

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN COMO CONTROL SOCIAL DEL SISTEMA Y PARASISTEMA

SUMARIO

1. Remisión.....	AP-IV-1
2. Medios semidirectos de participación.....	AP-IV-2
3. Participación de los usuarios en las empresas y servicios públicos	AP-IV-2
4. Participación en los cuerpos colegiados con facultad decisoria	AP-IV-4
5. Las audiencias públicas previas a la emisión de normas generales.....	AP-IV-5
6. El Ombudsman	AP-IV-6
7. La tutela de los intereses legítimos y difusos	AP-IV-7
8. Participación en televisión y educación.....	AP-IV-7

Capítulo IV
**LA PARTICIPACIÓN COMO CONTROL
SOCIAL DEL SISTEMA Y PARASISTEMA**

1. *Remisión*

Una de las principales causas que hemos señalado en el capítulo anterior para la progresiva deformación del sistema administrativo y la creciente importancia del parasistema, es la inexistencia de control social adecuado de la administración pública, o sea la insuficiencia o inexistencia de participación ciudadana.¹

No es éste el lugar de explicar *in extenso* el problema, sobre el que hemos insistido antes de ahora,² pero sí creemos oportuno recordar brevemente algunos supuestos participativos que *no* se dan entre nosotros. Va de suyo que no

¹Para un mayor desarrollo, nos remitimos a *Problemas del control de la administración pública en América Latina*, Madrid, Cívitas, 1981, cap. I. Sobre la misma cuestión nuestro trabajo *Participation in Latin America*, Nueva York, 1982. Antes de ahora véanse nuestros trabajos citados *infra*, nota 2. Insistimos sobre el tema porque lo consideramos fundamental y, además, porque en modo alguno parece existir consenso sobre su necesidad, conveniencia y oportunidad; lo cual a su vez explica, reiteramos, el por qué de todos los desfases sistemáticos que hemos expuesto en los capítulos anteriores.

Es de interés recordar que la participación ha sido consagrada como principio constitucional expreso en la constitución española, art. 9º, inc. 2: Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Madrid, Cívitas, 1981, p. 76 y ss.; ampliar en SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980. El texto constitucional español tiene como antecedente similar disposición en el art. 3, párr. 2, de la constitución italiana, como recuerda GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Cívitas, 1980, p. 108.

²GORDILLO, "Cauces de participación ciudadana," ponencia general presentada al V Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios, Santiago de Chile, 1969, publicado en *Crónica del Vº Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios*, Madrid, 1970, del Instituto de Estudios de Administración Local, t. I, pp. 1057-1085; también publicado en el libro *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 Administration in Latin America*, trabajo presentado al seminario *Law in the Design and Administration of Strategies of Alternative Development*, Coventry, University of Warwick, 1980.

nos referimos a los obvios que están previstos en el sistema constitucional, sino a aquellos menos obvios y que no cuentan con tradición. Hay al respecto una curiosa paradoja: No existe consenso acerca de la conveniencia de introducir mayores mecanismos de participación, y sin embargo tales mecanismos son a su vez indispensables para provocar consenso y adhesión en la ciudadanía sobre el sistema. Nos hallamos pues en un círculo vicioso de inexistencia de consenso aún sobre la necesidad de que haya mecanismos que generen consenso...

2. *Medios semidirectos de participación*

Existen en efecto medios de participación que podrían fortalecer la vida política democrática 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, referendun, derecho de iniciativa,³ derecho popular de veto,⁴ *recall*, etc.

En general, la tradición latinoamericana es adversa a estas formas de participación,⁵ e incluso en algún caso se interpretan las constituciones en el sentido de que las excluyen, lo que a nuestro juicio no es correcto. 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 semi-directos de participación.

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

Las diferentes formas de participación de los usuarios en los servicios y empresas públicos 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.

³ 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 MIGUEL ACOSTA ROMERO, *Teoría general del derecho administrativo*, México, 1979, pp. 150-2.

⁴ 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 beneficiaria de tales proyectos pueda jurídicamente impedirlos si no responden a la voluntad popular. Ver también VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho constitucional general*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1978, p. 94, refiriéndose al veto popular a una "ley votada por sus representantes al ser consultado sobre el particular y que impide la vigencia de la misma."

⁵ Ver por ejemplo SALVADOR M., DANA MONTAÑO, *La participación y sus garantías*, Buenos Aires, 1971, pp. 13-14. Tanto es esto así, que ni siquiera se *propone* someter a referendun temas tales como divorcio, adopción, cuestiones de límites, etc.

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;⁶ o de la participación obrera en la dirección de las empresas públicas o privadas;⁷ 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 quizás sea suficiente para extrapolar a partir de ese ejemplo los juicios de valor que la idea de 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 piensan 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.

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

⁶ Para una crítica, ver ALLAN RANDOLPH BREWER CARIAS, “El control de las empresas públicas por grupos de intereses de la comunidad,” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1967, vol. XXXIII, n° 1, p. 53.

