

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (C.E.P.S.A.L.)

**LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DE LOS CONTROLES EN LA
DEMOCRACIA VENEZOLANA. 2005-2008**

**Tesis para Optar por el Título de
Magíster Scientiae en Ciencias Políticas**

Tutor
Prof. Román Rodríguez

Tesita
Clodualdo E. Salcedo
C.I. 1.705.360

Mérida, Octubre 2008 **APROBACIÓN DEL JURADO**



DEDICATORIA

A MIS HIJOS

Clodualdo Javier Salcedo Sánchez,

Clodualdo E. Salcedo Mora,

Xamila Bel Salcedo Mora,

Eli Yaneth Salcedo Mora

Víctor Hugo Salcedo Mora,

Que son toda la inspiración de mi vida por que los amo con toda la intensidad
de mi corazón, los amo hijos

Le pediré a mi Padre Creador que me los bendiga siempre

RECONOCIMIENTOS

En primer lugar, a mi Padre Creador y a los venerables maestros de la logia blanca que me ayudaron e impulsaron a conseguir la meta deseada espiritualmente como intelectual.

A mi tutor PROF. ROMÁN RAMÓN RODRÍGUEZ SALÓN,

Y TODOS MIS PROFESORES POR HABER PUESTO EL ESFUERZO EN
LA ENSEÑANZA Y SU EMPEÑO EN MI FORMACIÓN PROFESIONAL

ÍNDICE GENERAL

APROBACIÓN DEL JURADO	pp.
DEDICATORIA.....	ii
RECONOCIMIENTOS	iii
RESUMEN.....	iv
INTRODUCCIÓN.....	vii
	1
CAPÍTULO	
I EL PROBLEMA	
Planteamiento del Problema.....	4
Objetivos de la Investigación.....	20
Objetivo General.....	20
Objetivos Específicos.....	21
II MARCO TEÓRICO	
Bases Teóricas.	22
III MARCO METODOLÓGICO	
Diseño de la investigación	26
Técnicas e Instrumentos de Recolección de la Información.....	27
Procedimiento de Investigación.....	28
Identificación de la Información Probable.....	29
Posibles Recursos de Información.....	30
Análisis e Interpretación de la Información.....	26
IV ANÁLISIS DE RESULTADOS	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (C.E.P.S.A.L.)

**UNA VERSIÓN CRÍTICA DEL TRABAJO EN EL CAPITALISMO
CONTEMPORÁNEO. LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y
JURÍDICAS DEL TRABAJO EN EL NUEVO CAPITALISMO**

Autora: Clodualdo E. Salcedo

Tutora: Prof. Román Rodríguez

Fecha: Junio de 2008

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo fundamental determinar los elementos políticos y jurídicos que intervienen en la construcción de un modelo de participación política y de protagonismo vinculativo de los ciudadanos en torno a la administración de los controles a la acción de las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno en Venezuela. El diseño metodológico utilizado es documental, de tipo descriptivo. Las técnicas de recopilación de información usadas en el presente trabajo son las relativas al análisis de documentos existentes que tocan el tema de los elementos políticos y jurídicos que intervienen en la construcción de un modelo de participación política y de protagonismo vinculativo de los ciudadanos en torno a la administración de los controles a la acción de las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno en Venezuela. La parte documental de la investigación se refiere a diferentes aspectos del tema planteado, entre ellas las líneas maestras de la evolución histórica de los modelos y fórmulas de control administrativo en la democracia venezolana; las premisas básicas de la crítica al participacionismo político de los ciudadanos en términos de teoría política y jurídica; y las premisas básicas para la construcción de un modelo dual de administración de los controles, en sentido prescriptivo, abierto al debate y plural en cuanto a sus elementos constitutivos. Como instrumento se utilizó la ficha de recolección de datos en sus diversas modalidades y esta información se sometió a un análisis externo y interno.

Descriptores: afluencias masivas, migración, desplazados, frontera.

INTRODUCCIÓN

La contraloría social implica un cambio en la administración de los controles intra-institucionales del Estado y del Gobierno, en los ámbitos nacional, regional y local. Sin embargo, para que se materialice como un verdadero contenido de oxigenación alternativo de la democracia representativa, la contraloría social debe ubicar las posibilidades de incursión efectiva de los ciudadanos en los planos de control administrativo, entendiendo que tal ubicación pasa por caracterizar a la administración de los controles internos del Estado social y democrático de derecho como una dirección dual que, por un lado, contiene una serie de elementos técnicos necesarios de ser considerados, específicamente aquellos elementos de contenido jurídico respecto al ordenamiento normativo del Derecho Público, político respecto a los derechos de los ciudadanos y a sus garantías y sustantivaciones, y financieros respecto a la rendición de cuentas dinerarias y crediticias asumidas por las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno; por otro lado, contiene una serie de elementos participativos dirigidos a la guía de las políticas públicas gubernamentales a través del ofrecimiento de información específica sobre las necesidades de las comunidades y colectividades de ciudadanos y a través del seguimiento y la denuncia en caso de desvío de la ejecución de dichas políticas públicas.

El llamado a la participación de los ciudadanos debe corresponder al cumplimiento de una condición ex ante imprescindible: la creación de una esfera de bienestar y de aseguramiento de los derechos de los ciudadanos a partir del cual, por un lado, tenga disposición de tiempo para la participación de los asuntos públicos y; por otro lado, tenga disposición de perfeccionar los procesos de sustantivación y de materialización que ya en las esferas económica y social que se han desarrollado.

El contexto de la descentralización administrativa y la desconcentración del poder de programación de las políticas públicas ha sido signado por la ineficiencia y la improvisación de las nuevas estructuras de organización llamadas a dar cuerpo y contenido al ejercicio de la participación de los ciudadanos, principalmente por la ausencia de ese conjunto de elementos imprescindibles a partir de los cuales existe la posibilidad de tiempo y motivación para que los ciudadanos puedan participar en la esfera pública de manera protagónica.

Este trabajo de investigación se enfoca a describir los elementos políticos y jurídicos que intervienen en la construcción de un modelo de participación política y de protagonismo vinculativo de los ciudadanos en torno a la administración de los controles a la acción de las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno en Venezuela

El mismo se desarrolla en cuatro (4) capítulos los cuales se describen a continuación:

El Capítulo Primero, plantea el problema relacionado con la inclusión progresiva de los ciudadanos en las fórmulas de ejercicio del poder político, la democracia representativa, la contraloría social como cambio en la administración de los controles intra-institucionales del Estado y del Gobierno, en los ámbitos nacional, regional y local, la tiranía de las mayorías y la creación de un punto de equilibrio entre el ejercicio de los monopolios efectivos del Estado y el ejercicio de la ciudadanía, los aspectos relativos a la estructura organizativa del Estado venezolano y al proceso de descentralización iniciado con la promulgación de la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del año 1989. Además contiene los objetivos generales y específicos.

El Capítulo Segundo describe el marco teórico en cuanto a la crítica al

problema del participacionismo y al contexto necesario para una participación normada bajo la lógica de las demandas constitucionales y de la racionalidad procedimental de la participación deliberativa, a la descripción de la evolución de los controles internos de la administración pública en el Estado Venezolano, y a la prescripción sobre la nueva administración de los controles intra-institucionales tratando de observar la dualidad y la complementariedad de los procesos técnicos de contraloría administrativa con los procesos deliberativos, participativos y protagónicos de los ciudadanos.

El Capítulo Tercero está referido al marco metodológico respecto al tipo y diseño de la investigación, las técnicas e instrumentos de recolección de la información, el procedimiento de investigación,

El Capítulo Cuarto presenta el Análisis de Resultados.

Al final se agregan las Referencias Bibliográficas.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

Recordando la expresión de Norberto Bobbio (2000), la democracia está sustentada en la esperanza de un cumplimiento eficiente de las promesas incumplidas de la democracia. Una de esas promesas es, sin duda, la inclusión progresiva de los ciudadanos en las fórmulas de ejercicio del poder político, primero, *como mecanismo de control de los poderes ocultos*, segundo, *como cumplimiento de la promesa de hacer del ejercicio del poder político más plural y representativo, no sólo de intereses* (p.53,69).

