

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GLADYS CAMACHO CEPEDA  
Universidad de Atacama

### INTRODUCCIÓN

La idea de participación ha concitado en el ámbito doctrinal gran interés y al mismo tiempo ha provocado diferencias sobre su entidad, significado y trascendencia. En todo caso, el debate surge unido al desarrollo de la democracia y su consolidación. Así, el planteamiento del tema de la participación ciudadana es necesario realizarlo en el marco de la discusión sobre el futuro del sistema democrático afectado por una serie de fenómenos, tales como la partitocracia, la ocupación partidaria de las instituciones, el clientelismo, y, en general, la corrupción política y administrativa que dificultan el establecimiento de sistemas funcionariales contruidos sobre la base de los objetivos de transparencia, objetividad, moralidad y neutralidad política. Esta realidad plantea como necesidad imperiosa la de restaurar la confianza pública en los políticos y los funcionarios, *la public confidence* como descriptivamente la llaman los norteamericanos, la cual es, al lado de la libertad, esencia también de la democracia.

En la actualidad, la participación es presentada por los regímenes renovadores como necesaria para garantizar la continuidad democrática y para buscar una base social que sustente los cambios necesarios para paliar los grandes desequilibrios sociales. Por un lado, mientras que esta discusión en el ámbito europeo no es nueva, en el ámbito latinoamericano se plantea su revalorización a partir de su institucionalización en los ordenamientos jurídicos que surgen tras un largo período autoritario. Así, para las recientes democracias latinoamericanas, como la chilena, la participación ciudadana puede constituirse en una institución cardinal para la consolidación del sistema democrático como modelo de convivencia pacífica.

Los cambios sustanciales en la configuración de nuestra sociedad, no muy diferentes en su esencia a aquellos que han sufrido los países integrantes del capitalismo avanzado, demandan una readecuación de los mecanismos e instituciones democráticas para poder responder, adecuadamente, a lo que hoy se reconocen como sociedades organizacionales complejas, en donde el individuo como sujeto demandante principal del sistema deja paso a las organizaciones a través de las cuales *"toma parte activa en la generación de la voluntad general del Estado, como en la formu-*

lación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales"<sup>1</sup>. Por consiguiente, es a partir de estas organizaciones que la intervención de los individuos en los asuntos sociales y públicos, únicamente puede ser eficaz si se supera la noción liberal de *ciudadano* en la que éste, de manera individual, constituye el interlocutor central y objetivo básico de la acción del Estado.

La participación, en este contexto, constituye una herramienta que contribuye a ampliar la integración social y a canalizar las demandas sociales que impulsan al Estado tanto a superar cualitativamente los resultados que obtiene en aquellos campos en los que tradicionalmente participa, como a ampliar su esfera de actuación a otros ámbitos. Por tanto "*el Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales sino que, por el contrario, ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas o indirectas*"<sup>2</sup>. En este proceso, el Estado se ve urgido a hacer frente a nuevas exigencias que han surgido como consecuencia de los excesos de las décadas anteriores, tales como la polución, la depredación de los recursos naturales y el desequilibrio ecológico.

La respuesta del Estado a estos viejos y nuevos problemas, con soluciones innovadoras, debe considerar entre otros factores fundamentales la modificación sustancial de su relación con la sociedad civil, posibilitando que ésta participe activamente en la solución de los problemas colectivos. El Estado, así, debe ceder parte de su protagonismo social en favor de grupos y asociaciones sociales con potencialidades para encarar determinados problemas sociales. Por contraparte, al Estado le compete adoptar una política tendiente al estímulo, ayuda y cooperación con estas organizaciones, inhibiéndose de iniciativas burocratizadoras y, por el contrario, debe fomentarlas y ayudarlas a que cumplan sus fines<sup>3</sup>.

En este marco, el reto de la aún joven democracia chilena es el de afirmar el sistema democrático como sistema político y estilo de convivencia, tratando de asegurar condiciones de gobernabilidad que compatibilicen la participación ciudadana, la regulación de los conflictos sociales y la redistribución del producto en beneficio de los sectores más postergados. De ahí que, en las propuestas programáticas de los dos Gobiernos electos y de sus contendientes, la Reforma del Estado ha aparecido como referencia obligada en aras a cumplir otros objetivos, como el aumento de la eficacia social de la actuación estatal, y la superación de las desigualdades sociales. Así, el éxito de planes y objetivos centrales de Gobierno, como son el de la superación de la pobreza tienen una gran dependencia en estas medidas reestructuradoras del Estado.

