

## CAPÍTULO I

# CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VIEJAS Y NUEVAS IDEAS SOBRE PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### SUMARIO

1. Introducción. Algunas ideas tradicionales fundamentales .....	109
2. Algunas ideas recientes .....	110
3. Algunas ideas no tan recientes .....	110
4. Ideas tradicionales, no receptadas en América Latina .....	112
4.1. Medios semidirectos de participación .....	112
4.2. Participación de los usuarios en las empresas y servicios públicos .....	113
5. Ideas tradicionales, receptadas parcialmente.....	114
5.1. Regionalización, descentralización, delegación .....	114
5.2. El derecho de defensa y las audiencias públicas.....	115
5.2.1. El derecho individual de defensa.....	116
5.2.2. Las audiencias públicas.....	116
6. Ideas no tradicionales .....	117
7. Otras ideas no tradicionales .....	118



## *Capítulo I*

### **CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: VIEJAS Y NUEVAS IDEAS SOBRE PARTICIPACION EN AMÉRICA LATINA**

#### *1. Introducción. Algunas ideas tradicionales fundamentales*

El tema de la participación está frecuentemente presente en el diálogo administrativo, jurídico y político de América Latina, pero con muy cambiantes inflexiones y contenidos según las épocas y los países. Algunos denominadores comunes, sin embargo, pueden encontrarse constantes y coherentes a través del tiempo, los que se irán mostrando a lo largo de este capítulo.

Si acaso, la forma más tradicional y elemental de participación del ciudadano en la vida administrativa y política del Estado es la propia forma republicana y democrática de gobierno, en la cual el individuo participa en la gestión pública de manera indirecta, mediante representantes elegidos periódicamente a través de elecciones libres. Elecciones, partidos políticos, Congreso, prensa libre, son así elementos mínimos de participación y control en cualquier pensamiento democrático occidental.

Sin embargo, ocurre en América Latina lo mismo que en otros continentes en vías de desarrollo: Muchas ideas reciben adhesión formal que no siempre se concreta en hechos, en una práctica continua que dé vida real a las ideas que se dice profesar.<sup>1</sup> Una primera constante que es así dable encontrar en materia de participación en América Latina, es la obvia de que las instituciones democráticas no siempre ni en todos los países del continente funcionan conforme al ideario político y constitucional al cual casi todos los sistemas constitucionales están adscriptos.

<sup>1</sup>Observación ésta que ha hecho Naipaul en sus crónicas de viaje por distintos continentes: *An Area of Darkness*, *The Return of Eva Perón*, etc.

## 2. *Algunas ideas recientes*

De aquella distancia entre el ideario al cual se expresa adhesión y la práctica administrativa y política que se ejercita, surgen vacíos y distancias en algunos casos muy grandes, que a veces se ha intentado cubrir recurriendo a nuevos empleos de la idea o la palabra de “participación.” Ocurre así que en algunos regímenes de facto, cuando según la propia estimación interna o la presión externa se considera llegado el momento de distender el esquema de poder, o comenzar a compartirlo, se habla de la necesidad o conveniencia de comenzar a implementar la *participación* civil en el gobierno. La incipiente y a veces progresiva designación de civiles para funciones públicas de segundo o tercer nivel en la escala jerárquica, pasa así a ser encuadrada dentro de un tema al cual se intenta de tal modo conferir el rango de casi toda una teoría política, o al menos de una variante interesante en el modo de ejercicio del poder. Quizá el ejemplo jerárquicamente más significativo de participación por vía de designación de civiles dentro de regímenes de facto pueda ser el del Uruguay, que llegó a tener un presidente civil designado por las fuerzas armadas.

Otra forma de plantearse el tema de la participación en gobiernos de facto es el de considerar qué pasará una vez restablecido en el futuro el sistema constitucional de gobierno civil: Se ha pensado así en la conveniencia de implementar reformas constitucionales que aseguren en el futuro gobierno civil algún grado de *participación militar* de carácter institucional. Es el ejemplo que primero dio Portugal, siguió luego Brasil, e intentó seguir el gobierno del Uruguay en 1980 —aunque en el referéndum llamado al efecto, la ciudadanía votó en sentido adverso al proyecto oficial de institucionalizar la participación militar en los futuros gobiernos civiles.