Sin embargo, este cumplimiento de las promesas incumplidas se encuentra

lejos de materializarse en tanto que, puede observarse cómo, aún en un régimen democrático, protagónico y participativo como lo expone el Preámbulo de la Constitución de 1999 venezolana, el Gobierno, en sus referentes nacional, regional y municipal, sigue basando sus esquemas de decisión y de actuación en formas modernas de soberanía racional, que, a muy pesar de los ciudadanos, excluye a los propios ciudadanos del ejercicio del poder político en tanto que basa sus esquemas de legitimación en formas racionales de planificación y ejecución de las políticas públicas, que representan en definitiva las formas concretas que corresponden a los esquemas de legalidad y racionalidad sobre los cuales se instituye y en base a los cuales funciona la administración pública contemporánea. Por tal motivo, no sin razón afirma Luigi Ferrajoli que:

Al mismo tiempo [refiriéndose a la soberanía moderna] ha construido una metáfora antropomórfica de rasgos absolutistas, incluso a través de la mutación de las imágenes del Estado [incluyendo el Estado social y democrático de Derecho] a las que sucesivamente iba quedando asociada o que ella misma iba generando: desde la idea de la soberanía como atributo del princeps hasta las concepciones jacobinas, organicistas y democráticas en los orígenes de la soberanía nacional, más tarde de la soberanía popular, y finalmente en las doctrinas iuspublicistas decimonónicas del Estado-persona y de la soberanía como atributo o sinónimo del Estado (1999, p.126).

Estas formas modernas de soberanía traen consigo una serie importante de elementos ventajosos para la acción gubernamental, entre estos elementos destaca la capacidad de reconstrucción de las cantidades y las cualidades del poder político vinculativo, esto es, la capacidad de las instituciones gubernamentales, incluso de las democráticas de reconstruir sus bases de capacidad institucional vinculante de los ciudadanos a partir de la vigencia de

la Ley y de la vigencia de los mandatos representativos generados a partir de los procesos electorales.

En tal sentido, la vigencia de la Ley ofrece el componente racional del ‘deber de los ciudadanos’ de aceptar todas y cada una de las consecuencias que las acciones institucionales puedan generar y derivar, y, la vigencia de los mandatos de representación se asumen como condición suficiente para legitimar la capacidad vinculativa de las decisiones y acciones que las instituciones gubernamentales democráticas impulsen y materialicen, en vista de que el propio principio de representatividad democrática basado en la participación de los ciudadanos en los procesos electorales se convierte en un referente discontinuo de legitimación para la vinculación, en tanto que, la elección de un representante político denota por sí misma la capacidad del representante para hacerse de la voz de la ciudadanía en conjunto y por tanto, la acción y decisión de los representantes electos del poder público se convierte en la acción y decisión de la ciudadanía en conjunto, con el epígrafe preferencial: ¡callad y obedeced, ya haz elegido a tu representante, este hablará por ti, a tu nombre, ciudadano, y ejercerá el poder con la legitimidad que tu elección y decisión le ha otorgado, y no será sólo tu representante, sino el representante de la nación y de la ciudadanía que da forma orgánica y biológica a tal nación!

Esta es una fórmula democrática tan criticada como utilizada por las instituciones públicas de gobierno. Max Weber se hacía partícipe de tal crítica, exponiendo que,

Las fórmulas de la democracia representativa se asemejan a las delegaciones de poder de la hierocracia post-medieval...las acciones del gobierno empiezan a basarse en el principio de representación de los ciudadanos, pero los gobernantes saben bien, como el Señor Lasalle, que los

ciudadanos en conjunto y el pueblo como materia orgánica que surge a partir de la interacción de estos ciudadanos con las leyes y con sus congéneres, es una materia informe, dócil y peligrosamente incontrolable, quién sabe con certeza qué quiere un pueblo, sólo acercamientos a sus demandas, y escuchos a sus exigencias pueden lograr los buenos gobernantes, de los cuales, en esta era, ya no quedan muchos para que los lamentos del pueblo sean escuchados (1979, p.33).

Ante estos problemas que son inherentes a las formas modernas de la soberanía, los controles administrativos internos del Estado y del Gobierno han de abocar gran cantidad de sus recursos en la defensa de los derechos de los ciudadanos como entes individuales y de la ciudadanía como ente colectivo. Mayores implicaciones posee ésta afirmación en un régimen democrático si se entiende, como Giovanni Sartori expone, como:

Un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder político (1992, p.27).

Siguiendo las líneas anteriores, es posible establecer una conexión entre el contenido del régimen democrático, especialmente el contenido político institucional y normativo jurídico y la administración de los controles internos del Estado y del Gobierno. Ello porque, es una realidad palpable que la sobrecarga de las instituciones administrativas del Estado ha generado una especie de malestar ciudadano respecto al funcionamiento de la democracia, ciudadanos a los que parece que existen mayores posibilidades de desarrollo de formas de bienestar colectivo en ciertas formas de acción política, menos democráticas incluso que la ofrecida por el principio de representación, entendido como delegación del ejercicio del poder político.

Ante estas críticas, que no sin razones de peso son agregadas al funcionamiento fáctico de la democracia, las instituciones constitucionales,

especialmente aquellas que tienen una relación directa con las garantías a los derechos de los ciudadanos ofrecen una respuesta, al parecer materializable en el corto y mediano plazo. En tal sentido, la sobrecarga de las instituciones, y no la incapacidad de la clase política y administrativa que dirige los asuntos públicos, se presenta como la causa principal de la ineficiencia en la generación de respuestas efectivas a las demandas de los ciudadanos, y como consecuencia de ello, la respuesta a tal ineficiencia debe comenzar por la concientización de los ciudadanos.

Esto con la finalidad de lograr un mayor grado de cooperación entre ellos y un mayor nivel de eficiencia ciudadana en la solución de problemas que, de otra manera, engrosarían el cúmulo de demandas de unas ya sobrecargadas instituciones públicas, a pesar del reducido tamaño de estas demandas y de que su solución encuentra mayor posibilidad de materializarse a partir de esquemas de organización y coordinación ciudadana, que en decisiones vinculantes e inconsultas producidas en las esferas de la administración pública.

Esta respuesta de la democracia no es de reciente data, de manera contraria, ya en los escritos de John Rawls la lógica de la cooperación entre ciudadanos figuraba como una de las alternativas viables y necesarias para el buen funcionamiento de las instituciones públicas del Estado y para la oxigenación de la misma democracia procedimental. Rawls, expone como uno de sus principales objetivos de investigación la lógica de la cooperación entre los ciudadanos, claro está en sentido de la justicia, pero colocando a la intervención efectiva de dichos ciudadanos como un instrumento político imprescindible para que las instituciones se ocupen de la política de la justicia como base de la estructuración continua de parte del Estado de las redes en que se ha constituido el contenido sociológico del sistema social.

democracia representativa, la contraloría social debe ubicar las posibilidades de incursión efectiva de los ciudadanos en los planos de control administrativo, entendiendo que tal ubicación pasa por caracterizar a la administración de los controles internos del Estado social y democrático de derecho como una dirección dual que,

Por un lado, contiene una serie de elementos técnicos necesarios de ser considerados, específicamente aquellos elementos de contenido jurídico respecto al ordenamiento normativo del Derecho Público, político respecto a los derechos de los ciudadanos y a sus garantías y sustantivaciones, y financieros respecto a la rendición de cuentas dinerarias y crediticias asumidas por las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno;

Por otro lado, contiene una serie de elementos participativos dirigidos a la guía de las políticas públicas gubernamentales a través del ofrecimiento de información específica sobre las necesidades de las comunidades y colectividades de ciudadanos y a través del seguimiento y la denuncia en caso de desvío de la ejecución de dichas políticas públicas.

Las líneas anteriores han preparado hasta aquí el discurso para asumir posición conceptual respecto a la administración de los controles, entendiendo que este tipo de administración se refiere a la capacidad de las instituciones especializadas, en el caso venezolano la Contraloría y sus Dependencias, las instituciones del Poder Moral y del Poder Ciudadano, de coordinar los recursos jurídicos, políticos y administrativos dirigidos a generar el mayor grado de apego de las acciones de los representantes del poder público, tanto de elección popular como de selección administrativa de carrera o de libre remoción y nombramiento, al ordenamiento de Derecho Público y a las prescripciones éticas y los principios políticos que rigen la política pública del Estado.

