



Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

Diagnóstico y propuestas en el ámbito de la Participación para la Modernización del Estado

12 de marzo de 2024

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	3
I. Diagnóstico	6
II. Recomendaciones prioritarias	11
1. Diagnóstico e Información.	11
2. Mecanismos y Metodologías para la participación ciudadana.....	11
3. Control y regulación de organizaciones de la sociedad civil.....	12
4. Mecanismos y dinámicas de influencia.....	13
5. Incentivo a la participación	13

Resumen Ejecutivo

Este informe del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (en adelante, el Consejo) señala la relevancia de fortalecer la participación ciudadana en Chile para recuperar la confianza en las instituciones públicas y fortalecer la democracia, objetivo central de la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026.

El diagnóstico señala como desafíos: **la tendencia de las personas a no percibir lo que reciben del Gobierno, lo cual dificulta su reconocimiento del papel que cumple el Gobierno en sus vidas**; el desapego de la población y su tendencia a la retracción a mundos privados; **la desconfianza institucional, la falta de adherencia a la sociedad, al país, y a las responsabilidades ciudadanas y el no reconocimiento de responsabilidades respecto de éste**; y los problemas de representación de la propia sociedad civil organizada. A pesar de la existencia de la Ley N° 20.500, se carece de información sistematizada, de un marco conceptual transversal, de enfoques actualizados y de un marco normativo e institucional sólido para la participación ciudadana, evidenciando la necesidad de intervención.

Las recomendaciones del Consejo se centran en **mejorar la información disponible sobre la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, simplificar los trámites de vigencia y regular las organizaciones de la sociedad civil**. También se propone **revisar la efectividad de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), cambiar el enfoque estatal sobre la participación ciudadana, y establecer obligaciones para identificar representantes de grupos de interés**. Además, se sugiere incentivar la participación mediante reconocimientos sociales, **establecer mecanismos intermedios de participación en discusiones de política pública y aprovechar aprendizajes de diversas instituciones del Estado tanto en la promoción de la participación efectiva como en el procesamiento y resolución de conflictos**. Se recomienda además fortalecer la coordinación de la acción pública en los territorios, **superar lógicas sectorizadas y evitar el tutelaje centralista en regiones para impulsar la participación ciudadana y fortalecer así la confianza en el Estado**. La Figura 1 resume gráficamente las propuestas de este Consejo en materia de participación ciudadana, como elementos clave para la Modernización del Estado.