Tenemos así el tema de la participación civil en gobiernos militares, y el tema de la participación militar en gobiernos civiles, como dos formas relativamente nuevas de intentar plantear a nivel teórico o verbal la participación. En nuestra opinión, en ambos casos, y sin perjuicio de los méritos que cada uno pueda tener coyunturalmente como salida a alguna situación difícil, conceptualmente no cabe hablar de participación si no se parte al menos de la más elemental y primera forma de participación que supone un gobierno democráticamente electo.

## 3. *Algunas ideas no tan recientes*

A aquella distancia que comentamos en el primer punto entre el ideario democrático y la práctica política, también se ha intentado acortar con otras ideas corrientes de participación: *Cornejos asesores*, *comisiones mixtas de planificación*, *Consejos Económicos y Sociales*, etc. Ya hemos analizado antes de ahora estas

experiencias,<sup>2</sup> y sólo nos cabe aquí reiterar nuestra conclusión de que han sido frecuentemente intentadas como formas sustitutivas de los canales y mecanismos mínimos de participación democrática (elecciones, etc.) en lugar de como formas complementarias integradoras y perfeccionadoras de un sistema democrático. Ello no debe llevar en modo alguno a rechazar estos mecanismos de participación en sí y por sí, ya que lo cuestionable es que se los pretenda plantear como la única, principal o excluyen te forma de participación, siendo que en verdad nunca pueden llegar a suplir la mínima y elemental participación democrática ya referida.

Desde una óptica política opuesta a la anterior cabe también recordar que a veces la participación ha sido planteada en América Latina desde el ángulo izquierdo del espectro político, como *participación de masa*, también como forma supuestamente principal de participación y como pretendida sustitución de los canales democráticos elementales de participación. Tales propuestas de generar una suerte de estado de asamblea popular, en los cuales toda la población pueda sentirse directamente resolviendo los asuntos públicos, pero sin permitirle a esa población ejercer el derecho de sufragio universal para elegir representantes de entre partidos políticos diversos, padece del mismo defecto que las propuestas de sustituir la democracia por otros mecanismos de participación: derechas e izquierdas, como es tan frecuente en América Latina, incurren en el mismo error de concepto de pretender instituir “su” sistema de participación, sin elecciones, partidos, prensa libre, periodicidad de los gobernantes, etc.

La diferencia que encontramos entre los mecanismos de participación recordados en este punto y los indicados en el precedente es que los consejos económicos y sociales y entidades y órganos similares pueden complementar y mejorar un régimen democrático, pero no sustituirlo, en tanto que los señalados en el punto segundo por su propia concepción siempre van en desmedro de la forma primaria de participación democrática y pareciera que en ningún caso pueden llegar a complementarla. Ellos se oponen *per se* a la participación, en tanto que los consejos, etc., si bien pueden también de hecho ser postulados erróneamente como propuestas para sustituir la democracia, lo que en verdad no pueden eficaz

<sup>2</sup> GORDILLO, “Cauces de participación ciudadana,” ponencia general presentada al V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios, Santiago de Chile, 1969, publicado en *Crónica del V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios*, Madrid, 1970, ed. del Instituto de Estudios de Administración Local, t. I, pp. 1057-1085; también publicado en el libro *La Planificación en los entes locales*, t. I, Estudios generales, publicación del Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, 1971, pp. 37-63; posteriormente incluido en nuestro libro *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio*, México y Buenos Aires, 1973, pp. 165-216. Hemos vuelto sobre el tema también en *Participation in State and Non-State Administrations in Latin America*, trabajo presentado al seminario Law in the Design and Administration of Strategies of Alternative Development, Universidad de Warwick, Coventry, 1980. Ver también Sánchez Morón, Miguel: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980. Es interesante destacar que la participación ha sido elevada a la jerarquía de principio constitucional expreso en la Constitución española, art. 9, inc. 2. Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Madrid, 1981, p. 76 y ss.

ni legítimamente hacer, pueden en cambio complementar un régimen de participación democrática *stricto sensu*.