Siendo así, se entiende que la contraloría social, es decir, la función de contraloría dual que partiendo de los presupuestos del ordenamiento del Derecho positivo y de los principios de la democracia se aboca a juzgar y sancionar las acciones administrativas como correctas o desviadas, representa una alternativa de oxigenación derivada de las alternativas de la democracia deliberativa, y aparejadas a las soluciones a los problemas que se presentan en el conjunto de instituciones especializadas sobrecargadas por dos tipologías de presiones que socavan su legitimidad dentro del orden institucional interno del Estado:

La primera, un tipo de presión institucional constituido por las actividades que tratan de flexibilizar los controles en beneficio de una mayor maniobrabilidad de la política administrativa del Estado y del Gobierno ante la cual debe responderse de manera equitativa tratando de no frenar los procesos de elaboración de las políticas públicas al tiempo que tratando de establecer parámetros de control y apego de la acción administrativa a los cánones mínimos aceptables del Estado social de Derecho y del régimen democrático;

La segunda, un tipo de presión proveniente de la opinión pública ante el crecimiento exponencial de la corrupción política y financiera sucedida en las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno, una corrupción que, como afirma Ludolfo Paramio,

Ha terminado por socavar las bases de integridad que, en otros tiempos, ha soportado las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina (2003, p.7).

Esta presión a que se ven sometidas las instituciones de contraloría técnica del Estado somete a discusión la efectividad de las acciones de sus miembros en relación al apego de las actividades administrativas, principalmente dirigidas a la programación de las políticas públicas en

respuesta a los *in puts* de los ciudadanos, a la normativa jurídica vigente y a los principios del régimen democrático participativo y protagónico venezolanos.

Ante tal presión, la contraloría social se observa como solución factible que busca,

En primer lugar, ofrecer un nuevo espacio de participación para los ciudadanos,

En segundo lugar, ofrecer una oxigenación a la presión a que están sometidas las instituciones contraloras especializadas del Estado;

En tercer lugar, ofrecer un contenido material a la democracia participativa en el sentido de que la contraloría social no sólo tiene implicaciones vinculantes *ex post* la programación de las políticas públicas, sino que dicha contraloría tiene implicaciones vinculantes *ex ante* la planificación y ejecución de las políticas públicas.

Siendo así, la contraloría social sirve de puente de comunicación entre las instituciones administrativas que deben regirse en buena parte por la capacidad participativa de los ciudadanos y por las vinculaciones derivadas, dándose contenido material al protagonismo que en los procesos de programación de las actividades administrativas se debería suceder según demanda de la propia Constitución de 1999.

De esta manera, la contraloría social ofrece una serie de elementos materiales que dan al traste con la posible facticidad de los principios constitucionales sobre el contenido del régimen democrático. Esto porque, si la democracia representa el sistema de instituciones que debe solucionar en buena parte el problema del ejercicio del poder político en una sociedad definida, los contenidos de acción política dirigidos a unificar las actividades de las instituciones administrativas y las actividades de la ciudadanía en busca

de la solución a los problemas colectivos, los cuales, al parecer tras la sobrecarga que los compromisos del Estado del Bienestar han traído para las instituciones públicas del Estado y del Gobierno, representa una opción materializable y de bajo coste político y racional para solucionar el problema de la titularidad y del ejercicio del poder político.

Sin embargo, y en este punto radica buena parte del contenido problemático aquí descrito, a pesar de la alternatividad que representan las formas de actuación de la democracia deliberativa los peligros de desviación política y administrativa no son de menor tenor que los que se suceden en la democracia representativa. El llamado a la participación de los ciudadanos debe corresponder al cumplimiento de una condición *ex ante* imprescindible: la creación de una esfera de bienestar y de aseguramiento de los derechos de los ciudadanos a partir del cual,

Por un lado, tenga disposición de tiempo para la participación de los asuntos públicos y;

Por otro lado, tenga disposición de perfeccionar los procesos de sustantivización y de materialización que ya en las esferas económica y social se han desarrollado.

A estas condiciones imprescindibles se suman los peligros de la tiranía de las mayorías a la cual condenaba, no sin atino, la teoría de la democracia republicana de Alexis de Tocqueville (1989). Otorgar nuevos contenidos vinculativos a los derechos políticos de los ciudadanos, específicamente a la capacidad de información, vigilancia y denuncia de los ciudadanos, abre las puertas a la posibilidad de una hiper-extensión de las esferas de intervención de los ciudadanos y de la intensidad vinculativa de la participación. En este sentido, la hiper-extensión se convierte en una tipología sui géneris de la tiranía, la imposición de las condiciones, valores y suposiciones de la opinión

pública sobre la procedimentalidad evolucionada durante siglos de la racionalidad institucional administrativa.

La tiranía de las mayorías sólo puede combatirse con la conculcación de algunas actividades claves a las instituciones políticas del Estado. La creación de un punto de equilibrio entre el ejercicio de los monopolios efectivos del Estado y el ejercicio de la ciudadanía ha sido, desde el nacimiento del Estado de Derecho a finales del siglo XVIII, una de las principales metas de la teoría política y jurídica moderna. Ello porque, los derechos de libertad, igualdad, justicia e integridad ética tienen mayor posibilidad de asegurarse con una especie de racionalidad protectora de parte de las instituciones políticas y jurídicas y especialmente de parte del ordenamiento normativo de Ley.

Sería en los *Federals Papers* (1989) y en sus enseñanzas constitucionalistas en que los padres fundadores de la democracia norteamericana, en paralelo con Immanuel Kant (1999) en Alemania, legitimarían el modelo de división del trabajo político y jurídico dentro de una sociedad. Las esferas de producción y de socialización primaria corresponden a los ciudadanos y a sus estructuras organizativas tradicionales, especialmente a la sociedad civil y a la familia. Las esferas de la administración de lo público corresponden a las estructuras políticas y administrativas, siendo que, la política se define como “*la asignación autoritativa de valores de parte de las instituciones administrativas del Estado hacia el conjunto de estructuras del sistema de sociedad*”.

De tal forma que, el Estado se presenta como el conjunto de instituciones que deben dar respuesta a una serie de demandas que, por principio, no pueden ser resueltas por las formas organizativas de la sociedad civil, las cuales giran alrededor de las funciones de reproducción económica

en sentido estructural y en sentido particular alrededor de los procesos de socialización y de individuación.

Así, lo colectivo que depende de la lógica de la cooperación como premisa básica de los esquemas de organización, queda a beneficio de la individuación moderna, en manos de la asignación autoritativa de valores. Con ello, la sociedad civil se observa como la esfera de la producción y la autoorganización del sistema de sociedad, y el Estado como el conjunto de instituciones *prima facie* respecto a los intereses colectivos y a la solución de los problemas interpartes surgidos en la sociedad civil.

En tiempos contemporáneos, la división del trabajo social y político ha escapado de las lógicas de autoorganización de la sociedad civil, al tiempo que la exclusiva fórmula de atención del Estado a los procesos de integración y reproducción social, entendidos como intervenciones eficientes en la estructuración de la sociedad, sobrecarga de funciones multiplicables a las instituciones administrativas y como consecuencia de ello la capacidad de impulso a los procesos de integración y reproducción social se ha mostrado ineficiente. En buena medida, esos cambios han surgido gracias a un cambio en el sistema de poder que en la sociedad contemporánea tiene lugar, como lo afirma Richard Sennett:

El sistema de poder que asecha en las formas modernas de flexibilidad actual está compuesto de tres elementos principales: la reinención discontinua de las instituciones, la especialización flexible de la producción y la concentración sin centralización del poder (2000, p.48)

Esta nueva condición del ejercicio del poder político redundará en una profunda ineficiencia de adaptabilidad de las instituciones políticas, ineficiencia que ha generado en buena parte de la sociedad con régimen democrático una tendencia marcada al decisionismo político, basado

principalmente en la crítica que, en su tiempo, Carl Schmitt realizara,

Por un lado, contra la imposibilidad de un consenso con celeridad como,

Por otro lado, contra la improbabilidad de encontrar eficiencia y eficacia en los procesos administrativos de un conjunto de instituciones burocratizadas.

Para el autor alemán,

La situación del Estado y del parlamentarismo es hoy tan crítica porque la evolución de la moderna democracia de masas ha convertido la discusión pública que argumenta -tanto el Estado como el modelo Parlamentario- en una formalidad vacía (1990, p.54).