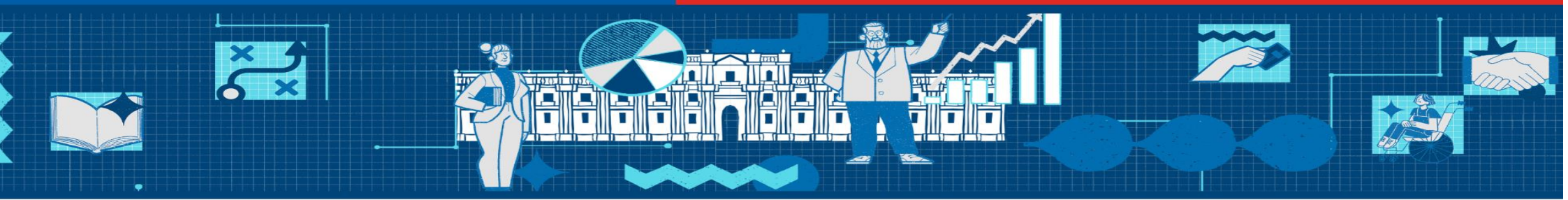
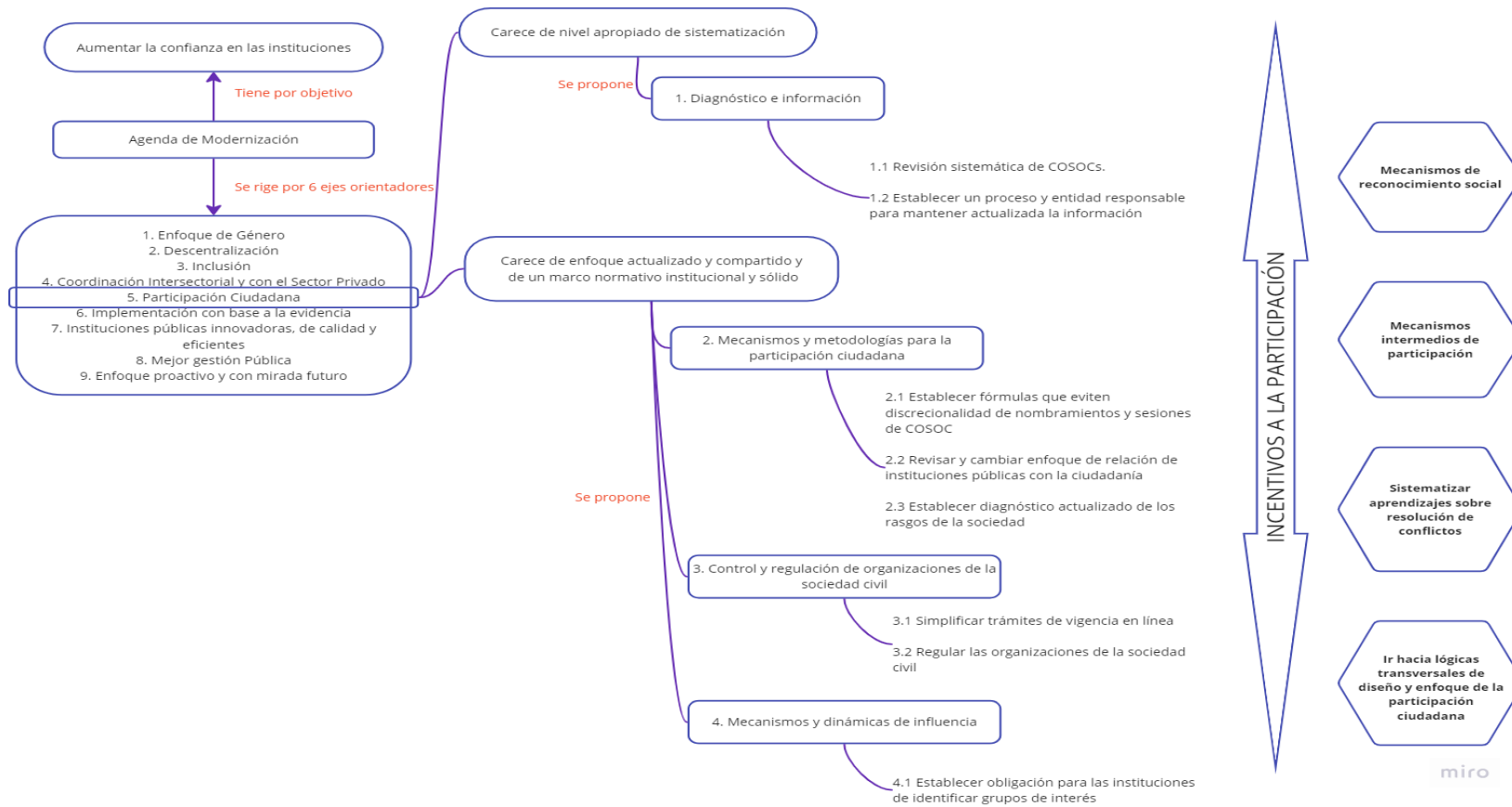


Figura 1: Resumen de Propuestas sobre Participación para la Modernización del Estado





I. Presentación

Este documento presenta el diagnóstico y las recomendaciones del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (en adelante, el Consejo) en torno a la temática de la participación ciudadana, principio base de la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026 (la Agenda). A juicio del Consejo, la participación ciudadana es un aspecto especialmente relevante en el marco de la relación entre el Estado y la ciudadanía, tanto por la escucha que ésta supone de la voz de la ciudadanía, de sus necesidades y prioridades para un eficaz proceso de formulación, discusión, implementación y evaluación de la política pública, como por la propia promoción de la ciudadanía misma, mediante su involucramiento en las decisiones de política pública, para hacerse parte, desde sus propias responsabilidades.

La participación es un factor capaz de incidir en: la promoción del principio de cooperación en la sociedad; el fortalecimiento de la implicación ciudadana, y el aumento de la confianza de las personas en el Estado¹ y de la legitimidad de ciertas decisiones públicas; y, como consecuencia, en el fortalecimiento de la democracia.

Tal como señala la Agenda de Modernización, para que el Estado logre mejorar la calidad de vida de todas las personas, requiere poner al centro de su gestión la visión de éstas, generando espacios que apunten a una representación equitativa, transparente y descentralizada, que permita co-crear de forma efectiva, soluciones colaborativas a problemas complejos². A juicio del Consejo, un Estado visible, con el cual las personas y la sociedad civil organizada puedan vincularse y hacer valer sus opiniones, generará mayor confianza y permitirá construir lazos de corresponsabilidad de éstos con el Estado.