Resulta así que está últimamente de moda hablar de participación en contextos que niegan su sentido primigenio; pero ello no debe arredrarnos para tratar de rescatar su significado en un contexto democrático, y de destacar que ella es un mecanismo por excelencia de control social de la administración pública. Parece verdad de perogrullo que es necesario reiterar en América Latina, que si no funcionan los canales democráticos mínimos de participación y todas las demás formas de participación y control ciudadano de la administración pública, difícilmente podrán tener éxito alguno, todos y cuantos demás instrumentos y controles estatales de la administración puedan concebirse: Contralorías, Tribunales de Cuentas, Tribunales administrativos y hasta judiciales pueden de hecho quedar minimizados en su significación y utilidad concreta, sin participación ciudadana, sin parlamento, sin prensa, sin libertad. Por ello pensamos que para realzar el control de la administración pública, debe también intentarse valorizar los mecanismos de participación y control social faltantes en América Latina.

#### 4. Ideas tradicionales, no receptadas en América Latina

##### 4.1. Medios semidirectos de participación

También cabe aquí recordar otros medios de participación que podrían fortalecer la vida política de mocrática en América Latina, pero que hasta ahora no han recibido mayor adhesión doctrinaria. Nos referimos, en primer lugar, a los medios semidirectos de participación, tales como plebiscito, referéndum, derecho de iniciativa,<sup>3</sup> derecho popular de veto,<sup>4</sup> *recall*, etc.

En general, la tradición latinoamericana es adversa a estas formas de participación,<sup>5</sup> e incluso en algún caso se interpretan las constituciones en el sentido de que las excluyen, lo que a nuestro juicio no es correcto. En la práctica, es de lamentar que han sido precisamente gobiernos no democráticos los que han hecho uso de algunos de estos mecanismos semidirectos de participación, recurriendo al referéndum para intentar legitimar reformas constitucionales

<sup>3</sup> Desde luego, si el ejercicio del derecho de iniciativa popular es muy complejo o requiere demasiadas firmas para poder ser puesto en marcha (por ejemplo, cien mil firmas en el Distrito Federal de México), entonces no funcionará en la práctica, como apunta ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, 1979, pp. 150-152.

<sup>4</sup> Proponemos, en efecto, la idea de un veto de iniciativa ciudadana, a ser creado en forma similar al derecho de iniciativa o al *recall*, para ser aplicado eventualmente a proyectos grandiosos de determinados gobernantes que pueden no contar con respaldo de la ciudadanía. Puede ocurrir que algunos gobiernos pretendan emprender grandes proyectos más por razones de prestigio o vanidad política que por real utilidad comunitaria; es conveniente que la comunidad supuestamente beneficiarla de tales proyectos pueda *jurídicamente* impedirlos si no responden a la voluntad popular.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, DANA MONTAÑO, SALVADOR M., *La participación política y sus garantías*, Buenos Aires, 1971, pp. 13-14.

cuestionables, como Chile y Uruguay en 1980. Bien se comprende que si se ha criticado al referéndum en Francia, bajo un gobierno democrático, por considerarlo algunos autores teñido de cesarismo, con más razón habrían de levantarse críticas en América Latina contra su empleo por gobiernos de facto. Con todo, al igual que en el punto 3, nuestra opinión es que estos medios semidirectos de participación, si bien no pueden sustituir la democracia representativa, sí pueden en cambio perfeccionarla e integrarla: Son así los gobiernos democráticos los que debieran mejorar la participación política con estos canales semidirectos de participación.

#### 4.2. *Participación de los usuarios en las empresas y servicios públicos*

Las diferentes formas de participación de los usuarios en los servicios y empresas públicas que se han intentado en Europa, tampoco han suscitado adhesión en las corrientes dominantes de opinión en América Latina, ni originado experiencias o prácticas estables.