Por otro lado, la continuidad del Estado manteniendo aún cotas grandes de centralización así como la necesidad de su reforma, es uno de los problemas sobre los que hay consenso para la actuación urgente e inmediata por cada Gobierno que asume el poder pero cuya solución se aborda de a poco. Todavía el regionalismo no es un movimiento de suficiente presión para el poder central. Sin embargo, el centralismo, hoy en día, es catalogado como un factor negativo tanto desde un punto de

---

<sup>1</sup> GARCIA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1982, p. 48.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>3</sup> OSLAK, O., *Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública Democrática* en Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Alcalá de Henares (Madrid), España, 1985.

vista democrático como desde un punto de vista funcional de eficiencia en la actividad estatal y en relación al cual se han adoptado algunas medidas más radicales orientadas a la modificación de la organización territorial y el impulso de las entidades regionales existentes.

Es en este punto donde se encuentran estos dos conceptos de participación y descentralización con el de democracia, ya que ambos constituyen instrumentos para construir bases sólidas para una sociedad más homogénea y democrática. El reforzamiento de la democracia deberá necesariamente contemplar canales de expresión de la voluntad ciudadana adicionales a los mecanismos tradicionales (elecciones, referéndum, plebiscitos) que no obstante conferir la máxima legitimidad democrática, se han tornado distantes al ciudadano generando desconfianza en su eficacia.

El presente trabajo, en el marco de lo descrito, pretende abordar la institución participativa analizándola en el contexto de la doctrina jurídico-administrativa y el nuevo ordenamiento constitucional que provee la Carta Fundamental de 1980, entendiendo que es en el ámbito administrativo, tradicionalmente aislado y separado de la sociedad civil, donde más urge incorporar mecanismos de participación ciudadana que orienten la actuación de esta Administración y refuercen su legitimidad tanto más cuanto ella constituya la cara visible del Estado frente al ciudadano.

## 1. FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA

La primera manifestación de la participación ciudadana estuvo en el ámbito político (a través del sufragio, referéndum y plebiscitos), pilares de la legitimidad del nuevo orden económico y social liberal que se fundaba a partir de las revoluciones demoliberales. Pero luego, con el transcurso la evolución del Estado, se planteó la necesidad de extenderla a otros ámbitos: social (reconocimiento de sindicatos), económico (participación en la gestión y utilidades de la empresa) y cultural (promoción de asociaciones culturales).

Sin embargo, en el orden administrativo, esta institución es muy reciente. La Administración históricamente ha sido un atributo personal del Rey, pasando después, con la independencia, a cargo de la figura presidencial. Como tal, esta organización estaba rigurosamente "*separada*" de la sociedad cuyo gobierno debía efectuar, sirviendo al Jefe de Estado. Esa "*separación*", entre la Administración y la sociedad se resalta con el otorgamiento de un status especial a los funcionarios, para los cuales su relación con el Jefe del Estado-Gobierno se define en términos de fidelidad<sup>4</sup>.

En el ámbito europeo, la experiencia de los enfrentamientos mundiales demostró que la existencia del Estado estaba sometida a fuertes presiones, que incluso en algunos casos, habían liquidado los sistemas democráticos al no haber dado respuesta a problemas sociales, como el desempleo y el orden público, los cuales fueron enfrentados por los gobiernos autoritarios que los reemplazaron, pero a muy altos costos en cuanto a libertades democráticas. Ello provocó la necesidad del cambio en el modelo estatal democrático liberal de derecho, el cual debía dejar de ser mero garante del funcionamiento natural de la sociedad, y pasar a adoptar nuevos valores y objetivos que comprendieran la regulación permanente del sistema social, ya que la

---

<sup>4</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., op. cit., 1989.

sociedad por su sola dinámica era incapaz de resolver los conflictos existenciales que albergaba en su seno.