Dada la importancia de la temática, durante el mes de agosto de 2023 el Consejo convocó a un grupo de expertos, para conocer sus visiones y experiencias sobre la participación ciudadana en Chile. Seguidamente, el Consejo prosiguió el análisis del tema, a fin de generar recomendaciones que relevén e impulsen la participación ciudadana como un factor clave para la Modernización del Estado, y que además permitan contribuir en el marco del proceso prelegislativo de reforma a la Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, liderado por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Las propuestas contenidas en este documento se han preparado sobre la base de los siguientes insumos:

- a) Revisión documental y bibliográfica.

¹ Brezzi, M., et al. (2021), "An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges", OECD Working Papers on Public Governance, No. 48, OECD Publishing, Paris, Disponible en: <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>. (enero, 2024).

² Ministerio de Hacienda (2022). Agenda de Modernización del Estado. Disponible en: <https://modernizacion.gob.cl/agenda/agenda-periodo-2022-2026> (enero, 2024).

- b) Ciclo de presentaciones al Consejo de Modernización del Estado de especialistas en el tema de participación y de responsables gubernamentales. En este ciclo participaron: el Director de la División de Organizaciones Sociales, Ignacio Achurra; y los especialistas Dr. David Altman (Pontificia Universidad Católica de Chile); Dr. Gonzalo Delamaza (Universidad de los Lagos); y Carolina Gómez Raby (ONG POLOC, Posicionamiento Local).
- c) Informe de la Comisión Asesora Ministerial para la Regulación de la Relación entre las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro y el Estado³.
- d) Los aportes provenientes de las discusiones en el seno del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.

A continuación, se presenta un breve diagnóstico general, para luego seguir con las recomendaciones.

I. Diagnóstico

El Gobierno del Presidente Gabriel Boric ha declarado como un objetivo prioritario la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado como un elemento clave para afrontar las tareas del mismo y lograr la modernización del Estado. En ese contexto, la participación ciudadana es un mecanismo de alta relevancia para alcanzar este objetivo. Las razones de ello están fuertemente ancladas, como lo han mostrado diversos estudios, en algunos fenómenos en curso en la sociedad chilena que están haciendo obstáculo al logro de la confianza. En primer lugar, las personas tienden a no percibir lo que reciben del Estado. Esto dificulta el reconocimiento del Estado y de su papel en sus vidas, lo que es uno de los fundamentos de la confianza en él. La participación es una vía potencial de visibilización del vínculo de las personas con el Estado. En segundo lugar, se observan procesos de desapego de la población y una tendencia a la retracción a mundos privados que están ligados con un aumento de la desconfianza institucional, lo que a su vez se vincula con la falta de adherencia con el Estado, y una tendencia a no reconocer responsabilidades respecto a éste. Los cambios sociales mencionados se expresan también en transformaciones en las formas de acción colectiva y en las pautas de organización de la sociedad, generando un problema de fragmentación, que afecta incluso a la sociedad civil organizada que enfrenta problemas de representación, lo que también dificulta la relación con el Estado.

En este contexto, aparece como relevante la preocupación por encontrar mecanismos y fórmulas para estimular y regular tanto las organizaciones de la sociedad civil como la participación de la población general en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, de manera de aumentar el reconocimiento y la adherencia al Estado. La participación ciudadana puede aportar a generar nuevas y positivas experiencias sobre el Estado que sean la base de la confianza en él. En breve, para el caso de Chile, la generación de confianza no será posible a menos que el Estado sea visible, esté presente, y se desarrolle construyendo lazos activos de corresponsabilidad con la ciudadanía y sus organizaciones.

A pesar de la centralidad de la participación ciudadana, éste es un tema que ha sido incorporado por las agendas políticas sólo de manera secundaria. Si bien luego de la promulgación de la Ley N°20.500

³ Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/comision-para-regulacion-de-la-relacion-entre-fundaciones-corporaciones-y-el-estado/> (enero, 2024).

el año 2011, surgió el 56% de las organizaciones sociales existentes al año 2022⁴, esta normativa no ha tenido aún el impacto esperado⁵.

Aunque la participación ciudadana se considera como un elemento base para el sustento de proyectos de modernización del Estado, éstos no la han considerado de manera explícita y en su propio mérito. De hecho, distintos especialistas que presentaron ante el Consejo de Modernización, han concluido que su efectividad es baja respecto a la representatividad y efectividad de los mecanismos de participación y coinciden con los estudios que señalan que si bien hubo un alto porcentaje de conformación de COSOC luego de la promulgación de la ley⁶, existe una baja frecuencia de reuniones de los mismos, además de un bajo nivel de confianza respecto a la gobernanza de los COSOC y su relación con las instituciones públicas⁷, al mismo tiempo de un bajo reconocimiento de la labor de los COSOC a nivel ciudadano, entre otros.