Sea que se hable de la participación del usuario en las empresas públicas, o de la gestión tripartita de los servicios públicos con representantes del gobierno, los usuarios y los funcionarios del servicio;<sup>6</sup> o de la participación obrera en la dirección de las empresas públicas o privadas;<sup>7</sup> o de cualquier otra forma importante de participación del administrado o individuo en la dirección de los asuntos públicos, la opinión dominante en los círculos académicos y de poder es poco propicia a estas diversas formas de participación.

Un ejemplo importante puede serlo en la Argentina lo que aspiró a ser el gobierno "tripartito" en las universidades nacionales, propiciado a partir de la Reforma nacida en Córdoba en 1918. En una de sus manifestaciones, comenzada en 1957 y terminada en 1966, las universidades nacionales estuvieron gobernadas por cuerpos colegiados electivos, integrados por una mayoría y minoría de profesores, mayoría y minoría de estudiantes, mayoría y minoría de graduados. La cantidad total de profesores era en este ejemplo de ocho frente a cuatro graduados y otros tantos estudiantes, lo que permitía a veces que en determinadas votaciones se sumaran el voto de la mayoría estudiantil y de graduados con la minoría de los profesores, consagrando así a veces decisiones a las cuales la mayoría de los profesores era adversa. Esta sola circunstancia quizá sea suficiente para extrapolar a partir de ese ejemplo los juicios de valor que la idea de

<sup>6</sup> Para una crítica, ver BREWER CARÍAS, ALLAN-RANDOLPH, "El control de las empresas públicas por grupos de intereses de la comunidad," en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1967, vol. XXXIII, n° 1, p. 53.

<sup>7</sup> Desde luego, en el caso de la empresa privada intervienen también otros factores. En algún caso ha existido consagración constitucional del principio (Argentina desde 1957 en adelante, art. 14 bis), pero ninguna concreción legislativa ni práctica consolidada. Sobre el tema en otros países en desarrollo, ver GHAI, YASH P., *Law in the Political Economy of Public Enterprise*, Uppsala, 1977, pp. 232-237. Algunas experiencias en América Latina están reseñadas en International Labour Office, *Participation of Workers in Decisions Within Undertakings*, Ginebra, 1969.

la participación puede suscitar en espíritus diferentes. Para quienes enfatizan la jerarquía y la autoridad, ese ejemplo será tal vez prueba suficiente de que la participación es una propuesta que cabe desechar de plano y no volver siquiera a intentarla con el alcance de coparticipación decisoria. Para quienes piensen que la jerarquía y la autoridad no son valores absolutos sino en tanto y cuanto sirven al cumplimiento de fines superiores para toda la sociedad; para quienes piensen que la democracia no es sólo una forma de llegar al poder, sino también una forma de ejercerlo; para quienes creen que toda la sociedad debe participar de tantas formas como sea posible en las decisiones públicas que van a afectar su forma de vida; para todos ellos, puede ser que tales experiencias muestren un ejemplo interesante para analizar críticamente y eventualmente perfeccionar con miras a su experimentación.<sup>8</sup>

A nivel de críticas que no sean, pues, rechazo total de tales ideas y experiencias, cabe destacar aquí aquella según la cual la gestión tripartita *igualitaria* (igual proporción de representantes de usuarios, personal y gobierno central) o tetrapartita (según alguna propuesta universitaria no concretada en los hechos, profesores, graduados, estudiantes y personal administrativo) diluye ya en exceso la autoridad. Formas de equilibrio de la participación, en las cuales el fiel de la balanza dé alguna preeminencia a la jerarquía y a la autoridad formal (o sea, a los representantes del poder central o del poder constituido), y otorgue algún grado de influencia no exactamente igualitaria a los representantes de los administrados, usuarios del servicio o empresa pública, etc., pueden ser la tónica a buscar en futuras experiencias de esta índole.

En cualquier caso, y a fuer de reflejo fiel de la realidad de las ideas predominantes en América Latina, no cabe sino concluir en que esta forma de participación resolutoria, con voz y voto, en los cuerpos directivos de la administración pública, no cuenta con asentimiento ni consenso en América Latina, ni tampoco con experiencias generalizadas.