Esta ha sido una de las principales herencias del Estado del Bienestar: la crítica al con sensualismo cómo lógica de acción política y del procedimentalismo como método de actividad de la administración, en tanto que, la sobrecarga de la demandas a que están sometidas las instituciones políticas contemporáneas no puede de manera directa ser resuelta más que con esquemas decisión política y administrativa inmediata.

La inmediatez de la decisión trae consigo dos consecuencias principales, la construcción de un poder autorregulable ajeno a las fórmulas externas de control, como por ejemplo las funciones especializadas de las instituciones de contraloría y de los tribunales de justicia, por un lado, y por otro, la creación de un centro de ejercicio de poder político que generalmente es excluyente de otras formas de ejercicio del poder, aunque ello no implique la exclusión de otras estructuras políticas.

Ante tales consecuencias, los procesos de descentralización y desconcentración del poder político deben acompañar al proceso de desmontaje de la estructura institucional construida por y para el decisionismo

político. La descentralización disminuye las posibilidades de crear un centro único y de importancia articular de ejercicio del poder político. La desconcentración representa la posibilidad de desarticular las fórmulas de ejercicio del poder político que recrean tipologías verticales de organización burocrática.

Este es el contexto en que se inscribe el presente proyecto de investigación, en tanto que, la realidad sui géneris de la estructura organizativa del Estado venezolano tiene una alta tendencia a la centralización administrativa, tanto que en el año 2005 el Presidente de la República expresó su crítica al proceso de descentralización iniciado con la promulgación de la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del año 1989, crítica que llevaría a un detenimiento del tal proceso hasta su replanteamiento teórico y práctico, cuestión que hasta el momento no se ha producido.

En este contexto sui géneris, la inclusión de alternativas organizativas para el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos representa alguna forma no directa pero sí sustancial de dar cuerpo y contenido a un nuevo proceso de descentralización que acompañe el impulso que desde la Constitución de 1999 se demanda a las lógicas cooperativas de participación y protagonismo ciudadano.

Sin embargo, este mismo contexto ha sido signado por la ineficiencia y la improvisación de las nuevas estructuras de organización llamadas a dar cuerpo y contenido al ejercicio de la participación de los ciudadanos, principalmente, y se maneja como hipótesis negativa de esta investigación, por la ausencia de ese conjunto de elementos imprescindibles a partir de los cuales existe la posibilidad de tiempo y motivación para que los ciudadanos puedan participar en la esfera pública de manera protagónica.

La realidad de los consejos locales de planificación de políticas

públicas, así como los saraos y las cooperativas sociales (no económicas) ha sido una frustración para el proceso de descentralización alternativo que ha planteado el Gobierno nacional desde el 2004. La oportunidad que ofrece la contraloría social, en cuanto a la participación efectiva de los ciudadanos ex ante y ex post a la programación de las políticas públicas, representa un incentivo objetivo de esta investigación, en tanto que, ha sido una de las poquísimas opciones viables que el sistema ideológico de planificación política gubernamental ha logrado materializar, junto claro está, con la institucionalización de los Consejos Comunales de Participación Ciudadana de los cuales devienen formas alternativas de organización para la inclusión de la capacidad vinculativa de los ciudadanos en los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas gubernamentales.

Pero el acierto pretende extensión, y como consecuencia de ello la ampliación de las esferas de participación y de los asuntos vinculados por dicha participación. Incluyendo en los más de los casos aspectos técnicos que no deben dejar de pertenecer a la exclusividad, al menos en el corto y mediano plazo, del trabajo político y administrativo de las instituciones especializadas, tanto de la programación de las políticas públicas como de las funciones de contraloría interna de las instituciones del Estado y del Gobierno.

Allí se inscriben las recomendaciones de esta investigación. La inclusión de una nueva administración de los controles pasa por colocar cada función, en sentido de racionalidad, en su lugar. Las funciones técnicas especializadas que requieren conocimientos contables y privación de la objetividad jurídica sobre la capacidad de superposición de la opinión pública han de dejarse, de manera exclusiva, a las actividades de las instituciones administrativas de contraloría. Las funciones que puedan ser perfeccionadas por la participación de los ciudadanos, como por ejemplo, las funciones de

información, vigilancia y seguimiento de las políticas públicas, desde su planificación hasta su ejecución y posible replanteamiento pueden, y según demanda constitucional deben, ser puestos a la disposición de la participación ciudadana en conjunto.

Sobre la base de estas ideas se desarrollará la investigación que responderá a la interrogante siguiente:

¿Cuáles son los elementos políticos y jurídicos que intervienen en la construcción de un modelo de participación política y de protagonismo vinculativo de los ciudadanos en torno a la administración de los controles a la acción de las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno en Venezuela?.

Objetivos de la Investigación

General

Determinar los elementos políticos y jurídicos que intervienen en la construcción de un modelo de participación política y de protagonismo vinculativo de los ciudadanos en torno a la administración de los controles a la acción de las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno en Venezuela; modelo que deberá superar tres etapas específicas: la inmadurez de las instituciones de control administrativo, la ausencia de una base material para la participación política eficiente de los ciudadanos en los asuntos de control administrativo y las limitaciones en el diseño de una administración dual de los controles constituida por elementos técnicos especializados y por esquemas de lógicas cooperativas para la participación de los ciudadanos.

Específicos

- 1) Describir las líneas maestras de la evolución histórica de los modelos y fórmulas de control administrativo en la democracia venezolana.
- 2) Plantear las premisas básicas de la crítica al participacionismo político de los ciudadanos en términos de teoría política y jurídica.
- 3) Diseñar algunas premisas básicas para la construcción de un modelo dual de administración de los controles, en sentido prescriptivo, abierto al debate y plural en cuanto a sus elementos constitutivos.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Bases Teóricas

La presente investigación consta, como ya se ha mostrado en líneas anteriores, de tres partes principales:

- 1) la crítica al problema del participacionismo y al contexto necesario para una participación normada bajo la lógica de las demandas constitucionales y de la racionalidad procedimental de la participación deliberativa.
- 2) la descripción de la evolución de los controles internos de la administración pública en el Estado Venezolano.
- 3) la prescripción sobre la nueva administración de los controles intra-institucionales tratando de observar la dualidad y la complementariedad de los

procesos técnicos de contraloría administrativa con los procesos deliberativos, participativos y protagónicos de los ciudadanos.

Para el primer apartado, la crítica al participacionismo se ha optado por re-construir dos corrientes de pensamiento político y jurídico complementarios:

El primero, la crítica a la hiper-extensión de la participación de los ciudadanos en los asuntos del ejercicio del poder político, entendiendo el proceso de apertura de las instituciones públicas como popularización de los procesos políticos administrativos.

El segundo, la crítica a las derivaciones de la sustitución i-racional de los procedimientos administrativos democráticos por el ejercicio participativo de los ciudadanos.

La crítica a la hiper-extensión de la participación de los ciudadanos, y que deriva en la sustitución i-racional de los procedimientos administrativos corresponde a la propuesta de los pensadores clásicos de la democracia republicana. Entre ellos destaca la perspectiva de Alexis de Tocqueville. Entre sus críticas más importantes destacan:

Existe un amplio peligro cuando las dos especies de centralizaciones se juntan y se practican al unísono: la centralización gubernamental y la centralización administrativa...sea porque los tiranos se hagan de ella, o sea porque los ciudadanos ubicando los núcleos de poder se hagan de ellos, unos y otros son por igual tiranos (1989, p.266-270)

Cuando se estudian las leyes de las buenas democracias, se ve que la autoridad que han concedido a los legistas, y la influencia que les han dejado tomar en el gobierno, forman hoy la más poderosa barrera contra los extravíos de la democracia (1989, p.267). En este sentido, la conculcación de algunas funciones especializadas a magistraturas también especializadas

representa un freno importante a la tiranía de las mayorías.

Cuando los ciudadanos están calificados según la calidad, la profesión y el nacimiento, y todos se ven forzados a seguir el camino a cuya entrada los colocó la casualidad, [como en el caso de una esfera pública abierta a los ciudadanos] cada uno cree ver cerca de sí los últimos límites del poder humano y ninguno pretende luchar contra un destino inevitable [como por ejemplo la dominación] (1989, p.413).

