación de comentarios escritos es sustituida por un sistema que permite su presentación electrónica. Uno de los componentes más importantes del proyecto es que se trata de una página única para todas las agencias gubernamentales, www.regulations.gov. En un solo lugar se puede encontrar información sobre procesos de reglamentación pendientes

¹⁴ Ejemplo de ello es la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD 2007). En Puerto Rico, véase la Ley de Gobierno Electrónico de 2004 y la Ley de Certificados y Comprobantes Electrónicos de 2009.

¹⁵ Aunque este trabajo no aborda enfoques de derecho comparado, valga apuntar las similitudes del proyecto de e-rulemaking con Tu Voz en Europa (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm) y la iniciativa de Elaboración Interactiva de Políticas de la Comisión Europea. Para una discusión reciente señalando cómo el proceso en Estados Unidos podría beneficiarse de la experiencia europea, véase Jones (2010).

en múltiples agencias. Definitivamente, esto reduce los costos de tiempo para un ciudadano interesado en buscar un reglamento en específico.

El portal de Internet mencionado permite un salto dramático respecto al proceso ordinario donde cada agencia recibía comentarios impresos. El portal no sólo recibe los comentarios por vía electrónica, sino que los conserva archivados de manera abierta y disponible para todo el mundo. Adviértase que esto supone un impacto de mayor transparencia en dos niveles. Primero, permite que quien participa del proceso pueda conocer de forma sencilla y directa qué han expresado los demás participantes. Segundo, permite que el público en general pueda ver lo que dicen los demás.

Un informe preparado bajo el auspicio de la American Bar Association expresa con gran entusiasmo que el e-rulemaking tiene la capacidad de 1) abrir el proceso de reglamentación a un mayor número de participantes, 2) ofrecer un acceso más fácil a los documentos, 3) facilitar el diálogo entre las partes interesadas, 4) fomentar la coordinación entre agencias reguladoras, y 5) ayudar a generar mejores decisiones (Farina, Katzen, and the Committee on the Status and Future of Federal e-Rulemaking 2008). Sin embargo, la iniciativa no deja de tener limitaciones, siendo la más básica de todas que el enfoque desde un principio fue uno de mecanización de procesos. Esto es, la plataforma tecnológica sirvió para poder hacer a través del Internet lo mismo que se hacía en papel. Esto sin duda alguna representa un avance en reducir costos, pero no tiene por qué significar un proceso que genere mayor participación. De hecho, algunos estudios preliminares tienden a demostrar que respecto a las expectativas iniciales la adopción del e-rulemaking no había significado un vertiginoso aumento en la participación ciudadana en el proceso de reglamentación (Benjamin 2006, Coglianesi 2006).

Lo último es de especial importancia pues revela la falacia de algunas premisas respecto a por qué la gente decide participar, en particular cuando se pretende justificar a base del rol del costo para el ciudadano. Así, algunas propuestas descansan en la idea según la cual el ciudadano desearía participar en el proceso de toma de decisiones públicas, pero no lo hace por el costo que esto le representa. Ese costo puede en ocasiones significar valor económico, pero más que nada se reduce a tiempo y esfuerzo. Así las cosas, la solución tecnológica parece una respuesta obvia. Un proceso que descansa en acceder a un portal de Internet y enviar en fracción de segundos un comentario, supone una dramática reducción del costo y, por tanto, es de esperar el ciudadano que hubiera querido participar, ahora se decida a hacerlo. Que esto no haya ocurrido en el e-rulemaking revela la difícil realidad de que muchos ciudadanos no participan simplemente porque no les interesa participar.

Esta afirmación requiere algunas cualificaciones. La ausencia de interés en participar en procesos decisionales de gobierno tampoco puede presumirse que

es una decisión informada. La misma puede responder a desconocimiento ciudadano e incluso a negligencia y dejadez por parte del gobierno en orientar de forma efectiva sobre los espacios de participación que el propio Estado ha creado. En todo caso, sustituir la premisa del ciudadano deseoso de participar por la del ciudadano indiferente, no es una invitación al pesimismo, sino un llamado a identificar de forma clara la agenda de trabajo en cualquier iniciativa responsable de participación ciudadana.

Dicho lo anterior, un proyecto como e-rulemaking provee sin duda alguna una plataforma de participación más eficiente e incluso prometedora. Esto último no sólo en cuanto al aspecto tecnológico, sino en cuanto al diseño original del esquema de participación en el proceso de reglamentación. Veamos dos ejemplos sencillos al respecto.