## 5. Ideas tradicionales, receptadas parcialmente

### 5.1. Regionalización, descentralización, delegación

Se ha vinculado frecuentemente la participación con la regionalización, la descentralización y la delegación. América Latina cuenta con interesantes e importantes ejemplos de entes de desarrollo, pudiendo aquí recordarse el caso de Venezuela,

<sup>8</sup> En general y para distintos puntos de vista, ver SANGUINETTI, HORACIO, *Régimen administrativo de la Universidad de Buenos Aires*, 1963; GROISMAN, ENRIQUE, *La Universidad como problema jurídico*, Buenos Aires, 1968; VANOSSE, JORGE REINALDO, *La Universidad y sus problemas*, Buenos Aires, 1976; LANDÍVAR, GUSTAVO, *La Universidad de la violencia*, Buenos Aires, 1980. El tema de la participación estudiantil ha sido también planteado ocasionalmente como sustituto del gobierno compartido en la Universidad.

Colombia, México, Brasil, etc.,<sup>9</sup> también la descentralización territorial e institucional ha sido frecuentemente propuesta como una forma al menos cercana o próxima a la idea de participación.<sup>10</sup>

Tanto los entes de tipo regional como los demás entes descentralizados, en general no funcionan como mecanismos idóneos de participación, ni existe tampoco una concepción clara de que deban serlo, entre otras cosas porque suelen funcionar a imagen y semejanza de la administración central: Padecen entonces del mismo vicio de excesiva centralización interna que caracteriza a la administración central, y no es frecuente encontrar dentro de tales entidades experiencias importantes de desconcentración o delegación, ni tampoco por ende de participación. Esto, al menos, como regla o conclusión general y sin perjuicio de que puedan señalarse excepciones en las cuales la participación pueda haberse presentado.

De la delegación, por fin, puede decirse que es de algún modo un paso previo o un prerrequisito administrativo a la introducción de la participación en la administración pública, en cuanto quien no quiera o no pueda de hecho delegar dentro de su propia organización jerárquica a sus mismos subordinados, difícilmente podrá dar participación a los administrados en la gestión de los asuntos públicos a su cargo. La delegación no es una práctica sistemática y constante en la administración latinoamericana<sup>11</sup> y ello está diciendo simultáneamente que tampoco la participación lo es.

## 5.2. *El derecho de defensa y las audiencias públicas*

Otro grupo de ideas tradicionales que han recibido recepción parcial en América Latina no se suele vincular con el tema de la participación, aunque puede relacionárselo con él e incluso en cierto modo lo integra. Se trata de la necesaria audiencia que debe darse al interesado antes de adoptar decisiones que le vayan a afectar, y de la audiencia pública o participación colectiva de los potencialmente

<sup>9</sup>Ver BREWER CARIAS, ALLAN-RANDOLPH, *Estudios sobre la reforma administrativa*, Caracas, 1980, p. 290 y ss.; GORDILLO, *La regionalización administrativa en Venezuela*, documento de Naciones Unidas, Caracas, 1975; POSADAS, ANTONIO J., y POSADAS, JEANNE DE, *CVC: un reto al subdesarrollo y al tradicionalismo*, Bogotá, 1966, p. 46, donde analizan la regionalización como un medio de participación democrática en el caso de la corporación del Valle de Cauca (CVC); en cambio, DANA MONTANO, *op. cit.*, pp. 13-14, considera críticamente la posibilidad de que la regionalización pueda operar como modo de participación, y recuerda en tal sentido a KAHN, JACQUES, *La Participation (Ce que De Gaulle Cache)*, París, 1969.

<sup>10</sup>Pero tampoco han sido los entes descentralizados una forma significativa de participación, ni siquiera tratándose de entes participativos por excelencia como los Municipios. Sobre estos últimos, ver BREWER CARIAS, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp. 430-451.