Los anteriores representan algunas de las principales críticas a los peligros de la popularización del ejercicio del poder político, ofrecidas por Alexis de Tocqueville en el siglo XIX. A estas críticas se suman las perspectivas negativas que sobre democracia deliberativa poseen autores como Perry Anderson, para quien,

La evolución histórica de los partidos políticos y otras estructuras de poder y de búsqueda de poder (socialización política) debe ser el papel fundamental que deben asumir, de manera sustitutiva, de la ciudadanía en conjunto, esto como plataforma presupuesta de una democracia alternativa (1992, p.33).

La deliberación al entenderse como presupuesto básico de un régimen democrático representativo, tiende, por antonomasia, a derruir las bases de la institucionalidad formada, pero aquí llamado a sus impulsores teóricos, las institucionalidades pueden adaptarse y sobre todo no pueden desmontarse sin tener un sustituto construido, primero en el papel de la teoría, y luego en la práctica activa del poder político (1992, p.34).

Los controles a la tiranía de las mayorías son generalmente excluyentes de formas de organización basadas en esquemas populares de participación. Si bien sus desventajas son patentes, sus ventajas también lo son y por ahora representan la única vía institucional que en la práctica ha

demostrado su eficacia política (1992, p.37).

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Diseño de la Investigación

La investigación del presente trabajo de investigación, será de tipo documental, según lo indicado en el Manual de Trabajos de Grado, de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL), se entiende por investigación documental, el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones, recomendaciones y en general, en el pensamiento del autor.

Esta investigación se realizó como un estudio descriptivo. Según Dankhe citado por Hernández, Fernández y Baptista (2001, 43), los estudios descriptivos: "... buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis". Esto quiere decir que se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así describir lo que se investiga.

Técnicas e Instrumentos de Recolección de la Información

Las técnicas de recopilación de información usadas en el presente trabajo son las relativas al análisis de documentos existentes que tocan el tema de los elementos políticos y jurídicos que intervienen en la construcción de un modelo de participación política y de protagonismo vinculativo de los ciudadanos en torno a la administración de los controles a la acción de las instituciones administrativas del Estado y del Gobierno en Venezuela.

Se emplea en esta investigación el concepto que Ramírez (1999, 137) presenta tocante a las técnicas cuando indica que: “Una técnica es un procedimiento más o menos estandarizado que se ha utilizado con éxito en el ámbito de la ciencia”, en este caso aplicable al compendio de los datos de una investigación.

La parte documental de la investigación se refiere a diferentes aspectos del tema planteado, entre ellas las líneas maestras de la evolución histórica de los modelos y fórmulas de control administrativo en la democracia venezolana; las premisas básicas de la crítica al participacionismo político de los ciudadanos en términos de teoría política y jurídica; y las premisas básicas para la construcción de un modelo dual de administración de los controles, en sentido prescriptivo, abierto al debate y plural en cuanto a sus elementos constitutivos.

Respecto a los instrumentos, indica Ramírez (1999, 137) son: “... un dispositivo de sustrato material que sirve para registrar los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes.” y menciona como ejemplo de los mismos a las fichas, es decir, un instrumento de recolección de información es cualquier recurso del que pueda valerse el investigador para acercarse a los fenómenos, y extraer de ellos información.

Se utilizó en el aspecto documental, la ficha de recolección de datos en

sus diversas modalidades. Esos instrumentos de recolección de información proveniente de fuentes documentales empleados en esta investigación son las fichas bibliográficas, textuales, de contenido y mixtas; se utilizan ya sea en formato físico o electrónico en forma de discos duros o flexibles; se favoreció el uso de estas últimas debido a la potencia que tiene el uso de bases de datos y recursos informáticos.

Procedimiento de Investigación

El material escrito se encuentra en archivos y otras fuentes de información, por ello se utilizaron las bibliotecas para examinar libros, revistas científicas, documentos legales y boletines informativos. Además se reunieron datos en las redes informáticas, bases de datos o listas computarizadas.

Los datos se clasificaron en conjuntos parciales y subordinados, de acuerdo con la relación lógica que exista entre ellos. La clasificación citada se materializó a través del análisis de contenido, tomando como referencia los criterios de Hernández y otros (1998), quienes consideran que éste se efectúa por medio de la codificación, que es el proceso a través del cual las características relevantes del contenido de un mensaje son transformadas en unidades que permiten su descripción y análisis preciso. En las matrices señaladas, la información se analizó de manera lógica, lo que permitió que la inducción y la deducción se den de manera simultánea y combinada.

Al mismo tiempo, la información se sometió a un análisis externo y interno, el primero, para precisar la autenticidad y el segundo, según Ramírez (1991, 147) “está referido al estudio del contenido. Se trata de un análisis de carácter racional y subjetivo...”.

Del análisis progresivo de la información estudiada surgieron los resultados, los cuales fueron evaluados y perfeccionados a través de un proceso de síntesis, lo cual se entenderá como la recomposición de las partes o elementos de un todo que el análisis había separado, para integrarlas en una unidad coherente, con sentido pleno y racionalmente fundamentada.

Identificación de la Información Probable.

Dados los objetivos de esta investigación, la información debe basarse en:

- 1 Análisis de textos clásicos.
- 2 Estudios de artículos de opinión.
- 3 Análisis de artículos históricos y políticos.
- 4 Estudios de textos y enciclopedias de historia medieval, moderna y contemporánea.
- 5 Estudios de texto sobre filosofía política.
- 6 Análisis de textos especializados en el tema.
- 7 Estudios de textos de diversos movimientos sociales de América Latina (libros, revistas, boletines, panfletos).
- 8 Análisis del Ordenamiento jurídico venezolano (diversas constituciones y leyes).
- 9 Análisis de información hallada en enciclopedias digitales y distintas paginas Web.
- 10 Revisión detallada de revistas arbitradas nacionales y/o internacionales.
- 11 Investigación en diccionarios.
- 12 Información obtenida de entrevistas realizadas a dirigentes de movimientos sociales importantes en Venezuela y América Latina.
- 13 Información recaudada de hemerotecas públicas y/o privadas y archivos

particulares.

Posibles Recursos de Información.

La información requerida se puede obtener en diversas instituciones oficiales, institutos especializados como el Centro Nacional de Estudios para el Desarrollo (CENDES) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), bibliotecas públicas y/o privadas, así como en la red cibernética del internet, a continuación se indican los recursos disponibles.

Bibliotecas:

- 13 Biblioteca Arístides Calvani Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes.
- 14 Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes.
- 15 Biblioteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas de la Universidad de los Andes.
- 16 Biblioteca Rincón Gutiérrez de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes.
- 17 Biblioteca de la Sala Febres Cordero de Mérida.
- 18 Biblioteca Nacional Simón Bolívar, Mérida.
- 19 Biblioteca del Colegio de Abogados del Estado Mérida.
- 20 Biblioteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- 21 Biblioteca de la Facultad de Humanidades de la Universidad Central de Venezuela.
- 22 Biblioteca de la Fundación Polar de Venezuela.

Hemerotecas:

23 Hemeroteca Central de la Universidad de los Andes (Edificio Administrativo).

24 Hemeroteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas de la Universidad de los Andes.

25 Hemeroteca de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes.

26 Hemeroteca de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

Videotecas:

27 Videoteca de la Universidad de los Andes (Edificio Administrativo).

Paginas Web:

28 www.google.com

29 www.asambleanacional.gov.ve

30 www.clad.org.ve/

31 www.eluniversal.com

32 www.el-nacional.com

33 www.starmedia.com

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El modelo político-económico que ha originado una serie de transformaciones en la estructura de la Administración Pública Venezolana,

expresada a través de políticas económicas, instrumentos jurídicos, administrativas, sociales y culturales, ha generado estrategias que persiguen alcanzar una gestión efectiva y eficiente en búsqueda de un Estado que participe directamente en los aspectos que sean de interés público y colectivo, en el marco del nuevo orden constitucional y legal.

Las condiciones existentes en Venezuela para 1958 apremiaron a los líderes políticos a establecer un tipo de democracia que permitiera la competencia partidista y la participación ciudadana, pero sin permitir que ambos procesos pusieran en peligro la consolidación del sistema político. De allí que, a pesar de que es importante reconocer los logros de este producto del 23 de Enero, es necesario igualmente exponer las consecuencias menos positivas de tal arreglo democrático. En términos más generales, el sistema adoptado en 1958 optó por el centralismo institucional como forma de control. Este patrón centralista se aplicó tanto a la forma de organización del poder público, como al interior de las organizaciones partidistas dominantes. La concentración administrativa y la toma de decisiones exclusivamente en el nivel central del gobierno, van a caracterizar el modelo de la administración pública hasta 1989. Asimismo, en las organizaciones partidistas un pequeño número de líderes han controlado la maquinaria, conformada jerárquicamente.