Así, la participación ciudadana hace parte del discurso estatal, pero tiene un enfoque netamente formalista por cumplir y continúa careciendo de: a) información sistematizada; b) un marco conceptual general y transversal; c) un enfoque actualizado y compartido; y d) un marco normativo e institucional sólido y eficaz.

En efecto, en primer lugar, se observa una **escasez de trabajos de sistematización de información**, tanto en lo relativo a la participación ciudadana general, no mediada por organizaciones, como también en cuanto a la participación de la sociedad civil organizada. En ambos casos se requiere información sobre magnitudes de personas y organizaciones involucradas, diversidad y composición de las mismas, caracterización y evaluación de los mecanismos y procedimientos utilizados, así como sobre el impacto de la participación en las decisiones públicas. Solo así se podrá contar con evidencia que permita realizar modificaciones efectivas.

En cuanto a la participación no mediada de la población, no se encuentra información sistemática en el Estado sobre la utilización y evaluación de fórmulas y mecanismos que faciliten la participación de la población general en diferentes niveles de decisión o participación en la implementación de las políticas públicas o programas, a pesar de que ella está contemplada en diferentes cuerpos normativos, tanto legales y reglamentarios⁸.

⁴ Vallespin, R. & Aninat, M. (2022) "Filantropía Local, Desafíos y Buenas Prácticas en Chile". Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (CEFIS UAI). Disponible en: <https://cefis.uai.cl/assets/uploads/2022/09/estudio-de-filantropia-local-cefis-2022.pdf> (enero, 2024).

⁵ Esta debilidad es especialmente aguda en relación al componente de fortalecimiento de la asociatividad previsto en la Ley N° 20.500. Así, el Registro de Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro es un instrumento cuya potencialidad no ha sido aprovechada; el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público cuenta con pocos recursos, no ha crecido, ni se articula con otros fondos del Estado (Delamaza, G. y Mlynarz, D. (2021) Ensayo Crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, pp. 18. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/ensayo-critico-sobre-el-marco-politico-institucional-de-la-sociedad-civil-en-chile-aciertos-limitaciones-y-desafios/>), y los dos artículos sobre voluntariado no han servido para fortalecer dicho importante sector.

⁶ Op. cit.

⁷ Molina, N., et al. (2022). ¿Hay COSOC? 4.0: investigación realizada por Fundación Multitudes. Disponible en: <https://fundacionmultitudes.org/wp-content/uploads/2022/01/%C2%BFHay-COSOC-4.0-1.pdf> (enero, 2024).

⁸ Entre ellos la Ley de Bases del Medioambiente; la Ley General de Urbanismo y Construcción; Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Ley Indígena; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios; Ley de Fortalecimiento de la Regionalización; Normas de Participación de los diferentes Ministerios y Servicios; Ordenanzas Comunales de Participación; Normas, Instrucciones y Procedimientos para el Proceso de Inversión

En cuanto a la participación de la sociedad civil organizada, existe un diagnóstico compartido de falta de información real y actualizada sobre las organizaciones de la sociedad civil existentes y activas en nuestro país⁹. A ello se suma que existen diversos registros y portales (al menos 10) con información sobre éstas, ya sea de su constitución y modificaciones, como otros relativos a las transferencias de recursos públicos que reciben¹⁰.

Por ejemplo, respecto a los distintos niveles de participación, desde lo informativo a la co-gestión o control ciudadano¹¹, no existe información que permita identificar dónde se ubican la mayoría de los mecanismos ejercidos en Chile, desde el nivel informativo o consultivo, como pueden ser los COSOC, hasta el nivel de co-gestión, como puede ser el caso de los Comités de Agua Potable Rural desde el mundo cooperativo¹².

Tal como se indica en el Informe de la Comisión Asesora Ministerial para la Regulación de la Relación entre las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro (IPSFL) y el Estado (en adelante, la Comisión), lo anterior provoca una gran dispersión y disimilitud de la información disponible sobre las IPSFL y hay una debilidad en términos de interoperabilidad y dificultades en el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Asimismo, la Comisión ha subrayado que hacen falta medios para asegurar información de calidad, fidedigna, no duplicada, actualizada. Del mismo modo, destacan que no hay incentivos para ingresar y actualizar la información, así como tampoco sanciones por la falta de cumplimiento de ello, ni control de la veracidad de la información entregada. Sumado a lo anterior, la Comisión diagnosticó un déficit de transparencia activa de la sociedad civil, no sólo de aquellas IPSFL que reciben fondos públicos.