⁷ 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 YASH P. GHAI, *Law in the Political Economy of Public Enterprise*, Uppsala, 1977, pp. 232-7. Algunas experiencias en América Latina están reseñadas en International Labour Office, *Participation of Workers in Decisions Within Undertakings*, Ginebra, 1969.

tetrapartita (según alguna propuesta universitaria no concretada en los hechos, profesores, graduados, estudiantes y personal administrativo) diluyen ya en exceso la autoridad. Formas de equilibrio de la participación, en las cuales el fiel de la balanza dé 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 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.

4. *Participación en los cuerpos colegiados con facultad decisoria*

Si hubiéramos de formular una aspiración general, ella sería que en todo cuerpo con facultades decisorias en la administración central o descentralizada (Directorios de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, Juntas, Comisiones, etc., que funcionen como cuerpos colegiados), haya siempre alguna participación no igualitaria, con voz y voto, de los representantes de los diversos intereses a ser afectados por las decisiones, en especial de los particulares o administrados.⁸

Ahora bien, preciso es reconocer que semejante propuesta general no cuenta con adhesión doctrinaria. Más aún, lo relativamente poco que ha propuesto la doctrina tampoco se ha visto respaldado por la experiencia y ha quedado como mera aspiración teórica. Así por ejemplo en doctrina se ha vinculado la participación no tanto con todo cuerpo colegiado decisorio de la administración, sino más limitadamente con la regionalización, la descentralización y la delegación: Pero el resultado es el mismo.

América Latina cuenta con importantes e interesantes ejemplos de entes regionales de desarrollo, y podemos a guisa de ejemplo recordar el caso de Venezuela, Colombia, México, Brasil, etc.;⁹ también la descentralización territorial e

⁸ Y también, en el modelo inglés, con participación de sectores ajenos a los intereses en juego, como pudiera ser un típico académico, una típica ama de casa, un típico empleado, etc., a fin de evitar puntos de vista y juegos de intereses demasiado sectoriales y alejados del criterio medio de la colectividad.

⁹ Ver ALLAN RANDOLPH BREWER CARÍAS, *Estudios sobre la reforma administrativa*, Caracas, 1980, p. 290 y ss.; GORDILLO, "La regionalización administrativa en Venezuela," documento de Naciones Unidas, Caracas, 1974; ANTONIO J. POSADAS y JEANNE DE POSADAS, *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 MONTAÑO, *op. cit.*, pp. 13-4, considera críticamente la posibilidad de que la regionalización pueda operar como modo de la participación y recuerda en tal sentido a JACQUES KAHN, *La Participation —Ce que De Gaulle cache*, París, 1969.

institucional ha sido frecuentemente propuesta como una forma al menos cercana o próxima a la idea de participación.¹⁰

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.

5. *Las audiencias públicas previas a la emisión de normas generales*

En el caso de la audiencia pública¹¹ no encontramos una adecuada expresión de reconocimiento constitucional o legislativo y a veces ni siquiera doctrinal,¹² 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 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 por lo tanto —en ilógico *ne sequitur*— de la inconveniencia de experimentarlos

¹⁰ 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.

¹¹ En el derecho norteamericano, por ejemplo, la ley federal de procedimiento administrativo consagra el derecho de los interesados a tener “oportunidad de participar en la elaboración de normas generales.” Ver BERNARD SCHWARTZ, *Administrative Law*, 1976, 3ª ed., p. 167; JORGE TRISTÁN BOSCH, *El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, Montevideo, 1953, pp. 29-33 y 73-76. Para el derecho inglés ver WADE, H. W. R., *Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1977, p. 728 y ss., WILSON, GEOFFREY, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, p. 483 y ss. La participación pública previa a la emisión de normas generales y adopción de proyectos públicos ha sido especialmente estudiada en relación a la planificación urbana: MC. AUSLAN, PATRICK, *Land, Law and Planning*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1975, p. 101 y ss.

¹² Entre quienes comentan favorablemente la experiencia comparada en este sentido, ver JORGE TRISTÁN BOSCH, *op. cit.*, p. 29 y ss.

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 previo a la emisión de normas administrativas generales o a la adopción de grandes proyectos públicos.

6. *El Ombudsman*

Podemos mencionar también 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.¹³ 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. Como dice ROWAT,¹⁴ “Puede ser cierto, como los críticos dicen, que esta oficina no esté muy bien equipada para cazar leones, pero puede ciertamente aplastar muchas moscas. Aún si funcionara en los países en desarrollo con la mitad de la efectividad del esquema original, su adopción valdría la pena,” es decir, aunque posiblemente no habrá de producir profundos cambios en la administración, de todos modos puede contribuir a mejorar cualitativamente la conducción de la administración y del gobierno en general, y puede dar complementariamente una no despreciable dosis adicional de participación indirecta a los administrados.