A partir de las reformas iniciadas en 1989, el proceso de descentralización político-administrativa ha introducido cambios, cuyas consecuencias están aún en desarrollo.

El clientelismo ha tenido perversos efectos sobre las instituciones públicas. En primer lugar, las ha hecho ineficientes, al limitar su propia capacidad de control.

Las decisiones dejan de tener un principio racional -la consecución de un

objetivo con el uso eficiente de los recursos disponibles-, para teñirse de partidismo -el objetivo depende de los intereses del partido, los recursos pueden ser redirigidos. En segundo lugar, las lealtades no se establecen con las instituciones, ni con sus objetivos, sino que se dirigen hacia los líderes del partido. Por último, el clientelismo brinda protección a los funcionarios incompetentes o deshonestos. De esta manera, se crean las más propicias condiciones para que prospere la corrupción, que se extendió no solamente a las instituciones políticas, sino sobre todas las esferas de la vida nacional.

El socialismo democrático se organiza de diversas maneras y el socialcristianismo también. Los sustentadores de las ideas positivistas las impulsan desde el gobierno gomecista y las propuestas del liberalismo capitalista forman parte del ambiente modernizador, incluso las novedades que supone el New Deal del Presidente Roosevelt en los Estados Unidos como corrección de los defectos anteriores que llevaron la economía norteamericana a la gran depresión de finales de la década de los veinte.

Las diversas organizaciones e ideas vigentes en Venezuela coinciden en buena parte de lo que proponen como modelo de sociedad moderna. Sin usar la expresión, proponen un capitalismo de Estado, posibilitado por la abundante renta petrolera manejada exclusivamente por el Estado. De este modo, se propone el fomento de una economía capitalista, siguiendo el modelo de sustitución de importaciones, promovido desde el propio Estado con recursos públicos.

Las ideas en boga sobre el papel del Estado, además de su condición rentista, hacen que se coincida también en el modelo de Estado interventor como el más conveniente para impulsar y guiar el proceso de

Modernización. Los éxitos de la planificación soviética y la directa intervención del Estado en la vida económica norteamericana inspirada en el

New Deal convierten en anacrónica cualquier propuesta contra la intervención estatal como la propia del liberalismo clásico. Aunque empresarios como Enrique Pérez Dupuy (fundador del Banco Venezolano de Crédito), sostuvieron la idea liberal clásica hasta sus últimas consecuencias, la coincidencia mayoritaria se dio alrededor de un Estado interventor, distribuidor, inversor, empleador, responsable de la infraestructura moderna y la expansión de los servicios públicos para toda la población.

Ese Estado debía ser gobernado por organizaciones modernas centralizadas. En ese modelo coincide la organización piramidal propia del modelo militar y la organización de los partidos políticos modernos estructurados con todas las variantes posibles del centralismo democrático.

La presencia de compañías extranjeras en la actividad petrolera, la conciencia extendida de la importancia de la renta petrolera para impulsar la modernización, al lado de la percepción común sobre los enormes beneficios obtenidos por las corporaciones petroleras, entre otras cosas porque el Estado venezolano les exigía demasiado poco, hizo que la lucha por aumentar la renta se convirtiera en la bandera nacionalista apoyada por todos los estratos de la población y todas las corrientes políticas. Así, el nacionalismo, concretado en el disfrute de la riqueza petrolera por los venezolanos, se convirtió en una enorme fuerza aglutinadora de los esfuerzos modernizadores.

El participacionismo es la antítesis del electoralismo. La práctica política actual se basa en el sistema de representación a través de los votos. El electorado delega las funciones políticas al político, que ejerce de representante electo durante cuatro años. Este sistema de baja participación ciudadana ha derivado, prácticamente desde sus inicios, en un sistema electoralista de ruptura ciudadana donde existen dos clases incomunicadas: la clase política y la clase ciudadana. Así, la representabilidad del sistema

electoralista queda deslegitimada, ya que los anhelos y voces de la ciudadanía no están representados en el municipio dirigido por una clase prácticamente antagonista de los votantes. El estamento político ejerce las funciones políticas usurpadas a los ciudadanos a través de elecciones cada cuatro años, ponzoñosas y deshonestas cuyos programas nunca cumplen.

Con este panorama, la ciudadanía va perdiendo el interés en un método de representación que debería conseguir todo lo contrario: la involucración total de los vecinos del municipio. El sistema democrático actual basa su existencia en un acuerdo tácito entre los ciudadanos, asentado en la legitimidad del voto representativo. Si ese voto es flojo, minoritario, rutinario y está desmotivado, el sistema carece de sentido.

El participacionismo es el sistema de construcción municipal por y para los ciudadanos. A diferencia del electoralismo que sólo pide el voto cada cuatro años -y el silencio posterior-, el participacionismo llama a construir y participar -valga la redundancia- al ciudadano dentro del actual sistema de representación política. Se trata de revolucionar las instituciones municipales para que estas ofrezcan dinámica y eficientemente alternativas y soluciones a través del trabajo de todo el municipio.

El trabajo debe estar encaminado hacia la estructuración de una comunidad viva, donde el municipio como entidad política y territorial adquiera el poder necesario para poder constituir una plataforma de representación ciudadana. El municipio, como una “familia política”, deberá ser un organismo vivo compuesto por los ciudadanos, y no por una clase política excluyente. Para tal efecto es preciso un cambio de concepto radical: el municipio no es una estructura de políticos, es una comunidad de ciudadanos.

La elección de representantes políticos significará un contrato entre los

vecinos y el representado de trabajar juntos en un proyecto. Este cambio conceptual es contrario a la delegación: es una llamada a la participación y al trabajo. El municipio como comunidad será la viva representación de la ilusión política, social, cultural y económica de los ciudadanos. Los representantes electos, en un sistema participacionista, deberán dotar al municipio de foros donde los vecinos no sólo puedan expresarse, sino debatir y sobre todo construir. Estos foros se organizarían a modo de consejo donde estarían representados los distintos movimientos ciudadanos. Cada foro estaría concretado en un tipo de problemática: foro de la vivienda, foro de la cultura, foro del trabajo etc...

Este tipo de organización involucra al ciudadano en los organismos que le representan, reforzando la legitimidad del sistema representativo en los municipios a través de su participación. Armoniza la relación entre cargos electos y los electores, que trabajarían mano a mano para la consecución de los objetivos y programas políticos. Impulsaría la vida social y política del municipio, ya que todos los esfuerzos ciudadanos trabajarían en sinergia. Reactivaría la transparencia política y eliminaría el vasallaje y oscurantismo de los municipios de hoy en día.

Esto del "participacionismo" sería algo así como "la participación por la participación" y es una crítica recurrente que a menudo han recibido quienes proponían metodologías participativas para el cambio social. A veces se asocia la Educación Popular, la Animación Sociocultural, el Desarrollo Comunitario, al uso y abuso de "técnicas" y "dinámicas participativas" cuyo único fin pareciera ser entretener, distraer, "dinamizar" al personal... sin producir cambio social alguno, sin ningún "sentido político".

Pero ello es, sin duda, producto del desconocimiento de la realidad, o de los malos usos interesados de esos conceptos, o consecuencia de los múltiples

abusos y contradicciones en que caen incluso las propuestas más innovadoras.

Para quienes creemos que la cuestión es algo más compleja, la Participación Social tiene -al menos- un doble sentido:

Un sentido político: la apuesta por la Participación Social es una apuesta por la Democracia Radical, la Democracia Participativa. Es la afirmación del derecho de todas las personas -en plena igualdad- a tomar parte en la construcción de la sociedad, del mundo, a ser protagonistas de la historia, frente a quienes acumulan y secuestran el poder para preservar sus privilegios.

Ese Otro Mundo Posible que queremos construir será más justo, igualitario, solidario, libre, humano, ecológico... y más participativo y radicalmente democrático. Esto último no es accesorio, es -política y socialmente- fundamental.