La escasa información y su baja calidad contribuye también al bajo control y regulación de las organizaciones de la sociedad. Tal como indicó en su Informe la citada Comisión, en un contexto de alto crecimiento anual de estas organizaciones (8,9% v/s un 3% de las empresas y 1,1% de la población) se identifican, entre otras, las siguientes brechas en esta materia¹³:

- Existe facilidad para crear IPSFL a través de las secretarías municipales, y esto no está aparejado con una adecuada regulación de su funcionamiento.
- El marco normativo que regula la diversidad de las IPSFL está disperso y no existe una regulación uniforme.

Pública; Reglamento de Evaluaciones e Informes de Recomendación y de Seguimiento de Programas Sociales. Ver un listado amplio de cuerpos legales relacionados con regulación de la inversión pública en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/regulatory-frameworks/country/1/sectorial-topic/129?page=0> (marzo, 2024)

⁹ Irarrázaval, I.; Streeter, P. (2020) "Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020", Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020--JULIO-1.pdf> (enero, 2024).

¹⁰ Informe de la Comisión Asesora Ministerial para las IPSFL (2023) disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Comision-Asesora.pdf>, p.44 (enero, 2024).

¹¹ Arnstein, S. (1969) "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 216-224, DOI: 10.1080/01944366908977225.

¹² Nicolas-Artero, C. (2016) "Las organizaciones comunitarias de agua potable rural en América Latina: un ejemplo de economía substantiva". Polis vol.15 no.45 Santiago. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300009> (enero, 2024).

Schuster, JP. (2017) "50 Años de Programa de Agua Potable Rural en Chile: Un análisis institucional y normativo en el marco de la reforma del sector". Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Disponible en <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2017/01/TESIS-JPSO.pdf>. (enero, 2024).

¹³ Informe de la Comisión Asesora Ministerial para las IPSFL (2023), pp. 22, 37.

- Existe poca claridad sobre el total de IPSFL que se encuentran vigentes, y sobre cuáles de ellas se encuentran activas.
- El ordenamiento jurídico no contempla una tipología de IPSFL para efectos de distinguir distintos niveles de exigencias o regímenes regulatorios.
- Existe un riesgo del uso de las IPSFL como vehículo jurídico para eludir obligaciones tributarias y un déficit de información para determinar sus deberes impositivos.

El déficit de información antedicho impacta además negativamente en el potencial diseño de políticas públicas, y en la composición de los actores, así como de las dinámicas que participan en los procesos de influencia de las decisiones. También tiene un impacto negativo en alcanzar aprendizajes sustantivos (vía evaluación y análisis de las experiencias), que nutran tanto las decisiones sobre políticas públicas como aquéllas relativas a mecanismos y metodologías.

Por otra parte, en materia de participación ciudadana **se carece de un marco conceptual general y transversal, y se enfrenta una escasez de trabajos de actualización de enfoques**, pese a la manifiesta transformación de la ciudadanía y los avances en la materia en perspectiva comparada¹⁴. La clarificación conceptual se requiere, puesto que el término es de uso común y polisémico. La incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública supone establecer aquello que se pretende lograr, y los caminos y términos para el fortalecimiento de la acción pública, más allá de los actores estatales.

Junto con permitir formular objetivos para la incorporación de la participación ciudadana efectiva a la gestión del Estado, el marco conceptual debe asumir las transformaciones sociales y culturales que se han reseñado previamente. Ello supone considerar la participación lo más amplia y diversa posible, lo que trasciende en mucho a las organizaciones. Al mismo tiempo, incorporar herramientas de comunicación amplias, uso de tecnologías y máxima transparencia y estímulo a la involucración de las personas. Finalmente, los expertos coinciden en que existe una percepción de la participación ciudadana en muchos actores estatales como un riesgo, lo que podría explicar la razón por la que se tiende a limitarla a lo consultivo, y en general, a utilizarla como un mecanismo formal y más bien instrumental de legitimación, resultando en un mecanismo fallido, que, contrario a lo deseado, reduce la confianza de las personas en las instituciones públicas. Esta falta de actualización de enfoques genera un desacople entre el diseño de los mecanismos y metodologías para la participación ciudadana y una efectiva generación de incentivos para la participación ciudadana.