Surge, entonces, el Estado Social como modelo estatal que asume la estructuración y dirección de la sociedad a través de medidas directas o indirectas que afectan los intereses concretos de los grupos, estratos y en general de los actores sociales, los cuales pretenden también en contraposición, influir en las políticas estatales y penetrar sus centros de decisión. De esta manera, el Estado Social está necesariamente vinculado con el influjo de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de intereses parciales o sectoriales.

Este cambio se ve reflejado también en lo que se ha llamado la crisis de los planteamientos sobre la *"división de poderes"*. El Parlamento, como consecuencia de la evolución de las necesidades sociales, ha perdido el peso y el poder que en sus inicios se le reconocía, cediendo su preeminencia al Ejecutivo. Según ARIÑO ORTIZ: *"a medida que los Estados han ido asumiendo la dirección y el protagonismo de la vida económica y las tareas de asistencia vital, ha habido muchas materias que han escapado a la iniciativa del Parlamento, porque en tales materias de política económica-social se exige un saber especializado del que normalmente los parlamentarios carecen"*<sup>5</sup>. En virtud de este proceso, el Gobierno ha pasado de ser el *"ejecutor"* de la política a ser el *"formulador"* de la misma, en campos cada vez más amplios.

De lo expuesto hasta el momento se desprende que los mecanismos de participación en el ámbito político se han mostrado insuficientes para evitar el proceso de enajenación del poder que ha sufrido el ciudadano. Esto se aprecia con mayor precisión en el ámbito administrativo. El Estado se ha complejizado y a la par de haber asumido nuevas funciones, el aparato administrativo ha crecido y su actuación es cada vez más influyente en la vida cotidiana. Por tanto, es en esta esfera de mayor conexión con el ciudadano que la participación se plantea con urgencia. El Parlamento y el Gobierno se han convertido en entidades cada vez más lejanas al ciudadano. Por otro lado, la recuperación económica y los planteamientos liberales de mercado han contribuido a desencadenar una poderosa dinámica de individualización, que en el ámbito administrativo obliga a plantear como prioridad la defensa de la personalidad contra los abusos del poder público, tratando de reconducir la acción pública animada por una creciente regulación administrativa sin precedentes.

Pues bien, la Administración es la cara del poder público ante el ciudadano y con quien éste mantiene cotidianamente una relación en la mayoría de los casos recelosa y de desconfianza al tener ésta injerencia en sus distintas esferas de actuación (trabajo, negocios, medio urbano, etc.). La reglamentación y control que la Administración ejerce constantemente, sin participación, es percibido como una imposición y por tanto, en la mayoría de los casos cumplida con resistencias. Así, para la gran mayoría de ciudadanos, Administración y Estado se confunden, lo cual refuerza la necesidad de la participación en el ámbito administrativo.

Lo cierto es que también aceptar la participación ciudadana en la esfera administrativa, pone en tela de juicio la ideología administrativista que protegía la función burocrática de cualquier *"interferencia"* ajena a la organización. Vale decir, siguiendo los postulados de que una *"democracia representativa era incompatible"*

---

<sup>5</sup> ARIÑO ORTIZ, G., *Una reforma pendiente: participación* en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, N° 3, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas-Bélgica, 1978, p. 261.

con una Administración pública participativa”, se argumentaba que en realidad ello había ocasionado una serie de distorsiones en la Administración, que la dificultaban para actuar neutralmente en aplicación de los mandatos legislativos y bajo un estricto control del legislativo. Lo cierto es que la democracia impone por sí sola la existencia de una objetividad absoluta en las decisiones administrativas, la cual no puede excusarse amparándose en el argumento de la legitimidad de origen de los administradores democráticos que no les confiere una presunción general de exactitud y de justicia en sus decisiones. Es más, estos deben ajustar su actuación al respeto de otro principio de legitimidad democrática esencial, cual es la *legitimación de ejercicio*, que exige a los gobernantes dar razón de sus actos, justificarse ante los ciudadanos y responder oportunamente de eventuales quejas y reclamaciones.

Las críticas a la ideología administrativista también se impulsaron desde las corrientes ideológicas que se difundieron con la revolución rusa, a partir de la cual surge la crítica al burocratismo sosteniendo la necesidad de incorporar las iniciativas populares en todos los niveles; y por otro lado, desde las escuelas sociológicas que empiezan a analizar la Administración como organización, encontrando en ella una serie de disfunciones a cuya corrección puede contribuir la participación como mecanismo que garantice la aplicación de la ley sin desviaciones.