Antes de hablar de una "teoría participacionista" de la democracia, debemos detenemos, aunque sea someramente, a precisar qué significa, para la democracia, la palabra participación.

Para Giovanni Sartori, autor de la corriente elitista, la participación significa, en su sentido estricto, "tomar parte en persona". Esto implica un tomar parte en forma voluntaria y activada por el propio sujeto. Así, la participación no sólo significa "ser parte de" (simplemente estar involucrado en algún hecho), ni puede significar jamás el ser obligado a tomar parte por otra voluntad, por ejemplo, en el caso de la movilización. Por otro lado, el cientista político inglés J. Roland Pennock definió la democracia participativa como: "el uso de la democracia directa en varias formas y niveles", tanto en el local como a nivel nacional. La democracia directa consiste, en su rasgo más general y distintivo, en la adopción de las principales decisiones del Estado por los propios ciudadanos.

Por lo tanto, podemos decir que la democracia participativa consiste en

que sean los propios ciudadanos los que adopten las decisiones, sin abarcar necesariamente la totalidad de los procesos de decisión, pero en todo caso una proporción importante de ellas.

La teoría participacionista de la democracia, aunque puede encontrar sus orígenes en los primeros teóricos de esta, no fue desarrollada más que en la segunda mitad de este siglo, cronológicamente después de la formulación de la teoría elitista. Aunque podría pensarse lo contrario, esta no fue una respuesta consciente de los estudiosos de la democracia a la teoría elitista. De hecho, la democracia participativa surgió más como un movimiento espontáneo.

La democracia participativa surgió como un eslogan de los movimientos estudiantiles de la Nueva Izquierda de los años 60. De allí pasó a la clase trabajadora en los sesenta y setenta, como una consecuencia del creciente descontento entre los trabajadores y el extendido sentido de alienación provocado por el funcionamiento de la democracia. Una manifestación de este nuevo espíritu fue el surgimiento de movimientos en pro del control de los trabajadores en las industrias.

En las mismas décadas, los propios gobiernos nacionales comenzaron a comprometerse ellos mismos, por lo menos en forma verbal, con las premisas de la participación. En este sentido algunos incluso iniciaron programas que contemplaban amplia participación ciudadana, por ejemplo el "Community Action Programa" que fue desarrollado por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1964, que llamaba a la "máxima participación posible de los residentes de las áreas y miembros de los grupos servidos".

La participación tiene un rol mucho más importante que la mera adopción de decisiones, tiene también un importante efecto psicológico en los participantes. Este lugar central que la participación tiene en su teoría marca la

contribución específica de los teóricos de la democracia participativa.

Como esta corriente no nació como un mero movimiento intelectual, para articularse tomó elementos que se encontraban ya presentes en autores de la llamada teoría clásica de la democracia, buscando en ellos fundamentos aplicables a la democracia moderna. Este será el camino que seguiremos.

Entre los autores cuyo pensamiento sirvió para configurar esta tendencia figuran, entre otros: Jean-Jacques Rousseau, James Stuart Mili y Alexis de Tocqueville. Entre los más destacados de los teóricos modernos, encontramos a Charole Pateman y C. B. Macpherson.

b. Autores Clásicos

Rousseau puede ser llamado el teórico por excelencia de la participación. Toda la teoría política de Rousseau se centra en la participación individual de cada ciudadano en la adopción de decisiones políticas. El aporte de Rousseau a la teoría democrática participativa está dado por su concepción de la soberanía popular. En su obra "El Contrato Social", cada ciudadano es depositario de una fracción de la soberanía y como tal participa en las decisiones colectivas.

Aunque Rousseau escribiera antes del desarrollo de las modernas instituciones de la democracia, y su ideal de sociedad es una ciudad -estado no industrial-, se pueden encontrar en su teoría las hipótesis básicas acerca de la función de la participación en un sistema democrático.

El resultado del proceso de participación, según Rousseau, asegura que la igualdad política se haga efectiva en la asamblea en que se toman las decisiones. El efecto sustantivo en las decisiones es que la voluntad general es tautológicamente siempre correcta -es decir, afecta a todos por igual, beneficiándolos de igual manera-, de tal modo que al mismo tiempo los derechos e intereses individuales son protegidos y el interés público es

engrandecido. La ley ha "emergido" del proceso participatorio y es la ley, no los hombres, lo que gobierna las acciones individuales.

Rousseau pensaba que la situación ideal para la adopción de decisiones era una donde no estuviera presente ningún grupo organizado, sólo individuos, porque los grupos podían hacer prevalecer sus "intereses particulares". Pero como fuera imposible evitar la existencia de asociaciones organizadas en la comunidad, entonces estas deberían ser lo más numerosas y parecidas en poder político que fuera posible, para que ninguno de los grupos pudiera obtener ganancias con respecto del resto.

Otro de los teóricos clásicos de la democracia es John Stuart Mili, quien en su obra "On Representative Government" adopta -aparentemente- posiciones tanto a favor como en contra de la participación, por lo que debemos analizar su obra dentro de su contexto para no llegar a resultados erróneos. La teoría de la democracia elaborada por James S. Mili ha sido acusada por muchos autores de inconsistencia, porque por un lado se presentan las ventajas del sistema del elitismo y por otro una calurosa defensa de la participación. Los autores que lo han analizado han tomado una o la otra versión, predominando entre los estudiosos de Mili el énfasis en los elementos elitistas, expresados principalmente en el concepto de gobierno de las "minorías instruidas".

Uno de los estudiosos de Mili, Dennis Thompson, ha intentado, sin embargo, aportar una óptica nueva, presentando la obra de Mili como un todo coherente, compatibilizando los valores de la participación con la competencia o eficiencia.

En efecto, Mili invoca la existencia de estos dos principios en la democracia: el principio de la *participación* busca que la participación de cada ciudadano sea tan amplia como sea posible. Los argumentos de Mili para

justificar la participación en gran escala apelan a la necesidad de proteger los intereses de cada ciudadano y de mejorar su educación e inteligencia política, lo que se lograría a través de la experiencia otorgada por la participación política.

El segundo principio, llamado de la "competencia", estipula que la influencia de los ciudadanos más calificados debería ser también tan amplia como fuera posible para promover las metas educativa y protectiva. Mili temía que sólo la clase educada poseía la capacidad de velar el bien común.

El ideal democrático de Mili consistía de un pueblo racional discutiendo cuál era el bien común y luego optando por él. Para Mili, el gobierno democrático es el que permite la participación de todo el pueblo y no sólo por una mayoría representada. Asimismo se pronuncia por una descentralización del poder, mostrándose partidario tanto de la participación del ciudadano en el gobierno nacional como en el gobierno local. La mejor forma de gobierno consiste en una forma "totalmente popular" como él la llama, pues es la que ofrece condiciones más favorables para el buen gobierno y a la vez fomenta una forma mejor y más elevada de carácter nacional, que cualquier otro sistema.

Sin dejar de tener en cuenta esta dualidad, quisiéramos aquí destacar el elemento participativo, por el que desborda de entusiasmo el capítulo tercero de "Consideraciones sobre el Gobierno Representativo". En estas páginas, James S. Mili reconoce que idealmente la mejor forma de gobierno es aquella en que la soberanía "se deposita en el conglomerado total de la comunidad, y en la que cada ciudadano tiene no sólo voz en el ejercicio de esa soberanía fundamental, sino que, además, en ocasiones, es llamado para tomar parte activa en el desempeño personal de alguna función pública, local o general".

Con esto, Mili pone de manifiesto que la participación no puede

limitarse sólo a la votación sobre determinados asuntos, sino que implica también el asumir ciertas funciones públicas, como en la democracia directa.

Mili va más allá de la mera conveniencia o el interés educativo de la participación, para discutir sobre la importancia psicológica y la dimensión moral que esta tiene para los miembros de una comunidad, al decir que el darle a alguien una cuota de responsabilidad en el gobierno "configura la manera más efectiva de contribuir a su desarrollo moral e intelectual; por el contrario, negárselo es una manera segura de desalentar su interés y preocupación en él. Los hombres sin poder se convierten en seres apáticos o privatistas, cuando no rebeldes".

Mili se pronuncia por el sufragio universal y por un sistema electoral de representación proporcional de las minorías. Como la mayoría de los liberales Victorianos, Mili concluyó que si había de garantizarse el sufragio universal, todos debían tratar de buscar el bien común racionalmente. Esto sería logrado por la educación, y especialmente por la educación política, que vendría de la experiencia ganada con la participación, especialmente en la política local.