En primer lugar, una vez el portal www.regulations.gov permite a un ciudadano leer los comentarios de otro ciudadano, el próximo paso lógico es que exista algún espacio que permita reacciones y hasta algún tipo de diálogo. El desarrollo es inevitable y tendría el efecto de reformar la manera de ver el proceso de comentarios escritos, más allá del asunto tecnológico. La manera de atender los comentarios públicos y su análisis por parte de la agencia debieran resultar afectados de manera irreversible.

En segundo lugar, una plataforma electrónica permite atender de forma más efectiva el tema de inclusividad en el proceso en tanto el gobierno no tendría porque limitarse a publicar un aviso y esperar que los potencialmente afectados se expresen. El portal de Internet puede proveer oportunidad para que aquellas personas con interés en determinados temas que trata un organismo público, se registren y reciban notificaciones por correo electrónico cada vez que esa agencia inicie un proceso de reglamentación. Claro está, se trata de un escenario cuya efectividad supone traer a colación la falta de acceso de algunos sectores de la población a esta tecnología, la llamada brecha digital.

CONCLUSIÓN

Mantener un mecanismo que se limite a pedir comentarios ha dejado de ser un espacio satisfactorio de participación ciudadana. El juicio que esto implica sobre este proceso de participación debe verse, sin embargo, en el contexto del momento en que este mecanismo se formalizó en Estados Unidos en el 1946. En aquel momento posiblemente se trataba de una medida de mucha importancia para atender la necesidad de establecer mecanismos de control sobre el poder de reglamentación de los organismos administrativos. De hecho, aunque el proceso no ha evolucionado en su diseño, en su operación sí ha crecido en importantes aspectos. Ese es el caso de la doctrina desarrollada por los tribunales exigiendo cuentas a las agencias administra-

tivas por su manera de tratar los comentarios de los ciudadanos, al menos los más significativos. De otro lado, la incorporación del desarrollo tecnológico de Internet al proceso ha dado mayor acceso público y facilitado el flujo de información.

El reto es reconocer hoy día que los desarrollos en el estudio y el diseño de mecanismos de participación en otros contextos han comenzado a tornar obsoleto el método tradicional de presentar comentarios. Las agencias no pueden ser meros espectadores y esperar si alguien participa o no, máxime cuando les consta que la medida bajo consideración es de gran impacto público. Convertir el proceso en uno realmente inclusivo es un reto y lograr que la participación se dé el contexto de un juicio ponderado también lo es. Lo que sí parece claro es que al menos comparado con el punto de partida, el proceso ordinario a nivel legislativo, las avenidas de participación que supone la reglamentación administrativa son más dinámicas y proveen espacios de mayor crecimiento.

De otra parte, debo enfatizar de nuevo la necesidad de examinar con detenimiento el aspecto de diseño. Son variados los mecanismos de participación ciudadana posibles de adoptar y hay que reconocer que dependiendo del contexto hay diseños de participación que pueden no ser los más adecuados¹⁶. Además, en el caso particular de los procesos de reglamentación hay consideraciones cuantitativas y cualitativas que examinar. Por ejemplo, hay quien advierte sobre el peligro de recibir cantidades extraordinarias de comentarios, en muchos casos, producto de una campaña concertada a favor de una posición particular (Rossi 1997). En el caso del e-rulemaking uno de los desarrollos ha sido precisamente reglamentos en torno a los cuales se ha recibido un envío masivo de correos electrónicos con idéntico contenido en el mensaje. Supongamos incluso que el contenido se limita sólo a dar un parecer a favor o en contra del reglamento, sin aportar información o criterios sustantivos. ¿Debe darle la agencia consideración a estos comentarios? ¿Debe la agencia tratar esto como una especie de encuesta de opinión pública? (Lubbers 2008: 481). ¿Es el proceso de comentarios el vehículo adecuado para esto? ¿O debe la agencia cambiar sus paradigmas sobre las razones para las cuales pide comentarios?¹⁷

Otro elemento a considerar es la posibilidad de que en el proceso de querer ampliar la eficacia y alcance de la participación ciudadana en el proceso de reglamentación, este último se convierta en uno muy oneroso. Al respecto recordemos la doctrina jurisprudencial conforme a la cual la agencia tiene que explicar por qué dejó de considerar comentarios sustantivos, so pena de que el reglamento pueda ser invalidado. Al menos en Estados Unidos se ha señalado que esto ha

¹⁶ Para una discusión sobre situaciones en que puede ser ventajoso o desventajoso utilizar mecanismos de participación, véase Irvin y Stansbury (2004).