Lo señalado no significa admitir la modificación de la voluntad general expresada por el Legislativo, sino todo lo contrario. Hoy día, se acepta que la participación ciudadana es necesaria en algunos casos de decisiones públicas, admitiéndose que es posible la existencia de un vacío entre la voluntad general y aquella que va a ser ejecutada. De otro lado, se ha visto aún más necesaria su aplicación en el ámbito administrativo en la medida que el desarrollo moderno ha llevado a un cambio del peso real que cada uno de los Poderes del Estado tiene en la vida cotidiana del ciudadano: el Gobierno ha sobrepasado el simple rol de órgano subordinado y totalmente dependiente del Legislativo al que sólo le competía la ejecución de la ley. De esta manera la participación contribuiría a mantener la debida correspondencia entre la actuación del Gobierno y la voluntad general expresada por el Legislativo llenando el vacío existente.

## 2. BASES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA

El Texto constitucional de 1980, siendo congruente con la declaración de igualdad en dignidad y derechos de los hombres, con el reconocimiento y amparo a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, y la institucionalización de la servicialidad del Estado Social (artículo 1.1, 1.3 y 1.4), ha consagrado la participación como una de sus instituciones orientadas a canalizar la voluntad social y a servir de criterio legitimador del poder estatal.

Desde el Capítulo I de Bases de la Institucionalidad de la Norma Suprema podemos observar esta tendencia si constatamos que se impone la obligación al Estado de “*promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional*” (artículo 1.5); por lo que debemos interpretar que esta participación debe estar referida, de manera amplia, a todos los aspectos de la vida política, económica, cultural y social. Pues bien, podemos afirmar que esta ubicación del principio participativo dentro de las Bases de la Institucionalidad, lo convierte en un es-

tructurador central del sistema jurídico-constitucional que surge del Texto de 1980. De esta manera, a lo largo del articulado, la Constitución contiene una serie de disposiciones que van concretando el principio participativo en los distintos ámbitos en los cuales está llamado a desarrollarse, sea político, económico, social y administrativo.

La participación política se configura como un derecho fundamental (artículo 5 C.P.E), ya sea de forma directa -plebiscito, elecciones presidenciales-, ya sea de manera indirecta a través de la elección de representantes ante todas las instituciones políticas básicas -Congreso Nacional, Consejos Regionales, Consejos Económico-sociales Provinciales y Municipios-, configurándose los partidos políticos como los instrumentos principales que canalizan la participación ciudadana en este ámbito y el pluralismo político como uno de los principios básicos de este sistema.

En el ámbito administrativo, la participación tiene como fundamento esencial el artículo 1.5 de la Constitución. Aunque este precepto, seguramente, se refiere a la participación política, no podría interpretarse que bajo la fórmula general del reconocimiento de "*participación en la vida nacional*" no se contempla aquélla que se refiere al ámbito de la Administración del Estado, sin que ello implique riesgos de reducir el contenido del derecho a límites que se admiten como muy estrechos y que han provocado la crisis en la legitimidad de los sistemas político y administrativo.

La doctrina jurídico-administrativa, sin embargo, ha obviado la discusión sobre las consecuencias que la interpretación del artículo constitucional 1.5, en el sentido arriba indicado, tiene en relación a la participación administrativa. Por un lado, esta interpretación debe ser más amplia que la que postula el artículo 19 N° 14 de la Constitución referida al "*derecho de presentar peticiones a la autoridad*". Esta afirmación tiene como base el hecho que a lo largo de los dispositivos constitucionales referidos a los derechos y deberes ciudadanos, se impone a las distintas Administraciones el deber de garantizar, promover o fomentar la participación de los diversos sectores sociales implicados en ámbitos de actuación concretos tales como la enseñanza (artículo 19 N° 10), salud (artículo 19 N° 9), o economía (artículo 19 N° 21), etc.

Ahora bien, en concordancia con la relevancia constitucional de los grupos intermedios, la participación que la Constitución pretende fomentar es aquella que se realiza organizadamente. Es decir, a través de los grupos o asociaciones en que se incorporan los individuos, ya sean públicos o privados, que se convierten en canales de participación y en sujetos activos de la misma. De tal manera que el Texto constitucional tendería a promover una estructuración general de la sociedad y del Estado como cuerpos "*participados*" o "*participativos*", tarea que es necesario desarrollar.