Ante la realidad planteada por los hechos -fundamentalmente el que la extensión del sufragio no trajera todas las ventajas esperadas-, Mili llega a concluir que "es evidente que el único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa"; y que "cualquier participación, aun en la más mínima función pública, es útil"; que "la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad" ; y que, por último, "no hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado".

No obstante este ideal, debe terminar reconociendo que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino

en proporciones muy pequeñas en los asuntos públicos, y por lo tanto deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo. Ahora bien, hay que tomar con cautela el alcance de la expresión "perfecto", pues se refiere a lo posible y no a lo más deseable, que él había ya identificado con un gobierno participativo.

Otro de los autores que da énfasis a la participación es el francés Alexis de Tocqueville, que no fue un teórico de la democracia, sino más bien un sutilísimo observador de la realidad política de su época. Esta natural agudeza, y la posibilidad de observar de cerca dos de los más importantes sistemas políticos de su época, lo convirtieron en testigo privilegiado del funcionamiento y expansión de los sistemas democráticos.

En este autor apreciamos una temática diferente, pues la tensión entre democracia representativa y democracia directa cede aquí el paso más bien a la democracia federal o, más bien, local, *versus* la democracia centralizada. Este es el fantasma que Tocqueville combate en su obra.

Para Tocqueville, quien queda fascinado por el sistema federal de los Estados Unidos, es preciso analizar primero lo que ocurre en el gobierno de los estados antes de estudiar el gobierno central. Parte desde aquí, es decir, de las unidades menores, más aún de los gobiernos locales, porque para él el municipio es la única asociación tan arraigada en la naturaleza, "que dondequiera que hay unos hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio". Al mismo tiempo previene que "si el municipio existe donde existen hombres, la libertad municipal es cosa tan rara como frágil".

Esta libertad es la que él encontró en los municipios americanos, especialmente en los de Nueva Inglaterra, y que tan calurosamente alaba, estableciendo un contraste con la realidad de esta institución en Francia. Al respecto, sentencia que "Es en el municipio donde reside la fuerza de los

pueblos libres, puesto que las instituciones municipales son a la libertad lo que la enseñanza para una escuela; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella". Más aún, sentencia que "Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad".

La razón del apego del ciudadano al municipio, según Tocqueville, no es meramente sentimental, más bien pragmática, puesto que este es una institución fuerte que le pueda reportar algún beneficio, y en definitiva es su ámbito natural de intervención pública, afirmando que "en esta esfera restringida que está a su alcance, intenta gobernar la sociedad..."

Es aquí donde se encuentra la clave del elemento participativo en Tocqueville, porque *él propone la participación a nivel local*, que es su ámbito más natural, y con él, nosotros creemos que, además, es el más promisorio.

Lo dicho respecto de los municipios se podía repetir respecto de todas las sociedades voluntarias en que el hombre toma parte, en que las asociaciones intermedias son vistas no sólo como una escuela y ejemplo de democracia, sino también de freno al poder, llegando a afirmar Tocqueville que: "no hay países donde las asociaciones sean más necesarias para impedir el despotismo de los partidos o la arbitrariedad del príncipe que aquellos cuyo estado social es el democrático".

Por lo tanto, es la opinión de esta autora que en Tocqueville tenemos la *clave* y el adecuado camino para lograr un lógico acercamiento a la participación en cualquier sistema político moderno: dado que es imposible lograr una participación -según la hemos definido- masiva y a gran escala en el nivel nacional, debemos pues concentrarnos en aquellos ámbitos en que esta participación -reconocida por todos como beneficiosa y deseable- sea más

practicable. Llegamos así ante el riquísimo campo de la participación a nivel local, puesto que como ya lo dijimos, consideramos que las asociaciones intermedias -innegable centro de participación, mas no político-, están fuera de ese ámbito.

c. Teoría de la Participación en Nuestra época

Nuestra época ha sufrido, más que ninguna otra en la historia de la humanidad, enormes y acelerados cambios que han redundado en una modificación fundamental de nuestra forma de vida. Sin duda, uno de los cambios más trascendentales es la masiva concentración de la población en zonas urbanas. Como efectos no previstos ni buscados se ha producido un paulatino aumento en su grado de alfabetización y educación formal, el que ha sido acompañado de un constante bombardeo de información que viene de unos medios de comunicación social que son cada vez más efectivos, masivos e instantáneos. Esto, combinado con la propagación a nivel mundial de la democracia representativa, ha tenido como efecto una creciente mayor participación -como nunca antes en la Historia- y a la vez ha ido generando una insatisfacción con respecto a estos métodos, buscándose un mayor enriquecimiento de estos.

Esta mayor demanda de participación se dio principalmente en dos esferas:

En un primer momento, se intentó aplicar el concepto de participación *a nivel laboral*, y se llegó a establecer un concepto de participación que va más allá del ámbito político, aplicándolo a todo tipo de organizaciones, llegándose a decir que participación "No son sólo las acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan influir o apoyar al gobierno, sino que es *todo proceso desarrollado dentro de una organización mediante el cual los subordinados influyen o afectan las decisiones de los superiores*."

Por otro lado, se produjo un verdadero movimiento en torno a las *comunas*, como lugar donde se lleva a cabo parte importante de las preocupaciones del ciudadano, ahora en la perspectiva del vecino que se interesa por participar en la solución directa de sus dificultades.

Es en este segundo sentido en que entenderemos la *participación* para efectos de nuestro trabajo, como "la intervención en los procesos de *decisión política* que conciernen al ciudadano en su esfera más próxima." Nosotros pensamos, con John Naisbitt, que "las personas cuyas vidas están afectadas por una decisión deben ser parte del proceso por el cual se llega a ella".

Con esto descartamos, eso sí, de nuestro ámbito de estudio las tendencias hacia la democracia en el lugar de trabajo, o democracia industrial que fueron tanto o más populares durante los años sesenta y setenta. Esto porque ellas salen del ámbito de la democracia como institución política, llevándola a otros terrenos que no son propios de ella.

John Naisbitt ha descrito en su obra "Megatendencias" (1984) las diez tendencias que a su juicio se dan en los Estados Unidos, y entre ellas menciona el giro de la democracia representativa a la democracia participativa.

Entre los autores modernos de esta corriente podemos destacar a la ya citada Carole Pateman y C. B. Macpherson, quienes fueron ardientes defensores de la democracia en el lugar de trabajo, pero siendo el último un poco más amplio en su enfoque, nos referiremos a sus planeamientos brevemente.

En el plano político este autor propone combinar los mecanismos de democracia directa y representativa, la primera en los niveles de base y la segunda en los niveles superiores. Sin embargo, está fuera de toda duda para este autor que para la operación exitosa de una democracia participativa se

requerirá de un sentido de comunidad más fuerte del que prevalece ahora.

Además plantea que la democracia participativa debe ser planteada con criterios realistas, para que pueda ser realizable y no sólo un mero ideal. Al respecto,

Macpherson reconoce que de nada vale alabar las antiguas estructuras de participación como los *town meetings* de Nueva Inglaterra, sino que parte aceptando el hecho que "a nivel nacional, habrá alguna clase de sistema representativo, no una democracia directa completa".

Dentro de la perspectiva de la teoría participativa de la democracia, el ámbito en que pueblo y los ciudadanos pueden y deben participar es el siguiente, y podemos dividirlo en dos esferas:

Tomando en cuenta las instancias de participación que ofrece la democracia tradicional:

a) Principalmente, más no únicamente, el pueblo participa mediante la elección periódica, por voto Universal, libre, secreto e informado de representantes para que desempeñen las funciones de gobierno, legislación o administración a nivel nacional, regional, comunal o de organismos públicos.

b) Mediante el control directo o indirecto de los gobernantes que en su nombre ejercen las funciones públicas.

c) El desempeño, en virtud de elección popular, de las funciones de gobierno, legislación o administración o de cualquier otra función pública, en razón de nombramiento legalmente emanado de autoridad competente.

d) Mediante la participación directa en la gestión de las organizaciones políticas, económicas, sociales y culturales autónomas de que naturalmente forman parte o en que tienen interés.

e) Mediante el ejercicio de la libertad de expresión de los asuntos de interés general.