<sup>11</sup>Sobre los distintos problemas que plantea la delegación, ver nuestro *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, *Parte general*, Buenos Aires, 1974, cap. IX, § 9 a 11.

afectados por una futura norma general o reglamentaria, antes de que ella sea dictada.<sup>12</sup>

### 5.2.1. *El derecho individual de defensa*

En el primer caso, el principio del debido proceso suele ser aceptado en América Latina como una garantía individual de que ninguna decisión concreta sea adoptada en perjuicio de una persona, sin antes haberle conferido oportunidad de hacer oír sus razones y producir la prueba de descargo de que quiera valer-se.<sup>13</sup> No siempre el principio se cumple en la práctica, en la cual observamos más frecuentemente que de hecho la defensa sólo puede ser ejercida *después* que el acto adverso ha sido emitido; pero, en todo caso, no existen controversias mayores sobre la corrección del principio teórico enunciado.

### 5.2.2. *Las audiencias públicas*

En el caso de la audiencia pública no encontramos, en cambio, por lo general, reconocimiento constitucional o legislativo y a veces ni siquiera doctrinal<sup>14</sup>, ni tampoco por ende experiencia concreta generalizada, en el sentido de que debe igualmente permitirse exponer razones y arrimar pruebas a los destinatarios de la medida, *antes* que la administración emita una norma general, o antes de que apruebe un proyecto que va a afectar a un sector de la comunidad. (Típicamente, los proyectos que modifican el equilibrio ecológico, o los proyectos de reforma urbanística: autopistas, aeropuertos, etc.) En el Derecho inglés y norteamericano se encuentran de antaño consagradas las *public hearings* o audiencias públicas y en el Derecho francés las *enquêtes publiques*, pero en América Latina ha habido hasta ahora un aparente desinterés por incorporar estas experiencias comparadas a la realidad local. Aquellas voces que en los países desarrollados señalan imperfecciones o defectos de tales experiencias son tomadas en los países en desarrollo no como expresiones de conciencia científica crítica, a partir de un fenómeno que puede ser valioso, sino como demostraciones de su imperfección y,

<sup>12</sup> En el Derecho norteamericano, la ley federal de procedimiento administrativo consagra el derecho de los interesados a tener "oportunidad de participar en la elaboración de normas generales." Ver SCHWARTZ, BERNARD, *Administrative Law*, 3ª ed., 1976, p. 167; BOSCH, JORGE TRISTÁN, *El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, Montevideo, 1953, pp. 29-33 y 73-76.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en Colombia el proyecto de la ley n° 52 de 1980, artículos 5, 6 y 8 del pliego de modificaciones del senador VIDAL PERDOMO, *Anales del Congreso*, Bogotá, 4-XI-80, pp. 1136-1138; en Uruguay, ver REAL, ALBERTO RAMÓN, *Nuevos estudios de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1976, pp. 23-34, cap. "Los principios del procedimiento administrativo en el Uruguay," reproducido en Universidad de Chile, *Anuario de Derecho Administrativo*, Santiago, t. I, 1976, p. 280 y ss. FRUGONE SCHIAVONE, HÉCTOR, "Principios fundamentales del procedimiento administrativo," en *Procedimiento administrativo*, Montevideo, 1977, pp. 35 y 55, etc.

<sup>14</sup> Entre quienes comentan favorablemente la experiencia comparada en este sentido, ver BOSCH, JORGE TRISTÁN, *El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, Montevideo, 1953, pp. 29-33 y 73-76.

por lo tanto —en ilógico *ne sequitur*—, de la inconveniencia de experimentarlos en los países menos desarrollados. Consideramos que los países de América Latina mejorarían su grado y calidad de participación y, por lo tanto, de vida democrática, si establecieran la norma de la necesaria información, consulta y debate público previos a la emisión de normas administrativas generales o a la adopción de grandes proyectos públicos. Bien se advierte de qué poco valen los medios tradicionales de control de la administración pública si no se complementan y vivifican con estos otros instrumentos modernos de control ciudadano.

### 6. Ideas no tradicionales

Algunas ideas no tradicionales, por su parte, han comenzado a recibir un moderado apoyo doctrinario, y se señalan ya algunos intentos de ponerlas en marcha, pero las corrientes prevalentes de opinión también parecen todavía formarles un frente común de resistencia.