### 3. LA PRÁCTICA PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN Y SUS IMPLICACIONES

Como podemos presumir, la incorporación de la idea de participación en el sistema administrativo conlleva un cambio sustancial que deberá implicar una modificación en las tradicionales instituciones administrativas y por ende una nueva conceptualización dogmática de ciertas instituciones jurídicas<sup>6</sup>. Su incorporación responde a

---

<sup>6</sup> Vid. FONT I LLOVET, T., *Algunas funciones de la idea de participación*, en Revista Española de Derecho Administrativo, N° 45, Enero-Marzo, Civitas, Madrid, 1985.

dos necesidades básicas del Estado moderno: una de origen técnico ligado a la eficacia administrativa de la organización estatal, y otra, de origen político, relacionada con la búsqueda de un nuevo sustento de legitimidad de la Administración y de reducción de los conflictos sociales, tanto en el seno de la Administración como en el seno de la sociedad.

Así, siguiendo a CHEVALLIER<sup>7</sup> podemos señalar entre otras consecuencias que el desarrollo de la participación administrativa permite:

1º hacer desaparecer distensiones sociales y disfunciones orgánicas posibilitando un nuevo consenso que permita la superación de la llamada "*crisis de legitimidad*" de los sistemas políticos y administrativos de los países democráticos occidentales;

2º el trastocamiento de los mecanismos tradicionales de decisión al producirse un desplazamiento del asentamiento de la autoridad;

3º llenar los defectos del sistema de comunicación entre los organismos administrativos, así como entre éstos y los ciudadanos, todo lo cual atenúa un estilo de dirección hasta ahora basado en la autoridad, jerarquía y coacción favoreciendo las técnicas de coordinación y cooperación;

4º fomentar las iniciativas individuales y las fórmulas de negociación y de compromisos, de manera de facilitar la actividad de las organizaciones intermedias; y

5º desarrollar con todo esto un sentimiento de interdependencia favorable al reforzamiento de la integración social.

Incorporando la participación en el ámbito administrativo, se modifica la concepción Weberiana de la burocracia como modelo supremo de la dominación que ha inspirado la organización administrativa moderna basada en la racionalidad que impone su funcionamiento conforme a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se debe obedecer. De otro modo, hoy en día ya no es aceptada la supuesta superioridad técnica del modelo burocrático Weberiano basado en la unidad de dirección, la jerarquización de cargos con subordinación de los inferiores a los superiores, la disciplina del servicio, la especialización y la profesionalización de la labor burocrática que funciona de manera objetiva de acuerdo a reglas racionales y sin influencia de motivos personales. La experiencia ha demostrado que la realidad de las organizaciones administrativas no se corresponde con este modelo, habiéndose originado Administraciones encerradas en sí mismas, sin comunicación, impregnadas de rigidez y rutinarias en su labor, todo lo cual produce su ineficacia.

En estos términos, la participación aparece como el medio para remediar estas disfunciones. De un lado, la atenuación de los lazos de dependencia jerárquica y el desarrollo de formas de colaboración en el seno del aparato administrativo deberán transformar la decisión administrativa en el producto de un proceso de negociación y de intercambios. Y de otro lado, la interrelación progresiva de la Administración y la sociedad debe permitir considerar las necesidades y las reacciones de los ciudadanos en la definición de la estrategia administrativa. Así, la Administración contará con un mecanismo que le permita mantener el equilibrio social y mejorar su eficacia dotándose el aparato del Estado de una nueva legitimidad<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Vid. CHEVALLIER, J., *La participation dans l'administration française: discours et pratique (I)*, en Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, N° 37, pp. 85-119, 1976.

<sup>8</sup> CHEVALLIER, J., *ob. cit.*

#### 4. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En términos generales, la participación ciudadana significa la posibilidad que tiene el ciudadano, a nivel individual o por medio de las organizaciones sociales a las que pertenece, de tomar parte en las decisiones que afectan sus intereses mediatos o inmediatos.