¹⁴ Ver algunos ejemplos en: Evidencias y Lecciones para América Latina (2017) “Participación Ciudadana en América Latina: innovaciones para fortalecer la gobernanza”, disponible en: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/PARTICIPACIÓN-CIUDADANA-EN-AMÉRICA-LATINA-INNOVACIONES-PARA-FORTALECER-LA-GOBERNANZA_2017.pdf; Launay, C. y Dabene, O. (2017) “Los efectos de los procesos participativos en la acción pública”, disponible en: <https://www.editorialteseo.com/archivos/16342/los-efectos-de-los-procesos-participativos-en-la-accion-publica/>; CIGIDEN (2019) “La participación ciudadana en las políticas de gestión del riesgo en América Latina: recomendaciones para el caso chileno”, disponible en: <https://www.cigiden.cl/la-participacion-ciudadana-en-las-politicas-de-gestion-del-riesgo-en-america-latina-recomendaciones-para-el-caso-chileno/>; Barreto Granada, P. L., & Osorio-Sanabria, M. A. (2021) “Análisis comparado de la adopción de gobierno abierto en países de América Latina”,. Boletín Mexicano De Derecho Comparado, 1(159), 911–949, disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2020.159.15794>; Ventura, C. (2021) “La participación ciudadana en las instituciones de la Unión Europea”, disponible en: <https://roderic.uv.es/items/62860d41-b78c-403c-b8eb-3a769475109a>; OCDE (2023) “Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana”, disponible en: <https://www.oecd.org/digital/directrices-de-la-ocde-sobre-procesos-de-participacion-ciudadana-f1b22902-es.htm> (marzo, 2024).

Por otro lado, la discusión revela que los abordajes de la participación ciudadana por parte del Estado tienden a estar afectados por el centralismo, el sectorialismo fragmentado, y la ausencia de un enfoque territorial, quedando así distantes de un enfoque compartido y de consenso. Lo anterior implica que nos encontramos frente a la necesidad aún pendiente de vincular de manera más intensiva participación con descentralización¹⁵. Ello involucra apuntar a fortalecer la coordinación de la acción pública en los territorios en sus diferentes escalas (regiones, comunas, barrios y localidades), así como incrementar la coordinación intersectorial y multinivel, puesto que desde el punto de vista de las personas y las comunidades, los problemas se presentan de manera integrada y de ese modo deben ser abordados. Lo anterior implica entonces superar la tradicional lógica sectorizada del Estado chileno, así como evitar el tutelaje centralista a los territorios. Este nivel territorial es relevante, pues la evidencia indica que es el privilegiado por la ciudadanía para involucrarse.

En términos normativos e institucionales, si bien la participación ciudadana ha sido incorporada parcialmente en la acción institucional del Estado, los diagnósticos consultados muestran un conjunto de limitaciones que es necesario superar para hacer de ella una herramienta efectiva. Por ejemplo, el principal cuerpo legal (la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública) no contempla formas de democracia directa, los mecanismos que incluye se limitan a modalidades informativas y consultivas de participación, no cuenta con sanción legal al incumplimiento, y no vincula sus mecanismos a los procesos de toma de decisiones y gestión de políticas¹⁶. En estas condiciones la normativa actual requiere por lo tanto precisiones conceptuales, así como fortalecimiento de sus mecanismos concretos.

Del diagnóstico precedente se colige que son cinco los ejes en los que resulta prioritario intervenir:

1. Diagnóstico e Información (Recomendaciones 1.1 y 1.2)
2. Mecanismos y metodologías para la relación del Estado con la sociedad civil (Recomendaciones 2.1, 2.2 y 2.3)
3. Control y regulación de organizaciones de la sociedad civil (Recomendaciones 3.1 y 3.2)
4. Mecanismos y dinámicas de influencia (Recomendación 4.1)
5. Incentivo a la participación (Recomendaciones 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5)

¹⁵ Vial, C. y J. Hernández, eds. “¿Para qué Descentralizar? Centralismo y políticas públicas en Chile. Análisis y evaluación por sectores”. Santiago: ICHAM, pp. 73 – 96, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/322721874_Para_que_Descentralizar_Centralismo_y_Politicas_Publicas_en_Chile_Analisis_y_Evaluacion_por_Sectores; H. Von Baer, N. Bravo y A. Silva (eds.) “Nueva constitución: descentralización con participación”, Temuco: Konrad Adenauer Stiftung / Universidad de La Frontera, pp. 28 – 32, disponible en: https://www.ufro.cl/images/UFRO_AL_DIA/2021/Mayo/7/documento-sntesis-propuestas.pdf (marzo, 2024).