Podemos mencionar aquí a la institución del Ombudsman, o comisionado parlamentario, en cuanto procurador o representante del ciudadano, gestor de los intereses de los administrados y, en general, de los no representados o insuficientemente representados frente a los poderes públicos.<sup>15</sup> Conforme a esta propuesta se constituiría un órgano público independiente, encargado de vigilar a la administración en los abusos que pueda cometer frente a los administrados y, en general, de controlar el inoportuno o mal ejercicio de la función administrativa. Con esta institución se otorga una cierta voz y una cierta potestad indirecta a quienes de otro modo, a través de los medios usuales de participación y control de y en la administración pública, podrían no tener quizá acceso eficaz al control del poder.

En América Latina existen algunos primeros esbozos a nivel normativo, en Venezuela, Perú, Colombia; en Puerto Rico existe una oficina del Procurador del Ciudadano. Si bien las primeras experiencias y esbozos normativos son todavía muy recientes como para poder generalizar juicios de valor, puede quizá adelantarse la opinión expuesta por ROWAT<sup>16</sup> sobre estas experiencias en otros países en vías de desarrollo: Aunque posiblemente no habrán de constituir profundos cambios en

<sup>15</sup> Ampliar *infra*, cap. V. Ver ROWAT, DONALD C., *The Ombudsman Plan*, Toronto, 1973, cap. XVI, en referencia a países en desarrollo; FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman," en *Memoria de El Colegio Nacional*, vol. IX, n° 2, México, 1979, pp. 99-149; SOTO KLOSS, EDUARDO, "El Ombudsman nórdico-sajón," en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, n° 1, Buenos Aires, 1971, pp. 37-51; PADILLA, MIGUEL M., *La institución del comisionado parlamentario*, Buenos Aires, 1976; BARROSO LEITE, CELSO, *Ombudsman: corregidor administrativo*, Río de Janeiro, 1976. Interesa también comparar la mayor viabilidad que ha tenido en la práctica la institución en otros países en desarrollo; por ejemplo, los africanos. Ver al respecto GHAI, YASH P., "Ombudsman and Others," en el libro de MARTIN, *Law and Personal Freedom in Tanzania*, pp. 217-220; MARTIN, ROBERT, "The Ombudsman in Zambia," *Journal of Modern African Studies*, vol. 15, n° 2, pp. 239-259.

<sup>16</sup> ROWAT, *The Ombudsman Plan*, p. 138.

la administración, de todos modos pueden contribuir a mejorar cualitativamente la conducción y control de la administración y del gobierno en general, y pueden dar complementariamente una no despreciable dosis adicional de participación indirecta a los administrados. Volveremos sobre este tema en el cap. V.

### 7. Otras ideas no tradicionales

De lo que hasta aquí se ha estado viendo, puede desprenderse la conclusión de que a nivel teórico sobran si acaso posibles medios de enriquecer la participación de los individuos en la administración y el control de ésta por la ciudadanía, pero que escasean las experiencias y las convicciones; nacen en cambio, y sobreviven más de lo que debieran, algunas pseudopropuestas de participación que no hacen sino confundir el panorama. Si con todo ello podemos enunciar la conclusión tentativa de que no existe en América Latina consenso doctrinario ni tampoco convicción en la opinión pública, acerca de la bondad de intentar instaurar un sistema tan participativo como sea razonablemente posible, ¿qué propuesta puede tener sentido práctico y teórico?

Desde luego, quien sea partidario de un sistema tan participativo como sea razonablemente posible, apoyará todo intento de introducir unos y otros de los múltiples medios y cauces de participación conocidos, en tanto no sean presentados como supuestamente excluyentes de los restantes. Pero con sólo mirar la experiencia y la historia reciente se puede advertir que esos esfuerzos aislados no han sido suficientes para hacer realidad la participación en el múltiple sentido que estamos hablando. Desde esta perspectiva, pensamos que puede ser de interés considerar un enfoque de la participación que tome en cuenta algunas de las posibles causas de aquella falta de convicción y consenso acerca de su conveniencia.