La mejor doctrina española<sup>9</sup> identifica como "*uti singulis*", a la participación individual del ciudadano como titular de derechos o intereses propios y "*uti socius*" o "*uti cives*" a su intervención como miembro de la comunidad, en tanto esté afectado por el interés general y sea portador o valedor del mismo. En el primer caso, de la participación individual, se discute si el fundamento de esta participación se explica por los principios democráticos participativos afirmándose que ella es más producto de las relaciones jurídicas bilaterales Estado-ciudadano que se proyectan o trasladan en el ámbito administrativo. Mientras que por otro lado, la segunda forma de participación es la realizada desde un "*status active civitatis*", vale decir, desde la posición del particular como miembro activo de la ciudad, o incluso de "*círculos de interés*" que conforman el abstracto interés *uti cives*.

Asimismo, el otro elemento de la definición hace referencia a la naturaleza de los intereses a los que se orienta la participación, su inmediatez, en tanto afectan intereses particulares o grupales actualizables directamente por cuanto atañen a ese solo individuo u organización y la mediatez, en tanto que afectan intereses sociales generales que trascienden la esfera de intereses particulares e incumben a la comunidad en su conjunto (caso de medio ambiente, equilibrio ecológico, etc.)

#### 5. TIPOS DE PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En Chile, el tema de la participación ciudadana en la Administración es un tema pendiente y podría ser abordado por el propio Gobierno mediante una normativa reglamentaria para toda la Administración<sup>10</sup>. Pero también de modo singular, los Jefes Superiores de los organismos públicos pueden arbitrar procedimientos de participación que podrían elevar su eficacia en la gestión. Hasta el momento, ha sido el legislador el que ha establecido la participación con carácter sectorial en algunas materias (por ejemplo, en la Ley 19.300 sobre medio ambiente, la Ley N° 18.695,

---

<sup>9</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., *Principios y Modalidades de la Participación Ciudadana en la Vida Administrativa* en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, Civitas, Madrid, 1989.

<sup>10</sup> En el ámbito europeo merece destacarse, en Italia, las iniciativas del Ministro Cassese que solicitó la elaboración de una "*Carta de los servicios públicos*" claro antecedente de la directiva del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1994. Ambas medidas se enmarcan dentro de diversas tentativas comunitarias similares tendientes a difundir unos principios comunes en el ámbito de los Derechos Fundamentales y la introducción de instrumentos jurídicos que aseguren la calidad de los servicios públicos prestados, que establezcan de manera clara los derechos de los usuarios y garanticen formas de tutela eficaces, situando como criterio orientador de la actividad administrativa las exigencias y necesidades de los ciudadanos. Vid. al respecto CANO CAMPOS, T., "*La directiva del Presidente del Consejo de Ministros italiano de 27 de enero de 1994 sobre la prestación de los servicios públicos*" en Revista de Administración Pública N° 139, Enero-abril 1996, Madrid, pp. 473-496.



Orgánica Constitucional de Municipalidades y Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional).

La clasificación que se presenta es concordante con la propuesta por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>11</sup> pues se parte del supuesto que, en el campo administrativo, la participación ciudadana relevante es aquella que se realiza desde un *status active civitatis*, vale decir, desde la posición del particular como miembro activo de la ciudad, o incluso de "círculos de interés" más reducidos que modalizan el abstracto interés *uti cives*, excluyendo por tanto en este ámbito la participación, *uti singulis*, del ciudadano como titular de posiciones propias que sí es prioritaria en otros ámbitos.

Los tres círculos de participación ciudadana más relevantes de mayor a menor que pueden desarrollarse en el ámbito administrativo son:

1° la *participación orgánica*, ordenada sobre el modelo corporativo, en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente tales de la Administración;

2° la *participación funcional*, en que el ciudadano ejerce funciones administrativas sin perder su posición privada y sin incorporarse, por ello, a un órgano administrativo formal; y

3° la *participación cooperativa*, en que el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en el sentido que la Administración propugna.

#### A) *Participación orgánica como incorporación a órganos integrantes de la Administración*

La participación orgánica es la que se refiere a la inserción de ciudadanos en tanto tales (distintos a los funcionarios y a los políticos) en los organismos integrantes de la Administración. Se pueden distinguir dos grandes clases: la participación en las Corporaciones públicas como fenómeno de auto-administración (1) y la que se refiere a Administraciones no corporativas, sino institucionales o burocráticas cuyo ejemplo paradigmático en nuestro medio son los denominados servicios públicos (2).