¹⁷ Para un crítica a la tendencia a democratizar el conocimiento y una defensa del modelo tradicional de expertise en manos de funcionarios de gobierno, véase Sherry (2007).

dado pie a que las agencias preparen reglamentos en los cuales intentan explicar prácticamente todo comentario que bajo algún criterio pueda ser considerado sustantivo. En un escenario donde una agencia federal recibe cientos de comentarios, esto tiene el efecto de que un reglamento de ordinario puede tomar unos cinco años en ser completado. El fenómeno ha sido denunciado como la osificación del proceso de reglamentación (McGarity 1992). Peor aún, hay quien reclama que muchas agencias han optado por ni tan siquiera realizar el esfuerzo de adoptar reglamentos formales y que prefieren emitir cartas circulares y guías interpretativas, ninguna de las cuales debe cumplir con el proceso de la Ley de Procedimiento Administrativo federal. Nótese que el efecto entonces es que tampoco tienen que cumplir con los requisitos de participación ciudadana. Se plantearía entonces la paradoja de que una exigencia amparada en hacer efectivo un mecanismo de participación ciudadana, termina incentivando la no utilización del mismo.

Lo anterior requiere cautela pero no debe suponer alejarnos del objetivo de propiciar el desarrollo de un proceso de participación más eficaz. Considero que una agenda de trabajo debiera incluir al menos asuntos como los siguientes: 1) la preparación por cada organismo público de un plan de participación ciudadana, 2) la creación de un registro de personas interesadas en los reglamentos de una agencia que reciban una notificación directa del aviso, 3) la adopción de normas sobre el tipo de contacto que puede tener la agencia con ciudadanos previo a la publicación del aviso, 4) la preparación de materiales informativos donde se explique el proceso dispuesto en la LPAU, así como los procesos internos de la agencia y 5) la colocación en Internet de todo lo anterior, así como materiales sustantivos de apoyo a un proceso de análisis como leyes y estudios investigativos.

Precisamente, en el caso particular de Puerto Rico, la agenda inmediata debiera incluir también comenzar estudios empíricos. Una evaluación completa del fenómeno debiera incluir la evaluación de algunos procesos de reglamentación en distintos organismos de gobierno con miras a examinar qué realmente ocurre en esos trámites administrativos. Más allá de dar participación a la ciudadanía, ¿participan en realidad los ciudadanos? ¿Quiénes participan? ¿Individuos? ¿Asociaciones? ¿Grupos de interés? De otro lado, entre quienes participan, ¿qué tipo de aportación hacen? ¿En realidad brindan información adicional? ¿Se limitan a dar su parecer? Debo indicar que este tipo de estudio empírico es algo que al menos en mi país no es frecuente en el campo del derecho administrativo, por lo que acometerlo puede constituir un valioso esfuerzo de integrar el estudio del derecho con la instrumentación de política y administración pública.

REFERENCIAS

- Arditi, B. (Ed.) (2005). *¿Democracia Post-Liberal? El Espacio Político de las Asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- Benjamin, S. M. (2006). Evaluating E-Rulemaking: Public Participation and Political Institutions. *Duke Law Journal*, 55 (5), 893-941.
- Breger, M. J. y Edles, G. J. (2000). Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies. *Administrative Law Review*, 52 (4), 1111-1294.
- Bressman, L. S. (2003). Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State. *New York University Law Review*, 78 (2), 461-556.
- Breyer, S., Stewart, R. B., Sunstein, C. R. y Vermeule, A. (2006). *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text and Cases*. New York: Aspen.
- Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2009). *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Adoptada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santiago de Chile: CLAD.
- Coglianesi, C. (2006). Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future. *Duke Law Journal*, 55 (5), 943-968.
- De Francisco, A. (2005). Para Forzar a los Gobiernos a Responder. En De Francisco, A., Bertomeu, M. J., y Doménech, A. (Comp.), *Republicanism and Democracy*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Farina, C. R., Katzen, S., and the Committee on the Status and Future of Federal e-Rulemaking (2008). *Achieving the Potential: The Future of Federal E-Rulemaking: A Report to Congress and the President*. Ithaca: American Bar Association section of Administrative Law and Regulatory Practice.
- Fernández, D. (2000). *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*. Bogotá: Forum.
- Fisher, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Fox, W. F. (2008). *Understanding Administrative Law*. Newark: LexisNexis.