Nos referimos al hecho de que la *educación*, por una parte, tanto pública como privada, y los medios masivos de comunicación por la otra, en especial la *televisión* por su enorme penetración en la vida diaria de la mayoría de los individuos, emiten a diario un mensaje no participativo y de gobierno o poder sin control, precisamente por su estructura de decisión no participativa. Un sistema administrativo de televisión y de educación en el cual la decisión es tomada en forma unilateral y excluyente, sin participación decisoria previa ni posterior de los destinatarios y afectados directos, sin audiencia pública ni privada, sin descentralización ni delegación, sin Ombudsman que controle y a veces aun sin un sistema político democrático del cual partir como esquema de poder, inevitablemente enseñará diariamente a todo su público, en los más mínimos actos y expresiones, en innumerables formas implícitas y explícitas, que la participación *no* es el sistema de valores del cual se parte ni al cual se aspira, sobre todo porque *no* es el sistema de valores que se practica.

Si en algún sector de la vida administrativa y pública ha de efectuarse un esfuerzo prioritario para atacar la falta de convicción existente en América Latina respecto al control y a la participación ciudadana en la administración, ha de ser entonces en materia de educación y de televisión, especialmente en cuanto están a cargo de entes estatales o públicos no estatales.<sup>17</sup> Ahora bien, para que la participación no sea un *slogan* vacío, carente de contenido empírico, sin reflejo en la realidad; para que no transmita un mensaje falso que, por tanto, a nadie convencerá y quedará como tantas ideas en el campo de las que se dice compartir, pero que se prefiere no ejercitar “por ahora;” para todo ello, es necesario entonces que se intente estructurar en tales sectores de formación de opinión un mecanismo de participación y control, razonablemente equilibrado, que permita acercar a la toma de decisiones a los destinatarios de las mismas. No es necesario adscribirse a tal o cual forma concreta de experiencia; basta sí con advertir que participación en educación o televisión no es tampoco estatización de ambas, como a veces se ha pregonado y en algún caso parcialmente practicado en América Latina. No se trata, pues, como se intentara con los diarios en Perú bajo el gobierno de Velazco Alvarado, de quitarlos a sus propietarios particulares para darlos a la “comunidad,” pues ello en la práctica significaría darlos sólo al funcionario de turno, que actuará también en el estilo tradicional de la administración de la cual proviene. Se trata no de cambiar la titularidad formal del poder, asunto que viene resuelto por otros datos del sistema, sino de *cambiar el modo de ejercicio del poder*, de establecer la regla de que todas las decisiones a tomarse han de serlo con la participación integradora y controladora, en la decisión misma, de los afectados o destinatarios de la resolución de que se trata. En América Latina algunos países han ido concentrando en el gobierno, a través de los años, una proporción creciente de medios de comunicación de masas y en algunos casos la totalidad de los canales nacionales de televisión (la Argentina en 1974, en situación que se mantiene vigente sin perspectivas de modificarse) y una gran parte de las radios (de las cuales se ha vuelto, a anunciar recientemente en la Argentina la intención de desmantelarlas como aparato del Estado y pasarlas a manos privadas), lo cual, en tanto y en cuanto la dirección de tales medios de comunicación se hace de modo no participativo, hace que el mensaje diario a la población sea el de la no-participación. Si se desea una democracia fuerte y estable, un pueblo no abúlico ni desinteresado de la vida pública, un pueblo que tome decisión responsable no sólo cuando vota, sino también cuando a diario con su acción o inacción afecta la conducta pública; si se aspira a que vayan poco a poco disminuyendo las condiciones que dan pie tanto a las experiencias populistas como a las subversivas y a las militares, si se quiere una administración controlada, entonces se puede empezar por crear canales reales

<sup>17</sup>Según la distinción que explicamos en *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, cap. IX, § 4 a 7.

de participación y control de la comunidad en la toma de decisiones diarias en materia de televisión y educación.