A.1° La participación en las Municipalidades como fenómeno de auto-administración  
Las Municipalidades se identifican por estar construidas sobre un conjunto de "miembros" que comparten una relación de vecindad y están unidos por un objetivo común, y que, además, conforman sus órganos de gobierno, lo sostienen económicamente y, a la vez son los destinatarios de la acción colectiva. La participación administrativa en estas organizaciones se produce cuando la ley les otorga personalidad jurídica constituyendo una entidad a la cual se le confía un ámbito de gestión pública propio y delimitado, identificándolas así como verdaderas corporaciones "públicas".

Las Administraciones locales entran dentro de la categoría de las corporaciones territoriales que en Chile sólo son de un nivel (el Municipal). En estos casos la participación de los miembros de la Corporación no es un simple apoyo externo a la Administración, sino que ellos llegan a constituir la misma Administración. Esto se traduce en un modo de auto-administración, vale decir, de Administración confiada a los propios interesados, reconocidos como titulares, sustento básico y destinatarios de la acción administrativa, sin perjuicio de las eventuales tutelas más o menos ex-

---

<sup>11</sup> Op. Cit., p. 443.

tensas de la Administración estatal que es ejercida principalmente por el Gobernador.

Desde el punto de vista formal, esta auto-administración constituye la fórmula más elevada de participación ciudadana. Sin embargo, dado el esquema corporativo propuesto por la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la participación ciudadana en el ámbito local está canalizada a través del Consejo Económico y Social Comunal, integrado por representantes de la comunidad local organizada, cuya naturaleza es consultiva (artículo 76 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695).

A.2° La participación en órganos de Administraciones no corporativas, auxiliares o principales de decisión a través de la técnica de la "representación de intereses".

La participación de expertos

Esta forma de participación se refiere a la que puede realizarse en organizaciones no corporativas, fundadas en el modelo institucional o burocrático, que forman parte de la Administración estatal y que deben garantizar el interés general. Un ejemplo de ello son los servicios públicos que tienen a su cargo la materia ejecutora de la política sectorial.

Bajo esta forma se clasifica la participación de los ciudadanos "legos" en las estructuras burocráticas estatales, otrora exclusivas, que permita arraigar un poder entre los intereses reales a cuya gestión dicho poder está destinado. Vale decir, se trata de permitir que llegue al seno de la organización la voz de quienes son los interesados directos en su funcionamiento, y que exista un medio de quebrantar la tendencia autoprotectora de la Administración que entorpece su función.

Se trata ahora de que los ciudadanos colaboren en la organización y funcionamiento de la Administración, pero no logran constituirse en la Administración en sí, ni aún la parte preponderante de la misma. Por ejemplo, no sostienen económicamente al ente administrativo, el cual a su vez no se transforma en objeto propio y exclusivo de ellos; antes bien, la organización administrativa sirve a intereses más generales.

Pues bien, las formas participativas que pueden introducirse en este caso son muy variadas. Así, las podemos diferenciar atendiendo al *locus* en que la inserción de ciudadanos se realiza, por lo general, en órganos auxiliares de asistencia externa o a través de una participación en órganos principales de decisión. Esta última es la más conflictiva. También se las distingue por el modo de seleccionar a los colaboradores administrativos que permite la participación, refiriéndola a una representación de intereses o a la participación de expertos.

Respecto al *locus*, es frecuente formalizar la participación en órganos especializados de *asistencia, propuesta, consejo y control*, pero dejando exentos a los órganos de decisión que simplemente escuchan a los anteriores, aunque no les vinculen. Esta función se cumple con frecuencia a través de Asociaciones de interesados.