Fung, A. y Wright, E. O. (Eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.

Irvin, R. A. y Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64 (1), 55-65.

Jones, G. D. (2010). Electronic Rulemaking in the New Age of Openness: Proposing a Voluntary Two-Tier Registration System for Regulations.gov. *Administrative Law Review*, 62 (4), 1261-1286.

Landis, J. M. (1938). *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.

Lawson, G. (1994). The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review*, 107 (6), 1231-1254.

Levin, R. (2002). A Blackletter Statement of Federal *Administrative Law*. *Administrative Law Review*, 54 (1), 1-83.

Lubbers, J. S. (2008). The Transformation of the U.S. Rulemaking Process – For Better or Worse. *Ohio Northern University Law Review*, 34 (2), 469-482.

Markell, D. L. (2006). Understanding Citizen Perspectives on Government Decision Making Processes as a Way to Improve the Administrative State. *Environmental Law*, 36 (3), 651-708.

Martínez, M. S. (2002). *Autoridades Independientes*. Barcelona: Ariel.

McGarity, T. O. (1992). Some Thoughts on “Deossifying” the Rulemaking Process. *Duke Law Journal*, 41 (6), 1385-1462.

Merril, T. W. y Watts, K. T. (2002). Agency Rules with the Force of Law: The Original Convention. *Harvard Law Review*, 116 (2), 467-592.

Novak, W. J. (2002). The Legal Origins of the Modern American State. En Garth, B., Kagan, R., y Sarat, A. (Eds.), *Looking Back at Law's Century*. Ithaca: Cornell University Press.

Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How Technology can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens more Powerful*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Reiss, D. R. (2009). Tailored Participation: Modernizing the APA Rulemaking Procedures. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 12 (2), 321-377.

Rossi, J. (1997). Participation Run Amok: The Cost of Mass Participation for Deliberative Agency Decisionmaking. *Northwestern University Law Review*, 92 (1), 173-249.

Sherry, S. (2007). Democracy and the Death of Knowledge. *University of Cincinnati Law Review*, 75 (3), 1053-1069.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York: Cambridge University Press.

Stephenson, M. C. (2011). Information Acquisition and Institutional Design. *Harvard Law Review*, 124 (6), 1422-1483.

Strauss, P. L. (1996). From Expertise to Politics: The Transformation of American Rulemaking. *Wake Forest Law Review*, 31 (3), 745-777.

Urbinati, N. y Warren, M. E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387-412.

Vázquez, W. (2006). La Era de los Órganos Autónomos. En Alegre, M. et. al., *Poder Ejecutivo*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Velázquez, G. (1943). Algunas Consideraciones en torno al Sistema de Juntas y Comisiones del Gobierno Insular. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 12, 148-159.

Werhan, K. (2007). *Principles of Administrative Law*. St. Paul: Thomson West.

Legislación y documentos judiciales

Administrative Procedure Act, 5 United State Code (U.S.C.) §§ 551-808 (2006).

Asociación de Farmacias v. Departamento de Salud, 156 Decisiones de Puerto Rico (D.P.R.) 105 (2002).

Field v. Clark, 143 U.S. 649 (1892).

Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo, 74 D.P.R. 670 (1953).

Ley de Certificados y Comprobantes Electrónicos, Ley Núm. 85 de 20 de Agosto de 2009, 3

Leyes de Puerto Rico Anotadas (L.P.R.A.) §§ 8721-8732 (2006 & Supp. 2010).

Ley de Gobierno Electrónico, Ley Núm. 151 de 22 de Junio de 2004, 3 L.P.R.A. §§ 991-998 (2006).

VÁZQUEZ

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de Agosto de 1988, 3

L.P.R.A. §§ 2101-2201 (2006).

Ley Núm. 310 de 5 de Octubre de 1999, 3 L.P.R.A. § 2121 (2006).

Ley Núm. 293 de 1 de Septiembre de 2000, 3 L.P.R.A. § 2121 (2006).

Ley Núm. 207 de 29 de Diciembre de 2009, 3 L.P.R.A. § 2121 (2006, Supp.2010).
Negotiated Rulemaking Act, 5 U.S.C. §§ 561-570 (2006).

Recibido: 01-09-2011
Aceptación de la versión final: 13-04-2012