¹⁶ “La Ley 20.500 carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento, dejándolo a criterio y voluntad del directivo del servicio. Tampoco se establece el financiamiento de los mecanismos de participación de modo de garantizar su funcionamiento estable. El carácter de estos mecanismos como consultivos, informativos y no vinculantes, los hace muy poco efectivos, lo que desmotiva a muchos dirigentes a participar en ellos. Los Consejos (de la administración central y comunal) no cuentan con una definición precisa ni se les asigna un lugar en el sistema de administración pública, mientras el nivel regional continúa excluido de los mecanismos previstos en la ley. Esto explica que, existiendo una ley de participación, en muchas partes no se cumpla y en la sociedad civil se la desconozca o prevalezca una visión más bien negativa de la misma”, en: Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) “Informe Final Estado de la Participación Ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, pp. 23, disponible en: <https://www.goretarapaca.gov.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Final-de-la-Comisión-Nacional-de-Participación-Ciudadana-y-Fortalecimiento-de-la-Sociedad-Civil.pdf> (marzo, 2024).

II. Recomendaciones prioritarias

1. Diagnóstico e Información.

- 1.1 **Producir información para construir el estado del arte de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas.** Este es un aspecto prioritario, dada la escasez o baja calidad de la información que se dispone. Se sugiere que ya sea el Gobierno por sí mismo o mediante una contratación externa (vía licitación pública) se encargue un estudio que genere la información base y proponga una metodología de captura y actualización sistemática.

En particular, como parte del diagnóstico, se recomienda realizar una revisión sistemática de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC). Resulta importante la evaluación de su implementación y funcionamiento con enfoque sistémico, y, bajo esa luz, revisar la normativa misma.

- 1.2 **Establecer un proceso y una entidad responsable de mantener actualizada la información,** ya sea en tiempo real o con periodicidades definidas, **y que permita los cruces de información con otras entidades del Estado.** Se recomienda la generación de repositorios digitales a los que tenga acceso la ciudadanía.

2. Mecanismos y Metodologías para la participación ciudadana

- 2.1. A partir del diagnóstico de los COSOC y la revisión de su normativa, **establecer fórmulas que eviten la discrecionalidad de los directivos públicos en los nombramientos de los integrantes de los COSOC** (evaluando una posible concursabilidad de cupos mediante criterios conocidos) **y en el objeto de las sesiones; incorporar mejoras en su capacidad de representación, y actualizar los mecanismos de consulta.** Por ejemplo, se considera deseable que los organismos públicos definan y respeten criterios de pertinencia en la composición de los COSOC.
- 2.2 **Realizar una revisión profunda y cambio de enfoque respecto a la relación de las instituciones públicas con la ciudadanía, como un elemento clave para la Modernización del Estado.** Se requiere un enfoque que supere lo que se ha diagnosticado como el temor de las entidades del Estado a la participación efectiva de la ciudadanía. Esto es especialmente importante porque las formas puramente retóricas de enfrentar la participación alimentan la decepción ciudadana y con ello la desconfianza.

Como parte del cambio de enfoque respecto de la participación ciudadana en las decisiones de política pública, se recomienda reflexionar y responder a las preguntas de en qué temáticas abrir espacios a la participación, para qué, cómo, cuándo y dónde. Particularmente relevante, será prestar atención a la voz de las personas en ámbitos críticos de política pública, que requieren ser reformados, que son de interés y de utilidad para las personas, y que se verán beneficiados de la participación ciudadana, y más generalmente del diálogo entre distintos actores de la sociedad civil y el gobierno. Asimismo, se sugiere hacer partícipe a la sociedad civil de los procesos y resultados de la evaluación ex ante, el monitoreo y la evaluación ex post de

políticas públicas y leyes, mediante mayor difusión y exposición de los resultados, para así nutrir el debate y la toma de decisiones sobre mejoras en su diseño y/o implementación.

- 2.3 **Establecer un diagnóstico actualizado de los rasgos de la sociedad que permitan la construcción de estrategias para enfrentar la baja participación ciudadana en los mecanismos de participación que se ofrecen en los diferentes niveles de gobierno** (como el municipal, por ejemplo). Esto implica revisar las premisas diagnósticas sobre la sociedad y las personas que la componen, pues tales premisas pueden no coincidir con la realidad. A partir de ello, es necesario revisar los mecanismos y metodologías de participación que los vinculan con los distintos niveles de gobierno y con el Estado, más generalmente.

En particular, se sugiere analizar en qué medida las desigualdades en el acceso de las personas a tecnologías limita su participación en las decisiones públicas, y conforme los resultados de este análisis definir qué tecnologías poner al servicio de las personas para facilitar su participación en las decisiones de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local.