Lo más general es que esa participación se articule con técnicas de lo que se ha llamado la "*representación de intereses*", que no es un fenómeno de representación política. Se trata más bien de asegurar una conexión entre la actividad del llamado representante ante la Administración, con las necesidades, las exigencias y los intereses de otras personas o grupos de personas. Tiene en común con la verdadera representación, el cuidado de intereses de otro; pero aquí ese otro no está personalizado, sino que se identifica mediante sus intereses específicos. Se trata de asegurar la *adherencia de la actividad del agente a los intereses que debe servir o, a los cuales,*

*supuestamente representa* como intérprete o valedor de los mismos, lo cual se obtiene mediante la extracción de dicho agente de ese grupo social y por la asignación de ese cometido. Extracción que puede ser electiva, o a través de presentaciones de los grupos ya organizados, o incluso, en ocasiones, por la misma autoridad estatal mediante designación entre categorías profesionales o sociales establecidas.

Dentro de esta categoría<sup>12</sup> se incluye también a la participación de expertos no funcionarios, que se integran por su calificación técnica a órganos públicos, bien de manera permanente o no permanente, y no están sujetos a fidelidad y obediencia a las directrices de la jerarquía, gozando de independencia y libertad de criterio en las opiniones, estudios e informes que se les solicitan. Su actuación, *uti cives*, es como simples ciudadanos, sin representar ningún sector social concreto, no correspondiendo a una "*representación de intereses*", y se la asimila más bien a un comportamiento propio de los intereses generales. Resultando en muchos casos ineludible recurrir a este apoyo técnico por el supuesto carácter de objetividad y neutralidad que goza, en cuestiones polémicas o especialmente relevantes.

### *B) La participación funcional y sus diversas modalidades*

Por participación funcional se entienden aquellos casos en que se produce una actuación ciudadana desde fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas, y en tanto tales auxilian o colaboran en el desarrollo de las tareas de la Administración local.

En este caso, el ciudadano, sin perder este carácter adopta una posición puramente individual de colaborador de la Administración. Las modalidades que más se destacan son:

1º *Participación en informaciones públicas*. Es un procedimiento que permite oír las demandas sociales en torno a la materia que se trate. Por ejemplo, un proyecto propuesto por la Administración públicamente y sobre el que se invita a opinar a la ciudadanía. Mediante este mecanismo la Administración local puede prever los intereses que podrían resultar afectados, enterarse anticipadamente de las aceptaciones o las repulsas que pueda suscitar un proyecto, o inclusive, arribar antes que la materialización del proyecto se produzca, a soluciones alternativas que permitan mejorarlo o rectificarlo.

2º *Denuncias de diversos tipos*, como deber o como facultad, que facilitan a la Administración local el conocimiento de hechos ante los cuales debe actuar.

3º *Ejercicio judicial de acciones populares*, en los que el accionante actúa en interés de la legalidad, por ejemplo, las *acciones municipales o populares* que prescribe el artículo 948 del Código Civil, en favor de los caminos, plazas u otros lugares públicos; y

4º *Peticiones y propuestas, iniciativas y sugerencias*, amparadas en el artículo 19 N° 14 de la Constitución, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

En los supuestos arriba enunciados la participación ciudadana se realiza, *uti cives*, ubicándose en una posición subjetiva de defensores de la legalidad y del bien

---

<sup>12</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. op. cit., 1989.

general, cumpliendo verdaderamente funciones públicas, aunque ello no impida que también paralelamente éstas puedan ser ejercitadas desde intereses privados.

*C) La participación cooperativa como ejercicio de actividades privadas de interés general*

En ésta el ciudadano actúa como individuo, realizando una actividad estrictamente privada, aunque ella tiene la peculiaridad de corresponder al sentido propugnado o deseado por la Administración como el más conveniente a los intereses generales que ella representa y gestiona.

Esta fórmula de participación que se lleva a cabo desde fuera de la Administración, tanto orgánica como funcionalmente, implica colaborar de una manera voluntaria en programas o actividades que la Administración patrocina o promueve.

La Administración fomenta determinadas conductas de los ciudadanos en ejercicio de su libertad individual, abandonando el modo coactivo para imponer obligaciones o actuaciones preceptivas, reemplazándolas por iniciativas normalmente económicas (permisos, concesiones, subvenciones, exenciones o bonificaciones tributarias, créditos privilegiados, etc.); pero pueden ser también estímulos no materiales, incluso puramente honorarios (premios, condecoraciones, etc.)

Así, la Administración ha desarrollado una nueva fórmula de administrar, que le impide aislarse del mundo exterior y establecer comunicación entre el ámbito de la vida pública y el de la vida privada.