En el caso argentino, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas no suple la inexistencia de un *Ombudsman*, pues: a) Generalmente investiga hechos presuntamente delictivos, dejando de lado entonces las faltas de oportunidad o mérito que no constituyen delitos, b) investiga principalmente hechos del

¹³ Ver DONALD C. ROWAT, *The Ombudsman Plan*, Toronto, 1973, cap. 16 en referencia a países en desarrollo; HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, “Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman,” en *Memoria de El Colegio Nacional*, vol. IX, n° 2, México, 1979, pp. 99-149; EDUARDO SOTO KLOSS, “El Ombudsman nórdico sajón,” en *Revista Argentina de derecho Administrativo*, n° 1, Buenos Aires, 1971, pp. 37-51; MIGUEL M. PADILLA, *La institución del comisionado parlamentario*, Buenos Aires, 1976; CELSO BARROSO LEITE, *Ombudsman: Corregedor administrativo*, Río de Janeiro, 1976; *XI Congreso Nacional de Derecho procesal*, op. cit., conclusiones aprobadas sobre la Comisión VI, punto c), apartado 1-b). 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 YASH P. GHAI, “Ombudsman and Others,” en el libro de R. MARTIN, *Law and Personal Freedom in Tanzania*, pp. 217-220; ROBERT MARTIN, “The Ombudsman in Zambia,” *Journal of Modern African Studies*, vol. 15, n° 2, pp. 239-259.

¹⁴ D. C. ROWAT, *The Ombudsman Plan*, p. 138.

pasado, sin poder habitualmente ejercer una acción oportunamente correctora sobre hechos del presente.¹⁵

7. *La tutela de los intereses legítimos y difusos*

Es tradicional en derecho administrativo la tesis de que debe admitirse la tutela judicial de los intereses legítimos, pero aún las legislaciones están bastante atrasadas en la materia.¹⁶ En los países desarrollados se ha avanzado con todo aún más, incorporándose a los ordenamientos jurídicos la tutela de los llamados intereses difusos o de clase, con el alcance de permitir a las asociaciones y entidades de bien público, con personalidad jurídica reconocida, interponer recursos y acciones administrativas o judiciales contra los actos, hechos u omisiones públicas que lesionan por ejemplo el medio ambiente en cualquiera de sus manifestaciones.¹⁷

Es otra forma de participación de la colectividad en los asuntos públicos que está ausente de la experiencia latinoamericana.

8. *Participación en televisión y educación*

De lo que hasta aquí se ha estado viendo, puede ya desprenderse la conclusión de que a nivel teórico sobran si acaso posibles medios de enriquecer la participación de los individuos en la administración, pero que escasean las experiencias y las convicciones. 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 teórico y práctico?

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.

¹⁵ Para un mayor desarrollo, ver el cap. V de nuestro citado libro *Problemas del control de la administración pública en América Latina*.

¹⁶ Y por dar sólo un ejemplo grueso, no existe tutela judicial del interés legítimo en el orden nacional en la Argentina, ni tampoco en su provincia más importante, la de Buenos Aires, ni tampoco en su ciudad capital.

¹⁷ Entre las voces que se han alzado en América Latina en pro de la tutela de los intereses difusos ver especialmente MORELLO, AUGUSTO MARIO, "La defensa de los intereses difusos y el derecho procesal," *JA*, 1978-III, p. 323; *XI Congreso Nacional de Derecho Procesal*, La Plata, 1981, comisión VI, punto c), ponencias de AUGUSTO MARIO MORELLO, ROBERTO OMAR BERIZONCE, MARIO EDGARDO BOLLA y otros.

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, 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 aún 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 a la participación, ha de ser entonces en materia de educación y de televisión, tanto si están a cargo de entes estatales como no estatales, públicos o privados.¹⁸ Ahora bien, para que la participación sea no 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 otras 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, razonablemente equilibrado, que permita acercar a la toma de decisiones a los destinatarios de las mismas.

Por supuesto, no se trata de transferencia ni de abdicación del poder, ni de participación *igualitaria* de todos los interesados: Tal como señalamos en el § 3 para los usuarios de empresas y servicios públicos, ha de conferirse al menos alguna representación minoritaria a los interesados, que no elimine la preeminencia de los representantes de la administración pero que sí enriquezca la gama de puntos de vista tenidos en cuenta al resolver.

En cualquier caso, 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,” porque ello en la práctica

¹⁸Según la distinción que explicamos en *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, cap. IX, § 4 a 7.

significaría darlos sólo al funcionario del gobierno 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, 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 y comenzado a poner en práctica 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 al nacimiento del parasistema y a las experiencias de diverso orden ajenas al espíritu republicano constitucional, entonces se puede empezar por crear canales reales de participación de la comunidad en la toma de decisión diaria en materia de televisión y educación.¹⁹

¹⁹ Si el lector considera que *todas* estas propuestas son irreales e impracticables, y las desecha incluso en el plano teórico por anticiparlas inconvenientes aún en los casos en que no existen experiencias nacionales, entonces no cabe sino concluir como en el *Ensayo de Orquesta* de FELLINI, “*Da capo!*,” volvamos al punto de partida, no nos quejemos de la existencia del parasistema pues no introducimos en el sistema ningún elemento susceptible de romper el círculo vicioso que da origen al primero; sigamos, como a comienzos de siglo, con “Esta dualidad del cuerpo colectivo” que señaló ORTEGA y GASSET.