3. Control y regulación de organizaciones de la sociedad civil

- 3.1 **Simplificar los trámites de vigencia en línea de las organizaciones**, para facilitar su existencia, la actualización de sus representantes y garantizar su responsabilidad civil y penal, manteniendo estándares comunes.
- 3.2 **Regular las organizaciones de la sociedad civil**. En este punto, se recogen y subrayan las siguientes recomendaciones realizadas por la Comisión Asesora Ministerial para las IPSFL:
- Fortalecer el sistema registral creando un portal único de personas jurídicas sin fines de lucro¹⁷;
 - Crear estadísticas desde el Servicio de Impuestos Internos (SII) sobre los ingresos de estas organizaciones¹⁸ y ciertas obligaciones de transparencia activa en sus sitios web para todas aquéllas cuyos ingresos superen las 2.400 UF anuales¹⁹;
 - Unificar y armonizar el marco regulatorio aplicable a las IPSFL;
 - Establecer una clasificación de las IPSFL que considere criterios como su tamaño, que se recoja en un cuerpo normativo que permita su actualización con cierta flexibilidad, para efectos de determinar distintas cargas regulatorias. Dicha clasificación puede responder a la que se realiza para las empresas en el SII, pero adaptado a las IPSFL.
 - Establecer la obligatoriedad de realizar la Declaración Jurada 1847 ante el SII para todas las IPSFL, salvo las de menor tamaño o pequeñas, esto es, aquéllas que tienen ingresos inferiores a 2.400 UF anuales.

¹⁷ Informe de la Comisión Asesora Ministerial para las IPSFL (2023), p. 53.

¹⁸ *Ibidem*, p. 55.

¹⁹ *Ibidem*, p. 60.

4. Mecanismos y dinámicas de influencia

- 4.1 **Establecer la obligación para las instituciones públicas de identificar la participación de representantes de grupos de interés** (para lo cual los actores clave, beneficiarios finales, lobistas, asesores, entre otros, deberán declarar a qué grupo de interés representan cuando participan y reciben un beneficio, servicio o contraprestación.) y de resguardar que todos los actores que quieran participar, dispongan de vías alternativas de participación.

5. Incentivo a la participación

- 5.1 Para promover la participación ciudadana general, **establecer mecanismos de reconocimiento social del voluntariado en tareas del Estado**, desde la educación temprana, mediante premios o incentivos, reconocimiento en las hojas de vida o antecedentes curriculares, para referencias en procesos concursales de empleos públicos o privados, o postulación al uso de bienes de uso público (ferias libres, festividades, parques nacionales, entre otros). Se recomienda analizar experiencias comparadas tales como la de Suecia, con su modelo de cultivos privados de árboles en terrenos fiscales, y de Costa Rica, en relación a políticas de protección de la naturaleza y labores de cuidado comunitarias. Asimismo, se propone privilegiar valores sociales que impulsen la participación, tales como: protección del medio ambiente; cuidado de adultos mayores, de personas en situación de discapacidad, de niños, niñas y adolescentes; servicios y obligaciones ciudadanas; voluntariado ante desastres; bomberos; vocales de mesa; entre otros.
- 5.2 **Establecer mecanismos intermedios de participación en discusiones de política pública, para poder leer mejor las decisiones ciudadanas, levantar iniciativas asociadas a ellas y generar espacios intermedios de solución de conflictos.** Se sugiere contemplar en el diseño de este tipo de mecanismos la necesidad de prevenir y mitigar los riesgos de acciones derivadas de conflictos de interés de los actores políticos incumbentes.

Más generalmente, se recomienda avanzar en el diseño e implementación de espacios y mecanismos de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada, que no sean asimétricos ni de tercerización de servicios, sino de colaboración, como parte del proceso de formulación, discusión, implementación y evaluación de políticas públicas.

- 5.3 **Sistematizar los conocimientos, experiencia y aprendizajes del Estado en mecanismos de resolución de conflictos, para luego desarrollar este tipo de competencias en las comunidades, en ámbitos en que se han mostrado exitosos o viables** (comunidades de educación, salud, vivienda, emprendedores), **generando así espacios de transformación cultural.** Mediante la educación y el cambio cultural, podrá darse solución a los problemas en las propias comunidades, en sus territorios particulares, en lugar de escalar al nivel central.
- 5.4 **Superar las lógicas sectorizadas de diseño y enfoque de la participación ciudadana para ir hacia lógicas transversales, que permitan trabajar a nivel regional, municipal y con organizaciones de la sociedad civil en soluciones dirigidas a territorios específicos.**

- 5.5 **Evitar el tutelaje centralista en las regiones, que desincentiva la participación**, porque de lo contrario las decisiones, y, por tanto, la capacidad de injerencia, quedan restringidas a los niveles centrales de gobierno. Esto es especialmente importante en materias no relacionadas con seguridad pública, que conforme la Ley N° 21.074, son facultades de los Gobiernos Regionales, ellas son; ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural.