



**Consejo Nacional de  
Participación Ciudadana**  
y Fortalecimiento de la Sociedad Civil

# 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**

Enero de 2017

[www.consejoparticipacion.cl](http://www.consejoparticipacion.cl)

# PRESENTACIÓN

El Informe que tiene usted en sus manos es fruto de un largo proceso de trabajo colectivo, que sintetiza las opiniones de muchas personas, particularmente de quienes se han comprometido durante años en la promoción y desarrollo de la participación ciudadana en nuestro país. Pero también es fruto de una porfiada esperanza que cree que es necesario y posible perfeccionar y profundizar la democracia chilena a través la participación de sus ciudadanas y ciudadanos.

El compromiso del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet de proponer reformas a la actual institucionalidad y normativas que rigen la participación se plasmó en la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, entidad conformada enteramente por líderes de los distintos espacios de expresión de la sociedad civil chilena. Este fue el vehículo para recoger opiniones y propuestas a lo largo y ancho del país -algunas largamente maduras y avaladas por la experiencia conjunta- así como para analizar la experiencia internacional, sopesar diferencias, construir acuerdos y priorizar las propuestas de reforma.

La sociedad chilena reclama cambios en el ejercicio democrático y una parte importante de esos cambios se relaciona con la demanda por mayor y mejor participación, por un involucramiento más directo en los asuntos públicos, los que nos competen a todos. También la experiencia internacional muestra caminos de innovación participativa y Latinoamérica ha sido en los últimos treinta años un laboratorio de nuevas formas de implicación ciudadana. Nuestro país puede beneficiarse de ello y avanzar en este desafío del siglo XXI. Este informe contiene algunas de las respuestas a los problemas detectados y más de una vez diagnosticados: distanciamiento entre ciudadanos e instituciones democráticas, falta de estímulo a la organización social, canales limitados para la expresión ciudadana, desigualdades inaceptables a la hora de influir en la toma de decisiones que nos afectan.

Nos hemos situado en el enfoque de los derechos humanos como fundamento de nuestra convivencia democrática y en los acuerdos específicos que Chile ha suscrito con la comunidad internacional. Hemos propuesto reformas normativas que parten por la Constitución Política del Estado y abordan la legislación pertinente. Finalmente hemos incorporado propuestas inmediatas, asuntos que se pueden abordar desde ya, antes de la reforma legal, con el fin de comenzar a recorrer el camino de las soluciones.

Quisiéramos que el contenido de este Informe sea públicamente conocido y debatido en la sociedad civil y que los asuntos de la participación pasen a formar parte de la agenda política prioritaria de Chile. Por ello agradecemos a las instituciones que nos ayudaron durante este año de trabajo a materializar este primer paso, especialmente a la Subsecretaría General de Gobierno, la División de Organizaciones Sociales y al Centro de Extensión del Senado. También a las personas e instituciones que nos hicieron llegar sus opiniones y propuestas. Finalmente a la Presidenta Michelle Bachelet por confiar en nosotros para esta tarea tan relevante. Renovamos nuestro compromiso con la tarea y les invitamos a impulsarla en esta nueva etapa.

**GONZALO DELAMAZA ESCOBAR**

PRESIDENTE

Consejo Nacional de Participación Ciudadana  
y Fortalecimiento de la Sociedad Civil  
Santiago, enero de 2017



Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil

## INFORME FINAL CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN

<b>PRESENTACIÓN</b>	1
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>I. NORMATIVA INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN</b>	9
<b>II. APROXIMACIONES CONCEPTUALES</b>	11
1. Participación ciudadana y democracia	12
2. Participación Ciudadana en la gestión pública	13
3. Niveles decisionales y alcances de la participación	15
4. Los actores de la participación	15
5. Criterios y principios de la participación ciudadana	17
<b>III. LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE</b>	17
1. El contexto de la participación en Chile: percepciones políticas y prácticas sobre participación	17
2. La Participación ciudadana en la gestión pública. Mecanismos institucionalizados	22
3. La participación ciudadana a nivel local	24
4. Participación ciudadana y organizaciones emergentes	26
5. Participación ciudadana y organizaciones no gubernamentales	27
6. Fortalecimiento de la Sociedad Civil	29
<b>IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES</b>	32
1. Propuesta de marco constitucional para incorporar la garantía del derecho a la participación y mecanismos de democracia directa	32
2. Modificaciones a la ley 20.500 y demás cuerpos legales	32
Fundamentos	35
Título I: de los principios y definiciones	35
Título II. Creación de una institucionalidad de participación	36
Título III. Participación ciudadana en la gestión pública	37
Título IV: Participación ciudadana en Gobiernos Regionales	38
Título V. Participación ciudadana en las municipalidades.	39
Título VI. Del voluntariado	40
Título VII. Sobre el registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro y del catastro de organizaciones de interés público	41
Título VIII. Otras propuestas	42
3. ESTÁNDARES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	44
4 RECOMENDACIONES DE ACCIONES INMEDIATAS	47
<b>REFERENCIAS</b>	49
<b>ANEXOS</b>	53
ANEXO I: Informe de consulta ciudadana, encuentros de diálogo participativo y audiencias públicas	53
ANEXO II Decreto 001 del Ministerio Secretaría General de Gobierno que crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.	75
ANEXO III: Minuta de Posición: Consulta sobre estado de la participación en Chile.	83
ANEXO IV: Propuestas prioritarias de reforma a la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana.	93



# INTRODUCCIÓN

El 14 de enero de 2016 se constituyó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (en adelante Consejo de Participación), como una instancia asesora presidencial que tiene por misión conducir un amplio y participativo diálogo nacional sobre el estado de la participación ciudadana en el país y desarrollar una propuesta de reforma a la Ley Nº20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, incluyendo una propuesta de institucionalidad pública para la participación ciudadana. En su informe el Consejo de Participación debe recomendar estándares en materia de participación ciudadana que sirvan como base para la elaboración de un Índice de Participación Ciudadana. El Decreto Presidencial establece un año de duración para los trabajos del mismo. Como ellos incluyen una propuesta de institucionalización, la creación del Consejo se entiende como el comienzo de la incorporación de una instancia específica destinada a promover y fiscalizar la participación ciudadana en el Estado chileno.<sup>1</sup>

El Consejo de Participación Ciudadana está conformado por 22 consejeros y es presidido por el académico Gonzalo Delamaza. Este ha funcionado regularmente con sesiones ordinarias mensuales, sesiones extraordinarias y comisiones de trabajo. A diciembre de 2016 se efectuaron 16 sesiones del Consejo de más de 4 horas de trabajo con una asistencia superior al 60 % de sus integrantes. La mayor parte de las veces ha sesionado en la sede del Senado en Santiago, gracias al apoyo del Centro de Extensión del Senado.

Para desarrollar su labor, el Consejo ha efectuado una serie de actividades para consultar la opinión de especialistas, autoridades y organizaciones de la sociedad civil. En esta línea realizó audiencias públicas para escuchar a 16 representantes de ministerios y servicios públicos relacionados con la implementación de la ley 20.500. También se recibió al Contralor General de la República. En Santiago se recibió en audiencias a más de 13 organizaciones de la sociedad civil y en regiones más de 50 organizaciones.

Luego de ello, en agosto de 2016, el Consejo elaboró una Minuta de Posición con su visión preliminar respecto de la participación y con las propuestas prioritarias de reforma a la ley 20.500, con el fin de someterlo a la consideración amplia de la ciudadanía.<sup>2</sup>

A partir del documento elaborado, se realizó un programa de actividades en las 15 regiones de Chile con el apoyo de la División de Organizaciones Sociales (DOS), para difundirlo y someterlo a discusión. Se realizaron audiencias públicas con organizaciones de la sociedad civil y encuentros de diálogo participativo con dirigentes sociales para consultar su opinión sobre el estado de la participación y validar las propuestas de modificaciones legales que elaboró el Consejo, así como otras actividades de difusión pública de los planteamientos.

En este marco se realizaron 18 encuentros de diálogo participativo con una asistencia de 1.305 dirigentes sociales, en su gran mayoría provenientes de Juntas de Vecinos y organizaciones funcionales locales. En regiones se recibieron en audiencia pública a 57 representantes de organizaciones de la sociedad civil. Entre agosto y octubre del 2016 en el sitio web del Consejo se habilitó una plataforma para recibir propuestas y participar de una consulta virtual sobre la minuta de posición.<sup>3</sup> En ese período se recibieron más de 40 comentarios y sugerencias.<sup>4</sup>

En el mes de septiembre el Consejo Nacional sancionó un primer informe denominado Propuestas prioritarias de reforma a la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>5</sup>, el que fue entregado al Sr. Ministro Secretario General de Gobierno.

1 Ver Anexo 2 Decreto 001 del 14 de enero de 2016 que crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

2 Ver Anexo 3 Minuta de posición. Consulta sobre estado de la participación en Chile. Julio de 2016

3 <http://consejoparticipacion.cl/consultapublica/>.

4 En el anexo 1 se incluye una sistematización de las opiniones recibidas por este mecanismo.

5 Texto se incluye en el anexo 4.

En el marco de sensibilizar a los actores políticos sobre la necesidad de incorporar en la agenda pública la participación ciudadana en la gestión pública, se efectuó un seminario con el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, sobre Participación Ciudadana y Sistema Político en Chile, en el que participaron representantes de los principales centros de pensamiento de los partidos políticos. Esta actividad se efectuó el jueves 27 de octubre del 2016, en la Casa Central de la Universidad Católica y participaron más de 100 personas.

En convenio con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y con el apoyo del Centro de Extensión del Senado y la Asociación de Universidades Regionales se organizaron dos seminarios (Iquique, 2 de septiembre, y Concepción, 9 de septiembre) sobre la participación ciudadana en la gestión regional. Con una asistencia superior a las 120 personas en cada uno, se debatió cómo se incorpora la participación en el contexto de la reforma a la ley de gobiernos regionales.

Este informe pretende recoger las principales conclusiones del trabajo del Consejo.

- Nuestra visión y compromiso como Consejo Nacional

En Chile hace ya más de un decenio la ciudadanía ha venido promoviendo la necesidad de profundizar la democracia, incorporando conceptos y prácticas de democracia participativa que, con excepción del Plebiscito a nivel comunal, no existen en la legislación nacional. La inexistencia de mecanismos de participación adecuados ha dificultado las respuestas institucionales a la demanda ciudadana, favoreciendo un distanciamiento sostenido entre la institucionalidad política y las personas. La participación se ha canalizado entonces a través de expresiones cada vez más numerosas, diversas y masivas, mientras disminuye tanto la participación electoral como la que se realiza a través de las instituciones. Esta situación debilita nuestra democracia y abre una profunda brecha entre las instituciones políticas y la ciudadanía que es necesario comenzar a cerrar.

Los esfuerzos desplegados desde la recuperación democrática en 1990 no han sido suficientes para instalar en nuestro país instrumentos que favorezcan la participación ciudadana y fortalezcan la sociedad civil organizada en su rol público. Tampoco las demandas de la ciudadanía han tenido el eco esperado en las reformas políticas que se requieren para ensanchar y profundizar nuestro régimen político en su dimensión participativa. El diseño de la transición política, los enclaves autoritarios que han permanecido vigentes –como la Constitución Política del Estado– y una concepción restrictiva de la democracia han dificultado los avances en el campo de la participación. Contrasta esta situación con la de diversos países de la región y otras latitudes donde ellos se han ido consolidando. Estos factores han impedido también que las innovaciones locales impulsadas tanto desde la sociedad civil como desde el propio Estado se hayan convertido en políticas públicas y en nuevas instituciones activas y eficaces en esta materia.

El Consejo valora los avances realizados –como la Ley 20.500– pero está convencido que se debe ir significativamente más allá, creando así una situación donde la sociedad civil tenga un rol reconocido y validado en los asuntos públicos.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos se conformó un Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil que elaboró un informe que llevó a la formulación del proyecto de Ley de Participación y a la dictación de un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana que involucró al sector público en la materia.

Posteriormente, en 2007, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se generó una Agenda Pro Participación y en 2008 se dictó un Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública que obligaba a los órganos de la administración pública a establecer mecanismos básicos de participación.

En el 2011, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se promulgó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, con el fin de generar espacios de expresión e implicancia en la gestión pública en general. También el gobierno dictó su propio Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana.

Luego, en 2014, el actual gobierno de Michelle Bachelet firmó el Instructivo Presidencial N° 007, a través del cual se da impulso a la participación ciudadana en la gestión pública mediante la implementación completa de la Ley N° 20.500 y cuyos objetivos estratégicos apuntan a profundizar la democracia a través de la efectiva incorporación de la ciudadanía en la gestión pública.

Finalmente, en enero de 2016, se creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que debe entregar propuestas que apunten a fortalecer la incidencia ciudadana en todo el ciclo de vida de las políticas públicas. Ellas se deberán convertir en iniciativas legales para crear una nueva institucionalidad de participación ciudadana en las políticas públicas. La creación definitiva del Consejo con las atribuciones respectivas así como la modificación en la estructura de gobierno a cargo del tema, son materia de reforma legal contenidas en el presente informe.

El Consejo Nacional de Participación, considera indispensable corregir los déficits existentes, estableciendo la participación ciudadana como un derecho humano garantizado constitucionalmente, dado que ese derecho ya ha sido ratificado por Chile en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos, y dotar a nuestra democracia de nuevos y mejores mecanismos para incrementar el rol público de la sociedad civil chilena. Asimismo como marco orientador de nuestras propuestas una opción por la democracia participativa, tal como lo establece la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de la cual también nuestro país es signatario<sup>6</sup>.

- Metodología y estructura del Informe

A continuación se presenta una síntesis de la metodología correspondiente al presente informe, en el que se busca explicar el proceso técnico mediante el cual se realizó la pesquisa de información, la recopilación de material, su sistematización y posterior análisis. A partir de esos insumos se buscó dar cuenta de las principales tendencias, fortalezas y debilidades de los procesos participativos en Chile.

## Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas, la labor en torno a los antecedentes pesquisados e insumos obtenidos que nutrió el proceso de trabajo del informe, fue llevado a cabo de la siguiente manera:

1. Trabajo recopilatorio de antecedentes teóricos (documentos de trabajo) emergidos de los procesos reflexivos, deliberativos y de análisis del Consejo Nacional de Participación, a través de un trabajo programado en Mesas Temáticas e instancias de los plenarios<sup>7</sup>:
  - a. Presentación de los consejeros respecto al estado de la participación ciudadana y a las propuestas de reforma a la Ley 20.500, permitiendo establecer prioridades y campos de acuerdo que dieron lugar un primer documento interno de síntesis del Consejo y elaboración del primer documento de trabajo titulado, “La Participación una Tarea Pendiente”.
  - b. Propuestas Prioritarias para Reformar la Ley 20.500, que se constituyó como primer insumo formal surgido del Consejo y que fue puesto en debate durante las fases siguientes.
2. Búsqueda de fuentes secundarias y análisis documental mediante una revisión de información relativa a temas de participación ciudadana (bibliografía, estudios, información en línea, documentos de instituciones relacionadas, entre otros atinentes al informe).

<sup>6</sup> Firmada en Lisboa, Portugal el año 2009. <http://www.consejoparticipacion.cl/content/uploads/2016/05/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-Ciudadana.pdf>

<sup>7</sup> Instancia de análisis, deliberación y decisión del Consejo, las cuales se realizaron de manera ordinaria una vez por mes y en forma extraordinaria en cinco ocasiones. Junto con ser una instancia de discusión y acuerdo, es el órgano máximo resolutorio del Consejo.



3. Sistematización de insumos obtenidos a través del desarrollo de diferentes seminarios con actores el mundo académico y ciudadano en los que participó el Consejo. Se efectuaron tres Seminarios coorganizados con diferentes instituciones: con la DOS, SUBDERE, y el Centro de Extensión del Senado y uno con el centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
4. Sistematización de insumos obtenidos de Audiencias Públicas y Consulta Ciudadana virtual (a través de la página web) y presencial, a través de dieciocho (18) Encuentros de Diálogo Participativo (EDP)<sup>8</sup> que llevó a cabo el Consejo Nacional de Participación, coorganizados con la División de Organizaciones Sociales (DOS) en las quince regiones del país y que buscó dar cuenta de la experiencia pesquizando la opinión de actores relevantes en el área de la participación ciudadana con relación a tres temas genéricos: diagnóstico de la participación ciudadana, propuesta de reformas en torno a la ley 20.500 y propuestas generales respecto a la participación ciudadana en Chile.

## Análisis de datos

Desde el punto de vista del análisis, la sistematización de los documentos emergentes del proceso reflexivo del Consejo y de las diferentes instancias de trabajo desplegadas, se realizó a partir de tres enfoques: el cualitativo a través del análisis de contenido, el análisis documental y el análisis cuantitativo.

1. **Análisis cualitativo:** significó examinar el contexto de relaciones en concordancia a los discursos emergentes en las diferentes instancias de trabajo del Consejo, rescatando el significado de las nociones o frases que expresan actores relevantes y el sentido que llegan a tener para las personas en su uso social (en audiencias, consultas, deliberación, seminarios, etc.).
2. **Análisis documental:** implicó un proceso de revisión bibliográfica y recopilación de antecedentes a través del análisis de documentos relevantes en el área de participación y otros temas asociados, operaciones que se encaminaron a reestudiar contenidos posibilitando su identificación en función de las temáticas enunciadas para el presente informe.
3. **Análisis descriptivo y cuantificación:** se cuantificó y caracterizó las actividades relevantes del Consejo tales como, Consulta Ciudadana, Audiencias Públicas, Plenario del Consejo, Mesas Temáticas, Seminarios, etc. Con dicha información se implementó un sistema de registro con información estandarizada.

## Estructura del informe

El presente informe consta de cuatro capítulos. En el Capítulo I, se expone la normativa internacional del derecho a la participación ciudadana y los compromisos que ha suscrito el país en la materia. El Capítulo II, contiene una aproximación conceptual a los temas de participación ciudadana, su relación con la democracia, la participación en la gestión pública, niveles y actores de la participación. El Capítulo III, se refiere a la situación de la participación en Chile. El Capítulo IV, finalmente, contiene las propuestas y recomendaciones del Consejo, comenzando con una propuesta sobre temas constitucionales y modificaciones legales a la Ley 20.500 y otros cuerpos legales. Enseguida incluye una propuesta de estándares de la participación ciudadana y concluye con una serie de recomendaciones del Consejo.

En los Anexos, se entrega un informe con la síntesis de los resultados de la consulta ciudadana (virtual), los diálogos participativos y las audiencias públicas. Al final de este anexo se incluye un detalle de las propuestas por escrito recibidas en las audiencias. También se incluye un anexo con documentos oficiales del Consejo (Decreto de constitución, la Minuta de Posición y el documento con Propuestas Prioritarias).

---

<sup>8</sup> En los EDP la ciudadanía pudo canalizar sus críticas e inquietudes, ofrecer propuestas y sumarse a las soluciones a sus problemas más relevantes.

En recuadro se han destacado algunas de las opiniones recogidas en los EDP y audiencias públicas, en el marco de la consulta realizada por el Consejo. Ellas no representan necesariamente la opinión del Consejo.

## I. NORMATIVA INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

El derecho a la participación es un derecho humano consagrado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así el derecho a participar, asociarse, manifestarse, participar en la vida pública, a ser escuchados por el Estado, ha sido reconocido por la normativa internacional de los derechos humanos.

Desde un inicio, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 6 “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.” En su artículo 20 plantea que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”. En el inciso 1 del artículo 21, se lee “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 21, reconoce el derecho a la reunión pacífica, y en el artículo 22 expresa que “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. En el artículo 25, numerales a y c, explicita: a) reconocer el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y en numeral c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 7 plantea que “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 29 plantea que Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas: c) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos; d) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

Finalmente, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, establece que los Estados deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; así como establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; establecer los medios para el pleno desarrollo de las ins-

tituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.<sup>9</sup> Un hito importante respecto del derecho a la participación a nivel del sistema universal de los derechos humanos, es el celebrado el 8 de Marzo de 1999, donde la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la resolución 53/144 sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. El Estado de Chile tuvo un rol preponderante en dicha declaración, que reconoce explícitamente a las organizaciones de la sociedad civil como sujetas de derechos. Así, la resolución reconoce el derecho no solo individual, sino que además colectivo a “reunirse o manifestarse pacíficamente; a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; [y] a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”.<sup>10</sup>

La resolución incorpora además los derechos a “tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos”<sup>11</sup>; “presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales,”<sup>12</sup> entre otros derechos como “denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales en relación con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado”.<sup>13</sup>

En dicha resolución además queda expreso el rol de la sociedad civil en la promoción y protección de la democracia cuando manifiesta que: “A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos”.<sup>14</sup>

Las posteriores resoluciones de Naciones Unidas se han centrado en la promoción y protección de los/as defensores/as de derechos humanos como es el caso de la resolución 22/6 del 2013, que en su artículo 16 manifiesta que “la participación de la sociedad civil debe fomentarse de manera transparente, imparcial y no discriminatoria”.<sup>15</sup>

A nivel del sistema regional, la Convención Americana en su Artículo 15 establece el derecho a reunión y en el artículo 16 el derecho a la libre asociación, “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.” En su Artículo 23 referido a derechos políticos plantea que “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.<sup>16</sup>

Con posterioridad en 1971 la Asamblea General de Estados Americanos, definió su relación con las organizaciones no gubernamentales, manifestando que “siempre y cuando éstas se ajustaren a los principios y propósitos de la Organización. Así mismo, acordó que las mismas pueden establecerse por iniciativa de los órganos de la OEA, de la Secretaría General y de las mismas organizaciones no gubernamentales.”<sup>17</sup>

9 Artículo 6 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989

10 Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144 del 8 marzo de 1999, art. 5.

11 *Ibid.*, art. 8.1.

12 *Ibid.*, art. 8.2.

13 *Ibid.*, art. 9.3.

14 *Ibid.*: art.18.2

15 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, A/HRC/RES/22/6 del 12 de abril de 2013, párr. 15.

16 Convención Americana, (Pacto de San José) 1969.

17 Informe sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA. Presentado por la Secretaría del proceso de Cumbres Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 21 de Octubre 2002.

En 1999, adopta las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA,<sup>18</sup> donde manifiesta en el preámbulo el reconocimiento por parte de la Asamblea General de la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil a las actividades de la OEA, de sus órganos, organismos y entidades.

Es importante mencionar que las directrices incorporan una definición amplia de sociedad civil, “se entenderá por organización de la sociedad civil toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”.<sup>19</sup>

De allí las sucesivas cumbres tendrán un espacio para la valoración de la sociedad civil e instan a los países a consultar a la sociedad civil e incorporarla en los procesos nacionales.

A nivel del Sistema Europeo, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales plantea en su artículo 11 plantea que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”.

Finalmente, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada en 1981 y cuya entrada en vigor fue en 1986, reconoce en el artículo 11, “Todo individuo tendrá derecho a reunirse libremente con otros” y en el artículo 13, “Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley”.

La participación es en definitiva un principio rector de los DDHH y a la vez un derecho que abarca todas las dimensiones de la vida humana y que la comunidad internacional, de la cual Chile hace parte, no solo reconoce y promueve, sino que amplía permanentemente.

## II. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

### 1. Participación Ciudadana y Democracia

Teniendo en cuenta que el régimen político vigente en Chile es el de una democracia representativa, corresponde buscar maneras para lograr un equilibrio entre las diferentes formas de poder que en ella coexisten. Una de las maneras para encontrar este equilibrio es establecer canales y mecanismos formales que permitan y faciliten la participación de la ciudadanía de manera significativa en las diferentes etapas de la toma de decisión y de desarrollo de las políticas públicas. Resulta evidente que si la participación política queda reducida a la elección de representantes a través del ejercicio del derecho a voto las relaciones de poder verticales prevalecerán. El derecho a tomar parte en la formación de decisiones democráticas no solo protege a la ciudadanía del poder arbitrario, sino que produce formas de poder que permiten establecer un diálogo con las instituciones de manera más simétrica.

Este razonamiento sitúa entonces a la participación política directa como una forma de interacción necesaria desde el punto de vista del funcionamiento equilibrado de las democracias representativas. En todos los tratados de derecho internacional, vistos más arriba, se consagra como mínimo el derecho de todo ciudadano de participar de manera directa o indirecta en la gestión de los asuntos públicos del país al que pertenece. A partir de este marco normativo, se ha establecido al derecho a la participación como un principio transversal del derecho.

---

CP/RES. 759 (1217/99)

18 CP/RES. 759 (1217/99)

19 *Ibíd.*

El nivel de participación y el grado de incidencia, así como los mecanismos establecidos para la participación política ciudadana dependen en gran medida de la relación de poder entre el Estado, la sociedad y el mercado que prevalece dentro de un sistema político dado. Estas relaciones de poder determinan la mayor o menor intensidad y sustancialidad de la participación.

La concepción de la participación política restringida al ejercicio del voto para la elección periódica de representantes y a la participación de grupos de ciudadanos y ciudadanas organizados y organizadas que se movilizan por sus intereses y asumen responsabilidades en la ejecución de las políticas públicas que el estado implementa, no se hace cargo del desequilibrio en las relaciones de poder inherente a la democracia representativa, sino que lo reproduce y profundiza. Para recomponer el equilibrio democrático es necesario instalar la participación política como un derecho con implicancias más allá de lo meramente procedimental, abriendo la posibilidad de entablar un diálogo horizontal y continuo sobre asuntos públicos.

Como fundamento de este proceso de apertura, es necesario reconocer explícitamente el marco normativo nacional e internacional que consagra el conjunto de derechos humanos, señalado en el capítulo anterior, y promover transformaciones culturales que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos dentro de las instituciones y en las prácticas sociales.

Por otro lado, el tránsito hacia un Estado garante de derechos necesita el reconocimiento explícito y operativo del derecho a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en todos los instrumentos legales que aborden el tema y en la Constitución Política. Se trata de un derecho transversal, en el sentido que facilita el ejercicio y la defensa de los derechos humanos en su conjunto.

## 2. Participación Ciudadana en la Gestión Pública

El Gobierno de Chile es suscriptor de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en Lisboa el año 2009. Esta carta proporciona las definiciones principales que deben ponerse en práctica en el ámbito de la gestión pública.

En primer término, la Carta define la participación como un “proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran así como las de las comunidades, pueblos indígenas y afrodescendientes”.<sup>20</sup>

La Carta establece también el compromiso de “promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la presente, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica”. Reconoce a las y los ciudadanos: “el derecho de participación ciudadana en la gestión pública” como un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública. Este nace de una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

La Carta señala que la participación ciudadana debe ser efectiva en todas las fases del proceso de implementación de las políticas públicas, tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control.

- Formulación y planificación: a través de prácticas basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente a los sectores que suelen estar sub representados y excluidos. La planificación participativa le da legitimidad ciudadana a las políticas públicas.

<sup>20</sup> CLAD Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública. Lisboa, 2009, p.4

- Implementación o ejecución: las administraciones públicas contarán con mecanismos de participación ciudadana que mejoren la calidad de la implementación de las políticas según criterios de orientación a resultados y organización eficaz.
- Seguimiento, evaluación y control: los resultados e impactos de las políticas públicas deben ser medidos según la calidad de su contribución al desarrollo. Los procedimientos y mecanismos de seguimiento, evaluación y control deben incluir la participación ciudadana. Las políticas públicas también deben ser evaluadas en su eficiencia para incorporar la participación ciudadana en cada una de sus fases.

Por otra parte, la Carta establece algunos criterios a tomar en cuenta:

- Combinar la territorialidad y sectorialidad de la participación ciudadana lo que permite una comprensión más global de las políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales;
- Aplicar la transversalidad de la participación ciudadana para que sea coherente en sus objetivos programáticos, modalidades presupuestarias, formas institucionales, procedimientos administrativos y técnicas participativas;
- Reforzar la rendición de cuentas públicas participativas, pues las contralorías de servicios aseguran el derecho a ejercer derechos;
- Favorecer la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa, a las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas, y
- Reforzar y asegurar el derecho a la diversidad: donde menciona a los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores y todos los grupos o comunidades que sufren algún tipo de discriminación arbitraria.

### 3. Niveles Decisionales y Alcances de la Participación

Los niveles de participación ciudadana se refieren a los distintos grados y modalidades en que las personas y los colectivos se involucran o pueden involucrarse en la gestión pública. Otra forma de definirlos es sosteniendo que "se refiere a los distintos grados de obligatoriedad que tienen las decisiones de la sociedad civil que forma parte de un proceso de participación".<sup>21</sup>

#### Información y Consulta

En Chile, todos los mecanismos, exceptuando los plebiscitos, son de carácter informativo o consultivo. Para algunos estos niveles no pueden considerarse procesos participativos reales y les denominan "participación simbólica"<sup>22</sup>; para otros, pese a sus restricciones les reconocen como procesos participativos que pueden ser suficientes en sí mismos<sup>23</sup>. En todo caso la información se considera como primer nivel de participación, y aunque se reconoce como legítimo, la información se entiende como la base para la realización de los restantes niveles. Además en el nivel consultivo se incorpora una dimensión propositiva, haciendo además una diferencia entre la obligatoriedad o no de respuesta por parte de la autoridad a la propuesta de los ciudadanos. Asimismo, la información debiera abarcar todas las etapas de las actividades públicas, incluyendo la rendición de cuentas de la autoridad sobre las mismas.

<sup>21</sup> Participa: Manual de Participación Ciudadana. Santiago. 2008, p. 54

<sup>22</sup> Arnstein, Sherry, "A ladder of citizen participation", *Journal of American Planning*, Vol. 35, N° 4, 1969, pp. 216-224, en p. 216, disponible en: [http://www.historyofsocialwork.org/1969\\_ENG\\_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf](http://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf) [acc. 25/06/14].

<sup>23</sup> OECD, *Citizens as Partners - Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, 2001, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models*, op. cit., p. 9.

En el área específica de la información se puede transitar de la “mínima comunicación” a la “información de alta calidad”, con la “información limitada” en el medio. Lo anterior implica que cada nivel requiere de estándares específicos que aseguren ciertos objetivos declarados y que al mismo tiempo cada uno, en la medida que cumpla con el máximo estándar, tiene un valor como proceso participativo.

### **Participación Consultiva–propositiva**

Esta tiene como objetivo recibir opinión y posturas respecto de un tema a través de preguntas, sugerencias e ideas que se establecen en una relación bidireccional entre quien efectúa la consulta y quien responde. La sociedad civil también puede formular propuestas a los diferentes ámbitos del gobierno. En este nivel se destacan dos modalidades: (i) Consultivo–Propositivo sin respuesta obligatoria. En este nivel no se establecen otros pasos que vinculen al participante y sus opiniones con quien las recibe. (ii) Consultivo–Propositivo con respuesta obligatoria. Lo distintivo de la modalidad vinculante es que la opinión y postura de los consultados ingresa formalmente al proceso y, por lo tanto, debe ser respondida por quienes la solicitan o reciben.

### **Decisorio–impugnatorio**

Sobre el nivel de información y consulta, Arnstein identifica la colaboración y el poder delegado. El primero definido como un momento en que el poder es redistribuido a partir de una negociación entre los ciudadanos y las autoridades y las reglas que se acuerdan no pueden ser modificadas de manera unilateral. Este nivel es equivalente al Decisorio–, cuyo objetivo es dar parte en la toma de decisiones respecto de un tema específico.<sup>24</sup> Los acuerdos establecidos entre las partes involucradas tienen carácter vinculante. La modalidad más común es a través de una consulta que solicita una opinión con carácter resolutivo. De esta manera, quien hace la consulta se obliga no sólo a ingresar las opiniones y responderlas, sino a ejecutarlas, según el reglamento establecido para la misma.

### **Co–participativo**

El objetivo en este nivel es dar parte a los ciudadanos en la ejecución y/o la gestión de programas o servicios públicos a través de un proceso de negociación. Se pueden distinguir dos modalidades de co–participación: (i) Co–administración, cuyo objetivo es involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones estratégicas y de amplio alcance sobre programas o servicios públicos, así como en la ejecución de los mismos y (ii) Alianza Estratégica, donde el objetivo es el involucramiento de los ciudadanos como socios de los programas, participando en condiciones equivalentes de poder y tomando decisiones de manera negociada y consensuada con representantes del Estado.

### **Participación Incidente y Empoderamiento**

En términos generales los niveles de participación deben evaluarse en relación a su posibilidad y capacidad de producir una participación incidente en la acción de las políticas públicas, al tiempo que empodera a la sociedad civil de su rol de co – constructor de la acción pública.

Dado lo anterior hay cuatro constataciones que consideramos importantes:

- a) El ejercicio de la participación en sus diferentes niveles o modalidades no solo precisa marcos legales y procedimientos claros, también requiere formación de competencias para la participación. Entendemos de este modo que la información y la formación son dos componentes complementarios de la plataforma desde donde pueden desarrollarse las otras modalidades.

---

<sup>24</sup> Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual. [en línea]. Gobierno de Chile, 2001. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2007]. Disponible en: [http://www.modernizacion.cl/1350/articles-48014\\_.pdf](http://www.modernizacion.cl/1350/articles-48014_.pdf).

- b) Cada nivel requiere de estándares específicos que aseguren un involucramiento efectivo de los ciudadanos. Una cuenta pública puede ser un mero ejercicio si por información entendemos la presentación de cuadros y estadísticas. La información entonces debe ser entendida como una herramienta que permite a los ciudadanos opinar, consultar, decidir y gestionar de manera adecuada.
- c) Dado lo anterior el complemento entre los distintos niveles de participación es central. Esto implica que en ciertos contextos, para alcanzar grados importantes de incidencia se requieren ejercicios de información y consulta de buena calidad. Dicho de otra manera, si se llega al nivel decisorio - impugnatorio sin un efectivo proceso de información (y formación), el proceso decisorial puede carecer de sostenibilidad y legitimidad. Si por ejemplo, se está desarrollando un PLADECO o un Plan Regulador Comunal, procesos que consideran momentos participativos, un proceso de información-formación efectivo habilitará a los ciudadanos a ejercer su derecho a participar. En cambio, sin un adecuado proceso de información, aun existiendo un proceso de participación impugnatorio el derecho no podrá ser ejercido de manera efectiva. En este caso la información - formación es clave para el proceso de incidencia.
- d) Finalmente es fundamental que exista un umbral mínimo de procesos efectivos en que la participación de los ciudadanos sea vinculante. Si bien se está de acuerdo en que en una democracia representativa no todos los asuntos pueden quedar sometidos a la decisión ciudadana, tampoco es viable que todo empiece y termine en la información y la consulta. Esto produce (como está produciendo en Chile) desafección y pérdida de confianza en los procesos participativos. Al mismo tiempo es importante que los niveles y sus mecanismos asociados coexistan y se retroalimenten.

Por otro lado, un proceso de información o consulta bien hecho, que contemple mecanismos obligatorios de respuesta, también puede contribuir a fortalecer la sociedad civil.

#### 4. Los actores de la participación

##### **La sociedad civil organizada**

En términos generales, hay convergencia en entender por “sociedad civil” al conjunto de asociaciones y organizaciones voluntarias, no estatales y sin fines de lucro, que surgen por iniciativa de personas o grupos organizados, que buscan llamar la atención en torno a sus objetivos, influir en la opinión y la voluntad políticas, controlar a los poderes públicos, o simplemente compartir saberes y aficiones particulares.

Lo cierto es que “la sociedad civil” -al igual que el Estado- no constituye un actor unificado, monolítico, y su composición tiene una heterogeneidad intrínseca. Esta diversidad se refleja en los actores sociales, propósitos y formas de acción que asumen las organizaciones que hacen parte de la sociedad civil. En este marco, forman parte de la sociedad civil las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), respecto de las cuales tampoco existe consenso en cuanto a su definición. Clásicamente, las ONG han sido definidas en términos negativos, es decir, en virtud de aquello que no son o en relación con aquello de lo que buscan distinguirse, que en este caso es su no pertenencia al sector público y el no tener fines de lucro. Aunque en Chile normalmente se reserva esa sigla para las organizaciones que cuentan con equipos profesionales y que adoptan la figura jurídica de fundaciones o corporaciones, es usual en el mundo que se utilice de modo genérico la expresión ONG para denominar el conjunto de las organizaciones sociales.

De acuerdo a lo anterior, en este informe se utilizan las siguientes definiciones:

Sociedad Civil: Individuos que forman parte de la colectividad que participan con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público o de otros intereses particulares o generales y que no pertenecen a la actividad económica lucrativa o a la estructura del Estado.



Organizaciones de la sociedad civil: Asociaciones de ciudadanos que se constituyen para incidir ya sea en lo público o en ámbitos particulares referidos a sus intereses desde fuera de la actividad del Estado y de la actividad económica lucrativa. Dentro de ese amplio conjunto existen algunas organizaciones que se definen por aspirar a expresar el interés público y no solo el de sus miembros o de un grupo en particular, son las organizaciones de interés público (OIP).

Organizaciones de interés público de la sociedad civil: Personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, derechos humanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, entre ellas las que recurran al voluntariado. Estas organizaciones están reconocidas por la ley 20.500, que las integra en el Catastro de Organizaciones de Interés Público.

Voluntariado: Conjunto de actividades de interés público no remuneradas y para el bien de terceros, llevadas a cabo en forma libre, sistemática y regular, dentro de alguna organización de la sociedad civil.

## **Movimientos sociales**

Un sector relevante a considerar son los movimientos sociales, que constituyen en el mundo contemporáneo fuerzas relevantes del cambio social e instancias aglutinadoras de participación ciudadana con distintos niveles de desarrollo y culturas políticas. Están constituidos por acciones individuales, grupales y colectivas que tienden a experimentar en sí mismas los valores, significados y objetivos a los que aspiran. No buscan tener integrantes encuadrados en una organización, pues son entidades que lanzan alertas, que construyen la atención pública como una cualidad democrática. Tradicionalmente en Chile el vínculo entre movimientos sociales y partidos políticos era intensa, pero actualmente los primeros han ganado en autonomía y se han distanciado de la política institucional. También se han desarrollado importantes movimientos sociales de carácter internacional, que articulan a diferentes actores en torno a causas comunes, muchas veces con proyección política significativa. En ellos la participación política se asume normalmente como una acción concreta y reflexiva para el cambio de la realidad social, pero sin plantearse ocupar las posiciones de poder político, al mismo tiempo que desarrolla la identidad colectiva y la capacidad de autogestión del actor o sujeto social.

No todas las expresiones de acción colectiva u organizada buscan institucionalizarse o formalizarse jurídicamente, sea porque adoptan formas assembleístas y rechazan la elección de dirigentes estables, sea porque su forma de acción es más esporádica, flexible e informal. Son actores colectivos de muy diversa conformación, envergadura y orientación, que interviene procesos de cambio social, integrados por personas que comparten ciertos objetivos de cambio social (o de oposición a un cambio) aunque su nivel organizativo y programático sea flexible, diverso y por lo general no instituido.

Indiscutiblemente, los movimientos sociales cumplen funciones claves en el campo político, tales como la promoción de la participación ciudadana en cambios sociales, el debate público sobre problemas sociales y políticos, la formación y renovación de liderazgos, la canalización de las demandas de grupos sociales de base, constituidas por organizaciones formales y no formales. Hay que destacar el rol de las redes de organizaciones civiles en la elaboración de propuestas estratégicas de desarrollo regional, nacional y local. La construcción de 'lo político' en la cultura interna de los movimientos sociales, sea en su propio espacio o en el espacio nacional, debiera inspirar también formas de democracia participativa.<sup>25</sup>

## **Organizaciones no formales**

Las organizaciones no formales son redes, colectivos y grupos de iniciativa que se caracterizan por comportar como expresión organizativa, formas de rechazo a la institucionalidad y desconfianza hacia la política representativa, o que se mueven en los márgenes de los canales institucionales de participación. En el caso de

<sup>25</sup> Salazar, Gabriel. (2012). Movimientos Sociales en Chile. Santiago: Uqbar editores.

muchas organizaciones juveniles no formales se aspira a una forma de organización horizontal, sin mandatos dirigenciales estables y formas de participación directa de todos sus integrantes. En otros casos se trata de iniciativas innovadoras, en torno a temáticas emergentes, no consideradas en las plataformas políticas o provenientes de agrupaciones en torno a identidades particulares, minoritarias o simplemente diversas, que no aspiran a unificarse en grandes movimientos.

Su existencia releva aquellos espacios de conflictos sociales y políticos no vistos en los análisis institucionalizados y muchas veces naturalizados por las dinámicas de la ideología dominante.

En relación al amplio campo de la participación que llevan a cabo movimientos y grupos no formalizados, lo que corresponde es incluir, ampliar y no propender a encuadrarlos en formas institucionales que no les son propias. Tampoco limitar sus campos de acción. Al contrario, deben ser participantes del espacio público de la deliberación, en conjunto con la multiplicidad de expresiones de la sociedad civil, para incidir en la marcha de los asuntos públicos, aquellos que competen a todos.

## **5. Criterios y Principios de la Participación Ciudadana.**

A partir de las definiciones anteriores, es posible identificar los siguientes criterios y principios que debería guiar la relación del Estado con la participación ciudadana.

- La participación ciudadana es un derecho humano que debe ser garantizado constitucionalmente. Chile lo ha ratificado en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos.
- La democracia debe tener nuevos y mejores mecanismos de participación para incrementar el rol público de la sociedad civil chilena.
- La democracia participativa, tal como lo establece la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública debe ser el marco orientador de la nueva Ley 20.500.
- Es deber del Estado fomentar y garantizar el derecho a la participación ciudadana y la asociatividad.
- La relación del Estado con la sociedad civil ha de hacerse considerando el principio del respeto a la autonomía de la sociedad civil.

## **III. LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN CHILE**

### **1. El Contexto de la participación en Chile: Percepciones políticas y Prácticas sobre Participación**

En el presente acápite se recogen distintos datos aportados por estudios recientes sobre participación y asociatividad, que fundamentan las propuestas que luego se exponen. Los trabajos de investigación agregada sobre participación son escasos en nuestro país y no existe un monitoreo del tema por parte de instancias oficiales, ni tampoco académicas. Aun así se cuenta con algunos estudios que es necesario considerar,<sup>26</sup> con el objeto de entregar cifras que revelen el estado actual de la asociatividad y percepciones de la ciudadanía respecto a los elementos fundamentales para la participación ciudadana en la gestión pública. Expondremos aquí algunos temas principales que deben ser considerados.

---

26 Algunos ejemplos de estudios utilizados son: Estudio Nacional de Transparencia 2015; IV Encuesta de Auditoría a la Democracia; Informe Participación Electoral: Chile en Perspectiva Comparada 1990-2016 y el estudio Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2015. En el ámbito regional solo contamos con los Barómetros Ciudadanos de las regiones de Bío Bío, Los Ríos y Los Lagos 2011 y 2013.

## Confianza de la ciudadanía en el Estado y las instituciones

Un rasgo que se ha venido acentuando en el país es el incremento de la desconfianza en las instituciones, con especial énfasis en las representativas de la democracia como el Congreso y los Partidos Políticos. El último Estudio Nacional de Transparencia 2015,<sup>27</sup> es uno de los que muestra esta realidad.

Es así como al ser consultados respecto a la confianza percibida en el sector público, los encuestados evaluaron esta con nota 4.2 en una escala de 1 a 10. Igualmente, respecto a la transparencia de los funcionarios públicos, estos son calificados con nota 4, evaluación negativa que se condice con la percepción de transparencia de los organismos públicos, la cual es calificada con un 3.9 de 10. Sobre la corrupción de los organismos públicos, los encuestados definen la presencia de esta como alta, al ubicarla como 7 en una escala de 10, dato que ha venido incrementándose en el tiempo.

Cabe destacar que esta desconfianza con respecto a las instituciones, se encuentra enmarcada en un escenario de desconfianza mayor, donde el 88% de los encuestados señalan que no es posible confiar en la mayoría de las personas. La confianza en el sector privado se evalúa con una nota 4.3, en una escala de 1 a 10, no escapando a la tendencia general.

## Formas de participación

En el país se realizan diversas acciones de participación, las que involucran a un porcentaje aún menor de ciudadanas y ciudadanos, aunque cuentan con adhesión mayoritaria. Es decir hay una brecha entre opinión y prácticas participativas. De acuerdo a los resultados de la IV Encuesta de Auditoría a la Democracia,<sup>28</sup> al ser consultados por las formas de acción política de los chilenos, el 16% señala haber asistido a una marcha o manifestación política, un 13% señala haber firmado una petición, el 13% haber usado las redes sociales para expresar su opinión en temas políticos, el 12% haber participado en una huelga y el 11% haber solicitado información a un organismo público.

Igualmente, al referirse a la importancia del ejercicio de derechos en la democracia, únicamente un 30% señala relevante que los ciudadanos puedan protestar cuando se oponen a acciones oficiales.

Respecto de las formas de participación que aprueban los chilenos, estos evalúan con una visión más favorable el envío de cartas a las autoridades (75% lo aprueba), la participación de personas en los concejos municipales (71%), la firma de peticiones (68%), el uso de las redes sociales para expresar opiniones (63%), la realización de huelgas para negociar las condiciones laborales (57%), la participación en manifestaciones públicas y participación en organizaciones o partidos políticos (53% cada una).

Al ser consultados respecto a mecanismos de participación concretos, el 71% señala estar muy de acuerdo o de acuerdo con afirmar que los plebiscitos son una buena forma de decidir asuntos políticos importantes. En la misma línea el 79% señala que debe ser la ciudadanía a través de un plebiscito la que decida la metodología a usar para redactar una nueva constitución.

## Incidencia

“Participación ciudadana centralista. Poca incorporación de los dirigentes en los procesos participativos. Las grandes distancias en algunas comunidades sector rural, falta de presupuesto”.

Opinión grupo 5 en Encuentro Diálogo Participativo. Concepción, Agosto 2016

27 Consejo Para la Transparencia y MORI

28 PNUD, 2016

A pesar de la opinión favorable sobre la participación, las encuestas muestran que no se confía en que esas acciones tengan real influencia sobre decisiones y orientaciones del proceso político. Este factor puede estar detrás del bajo porcentaje de participantes efectivos. El 68% de los chilenos señala como importante que los políticos tomen en cuenta las opiniones de los ciudadanos antes de tomar decisiones, mientras que el 61% considera igualmente relevante que se le entregue a las personas mayores oportunidades para participar en la toma de decisiones públicas. Un 63% cree que la forma en la que uno vota puede influir en lo que ocurre en el país. Respecto de la incidencia ciudadana en el Congreso, el 81% cree que no es probable que realice algo al respecto de un proyecto de ley que le parece injusto o perjudicial, visión negativa que ha incrementado en un 27% desde el 2012. Esta cifra encuentra su justificación en el hecho de que al ser consultados, el 90% de los encuestados cree que si intentase hacer un esfuerzo para que el congreso escuche sus demandas, estas muy probablemente no serían atendidas, respondiendo así el no involucramiento de la ciudadanía a la expectativa de no conseguir resultados. Siguiendo esta tendencia el 65% señala creer que al congreso no le importa mucho lo que piensan los ciudadanos, mientras que el 62% sostiene la misma afirmación respecto del gobierno.

Sobre quien logra influir de forma efectiva en el Congreso, el 75% de los encuestados cree que los empresarios tienen mucha o bastante influencia, seguido de los medios de comunicación, las fuerzas armadas y la iglesia católica con 47, 39 y 37 por ciento de encuestados respectivamente. Finalmente solo el 25% cree que los movimientos sociales tienen mucha o bastante influencia, así como solo el 14 y el 12 por ciento cree que los trabajadores y los pueblos indígenas, alcanzan este mismo nivel de influencia respectivamente. La percepción de desigualdad en el acceso e influencia sobre los tomadores de decisiones es un claro disuasivo hacia la participación ciudadana.

“La efectiva participación ciudadana se dificulta en los pueblos originarios”. “Los pueblos originarios no tienen vinculación en la toma de decisiones de las políticas públicas”.

Asociación Indígena de Jóvenes Weche Pepiukelen<sup>29</sup>.

## Asociatividad

Al analizar cuál es el rol del ciudadano y cómo se vincula este con el sector público constatamos que únicamente el 17% de los chilenos cree que ser activo en asociaciones sociales o políticas son cualidades de un buen ciudadano.<sup>30</sup>

Menos del 5% de los ciudadanos manifiesta pertenecer a algún movimiento político, una asociación empresarial, una cooperativa, un partido político, una fundación, un grupo de beneficencia, una asociación profesional, una asociación gremial, a un grupo cultural o una asociación voluntaria. Siendo las organizaciones religiosas, las juntas de vecinos y grupos de vecinos las que cuentan con mayor pertenencia declarada (17, 14 y 10 por ciento respectivamente).

En contraposición, los datos más recientes indican que en Chile existen 234.502 organizaciones sin fines de lucro inscritas en los registros correspondientes, de las cuales el 48% (112.560), fueron inscritas durante el periodo comprendido entre 2006 y 2015. Desde 1991 a 2015 se realizó la inscripción del 88,5% del total de las organizaciones existentes. Datos a través de los cuales podemos decir que la mayor parte de las organizaciones sin fines de lucro en Chile son más bien recientes, especialmente tomando en consideración que una de cada cuatro de estas organizaciones tiene menos de 4 años de vida formal.<sup>31</sup> Debemos señalar que los registros existentes tienen serios déficit de actualización, vigencia, vacíos de información y doble inscripción.

<sup>29</sup> Audiencia Pública: Región de Magallanes. Ciudad de Punta Arenas, agosto 2016

<sup>30</sup> IV Encuesta de Auditoría a la Democracia 2016, p.14

<sup>31</sup> Centro de Políticas Públicas UC. Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2015. p.15

Al analizar la distribución de los lugares de inscripción de las organizaciones en el territorio nacional, podemos observar que la mayor concentración de inscripciones se encuentra en la Región Metropolitana (26,7%) y en las regiones del Bío-Bío y La Araucanía (12,4%). Las regiones con menor número de organizaciones inscritas son las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y Aysén, con 0,6% la primera y 1,0% las dos últimas.<sup>32</sup>

Las temáticas que concentran la actividad de las organizaciones son: desarrollo social y vivienda (32,1%), cultura y recreación (31,6), educación e investigación (13,3) y asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos (11,5%).<sup>33</sup>

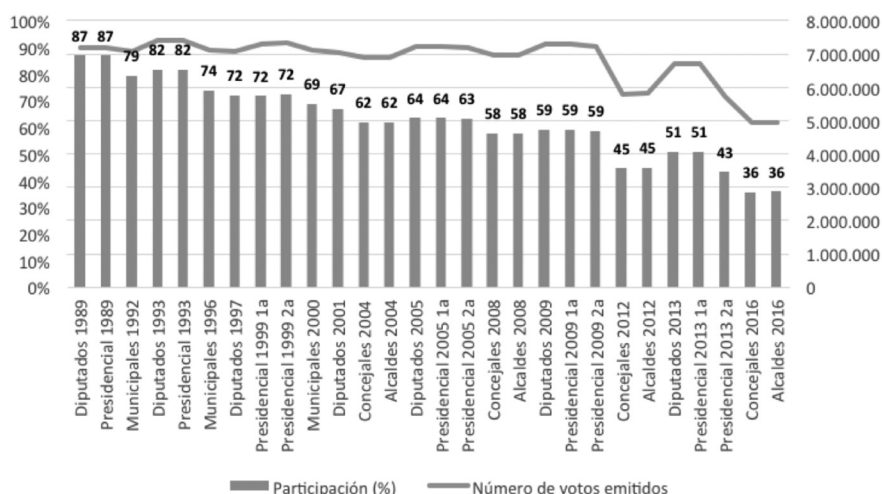
## Participación Política

Otra dimensión a considerar se refiere a la participación electoral y la percepción de la democracia, que enfrentan diversos problemas actualmente. El primero de ellos es el descenso sostenido de la participación en las elecciones, a pesar que estas cumplen con la formalidad con la cual usualmente se mide la calidad de la democracia: periódicas, pluralistas y libres de coacción a la libre expresión. La percepción ciudadana, sin embargo, está apreciando otros aspectos que le restan valor a las elecciones y que es necesario resolver.

Respecto a la elección presidencial de 2013, el 61% señaló haber votado por un candidato, mientras el 31% señaló no haber concurrido a votar. De aquellos que reconocen no haber concurrido a sufragar, un 40% señaló no haber votado ya que la política no le interesa, mientras que un 12% señaló no haber votado ya que su voto no cambia en nada las cosas. En contraste, al ser consultados únicamente los que declaran haber ido a votar, el 48% señaló estar de acuerdo con que votar siempre en las elecciones es una de las características de un buen ciudadano.

En la última elección municipal realizada en 2016, participaron 4.926.297 personas, lo que corresponde a un 36% de los ciudadanos habilitados para votar. Este bajo nivel de participación se viene produciendo desde hace ya mucho tiempo y no fue detenido desde la entrada en vigencia del voto voluntario en 2012, año desde el cual la participación ha descendido en un 22% en los comicios edilicios. A continuación se reproduce un gráfico de un reciente estudio del PNUD.

**Gráfico 5. Chile 1989-2013: Porcentaje y número de personas que participa en elecciones en relación al total de la población en edad de votar.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, INE y Servel.

**Nota:** Se consideran votos emitidos en cada elección.<sup>34</sup>

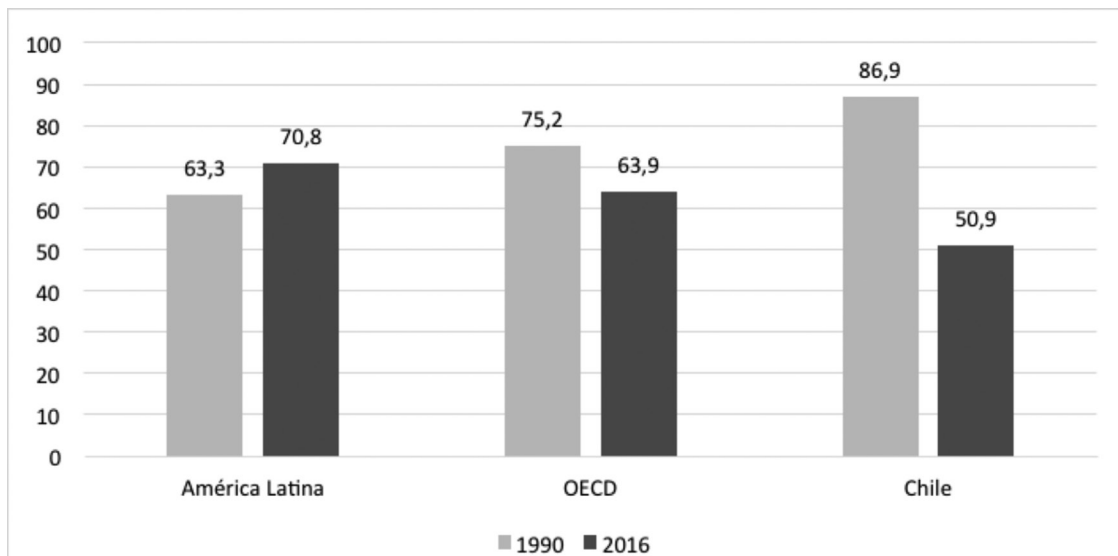
32 Ibíd. p.17.

33 Ibíd. p.20.

34 Gráfico tomado del informe del PNUD "Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 - 2016". Noviembre 2016, pg. 9.

Al comparar los niveles de participación en las elecciones parlamentarias de nuestro país con los sostenidos por los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y los países latinoamericanos en el intervalo de 16 años, entre 1990 y 2016, podemos observar que en Chile ha ocurrido un proceso de disminución abrupta en la participación, cayendo un 36% desde 1990 a la fecha. Si bien esta tendencia a la disminución se asemeja a aquella que presentan los países miembros de la OCDE, ella se da de forma más pronunciada en nuestro país y contrasta dramáticamente con la realidad latinoamericana, donde los niveles de participación han aumentado casi en 10% desde 1990. Lo mismo ocurre con la valoración de la democracia. En América latina disminuyen Costa Rica, 21%; Honduras, 7%; Argentina y Brasil, 1%. Todos los demás países aumentan, con especial mención de Bolivia, 35%; Perú, 33% y Ecuador, 30%.

*Gráfico 2: Porcentaje de votos emitidos en elecciones parlamentarias, en relación al total de la población en edad de votar, según países, 1990 y 2016 \*\**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de IDEA Internacional, "Voter Turnout Database", consultada en octubre de 2016.

**Nota:** En el caso de existir más de una Cámara en los países, se consideraron los votos correspondientes a la Cámara Baja.

Se recogieron los datos para 2016 y 1990. En caso de no existir una elección parlamentaria en aquel año, se acudió a la votación inmediatamente anterior.<sup>35</sup>

Finalmente la Encuesta Auditoría a la Democracia (2012 y 2016) indica que el principal motivo para no votar es desinterés por la política (30% y 40% respectivamente) y que la no participación electoral no es utilizada como un mecanismo de protesta contra el sistema (actitud que sólo alcanza a un 4% el 2012 y 3% el 2016).

Atendiendo los datos presentados podemos concluir que estamos en presencia de un escenario de desafección hacia las instituciones que no surge por razones económicas o sociales, como ocurre en casos de crisis de desempleo o disminución del crecimiento (así ha sucedido en España, Grecia, Argentina y Brasil, por mencionar algunos casos). El motivo parece estar directamente relacionado a la insatisfacción con los mecanismos de toma de decisiones políticas y quienes ocupan esas posiciones.

Por otra parte, existe una pérdida de legitimidad y representatividad de las instituciones y los actores políticos lo suficientemente profunda en su nivel y extendida en el tiempo como para plantear que el sistema institucional y sus actores se van volviendo ilegítimos y no representativos. Se requieren respuestas rápidas y significativas.

<sup>35</sup> Gráfico tomado del PNUD. op. cit. p.1.

El proceso participativo con que se ha iniciado el proceso que debe culminar con la elaboración de una Nueva Constitución para el país ha mostrado que existe un deseo de participar, así como un despliegue de capacidades para hacerlo por parte de un gran número de ciudadanas y ciudadanos. Dentro de las instituciones que la ciudadanía priorizó para crear en el país están justamente los mecanismos de participación, como consultas, referéndums y plebiscitos. De tal modo que junto a la demanda ciudadana de cambios en favor de una mayor igualdad en el acceso y calidad a bienes públicos, también se exige un mayor protagonismo y participación de la ciudadanía en las reformas y en la vida del país. Esto fue recientemente ratificado por la alta prioridad otorgada en la etapa de consulta del proceso constituyente a los mecanismos de democracia directa y participativa, como los plebiscitos, referéndum, iniciativa popular der ley.

## 2. La participación ciudadana en la gestión pública. Mecanismos institucionalizados

### **La Participación Ciudadana como una tarea pendiente en Chile**

El 16 de febrero de 2011 se publicó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Este cuerpo legal, entre sus principales medidas, establece la participación ciudadana en la gestión pública como un principio de la administración del Estado. De este modo, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. (Art.69, Ley 18.575). En Chile estos conceptos representan un importante avance pues introducen el derecho a la participación ciudadana en el sistema de administración del Estado que éste debe garantizar y promover activamente.

En estos últimos años se ha avanzado en la institucionalización de este derecho, tanto en los órganos de administración central como en las municipalidades. Hoy la mayoría de los ministerios y servicios cuentan con algunos de los diversos mecanismos de participación en la gestión de estas instituciones. Una gran parte de las municipalidades ha constituido los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). También está en funcionamiento el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro a cargo del Servicio de Registro Civil y se constituyó el Consejo del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

Sin embargo, un análisis más profundo de la implementación de la Ley 20.500 muestra debilidades e importantes incumplimientos de esta norma. Es así como a septiembre de 2015, 129 municipios no han dictado el reglamento ni constituido los COSOC o se carece de información sobre ello. En la actualidad hay muchos consejos que han vencido y no se han renovado pese a las instrucciones de la Contraloría General de la República.

En el nivel central aunque se han dado importantes pasos con el Instructivo Presidencial N° 007 y las orientaciones metodológicas elaboradas por la Secretaría General de Gobierno, muchos consejos son convocados esporádicamente y no se les consulta materias relevantes. En torno a un 30% de los ministerios y servicios públicos mandatados por la ley, no han constituido Consejos de la Sociedad Civil. Con muy pocas excepciones, estos mecanismos de participación en la gestión pública tienen baja incidencia y efectividad. Las barreras establecidas para la realización de plebiscitos ciudadanos locales hacen que dicha herramienta sea en la práctica inaplicable. El Reglamento para la constitución de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunales tiene exigencias que obstaculizan la constitución de estas entidades. El Fondo de Fortalecimiento no ha crecido en sus recursos los que no guardan relación con la demanda existente; sus proyectos son de muy corta duración y muestra diversas limitaciones en la constitución de sus consejos regionales y otros aspectos de su implementación. Los conflictos no electorales de las organizaciones no cuentan con una instancia judicial simplificada y accesible para su resolución. Así mismo los Tribunales Electorales Regionales están atochados y con atraso en sus resoluciones. Las normativas legales no son adecuadas para el desarrollo y funcionamiento de las organizaciones.

Pero ¿cómo se explica que muchas instituciones públicas no cumplan los principios ni las obligaciones que esta ley señala? 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 mecanis-

mos 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. Esto se hace más patente en el hecho que a pocos años de su promulgación, la Presidenta de la República convoque a un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, para que proponga cambios legales.

“Como no es obligatorio que las autoridades respondan a los requerimientos ciudadanos es imposible que exista seguimiento y peor aún es el caso para lograr una respuesta determinada frente a un tema, pues para tener éxito los dirigentes sociales deben andar a la cola de la autoridad presionando”.

Opinión de la Unión Comunal de JJV de la Serena y Las Compañías<sup>36</sup>

“Se propone que el presidente/a sea un consejero electo del mismo COSOC, ya que el Consejo es un órgano de la municipalidad y no solo del Alcalde. Que el presidente sea miembro del COSOC lo que permite consagrar la facultad de este a convocar sin autorización del alcalde.”

Junta de Vecinos N° 17 de Valdivia<sup>37</sup>

Otro aspecto que aparece como relevante en la implementación de la ley dice relación con la capacidad, competencia y formación de los directivos y funcionarios públicos en relación al alcance de la participación ciudadana en la gestión pública, muchos de ellos no conocen la ley. La cultura organizacional en los servicios del Estado no favorece la participación.

Más aun, el Estado de Chile estructuralmente no considera la participación ciudadana como un elemento constitutivo de la gestión pública. El modelo tradicional dominante en la toma de decisiones es vertical y jerárquico, obstruyendo las posibilidades de participación incidente de la ciudadanía como parte del proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, en otros ámbitos del quehacer ciudadano, las situaciones de corrupción, el financiamiento ilegal de la política y los problemas de la calidad en la atención de los usuarios de los servicios públicos, han obligado a aprobar una serie de reformas legales que tienen como efecto positivo un mayor empoderamiento para los ciudadanos. Es el caso de la ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública que promueve la transparencia en todos los procedimientos y decisiones de las instituciones públicas. La Ley 20.730 que regula el lobby y ahora último la reforma a la ley de partidos políticos que define el rol público de los partidos y establece normas de transparencia y democracia interna. Estos cambios, junto con enfrentar la corrupción y la desigualdad en el acceso e incidencia en la toma de decisiones, constituyen una oportunidad para generar un mayor control social por parte de la ciudadanía.

Por su parte, la Constitución Política no establece como un derecho humano la participación ciudadana en la gestión pública ni tampoco reconoce adecuadamente el aporte de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil a la democracia y al desarrollo. Otros cuerpos legales, como la Ley 19.418, presenta diversas dificultades para fortalecer el asociacionismo en el ámbito local y necesita ser modificada. A su vez, el actual sistema político chileno no contempla mecanismos de participación política directa, con la sola excepción del plebiscito comunal, de hecho impracticable.

36 Audiencia Pública en La Serena, agosto 2016

37 Audiencia pública en Valdivia, agosto de 2016



Frente al panorama descrito, en los últimos años hemos sido testigos del cambio que ha experimentado la cultura política del país, la que se expresa en una mayor conciencia ciudadana en el ejercicio de los derechos y una demanda de participación efectiva en los asuntos públicos, que es necesario recoger. Lo anterior se da junto a una expresión pública de creciente descontento e insatisfacción con las debilidades del sistema político y de representación y una demanda por una democracia mucho más participativa y real.

Hay cada vez más conciencia que la desigualdad en el país que afecta a todos los ámbitos del quehacer nacional, también se da al momento de participar en la toma de decisiones. Es por ello que junto a la demanda ciudadana de cambios en favor de una mayor igualdad en el acceso y calidad a bienes públicos, también se exige un mayor protagonismo y participación de la ciudadanía en las reformas y en la vida del país. La convocatoria a un proceso constituyente para una Nueva Constitución, nos presenta el desafío de incorporar la participación ciudadana de una manera realmente incidente y eficaz. Esta es una de las condiciones para su éxito y legitimidad.

Al final de este panorama, queda la pregunta si el país será capaz de darse un nuevo orden político y social que logre conciliar una mejor representación política con un efectivo sistema de participación ciudadana en los asuntos públicos que contemple también instancias de participación vinculante y de democracia directa.

### 3. La participación ciudadana a nivel local

Las organizaciones comunitarias, su articulación y el capital social que producen son claves para el desarrollo de procesos de buen gobierno y por ende para generar procesos de desarrollo de los territorios. En Chile existe una dotación importante de organizaciones sociales comunitarias presentes en los territorios. A nivel nacional son aproximadamente 50.000, de las cuales cerca de un 24,7% corresponden a agrupaciones vecinales o de vivienda.<sup>38</sup> En estas organizaciones participa un número significativo de personas. Según las encuestas de opinión realizadas para los Informes de Desarrollo Humano del PNUD en Chile, en 2002 el 33,3% de las personas declaró pertenecer a alguna organización, cifra que se mantuvo casi inalterada en 2012, con el 32%.

Si bien las organizaciones sociales comunitarias son importantes en número y representan a muchas personas, tienen escaso poder para incidir en el territorio. A nivel nacional las organizaciones sociales se encuentran entre las consideradas con menos poder.<sup>39</sup> Un estudio realizado en 2014 por el Centro de Estudios Urbano Territoriales de la Universidad Católica del Maule muestra que las organizaciones sociales son vistas como instituciones muy confiables pero sin poder.<sup>40</sup>

La debilidad de las organizaciones vecinales para incidir en la acción pública obedece a múltiples factores, uno de los más importantes es la dificultad para trabajar articuladamente en torno a problemas territoriales. De este modo, las demandas hacia la autoridad son atomizadas y no logran orientar la acción pública.

Lo anterior tiene relación con procesos sistemáticos de debilitamiento del espacio vecinal que detuvo el proceso de organización y articulación social que se consagró en la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias del año 1968, la que reconoció, reguló y otorgó estatus jurídico a una realidad que ya existía.<sup>41</sup> Esta ley tendía a reconocer y fortalecer el poder vecinal a través de dos componentes. En primer lugar, igualaba la escala territorial con la organizacional. Esto implicaba que por cada Unidad Vecinal existía solo una organi-

38 PNUD, 2016. IV Encuesta Auditoría a la Democracia, disponible en <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/09/pnud-presenta-iv-encuesta-auditor-a-a-la-democracia.html>

39 PNUD, 2005. El poder ¿Para qué y para quién? Disponible en [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human\\_development/el-poder--para-que-y-para-quien-.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/el-poder--para-que-y-para-quien-.html)

40 CEUT, 2014. Resultados de la encuesta de caracterización regional. Disponible en <http://www.ceut.cl/blog/resultados-de-la-encuesta-de-caracterizacion-regional-del-maule/>

41 Delamaza, Gonzalo. Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En BOYCO, Patricia; Letelier, Francisco; Gualteros, Jennifer (Eds.), Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario-Encuentro ACT 2015 (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015). 2016. pp. 4-7. Serie Aprendizajes Colectivos, N° 2. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Disponible en <http://surmaule.cl/wp-content/uploads/2016/03/APRENDIZAJES-COLECTIVOS-021.pdf>

zación de vecinos, lo que le daba legitimidad para actuar en representación del conjunto de sus habitantes. Por otro lado, otorgaba a esta organización territorial un amplio conjunto de atribuciones para promover procesos asociativos y planificar sobre el territorio.

Esto cambió bruscamente luego del golpe militar de 1973. Las organizaciones fueron intervenidas, se instalaron dirigentes designados y se promovió un fuerte clientelismo asociado al nuevo rol otorgado a las municipalidades.<sup>42</sup>

Las Juntas de Vecinos fueron transformadas en “delegadas de la Municipalidad” durante la dictadura y, si bien es cierto se han democratizado con sucesivas elecciones, su accionar es, en muchas partes, clientelar a las nuevas autoridades democráticamente electas, lo que impide una mejor contraloría ciudadana.

En 1989, la dictadura cívico militar derogó la Ley de 1968 (que en la práctica ya había dejado de operar) y promulgó una nueva, que promovió la fragmentación organizacional de las Unidades Vecinales al tiempo que eliminó toda atribución de importancia de las Juntas de Vecinos.<sup>43</sup>

En el período de reconstrucción democrática se consolidó un modelo que convirtió a las organizaciones en “clientes” de los municipios y de los concursos públicos, cada una actuando por su lado, perdiendo la conexión entre ellas, y compitiendo entre sí.<sup>44</sup>

La situación actual de las organizaciones comunitarias queda bien reflejada en la síntesis de los diálogos y las audiencias públicas desarrolladas por el Consejo de Participación en distintas regiones:

- Malas prácticas como el clientelismo, el asistencialismo y la instrumentalización política de los dirigentes y sus organizaciones.
- Malas prácticas entre dirigentes como la falta de democracia interna en sus organizaciones, el uso de la organización para fines propios, la falta de rotación de dirigentes, y la ausencia de control social en su labor.
- Apatía y desinterés por organizarse o participar en la solución de temas de interés común. Las personas no tienen incentivos para organizarse y participar pues prefieren resolver individual y directamente sus problemas
- Dificultad de los dirigentes para hacerse escuchar y transmitir las propuestas y demandas de la comunidad a sus autoridades. Los espacios son ocasionales y solo cuando a la autoridad le interesa un determinado tema.
- Falta de formación y capacitación de los dirigentes y sus organizaciones, para representar de manera más autónoma y fundamentada a sus intereses y, ser más efectivos en la incidencia.

“En la municipalidad intervienen y manejan la constitución y la elección del COSOC. Generan acuerdos por separado con los dirigentes logrando siempre tener consejeros cercanos a la Alcaldía y un vicepresidente afín. Pese a estos manejos, la Unión Comunal logró estar representada. En esto se ve una abierta intervención en el proceso de constitución del COSOC de los Coordinadores Territoriales de la Municipalidad que han sido denunciados ante la Contraloría General de la República”.

Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Antofagasta<sup>45</sup>

42 Delamaza Óp. Cit; VALDIVIA, Verónica; Álvarez, Rolando; Donoso, Karen (Eds.), La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinoche-tista. Santiago de Chile: LOM Ediciones. 2012. 202 pp.

43 Puso como obligación la existencia de al menos 3 Juntas de Vecinos por cada Unidad Vecinal y permitió la existencia de las que se quisieran conformar.

44 Salazar y Pinto: Historia Contemporánea de Chile I. Estado legitimidad, ciudadanía. LOM Ediciones. 1999.

45 Audiencia Pública, Antofagasta agosto de 2016

Lo anterior se profundiza ante la precariedad de instrumentos de planificación y participación ciudadana en la gestión pública a nivel sub comunal o de territorios vecinales en el país.

Este déficit se suma al hecho de que los escasos instrumentos con que el Estado chileno ‘regula’ la vida comunitaria y la participación de los ciudadanos en la gestión pública tampoco consideran esta dimensión. Así por ejemplo, la actual Ley N° 19.418 de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias (1996) presenta las mismas debilidades de la promulgada por la dictadura en 1989: no reconoce la escala de vecinal – territorial, promueve la fragmentación de la organización vecinal y estimula la competencia por los recursos públicos y no le devuelve la representatividad sobre un territorio, quitándole legitimidad y contenido político. Por otro lado, la Ley 20.500 de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, no reconoce ni propone ningún mecanismo de participación en la gestión pública a nivel barrial-vecinal y tampoco lo hace la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En este contexto los desafíos para las políticas públicas son al menos dos. En primer lugar profundizar la construcción de vínculos y solidaridades vecinales a mayor escala y más diversos, que superen la fragmentación a la que ha estado sometido el tejido social. En segundo lugar, promover, a partir de los vínculos vecinales construidos, la acción colectiva, lo que implica fortalecer la capacidad para: construir diagnósticos y planes de acción movilizados, gestionar recursos cada vez más diversos y aprovechar las oportunidades políticas.

Ambos desafíos implican a su vez construir un entorno institucional que valore el espacio vecinal como uno donde se produce el ejercicio de la democracia local. Es imprescindible que municipalidades y servicios públicos asuman esta escala en sus procesos de planificación y gestión. Los programas orientados a lo comunitario no tendrán el impacto buscado en tanto el sistema público no asuma que la escala vecinal no es solo un espacio donde se deposita la política, sino uno donde se orienta y se le aporta efectividad a la acción pública.

“ Considerar al dirigente social no solo como agente consultivo, sino que disponga de un rol que le permita la toma de decisiones en la gestión ya sea del municipio o de gobierno regional”

Grupo II Encuentro Diálogo Participativo<sup>46</sup>

#### 4. Participación ciudadana y organizaciones emergentes

Cuando se alude a la participación generalmente lo hacemos desde el punto de vista de lo que define el ser ciudadano y, a éstos en referencia a la política y al Estado. Desde ese prisma se suele reducir la noción de participación con aquella que hace referencia directa al uso de canales y estructuras que ha definido previamente la institucionalidad, no considerando otras acciones o relaciones que se realizan y conviven en espacios sociales y territoriales específicos. Consideremos que estos últimos suelen sorprender por su dinamismo y cambiante composición, presionando y afectando, muchas veces, en forma latente y a lo largo del tiempo, las convicciones políticas y jurídicas de nuestras sociedades, provocando cambios legislativos y políticos. Otras veces esa presión sobre el sistema institucional no necesariamente adquiere la forma acumulativa y simplemente se manifiesta en determinadas coyunturas de forma evidente y explosiva.

Así, la compleja dinámica social y de convivencia en estos espacios logran ser episódicamente incorporados o bien “capturados” dentro de la institucionalidad cuando esta se amplía, adquiriendo así mayores grados de representatividad y legitimidad. Sin embargo, la sintonía alcanzada volverá a ser cuestionada por el surgimiento de nuevos de intereses y relaciones sociales. Es justamente en esta tensión entre lo que está institucionalizado y lo que se intenta representar donde se cobija la potencial contradicción entre los sujetos sociales y la institucionalidad vigente. De ahí, la participación como se suele concebir va a ser mayormente apropiada por los sujetos o no.<sup>47</sup>

46 Diálogo Participativo, Iquique, agosto, 2016

47 Grandes movimientos de incorporación fueron la Ley de Juntas de Vecinos y la sindicalización campesina en los años sesenta. La dictadura quebró los lazos, reprimió las organizaciones y estrecho severamente la institucionalidad. El periodo democrático anterior a 1990 ha sido lento y escaso en sus avances de reconocimiento institucional.

Cuando las relaciones con el mundo social se realizan por medio de estructuras de participación inadecuadas o poco legítimas, esta se vuelve clientelista, como un medio de obtener favores y prebendas de la autoridad, o bien un ejercicio formal sin mayor contenido ni legitimidad. La participación como una contribución a la profundización democrática supone evitar esas distorsiones.

"Falta de capacitación para la dirigencia, especialmente para incentivar a las y los vecinos; falta claridad roles de la dirigencia; falta socializar la experiencia entre la dirigencia; a los dirigentes les cuesta delegar tareas".

Grupo I, Encuentro Diálogo Participativo, Santiago, diciembre 2016

"Hay que fortalecer las organizaciones mediante capacitación en temas relacionados con la educación cívica".

Unión Comunal del Adulto Mayo de Puerto Montt, Audiencia Pública, agosto 2016

Pero ¿qué pasa en los espacios sociales y territoriales? ¿Cómo se recrean las nociones de participación? Los propios movimientos y sujetos sociales desarrollan su accionar sin contar con el respaldo de la institucionalidad existente, ni canales para incidir en la marcha de las políticas públicas del Estado. Reconocer esta diversidad, respetar la autonomía y favorecer la vinculación entre las instituciones y las dinámicas de la acción colectiva, son tareas de ampliación de la democracia que deben promoverse.

## 5. Participación ciudadana y organizaciones no gubernamentales

La complejidad de los asuntos públicos en la sociedad contemporánea muestra que estos no pueden ser tratados de manera aislada y a puertas cerradas. De la misma manera, el contexto de creciente descrédito y desconfianza en la capacidad de conducción de las elites políticas, obliga a generar acuerdos operativos de manera amplia y a definir los temas a tratar, la manera en que se tratan y los cursos de acción a seguir a través de la interacción entre actores múltiples y diversos. Esta interacción tiene que ser basada en principios y reglas éticas que garanticen su desarrollo e institucionalicen mecanismos abiertos e inclusivos para su ejercicio.

En el caso de las organizaciones no gubernamentales en Chile (en adelante ONG), entendidas en su acepción amplia, su participación en la esfera pública está en gran medida determinada por las características que tuvo el proceso de transición a la democracia. Así, "para referirse al rol de la ONG en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, es preciso asumir momentos clave en su historia. El aporte de las ONG durante la década de los 80 (período de restablecimiento democrático) es indiscutido. A partir de los 90, las que lograron sobrevivir fueron aquellas que identificaron un nicho donde focalizar su misión y se profesionalizaron. Algunas se especializaron en la denuncia y promoción de ciertas dinámicas (*advocacy*), y otras en la generación de servicios tales como investigación, educación, conservación entre otros"<sup>49</sup>. Esta evolución del sector consistió en que "la 'élite' del sector no-gubernamental ingresó al Estado, canalizó hacia este la cooperación internacional solidaria y aprovechó lo acumulado en el espacio no gubernamental para implementar nuevos programas y acciones. [...] ello debilitó a las ONG y las articuló de un modo subordinado como prestadoras de servicios externalizados con un Estado más activo, pero que heredó el diseño institucional elaborado en los años ochenta, con capacidades limitadas de reforma del mismo"<sup>48</sup>. Actualmente, las ONG se reparten entonces entre aquellas que cumplen este rol técnico en la 'terciarización' de políticas públicas y por otra, cumplen tareas como grupo de opinión y presión para reivindicar ciertas problemáticas y colocarlas en la agenda pública.<sup>49</sup>

48 Delamaza, G.; ONG, Sociedad Civil y Democracia en Chile Post Autoritario, 2009, en En: B. Sorj, editor: Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina. Siglo XXI, Buenos Aires, 2009. pp. 61 - 118.

49 CESOP, Asociación chilena de ONG ACCIÓN; Red de Voluntarios de Chile; Estudio de caso: Incidencia y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil chilena 2013-2014, 2014

En materia de participación ciudadana, cabe señalar que la naturaleza altamente procedimental e institucionalizada que caracterizó al proceso de transición a la democracia en nuestro país durante los 90, no se tradujo en una redistribución del poder al interior de la sociedad ni la construcción de una verdadera comunidad política, al no establecerse canales y mecanismos para la participación continua de la ciudadanía en general -y de la sociedad civil en particular- en la deliberación y gestión pública. Desde el restablecimiento de la democracia - por diferentes razones y en grados menores o mayores-, la sociedad civil no ha sido reconocida por los gobiernos sucesivos como un interlocutor válido, ni como un socio en la creación de políticas públicas.<sup>50</sup> Si bien ha habido avances en materia legal, en la práctica, estos no se han verificado de manera clara.

El marco normativo actual sobre participación ciudadana - la Ley 20.500- es visto por la sociedad civil como un instrumento legal fragmentado y débil, que no logra instalar la participación ciudadana como un derecho transversal dentro del ordenamiento jurídico chileno. Si bien se establecen de manera obligatoria instrumentos tales como cuentas públicas participativas, consejos de la sociedad civil y consulta ciudadana para toda repartición pública, además de apertura de datos gubernamentales - en la práctica, esto se ha traducido en el establecimiento de espacios de participación meramente formales, con mandatos débiles y determinados por la repartición pública de la que dependen, con poca autonomía, pocos recursos y un nivel de participación informativo o consultiva en el mejor de los casos.<sup>51</sup>

De esta manera, "si bien es un avance contar una norma que regule la forma en que las ONG, entre otros actores sociales, participan e influyen en las decisiones del Estado, muchas organizaciones plantean como preocupante que las instancias de participación que se promueven desde el Estado sean de carácter informativo y consultivo, sin favorecer una participación incidente. [...] [Esto no sólo es] relevante para las organizaciones afectadas; dichos obstáculos deben constituir una preocupación pública. Desde el punto de vista del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la existencia de ONG dedicadas a la defensa de derechos humanos, capaces de participar en la vida democrática de forma autónoma y sostenida en el tiempo, contribuir al control de las acciones del Estado, canalizar demandas y construir puentes de diálogo incidente entre diversos sectores y el Estado, es un asunto trascendente."<sup>52</sup>

Ante este escenario, es posible afirmar que "la institucionalidad chilena no genera un marco legal que permita hacer vinculante la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas. La mayoría de las veces las OSC son tan solo escuchadas y la mayoría de las OSC no cuenta con mecanismos sistemáticos de evaluación de la incidencia política".<sup>53</sup> La limitada presencia de *espacios públicos* establecidos para la interacción significativa entre instituciones y sociedad civil constituye una de las principales debilidades de la democracia representativa vigente en nuestro país. Por lo demás, cuando y donde existen espacios, estos no son construidos y gestionados desde un enfoque de derechos, característica que les sustrae legitimidad y desincentiva la participación en estos.

Además de los determinantes constitucionales que delimitan el rol del Estado y la relación asimétrica entre gobernantes y gobernados - principios ordenadores del sistema político chileno- existe tanto en las élites políticas chilenas y como en la administración pública una actitud poco proclive a la participación vinculante - por lo que lograr avances reales en materia de participación dependen de 'la voluntad política que rompa la inercia de una gestión pública no participativa, asumiendo que la participación es un método de gobierno [...]. [Las ONG] a través de su visión crítica y la incorporación de nuevos temas, presionan la agenda pública. Este espíritu crítico requiere ser acogido por la autoridad como una oportunidad para avanzar, de ampliar la comprensión de las situaciones con miradas renovadas y como una posibilidad de enriquecer su visión y tomar mejores decisiones, y no ser calificado como una amenaza para la gobernabilidad."<sup>54</sup> Esta voluntad política y espíritu constructivo podría generar espacios que -bien diseñados y bien implementados- podrían contribuir a superar las asimetrías, la fragmentación y el débil nivel de vinculación que domina en la concepción actual de la participación

50 Abogabir, X, op. cit.

51 Peroni A.; Robayo C.; Diseño de un sistema socio-institucional para la implementación de la Agenda 2030 en Chile: Objetivos de Desarrollo Sosteni

52 Instituto Nacional de Derechos Humanos; Situación de los derechos humanos: Informe Anual 2015.

53 Cesop, Óp. Cit.

54 Abogabir, X. Óp. Cit.

ciudadana. Espacios innovadores como el Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030<sup>55</sup> podrían ayudar en ese sentido, de ser bien concebidos y desacoplados de los ciclos políticos.

## 6. Fortalecimiento de la sociedad civil

Una concepción de “sociedad civil” en sentido amplio incorpora a todas aquellas personas y asociaciones de personas, que actúan de manera organizada con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público y que no pertenecen a la actividad económica lucrativa, ni a la estructura del Estado. En términos más específicos, es posible considerar a aquel conjunto de organizaciones sin fines de lucro que están orientadas hacia fines públicos o de interés público.

Actualmente en Chile, existe un amplio número de organizaciones de la sociedad civil que, en su diversidad, son una forma de expresión de la ciudadanía, movilizan voluntariado y generan procesos de participación social. Están presentes en todas las regiones del país, expresan diferentes características de acuerdo a sus naturaleza de constitución, funciones y prácticas y contextos donde se inscriben.

La Ley 20.500 en su artículo N° 2, señala que “es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil”, en este sentido, sugiere una responsabilidad estatal relacionada con la sustentabilidad<sup>56</sup> y por tanto esta debe contemplar acciones que incluyan el desarrollo de estrategias de promoción y fortalecimiento de la sociedad civil.

En este contexto el fortalecimiento de la sociedad civil implica a lo menos tres elementos:

- a. Un marco regulatorio<sup>57</sup> que favorezca la constitución legal y expansión de las OSC.
- b. Reconocimiento social y político como actores del quehacer democrático.
- c. Políticas públicas de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil de interés público, a través de medidas que impliquen:
  - El establecimiento de condiciones para la realización de sus acciones en relación a sus fines.
  - Determinar mecanismos para la obtención de financiamiento privado y público, en un marco fiscal adecuado, que garantice la igualdad de acceso, transparencia y sustentabilidad de las OSC.
  - Formación y asistencia técnica a dirigentes y miembros de OSC.
  - Participación efectiva en el ciclo de las políticas públicas.

### Reconocimiento y visibilización de las OSC

El reconocimiento legal de las OSC y los procedimientos operativos de constitución, disolución y renovación, como asimismo, su registro se encuentra garantizado por la Ley 20.500, la cual ha sido un avance en esta materia, sin embargo, aún no se ha construido una base que otorgue legitimidad social y política a las organizaciones de la sociedad civil. Se observa un posicionamiento escaso e imagen social difusa respecto de su labor, valor social y aporte e incidencia en las políticas públicas y en los procesos democráticos del país.

En ámbito del voluntariado, se refleja ausencia de generación de conocimiento específico respecto al aporte que realiza este sector, su caracterización, temáticas abordadas e impacto en los temas de país a resolver. El último catastro data del año 2009 con un total de 1.230 organizaciones inscritas, versus un universo de más de 200 mil inscritas hoy, de las que se desconoce si cuentan con programas permanentes de voluntariado<sup>58</sup>.

55 Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Plan de acción con 17 objetivos de desarrollo sostenible aprobado por Naciones Unidas el año 2015.

56 Este término se refiere principalmente a una combinación de recursos, impacto e innovación organizacional, donde resulta esencial aumentar capacidades organizacionales a través de procedimientos financieros y administrativos transparentes para producir mayor confianza dentro de la organización en el largo plazo

57 Entendemos el marco regulatorio como el conjunto de leyes, reglamentos, políticas, normatividad, reglas de operación (con disposiciones y requisitos), así como procedimientos y prácticas para la relación de las distintas instancias de la administración pública con las OSC y sus actividades

58 La nueva fisonomía del voluntariado: Actores, Prácticas y Desafíos”, Resultados del Primer Catastro Nacional de Voluntariado, noviembre 2009 (Mi-

## Financiamiento

En el año 2014 se estimó que el 70% de las OSC chilenas recibían financiamiento originado en el Estado, 20% en la cooperación internacional y 10% en la empresa privada.<sup>59</sup>

Las fuentes principales de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, actualmente en Chile se constituyen a través de transferencias directas gubernamentales y franquicias tributarias. Las condiciones de este tipo de financiamiento, en especial por la vía de subvenciones, han limitado a las OSC a trabajar dentro de marcos predefinidos, tanto en materia de las metodologías concretas, como en –lo que es más grave– limitando muchas veces la acción estratégica del quehacer encomendado. Sin contar las obligaciones y exigencias administrativas y contractuales ineludibles que recargan el vínculo de las OSC con la administración pública. El Estado transfiere para tareas que él encomienda. Lo que falta es financiamiento que permita desarrollar otros objetivos propios del desarrollo de las OSC y de su actoría e incidencia político-social. Existen otro tipo de transferencias dirigidas al hacer propio de las OSC, que no limitan de manera evidente su quehacer. Sin embargo estas transferencias directas para fines propios no están siendo asignadas según criterios públicamente deliberados y normas de transparencia y amplio acceso para las organizaciones.

La vinculación de las OSC con el aparato estatal se ha ampliado y se ha generado una relación sostenida entre ambos. Así, el Estado dejó de ser un simple donante y pasó a ser un contratante de los servicios que las OSC ofrecen en una suerte de externalización de la labor del Estado. Sin embargo, esta forma de relación ha generado consecuencias negativas, principalmente relacionadas con la cooptación de estas organizaciones por parte del Estado, transformando a muchas OSC en importantes prestadoras de servicios y ejecutoras de programas públicos. Este fenómeno, que a primera vista se considera como un estímulo para la promoción de organizaciones, ha dañado la naturaleza y los fines propios de estas. La inexistencia de otras fuentes de financiamiento ha profundizado este fenómeno, generando una suerte de captura por parte del Estado de dichas organizaciones, las que han perdido autonomía y relevancia como actor social.<sup>60</sup>

Desde otra perspectiva, la Ley 20.500 –desde su publicación hasta la fecha– no contempla una glosa presupuestaria que financie al menos los cuatro mecanismos, que la normativa establece como obligación a los órganos de administración del Estado, para realizar una gestión pública participativa.<sup>61</sup> Lo anterior, atenta significativamente a la efectividad y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, haciendo muy difícil para la mayoría de los servicios públicos, cumplir a cabalidad con las exigencias de la propia ley. Asimismo, genera el mismo efecto para la sociedad civil, no permitiendo hacer más eficaz su aporte en las instancias de participación. Por ello es indispensable que los distintos mecanismos de participación ciudadana cuenten con una glosa en el presupuesto de cada órgano del Estado que garantice su operatividad real.

En el caso específico del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público (FOIP), creado por la Ley 20.500, no ha cumplido con las expectativas que en él se depositaron en términos de sus objetivos, presupuesto y forma de gestión. En relación a su presupuesto histórico, este prácticamente no ha crecido y ha sido insuficiente para el universo de organizaciones al cual está dirigido.<sup>62</sup>

---

nisterio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales - DOS

59 Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2014, Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. 2014. Disponible en; <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/10/Estudio-Mecanismo-Financiamiento.pdf>

60 Díaz de Valdés, Luz María; 2016. Trayectorias en cambio: un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil. Santiago, disponible en <http://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/trayectorias-en-cambio-un-recorrido-por-la-historia-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil/>

61 Acceso a información relevante, consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas y consejos de sociedad civil.

62 Al revisar la evaluación del Programa de Participación Ciudadana realizada por encargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), que incluía el FOIP, en 2007, se puede constatar que la precaria situación de este Fondo no ha variado mayormente un decenio después. La autonomía consagrada por la ley permitió elegir a los integrantes de los Consejos del FOIP y aseguró su financiamiento dentro de la Ley de Presupuesto, pero no incrementó sus recursos, ni varió sus modalidades y por consiguiente no amplió su impacto. DIPRES: Informe Final de Evaluación. Programa Participación Ciudadana. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago: DIPRES, junio 2007. [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-141092\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-141092_informe_final.pdf)

Finalmente, la omisión de financiamiento hacia las necesidades institucionales de organizaciones de la sociedad civil, no ha contribuido a que desarrollen efectivamente las potencialidades ciudadanas de manera sustentable.

### **Políticas públicas de fomento y fortalecimiento de las OSC**

Los esfuerzos conducentes al fortalecimiento y promoción de las organizaciones sociales han tenido avances pero insuficientes, especialmente en el tema de voluntariado. Actualmente no existe una política pública que lo fomente, difunda y fortalezca esta temática.

Insuficientes espacios de formación y aprendizaje social de carácter permanente e innovador, para miembros de las OSC y sus asociaciones, especialmente a nivel comunitario, que propicien desarrollo de competencias y habilidades de distinto orden y niveles.

Bajo incentivo para la construcción de redes y vinculados para la incidencia política en los espacios de decisión y de colaboración entre las OSC, el sector público y privado, incluyendo las universidades.

Los fondos concursables disponibles para la sociedad civil, en general han evidenciado un sinnúmero de problemas, delineando una experiencia negativa respecto a las organizaciones de la sociedad civil en cuestiones tales como, lógica de proyectos cortos lo que implica que la ejecución efectiva de los proyectos sea muy acotada (4 -6 meses promedio), rigidez de objetivos, uso de lenguaje experto en las bases de licitación, alto nivel de requisitos para las postulaciones, demora en la entrega de recursos, complejidad en las rendiciones, etc. Del mismo modo el FOIP mantiene las mismas características estructurales de cualquier fondo concursable señalado en el párrafo anterior. Siendo este el único instrumento de fortalecimiento de las organizaciones, se observa que el aporte que realiza en este ámbito, es acotado y de bajo impacto.

“Hay autoridades que actúan como patrón de fundo. No escuchan a la ciudadanía organizada. No quieren compartir el poder. No creen en la ciudadanía y participación ciudadana”.

Grupo II, Encuentro Diálogo Participativo<sup>63</sup>

“La sociedad civil debe participar en la elaboración de los presupuestos participativos”.  
“Financiamiento otorgado por el fondo de fortalecimiento y financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil NO debe ser concursable, debe ser entregado a las organizaciones que cumplan ciertas condiciones”.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano<sup>64</sup>

Las dificultades de financiamiento sumado a los demás obstáculos en la relación con el Estado y han contribuido a una sensación de frustración y desmotivación que hace urgente realizar cambios. Para ello es importante considerar que el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil se logra con financiamiento, pero también con asesoría y capacitación.

“Que el Estado entregue financiamiento para el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la capacitación, sobre todo a los jóvenes y que estos recursos sean parte de un programa de inversión en las organizaciones de la sociedad civil y no solo proyectos.”

Asociación de Consumidores y Usuarios de Rancagua<sup>65</sup>

63 Diálogo participativo con Consejeros de Sociedad civil, Santiago, diciembre de 2016

64 Audiencia Pública, Santiago, septiembre 2016

65 Audiencia Pública, Rancagua, agosto 2016



## IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

El Consejo, junto con levantar el estado de la participación en Chile, elaboró una serie de propuestas para avanzar en la materia. En primer término se proponen un conjunto de reformas legales y constitucionales necesarias para ejercer el derecho a la participación. Luego se proponen estándares de participación ciudadana, que permitan evaluar los avances que se logren en la materia.

En la primera parte se presenta la propuesta de cómo incorporar en el nuevo texto constitucional la garantía del derecho a la participación, así como mecanismos de democracia participativa. En la segunda parte se incorporan las propuestas de reforma a la ley 20.500 y otros cuerpos legales relacionados con la participación ciudadana en la gestión pública y el fortalecimiento de la sociedad civil.

1. Propuestas de marco constitucional para el derecho a la participación y mecanismos de democracia directa.<sup>66</sup>

### **Incorporación de la participación como derecho humano exigible**

Existen numerosos tratados ratificados por nuestro país en los que se establece el derecho a la participación de la ciudadanía. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 21 el derecho del pueblo a participar en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o a través de representantes escogidos por ellos libremente. Lo mismo está consagrado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el Pacto de San José, artículo 23.

Junto con todo ello, la Carta Democrática Interamericana es una herramienta específica de protección y defensa de la democracia, que establece esencialmente un sistema de democracia representativa, como el propio de las naciones adscritas, señalando que éste se profundiza a través de la participación permanente de la ciudadanía, para lo que además deben fomentarse diversas formas en que ésta se ejerza, siendo un derecho y responsabilidad de los ciudadanos.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, por su parte, establece en su art. 10º, inciso a, que “los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere”. Además, reconoce en sus artículos 3º, 4º y 5º, que la participación ciudadana es consustancial a la democracia, al reforzar la posición activa de los/as ciudadanos/as como miembros de sus comunidades, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida, el respeto a la diversidad social y cultural, el abordaje de conflictos sociales y la toma de acuerdos, así como el aumento en la legitimidad de las instituciones y la efectividad de las decisiones.

Al día de hoy, entre los derechos fundamentales consagrados por la Constitución de nuestro país, no es posible encontrar directamente el derecho a la “participación ciudadana”, por lo que una primera cuestión que este Consejo considera necesaria en este sentido, es que en el catálogo de derechos fundamentales de la nueva constitución, se incorpore este derecho.

En relación con lo anterior, actualmente, nuestro país posee una débil protección para el derecho a la participación ciudadana en la gestión y creación de políticas públicas. Esto, como ya se señaló, se puede constatar en la falta de preponderancia que se entrega a ella en nuestra Carta Fundamental, espacio en el que no aparece consagrada como derecho fundamental, ni se protege a través de una acción de tutela constitucional.

Pese a ello, el fomento y mejora de los mecanismos de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos

<sup>66</sup> El Consejo mediante una carta a S.E. la Presidenta de la República ha hecho llevar su opinión relativa a que el derecho a la participación ciudadana debe estar consagrado en la nueva constitución así como algunos mecanismos de democracia directa. A continuación incorporamos el contenido de dicha carta.

se ha vuelto cada vez más necesario, en tanto no sólo somos parte de un sistema internacional que pretende asegurar espacios de participación de la ciudadanía, sino que además nuestra legislación interna ha ido adoptando mecanismos participativos en numerosas instancias de creación de normas o proyectos.

Con este vuelco hacia la generación de un sistema que contemple también elementos de democracia participativa, que pueda complementar nuestro sistema de democracia representativa, la necesidad de proteger a través de una acción constitucional los espacios de participación ciudadana se vuelve necesaria. Así entonces, es de la opinión de este Consejo que en la nueva Constitución, junto con la consagración del derecho a la participación ciudadana, debe este derecho ser posible de defender y reclamar mediante una acción constitucional del tipo de la acción de protección o cualquiera que la suceda.

Consideramos necesario incorporar las modificaciones que correspondan para fortalecer y ampliar el alcance de la implementación de plebiscitos nacionales para que la ciudadanía se pronuncie sobre materias de alta relevancia nacional.

Asimismo, en la consagración del derecho de petición debe hacerse una mención expresa a la obligación de la autoridad a la que se formula la petición, de dar respuesta fundada a la misma, en las condiciones y plazos que la ley establezca para ello.

### **Fortalecimiento de la participación a través de la incorporación de nuevos mecanismos democráticos.**

El sistema democrático nacional, propiciado por la Constitución de 1980, es un sistema esencialmente representativo, al que se integran solamente algunos elementos de democracia directa, como son los plebiscitos. Dentro de la misma constitución, encontramos el artículo 5, que en su inciso primero señala lo siguiente:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

Con ello, se establece en Chile un método de democracia representativa, toda vez que la participación del pueblo se materializa en la posibilidad de elegir a representantes de forma periódica, para ejercer la soberanía, lo que se puede encontrar también en el artículo 13, que establece otros derechos políticos para los ciudadanos, como el de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.

Es de la opinión de este Consejo, que para dar una mayor y mejor cabida a la ciudadanía en los asuntos públicos, y como una manera de mejorar la democracia y superar ciertas barreras autoritarias que la Constitución de 1980 mantiene, es necesario al menos integrar nuevas formas de ejercicio de la democracia directa, así como elementos de democracia participativa o deliberativa. Con ello se tenderá también a enfrentar, para resolver, algunos de los elementos que están tras el progresivo y alarmante descrédito de las instituciones y prácticas representativas y el alejamiento popular de los procesos electorales.

De acuerdo a lo anterior hacemos las siguientes propuestas:

- a) El reconocimiento a la participación como medio de ejercicio de la soberanía, debería estar incluido en el artículo que haga mención al concepto de soberanía, de manera de que la democracia representativa sea complementada tanto por mecanismos de democracia directa, como por mecanismos de democracia participativa, las que deberán ser necesariamente reguladas por ley.
- b) En esta línea, una nueva constitución que fortalezca la democracia debiera al menos considerar los mecanismos de:
  - Iniciativa Popular de ley: La iniciativa popular de ley debería permitir a los ciudadanos, mediando un determinado número de firmas, ingresar al congreso para discusión un proyecto de ley.
  - Referéndum revocatorio de proyecto de ley: entendido como la posibilidad de los ciudadanos de llamar a una votación para vetar la tramitación o dictación de una ley, cuestión que al igual que en la

iniciativa popular de ley, debe cumplir con un procedimiento establecido, número de adherentes y quórum de votación.

- Voto programático; entendido como la obligación de los candidatos a manifestar las materias que impulsarán en el desempeño de su cargo y en el marco de sus competencias en caso de resultar electos.
  - Referéndum revocatorio de mandato; un proceso que permita a los ciudadanos revocar el mandato a determinadas autoridades electas y llamar a nuevas elecciones, siempre que se logre un quórum mínimo de convocantes. Este tipo de referéndum debería estar presente tanto a todo nivel, tanto central, como local.
- c) Debemos poner atención además a que el procedimiento que se diseñe para lo anteriormente planteado, no traiga aparejados requisitos que en la práctica impidan su real ejercicio y que, en el caso de la iniciativa popular de ley, la tramitación del proyecto no quede rezagado por las urgencias que pueda imponer el ejecutivo.
- d) Es la visión del Consejo que, además de lo anterior, la participación ciudadana en la gestión pública debería encontrarse entre los principios fundamentales del Estado de Chile y por lo tanto reconocerse el derecho de los ciudadanos a participar de la gestión pública y asuntos de interés público, siendo deber del Estado de facilitar los medios para que dicha participación sea posible, de manera comprensiva, abierta e inclusiva. Esta mención debería incluirse dentro de las bases de la institucionalidad y en especial en relación con el diseño, implementación y evaluación de políticas, programas o estrategias a seguir.

### **Definición de ciudadano.**

Consideramos que la manera en que la actual constitución define al ciudadano, mayor de edad y no afecto a pena aflictiva, puede ser útil para efectos meramente electorales pero resulta perjudicial para una conceptualización inclusiva de la sociedad y por lo tanto atenta contra la idea de democracia y en especial contra su variable participativa, que inevitablemente debe reconocer a priori a todos los miembros de la sociedad como personas capaces de participar de las deliberaciones.

Por lo mismo, este Consejo solicita se tenga en cuenta en la elaboración de una nueva constitución, el reconocimiento de todas las personas que habitan en Chile como ciudadanos de su Estado para todos los efectos, y que luego la distinción para efectos electorales se haga en una mención aparte y con otra denominación.

## **Modificaciones a la ley 20.500 y demás cuerpos legales**

Se expone a continuación la opinión del Consejo sobre las modificaciones a la ley 20.500 y otros cuerpos legales relacionados con la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil. Pretende servir de base para un anteproyecto de ley.<sup>67</sup> Para una mejor revisión se han numerado en forma correlativa todas las propuestas de modificaciones.

### **Fundamentos**

La reforma de la ley 20.500 que se propone se basa en los siguientes fundamentos.

- La participación ciudadana es un derecho humano que debe ser garantizado constitucionalmente. Chile lo ha ratificado en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos.

---

67 El texto representa un avance en términos de redacción, partiendo desde el documento "Propuestas Prioritarias", que fuera sancionado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil en 2016. Sin embargo, no pretende en sí mismo ser un anteproyecto de ley, entendiendo que ello requiere de la labor de los organismos del Estado especializados en la materia. Asimismo, se han incluido algunas propuestas agrupadas bajo el título "otras propuestas", las que también requieren de la labor de juristas, a fin de concordarlas con la normativa vigente.

- Esto exige dotar a nuestra democracia de nuevos y mejores mecanismos para incrementar el rol público de la sociedad civil chilena.
- El marco orientador de este cuerpo legal es la democracia participativa, tal como lo establece la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública.
- Es deber del Estado fomentar y garantizar la participación ciudadana y la asociatividad. Pero ello debe hacerse considerando el principio del respeto a la autonomía de la sociedad civil.

### **Título I: de los principios y definiciones<sup>68</sup>**

1. El derecho a la participación ciudadana y la libertad de asociación, reconocidas por el Estado como derechos fundamentales, se ejercerán conforme a lo establecido por la presente ley.
2. El Estado tiene el deber de permitir, asegurar, garantizar y fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y la asociatividad, así como desarrollar políticas en favor del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
3. Las disposiciones de esta ley, así como cualquier otra referida a la participación ciudadana, se regirán por los principios de universalidad, reciprocidad, voluntariedad, no discriminación, afirmación positiva, pluralismo, transparencia, igualdad, y adecuación tecnológica.
4. Para efectos de esta ley, se entenderá por:
  - a) **Participación Ciudadana en la gestión pública:** Proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran así como los de las comunidades, pueblos indígenas y afro descendientes
  - b) **Sociedad Civil:** individuos que forman parte de la colectividad que participan con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público o de otros intereses particulares o generales y que no pertenecen a la actividad económica lucrativa o a la estructura del Estado.
  - c) **Organizaciones de la sociedad civil:** Aquellas que se constituyen para incidir ya sea en lo público o en ámbitos particulares referidos a sus intereses desde fuera de la actividad del Estado y de la actividad económica lucrativa.
  - d) **Organizaciones de interés público de la sociedad civil:** Personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, derechos humanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, entre ellas las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro respectivo.
  - e) **Voluntariado:** Conjunto de actividades de interés público no remuneradas y para el bien de terceros, llevadas a cabo en forma libre, sistemática y regular, dentro de alguna organización de la sociedad civil.
  - f) **Asociatividad:** Mecanismo a través del cual se ejerce el derecho humano a la asociación por parte de las personas, en todos los ámbitos del quehacer de la sociedad, promoviendo la participación ciudadana y la integración de la sociedad civil en la acción social.

<sup>68</sup> Se incorpora un nuevo título a la ley 20.500 que contiene las definiciones y principios que deben guiar la participación ciudadana en la gestión pública.

## Título II. Creación de una institucionalidad de participación <sup>69</sup>

5. Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y presencia regional. El Consejo tendrá representación regional, mediante el establecimiento de Consejos Regionales de Participación Ciudadana.
6. El objeto del Consejo será la promoción y el fortalecimiento de la asociatividad y la participación ciudadana en la gestión pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas de participación ciudadana y garantizar el derecho a la asociatividad y a la participación ciudadana en la gestión pública. Contará con las siguientes funciones y atribuciones:
  - a) Fiscalizar la adecuada implementación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por ley a todos los órganos de administración del estado considerados en el Título IV de la ley de bases.
  - b) Resolver los reclamos por denegación del derecho de asociación y de participación ciudadana en la gestión pública.
  - c) Dictar normas, instrucciones y resoluciones para garantizar el derecho a la asociación y a la participación ciudadana en la gestión pública y sancionar su incumplimiento según gradación establecida en la ley correspondiente.
  - d) Entregar un informe anual respecto a la implementación de los mecanismos de participación con recomendaciones para su mejora. Para ello creará indicadores acorde a los estándares internacionales.
  - e) Promover la participación ciudadana y la asociatividad.
  - f) Diseñar e implementar programas permanentes de capacitación y asistencia técnica para organizaciones de la sociedad civil.
  - g) Crear y coordinar un sistema integral de participación ciudadana del que formarán parte todos los Consejos de Sociedad Civil creados al alero de la Ley N° 20.500.
7. De la conformación del Consejo: El Consejo Nacional de Participación Ciudadana debe ser de conformación mixta con representantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes elegidos por la Cámara de Diputados. La mayoría de sus integrantes serán representantes de la sociedad civil de entre los cuales se elegirá a su presidente. En su conformación se respetarán criterios de equidad de género y representación de regiones, y su elección se realizará conforme a lo que indique la Ley.
8. De la Subsecretaría de participación ciudadana. (Modifica Decreto ley del MSGG)
  - a) Créase la Subsecretaría de Participación Ciudadana que tendrá por finalidad implementar el plan y la política nacional de participación ciudadana y fomento de la asociatividad que garantice el derecho a la participación de las personas y organizaciones sociales en la gestión pública.
  - b) Será la entidad en el gobierno responsable de coordinar y asesorar las acciones y los planes de incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública de todos los ministerios y servicios para asegurar el adecuado cumplimiento del plan y la política nacional de participación ciudadana
  - c) Entre sus funciones estarán las de:

<sup>69</sup> Incorpora un nuevo título referido al Consejo.

- i. Asesorar al Presidente de la República en materia de participación ciudadana y fomento de la asociatividad.
- ii. Proponer al Ministro de la Secretaría General de Gobierno el diseño y elaboración de políticas, planes, programas y estudios referidos a la promoción y protección del derecho a la asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública y colaborar en el fomento y desarrollo de dichas políticas, planes, programas y estudios.
- iii. Elaborar las normas y dictar reglamentos que incorporen en la administración pública las instrucciones del Consejo
- iv. Prestar asesoría técnica a las unidades de participación de Ministerios y servicios.
- v. Diseñar, fomentar y coordinar programas de capacitación y promoción de la asociatividad y la participación ciudadana en la gestión pública para funcionarios de la Administración del Estado.
- vi. Controlar el cumplimiento de las políticas, planes y programas de las unidades dependientes y evaluar sus resultados.
- vii. Realizar la cuenta pública anual del gobierno en materia de participación ciudadana.
- viii. Realizar los estudios necesarios para adecuar la acción del estado en materia de participación.
- ix. Proponer al Presidente(a) de la República las medidas para la incorporación de las recomendaciones del Consejo nacional de participación.

d) Su dependencia administrativa será del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

e) Reunirá en su interior a los organismos actualmente existentes (DOS y Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, ambas en una nueva definición)

### **Título III. Participación ciudadana en la gestión pública.<sup>70</sup>**

9. Los Consejos de la Sociedad Civil son órganos de participación ciudadana en la gestión de los órganos de la Administración del Estado y forman parte de su estructura organizacional.
10. Estos Consejos serán entidades de coordinación y articulación de los mecanismos participativos en la gestión de los órganos de administración del Estado. Podrán tener el carácter de: instancia consultiva, incidente, deliberativa y/o vinculante, según la materia de que se trate. Sus integrantes serán elegidos por organizaciones de la sociedad civil registradas para tal efecto.
11. Se dictará un Reglamento de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, a contar del plazo de un año desde la entrada en vigencia de la ley, que regirá para los órganos de Administración del Estado que ella señale, con inclusión de las municipalidades y los gobiernos regionales.
12. En dicho Reglamento se normarán los mecanismos de información relevante, rendición de cuentas, consulta, presupuestos participativos y participación ciudadana en determinación de prioridades de políticas y programas públicos. Para hacer efectiva la participación, el reglamento contemplará el procedimiento de participación formal en los procesos de formación de los mensajes de ley y de los textos reglamentarios.
13. En cuanto a las cuentas públicas participativas, el texto del informe debe considerar las siguientes materias:
  - El balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera
  - Las acciones realizadas para el cumplimiento de los planes de desarrollo
  - Las inversiones efectuadas; los convenios celebrados con otras instituciones, públicas o privadas; las modificaciones efectuadas al patrimonio.

<sup>70</sup> Modifica Título IV de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado

- Un resumen de las observaciones más relevantes efectuadas por la Contraloría General de la República
- Todo hecho relevante que deba ser conocido por la comunidad.

El proceso de cuenta pública participativa deberá asegurar la entrega previa y oportuna del informe y considerar el espacio para la deliberación ciudadana, en forma presencial y virtual y la respuesta de la autoridad a los comentarios y críticas que surjan en el proceso. Además el texto de la cuenta deberá incluir la opinión del Consejo de la Sociedad civil sobre ella.

14. En lo relativo al mecanismo de consulta ciudadana, se consideran los diálogos participativos, cabildos y consultas virtuales. Las formas y plazos para llevar a cabo las audiencias y comunicaciones serán materia del Reglamento.
15. Las organizaciones territoriales y funcionales de una unidad vecinal o varias de ellas podrán convocar a autoridades y funcionarios de municipios y servicios públicos a Audiencias Públicas en sus propios territorios, que faciliten la interlocución entre las organizaciones y el Estado respecto de problemas específicos o proyectos. El reglamento regulará las condiciones de estas audiencias en los diversos niveles. En todos los casos, se levantará un acta de las Audiencias, las que serán suscritas por los participantes y darán cuenta de los acuerdos a los que se haya llegado, los que serán vinculantes para la autoridad.
16. Corresponderá a los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), en acuerdo con la autoridad respectiva, programar el funcionamiento de los mecanismos establecidos, así como cautelar que se realicen de acuerdo al reglamento de participación ciudadana y otras normas relacionadas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las resoluciones del Consejo para la Transparencia y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
17. Los órganos de la Administración del Estado objeto del Título IV de la Ley de Bases, dispondrán de un ítem para el financiamiento de los mecanismos de participación definidos por la ley y su reglamento.
18. La participación ciudadana consultiva, deliberativa, incidente y/o vinculante, se incorporará en las instituciones públicas que se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y que la ley señale, mediante modificaciones a las leyes que las regulan y dictación del reglamento respectivo.
19. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este título serán sancionadas como grave falta administrativa.

#### **Título IV: Participación ciudadana en gobiernos regionales**

20. Los Gobiernos Regionales no estarán exceptuados de las obligaciones contenidas en el Título IV de la ley de Bases de Administración del Estado, referido a la participación ciudadana en la gestión pública.
21. La Ley de Gobiernos Regionales regulará la disposición de un porcentaje de los Fondos Regionales de Inversión Local para decisión ciudadana, de acuerdo al procedimiento que se establezca a través de un reglamento.
22. Los proyectos regionales que beneficien a comunas específicas deberán contar con un informe con la opinión del respectivo Cosoc regional y comunal, la que debe ser considerada a la hora de tomar la decisión por el CORE, el que también deberá fundamentar una decisión en contrario.

## **Título V. Participación ciudadana en las municipalidades.<sup>71</sup>**

23. El Consejo de la Sociedad Civil (COSOC comunal) es un órgano de participación de la sociedad civil en la gestión municipal y forman parte de su estructura interna.
24. El COSOC comunal tendrá funciones de control social, participación en todo el proceso de construcción de la política pública municipal e incorporación de observaciones al PLADECO, Plan Regulador, PADEM, plan de Salud y Presupuesto, propondrá mecanismos y modalidades de consulta y participación, entre otras.
25. El Concejo Municipal deberá, cuando corresponda, considerar los informes del COSOC y justificar sus decisiones en los casos que no siga sus recomendaciones.
26. El COSOC rendirá cuenta pública anual ante la ciudadanía.
27. El presidente del COSOC será elegido entre sus propios consejeros y tendrá derecho a participar en el Concejo Municipal con derecho a voz.
28. El Alcalde formará parte del COSOC, con derecho a voz. Deberán asistir a sus sesiones ordinarias y extraordinarias el Administrador Municipal, el Contralor Municipal, el SECPLA y el Asesor Jurídico, en calidad de asesores.
29. Los municipios tendrán la obligación de normar, en una ordenanza municipal, una modalidad de organización territorial de los procesos de participación ciudadana en todos sus instrumentos de planificación comunal (PLADECO, Plan Regulador, PADEM, Plan de Salud, Presupuesto, entre otros). Para estos efectos se considerará como unidad territorial a la Unidad Vecinal o a una agrupación colindante de ellas. En cualquier caso, la modalidad de organización territorial de la participación deberá considerar las características propias de cada comuna y propiciar la participación de los ciudadanos en sus propios territorios.
30. Las Municipalidades deberán considerar en su presupuesto los ítems necesarios para el financiamiento de los mecanismos de participación, incluido el COSOC, la asistencia técnica necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones y la rendición de cuentas de los consejeros hacia sus organizaciones de base. Entre los ítems necesarios deberá considerarse los gastos necesarios en que incurran los consejeros para cumplir con su función.
31. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en título IV de la Ley Municipalidades, será sancionado como grave falta administrativa.
32. Será requisito para postular a ser electo como integrante del COSOC ser miembro de una organización cuya directiva haya sido calificada por el Tribunal Electoral Regional, esté inscrita en el registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro y hacer entrega de la última memoria y balance de la organización.
33. Las elecciones de integrantes de los COSOC se realizarán simultáneamente a nivel nacional.
34. Se deberá hacer efectivo el aporte fiscal al Fondo de Desarrollo Vecinal de las Municipalidades y hacer obligatorio su uso por parte de estas.
35. Se rebajará al 5% de votantes efectivos en la última elección, las firmas requeridas para la convocatoria de los plebiscitos comunales de origen ciudadano.
36. Será compatible la realización de plebiscitos comunales con las elecciones municipales.

---

<sup>71</sup> Modifica Título IV de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.



## **Título VI. Del voluntariado<sup>72</sup>**

37. Se considerará como organizaciones de voluntariado a todas aquellas organizaciones de interés público que incorporen de manera regular a voluntarios, para el logro de sus objetivos. Se considerarán voluntarios a aquellas personas que de manera voluntaria, gratuita, periódica y continua en un espacio de tiempo, presen servicios a una organización de interés público.
38. Las organizaciones que incorporen voluntarios a sus labores, deberán celebrar con ellos un convenio por escrito que dé cuenta del compromiso y al menos de:
- a) El conjunto de derechos y deberes que corresponden a ambas partes, que habrá de respetar lo dispuesto en la presente ley;
  - b) El contenido de las funciones, actividades y tiempo de dedicación que se compromete a realizar el voluntario;
  - c) El proceso de formación que se requiera para el cumplimiento de sus funciones, en su caso; y
  - d) La duración del compromiso y las causas y formas de desvinculación por ambas partes.

Los voluntarios y voluntarias, deberán contar con seguros que cubran los riesgos que se originen con ocasión de sus labores, que será provisto por parte del Estado.

39. Se creará el Observatorio de Voluntariado dependiente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana que será una estructura informativa, consultiva y evaluativa a la vez que:
- a) Permitirá informar a los diversos actores del voluntariado sobre las características de su quehacer en todos sus niveles, a través de informes periódicos.
  - b) Consultará constantemente a los actores del voluntariado sobre la calidad del funcionamiento, implementación, resultados e impacto de sus intervenciones.
  - c) Desarrollará herramientas evaluativas para indagar niveles de satisfacción de los habitantes del territorio o beneficiarios de las actividades del voluntariado.
40. Existirá en las organizaciones de la sociedad civil un voluntariado en temas de prevención y gestión de riesgos, emergencias y catástrofes que será regulado, y capacitado por los organismos del Estado a cargo de la gestión de desastres.
41. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana, dictará, en el plazo de un año desde la dictación de esta ley, un reglamento que regule de manera específica aquellas cuestiones relativas con el voluntariado, de acuerdo a las normas precedentes.

## **Título VII. Sobre el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro y del Catastro de Organizaciones de Interés Público.<sup>73</sup>**

42. El Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro deberá incluir todo tipo de organizaciones, incluyendo sin limitación a las organizaciones indígenas, estudiantiles, gremiales, de consumidores, deportivas, sindicales, religiosas y educacionales.

<sup>72</sup> Modifica Título II párrafo 2° Ley N°20.500

<sup>73</sup> Modifica Título I, Párrafo 2° y Título II, Párrafo 1° y Título III de la ley 20.500

43. Se modernizará el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro, ampliando los campos de información de las organizaciones y simplificar las solicitudes de información de parte de organismos públicos y para su transparencia. El Servicio de Registro Civil debería actualizar periódicamente el Registro Nacional de Personas Jurídicas indicando las organizaciones que han perdido su Personalidad Jurídica debido a que no han renovado su vigencia por 5 años seguidos.
44. Para el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley, toda entrega de memorias, balances o estados de cuentas debe efectuarse de manera digital en el Registro Civil, lo que será obligatorio para las organizaciones de interés público. Para ambos casos, en el certificado de vigencia debe indicar la fecha de la presentación de la última memoria, balance o estado de cuentas.
45. Para los efectos del fondo de fortalecimiento, no serán consideradas organizaciones de interés público los sindicatos; las asociaciones gremiales; las instituciones religiosas o dedicadas a la difusión de credos, cultos, prácticas y visiones religiosas y confesionales; las organizaciones partidarias y similares, inclusive sus fundaciones; las entidades de beneficio mutuo destinadas a proporcionar bienes o servicios a un círculo restringido de asociados o socios; las instituciones hospitalarias privadas no gratuitas y sus sostenedores; las escuelas privadas dedicadas a la enseñanza formal no gratuita y sus sostenedores; las organizaciones privadas sin fines de lucro conformadas por organismos públicos; las cooperativas de cualquier tipo o género; y cualquier otra organización que busque exclusivamente su interés propio o el de sus miembros o asociados.
46. Las organizaciones constituidas conforme a la ley 19.418 no se entenderán de manera automática de interés público y podrán solicitar voluntariamente su inclusión en el Catastro si así lo requieren.
47. El Catastro de Organizaciones de Interés Público estará incorporado en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de Lucro a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.
48. En el Registro se inscribirán los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de:
  - a) Las asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil.
  - b) Las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales constituidas conforme a la ley N° 19.418.
  - c) Las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales que determine el reglamento, tales como universitarias, indígenas, gremiales, deportivas, sindicales y religiosas.
49. El Registro diferenciará las organizaciones inscritas de acuerdo a su naturaleza, atendiendo especialmente al marco normativo que las regule.
50. Respecto a las organizaciones de interés público registrará, asimismo, las memorias y balances o estados de cuenta.
51. Los tribunales de justicia deberán remitir al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro las sentencias ejecutoriadas que disuelvan las asociaciones en conformidad con el artículo 559 del Código Civil. Los Tribunales Electorales Regionales deberán enviar al Servicio de Registro Civil e Identificación, las sentencias que califiquen las elecciones de las Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.
52. Tanto los registros como los documentos adjuntos deberán ser de consulta pública en la página institucional del Servicio de Registro Civil e Identificación.
53. El Consejo Nacional calificará a las Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro como Organiza-

ciones de Interés Público y entregará una certificación que deberá inscribirse en el Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro.

54. Se sustituirá el TÍTULO III “Del Fondo de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil” por el de “Del fortalecimiento y financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil”.
55. En este título se incluirán mecanismos destinados a garantizar los siguientes principios aplicables a la relación entre Estado y Sociedad Civil: proporcionalidad de los aportes, transparencia y fomento de buenas prácticas, sustentabilidad financiera de las organizaciones, articulación entre los fondos públicos destinados a las organizaciones, participación de la sociedad civil en las decisiones de asignación de fondos para organizaciones, reducción de la proporción de asignaciones directas e incremento de la equidad de acceso. Una propuesta más específica será resultado de un Informe que elaborará el Consejo Nacional de Participación con la colaboración de la Dirección de Presupuesto.
56. El Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público incrementará sus recursos en base a un criterio de proporcionalidad del presupuesto público, se vinculará con otros fondos públicos destinados a la sociedad civil y modificará sus procedimientos administrativos con el fin de poder realizar programas multianuales, implementar ventanilla abierta y favorecer la sostenibilidad de las Organizaciones de Interés Público.
57. Se incorporará en el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público un apartado exclusivo para programas de capacitación y asistencia técnica para las organizaciones de la sociedad civil, los que formarán parte de planes regionales de capacitación.
58. El Fondo de Fortalecimiento de organizaciones de interés público mantendrá su estructura y pasará a depender del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

### **Otras propuestas**

59. Para que la organización y participación ciudadana a nivel local sea efectiva es esencial una reforma de fondo a la ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y organizaciones funcionales, que dote a las organizaciones vecinales y sus uniones comunales de una capacidad de funcionamiento e incidencia que le permita participar en los asuntos públicos del territorio. Algunos aspectos a considerar entre otros:
  - Establecer una Junta de Vecinos por Unidad Vecinal en todas las comunas del país.
  - Establecer un mecanismo de sanción para el incumplimiento de los alcaldes de proporcionar lugares físicos para el funcionamiento de las Juntas de Vecinos. (Art. 28 Ley 19.418)
  - Realizar las elecciones de las Juntas de Vecinos en forma simultánea en todo el país, lo que permite que las Organizaciones no queden acéfalas, que haya un mayor conocimiento de la ciudadanía, y que aumente la vinculación entre las organizaciones.
  - Eliminar el Reglamento de federaciones y confederaciones de la Ley 19.418.
  - Para facilitar la realización de sesiones de las Juntas de Vecinos se establecerá una segunda citación rebajando el quórum a los presentes.
60. Incorporar la participación ciudadana en la creación y modificación de normas administrativas en línea con la creación de un procedimiento de evaluación de impacto regulatorio, de acuerdo a lo propuesto por la OCDE.
61. Modificar el inciso 1 del art. 10 de la ley 19.593 de los Tribunales Electorales regionales, que exige la calificación de las elecciones de las organizaciones para poder participar en la elección de los Consejos de la sociedad civil en el siguiente sentido de que, corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:

*1°. Calificar las elecciones de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que tengan el carácter de interés público.*

*Con este objeto, dichas organizaciones deberán comunicar al Tribunal respectivo la realización de toda elección que tenga lugar en ella, dentro de quinto día de efectuada. La contravención a esta obligación, hará aplicable lo dispuesto en el inciso tercero del art. 23. El Tribunal deberá fallar dentro de 30 días y, en caso de no aprobar el proceso realizado deberá pronunciarse expresamente respecto a las facultades transitorias de administración de la organización.*

62. Impulsar y aprobar la Ley Única de Donaciones<sup>74</sup> eliminando discriminaciones inconstitucionales en el actual sistema de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, con las siguientes consideraciones:
- a) Señalar expresamente que la promoción y defensa de los derechos humanos y todo asunto de interés público puede acogerse a las franquicias de dicha ley.
  - b) Debe establecerse un fondo redistributivo para toda donación, sea cual sea su monto.
  - c) Los límites para donar deben ser los mismos para personas y empresas.
  - d) El consejo que apruebe las organizaciones y proyectos que se acojan a este beneficio debe ser autónomo.
  - e) Toda organización que se acoja a este sistema debe cumplir estándares mínimos de transparencia.
63. Serán de competencia de los Juzgados de Policía Local correspondientes al domicilio legal de la organización y se sujetarán a un procedimiento simplificado, aquellas contiendas no contempladas entre las que deban resolver los Tribunales Electorales Regionales, que se promuevan entre los socios de organizaciones sin fines de lucro, relativas a la administración de la respectiva organización, para lo cual estos tribunales estarán investidos de todas las facultades necesarias a fin de resolver tales controversias. La denuncia deberá presentarse por escrito y no requerirá patrocinio de abogado habilitado. Las partes podrán comparecer personalmente, sin intervención de letrado. Estas actuaciones no tendrán ningún costo para las partes. En el ejercicio de estas facultades, el juez podrá, a petición de cualquier socio:
- a) Declarar la nulidad de los acuerdos adoptados por la asamblea o directorio con infracción de las normas legales y estatutarias e impartir instrucciones para restablecer los cauces legales y estatutarios.
  - b) Citar a asamblea de socios con el fin de analizar rendiciones de cuentas, elegir Comisión Electoral, elegir Comisión Revisora de Cuentas y otras materias relevantes, fijándole plazo para ello.
  - c) En general, adoptar todas las medidas necesarias para la aplicación de los estatutos y leyes y solucionar los conflictos que afecten a los socios, derivados de su condición de tales. El procedimiento deberá adoptarse dentro de los 15 días de recibida la reclamación, citando a las partes a una única audiencia en la que deberán exponer sus argumentos. Las resoluciones que se dicten serán apelables, aplicándose a dicho recurso las normas contempladas en el Título III de la ley N° 18.287.
  - d) En el caso de acreditarse delitos, el Juez procederá a poner los antecedentes en poder de la fiscalía respectiva.
64. Corrección de otros cuerpos legales. Reemplazo de los Cescos por los COSOC en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En la Ley N° 19.253 de pueblos originarios (art. 37), reemplazar la referencia a la Ley 18.993 por la ley 19.418.

<sup>74</sup> Boletín N° 9266-05

### 3. Estándares de participación ciudadana

Uno de los mandatos que recibió el Consejo fue proponer estándares para las participación ciudadana que sirvan como base para la elaboración de un Índice de Participación Ciudadana que permita dar cuenta de los avances y dificultades evidenciados sobre el tema.

Los siguientes estándares de la Participación Ciudadana se inscriben en el contexto de la declaración universal de los derechos humanos y proviene de los compromisos internacionales que el gobierno de Chile ha suscrito al respecto. Los estándares propuestos están definidos a partir de determinados principios de derechos humanos.

#### **Principio de la Universalidad:**

Asegura a todas las personas que habitan el país, el derecho a participar en la vida política, social y cultural, y de manera expresa a los ciudadanos/as en la gestión pública de los órganos de la Administración del Estado.

#### Estándares

- **Igualdad:** todos/as los ciudadanos/as deben tener iguales oportunidades para ejercer la participación libremente, sin prerrogativas ni privilegios, en la gestión pública de los órganos de la Administración del Estado.
- **Reconocimiento:** se refiere a la legitimidad que tienen los ciudadanos/as de ejercer por ellos/as mismos el derecho a participar en la gestión pública, así como la posibilidad de mandar a sus representantes, asegurando que cuentan con capacidad, legitimidad y el mandato necesario para representar eficazmente los intereses de sus representados.
- **Reciprocidad:** es un deber del Estado facilitar la participación ciudadana a todos/as como recíproco al derecho ciudadano a ejercer su participación en la gestión pública a todos los niveles.

#### **Principio de Inclusión:**

La diversidad y pluralidad de los diversos actores, grupos, organizaciones y personas involucrados en un determinado proceso, están debidamente representadas.

#### Estándares

- **No discriminación arbitraria:** Ningún ciudadano/a puede ser discriminado o excluido en su derecho a la participación por motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal, la enfermedad y la situación de discapacidad.
- **Pluralidad y Diversidad:** Todos/as las personas tienen la oportunidad de participar ya sea de manera directa o indirectamente a través de sus representantes. La pluralidad se refiere al rango de intereses, opiniones y perspectivas respecto de la participación en la gestión pública y, la diversidad se refiere a la inclusión de todos/a los/as actores considerando sus características demográficas, tales como género, nivel socioeconómico, edad y pertenencia a pueblos originarios, situación de discapacidad, orientación sexual, origen geográfico, entre otros.
- **Acciones afirmativas:** Son medidas especiales y de carácter temporal cuyo fin es asegurar condiciones de equiparidad entre los distintos actores de la participación, reduciendo las consecuencias de la vulnerabilidad, la desigualdad y la discriminación de género, etnia, condición etaria o socioeconómica, en especial en espacios de decisión.

### **Principio de Transparencia:**

Establece el deber de la administración del Estado de entregar a la sociedad civil la más amplia información sobre la gestión pública.

Estándares

- **Disponibilidad:** Todos/as ciudadanos/as tienen acceso a la información actualizada y relevante respecto de gestión de los órganos de la administración del Estado, así como el deber de generarla cuando esta no exista.
- **Accesibilidad:** La información tiene que ser clara y estar disponible en diversos formatos que permita que cualquier persona pueda acceder a ella incluidas las personas en situación de discapacidad.

### **Principio de Responsabilidad:**

Los/as ciudadanos/as tienen el derecho de expresar sus puntos de vista y opiniones libremente, así como asociarse con otros/as.

Estándares

- **Asociación:** Todos/as ciudadanos/as tienen el derecho a asociarse libremente y formar organizaciones y colectivos de acuerdo a sus intereses para incidir en los asuntos públicos.
- **Libertad de expresión:** Se refiere a la posibilidad de expresarse libremente tanto individual como colectivamente sin ser sancionado, incluye el derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas sin miedo ni injerencias ilegítimas.

### **Principio de Incidencia:**

Se refiere a los grados de involucramiento e influencia respecto de la toma de decisiones públicas de acuerdo a una escala progresiva.

Estándares

- **Participación consultiva:** ocurre cuando el gobierno pide la opinión a la ciudadanía niños con el fin de conocer y entender su percepción respecto al diseño de políticas públicas. Podrían pedirles su opinión, por ejemplo, ante una consulta gubernamental sobre la propuesta de cambiar una política o para incluirla en un informe que se presentará ante el Comité de DDHH. Es una participación iniciada, dirigida, manejada y controlada por el gobierno; reconoce el valor de la opinión de la ciudadanía y la posibilidad de que esta ejerza influencia en los resultados.
- **Participación colaborativa:** Ocurre cuando el gobierno decide involucrar a la ciudadanía cuando no lo ha hecho en el diseño de una política, y es necesaria su participación para poderla concretar: rol de los diferentes actores, términos de referencia, propuestas de solución a determinados problemas. Es iniciada por el gobierno, genera colaboración con la ciudadanía, empodera a la ciudadanía para que ejerza influencia en los resultados.
- **Participación dirigida por la ciudadanía:** refiere al proceso de creación de propuestas ciudadanas, respecto a diferentes temas de interés público, que son presentadas al gobierno para que este las asuma. La ciudadanía identifica las cuestiones que les preocupan; El gobierno actúa como facilitador del proceso creando los mecanismos y espacios de participación ciudadana; La ciudadanía controla el proceso

### **Principio de Oportunidad y Pertinencia:**

Implica que la participación incidente de ciudadanos/as debe ser considerada desde el diseño de las políticas públicas así como en todas las etapas que implica la implementación (monitoreo, evaluación y control social).

Estándares

- **Acceso a la información:** Se refiere a que para que la participación sea incidente se requiere que los órganos de la administración del Estado a todos los niveles proporcionen la información que se requiere de manera anticipada y que generen instancias de diálogo y deliberación.
- **Continuidad:** Las instancias de participación deben ser permanentes y sistemáticas que permitan abarcar todo el proceso o ciclo de implementación de las políticas públicas a todos los niveles.

### **Entorno favorable:**

El derecho a participar en la gestión pública de los órganos de la Administración del Estado, por parte de ciudadanos/as, es solo posible si existe un entorno favorable, que promueva y facilite el ejercicio de este derecho.

Estándares

- **Accesibilidad:** Los procedimientos organizacionales u oficiales son diseñados de manera que permita la participación incidente de los/as ciudadanos/as a todos los niveles.
- **Inclusión:** Implica desarrollar accesibilidad y diseño universal a todo nivel, incluidas las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC´s), que permitan la participación en la gestión pública, tanto individual como colectiva y en igualdad de condiciones de las personas en situación de discapacidad y sus organizaciones representativas.

## 4. Recomendaciones de acciones inmediatas

Las siguientes son un conjunto de recomendaciones del Consejo que se relacionan con medidas necesarias de implementar en el corto plazo, ya sea por la vía administrativa y por la presentación de reformas legales.

1. El Consejo recomienda que el gobierno prepare y presente antes del término de su mandato las reformas legales necesarias que den cuenta de las propuestas elaboradas por este Consejo.
2. Fortalecer el rol de la Subsecretaría General de Gobierno, como instancia coordinadora de la participación ciudadana en la gestión pública, que permita articular y garantizar el cumplimiento y completar la implementación de la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

*“Es necesario crear una institucionalidad que esté a cargo de la participación ciudadana en Chile”.*

Consejo de salud de Los Lagos, Osorno<sup>75</sup>

3. Reforzar el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a través de la incorporación de estándares de transparencia, sincronización de trámites con el SII para la obtención de Rol Único Tributario, interconexión de datos con FONASA y otros servicios, inscripción de personas jurídicas a nivel municipal e incorporación del Catastro de Organizaciones de Interés Público.

<sup>75</sup> Audiencia Pública, Osorno, agosto 2016.

4. Establecer un Norma Modelo de Participación Ciudadana para los órganos de la administración del Estado, que incorpore estándares para cada uno de los mecanismos y sus modalidades de financiamiento, a fin de garantizar el cumplimiento de la ley 20.500. En ella se debe considerar la designación de un/a Encargado/a de Participación Ciudadana, tanto en los servicios como Municipalidades, y la incorporación de las observaciones y respuestas del COSOC en las cuentas públicas.

*“Reglamento obligatorio de participación ciudadana para todas las instituciones públicas”.*

Propuesta Grupo II Encuentro Diálogo Participativo<sup>76</sup>

5. Potenciar la implementación de una política regional de participación ciudadana, incorporando en ésta una norma y/o reglamento, espacios de formación de competencias en los equipos de trabajo y mecanismos institucionalizados de incidencia social en las políticas de gestión del GORE en todas las regiones del país. Se propone ampliar y promover el programa INCIDE de la SUBDERE como modelo de gestión y experiencia en esta materia.
6. Facilitar el acceso, la rendición y las transferencias de los fondos públicos, estandarizando la modalidad de postulación y rendición financiera mediante formularios únicos e instrucciones a los órganos del Estado sobre los diversos instrumentos bancarios a que pueden optar las organizaciones sociales para el depósito de los fondos, sean estas cuentas corrientes, cuentas vistas y/o chequera electrónica.
7. Impulsar estrategias y mecanismos que permitan avanzar en la implementación de una política de voluntariado en Chile.
8. Modificar el Reglamento de Federaciones y Confederaciones, eliminando los requisitos exigidos para la conformación de estas organizaciones, respecto a trámite notarial, quórum y cuerpo electoral, permitiendo así su aplicabilidad.
9. Elaborar una Política Nacional de Participación Ciudadana y un Índice de Participación Ciudadana.
10. Reformar sustancialmente la ley 19.418 de Juntas de Vecinos y Organizaciones comunitarias, para hacerse cargo de los graves problemas de funcionamiento de las organizaciones regidas por dicha ley. En las propuestas jurídicas se incluye una serie de cambios a incorporar.
11. Elaboración de una política de fortalecimiento de la sociedad civil que contemple al menos: financiamiento basal, capacitación, asistencia técnica, visibilización y reconocimiento como actor social.
12. Democratizar información pertinente y útil para las OSC, eliminando barreras de entrada en el acceso de información, especialmente para aquellas que residen en localidades periféricas o alejadas de los centros urbanos, creando un portal único para OSC, que condense información clara y precisa sobre:
  - Procesos administrativos para constitución, disolución, renovación de directivas, Fuentes de financiamiento públicos privado y difusión de convocatorias de fondos públicos.
  - Programas públicos que trabajan con OSC,
  - Oportunidades de capacitación y formación,
  - Acceso a bibliotecas digitales

<sup>76</sup> Diálogo participativo Curicó, Agosto 2016



- Espacios de participación e iniciativas ciudadanas de articulación e incidencia en las políticas públicas.
- Fuentes de financiamiento y Fondos concursables

## REFERENCIAS

- Abogabir Ximena: Participación Ciudadana y Organizaciones No-Gubernamentales. En: Foco N°86, Expansiva, 2010
- Arnstein, Sherry, "A ladder of citizen participation", Journal of American Planning, Vol. 35, N° 4, 1969, pp. 216-224, disponible en: [http://www.historyofsocialwork.org/1969\\_ENG\\_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf](http://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf) [acc. 25/06/14].
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Organización para la Unidad Africana, 27 de julio de 1981.
- Centro de Políticas Públicas UC. Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2015. Santiago 2016. <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>
- CEUT Resultados de la encuesta de caracterización regional. 2014. Disponible en <http://www.ceut.cl/blog/resultados-de-la-encuesta-de-caracterizacion-regional-del-maule/>
- CLAD: Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Lisboa, 2009.
- Consejo Para la Transparencia y MORI: Estudio Nacional de Transparencia 2015.
- Convención Americana sobre Derechos, Organización de los Estados Americanos, 22 de noviembre de 1969.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 27 de junio de 1989.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Consejo de Europa, 4 de noviembre de 1950.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General, 10 de diciembre de 1948.
- Delamaza, Gonzalo. Una mirada a los procesos de acción colectiva en Chile. En Boyco, Patricia; Letelier, Francisco; Gualteros, Jennifer (Eds.), Acción colectiva, articulación y territorio. Notas del Seminario-Encuentro ACT 2015 (Talca, 12 y 13 de diciembre 2015). 2016. pp. 4-7. Serie Aprendizajes Colectivos, N° 2. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Disponible en <http://surmaule.cl/wp>,
- ONG, Sociedad Civil y Democracia en Chile Post Autoritario. En: B. Sorj, editor: Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina. Siglo XXI, Buenos Aires, 2009. pp. 61 - 118.
- Díaz de Valdés, Luz María: Trayectorias en cambio: un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil. Santiago, 2016 disponible en <http://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/otras-publicaciones/trayectorias-en-cambio-un-recorrido-por-la-historia-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civi/>
- DIPRES: Informe Final de Evaluación. Programa Participación Ciudadana. Ministerio Secretaría General de Go-

bierno. Santiago: DIPRES, junio 2007. [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-141092\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-141092_informe_final.pdf)  
Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA. Organización de los Estados Americanos, 1999.

Informe sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA, Organización de los Estados Americanos, 21 de Octubre 2002.

Instituto Nacional de Derechos Humanos: Situación de los derechos humanos: Informe Anual 2015.

-----Situación de los derechos humanos: Informe Anual 2016.

Gobierno de Chile: Instructivo Presidencial N° 007 acerca de la participación ciudadana en la gestión pública. Agosto 2014.

Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. 2011

Ministerio de Energía: Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía, Santiago, 2016. [http://www.minenergia.cl/archivos\\_bajar/2016/Documentos/CompromisoDialogoEstandarParticipacion.pdf](http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2016/Documentos/CompromisoDialogoEstandarParticipacion.pdf)

Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales: La nueva fisonomía del voluntariado: Actores, Prácticas y Desafíos”, Resultados del Primer Catastro Nacional de Voluntariado, noviembre 2009.

-----“Criterio y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública”. Santiago, 2015

-----Informe del Proceso de Consulta Participativa Ley 20.500 “sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”. Santiago, mayo 2016.

Ministerio Secretaría General de Gobierno: Cuenta Pública sobre el estado de la Participación Ciudadana, 2015. <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2016/05/Cuenta-Publica-Participacion-Ciudadana.compressed.pdf>

Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual. Gobierno de Chile, 2001.

OECD, Citizens as Partners - Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001.

Participa: Manual de Participación Ciudadana. Santiago. 2008

Peroni A.; Robayo C.; Diseño de un sistema socio-institucional para la implementación de la Agenda 2030 en Chile: Objetivos de Desarrollo Sostenible, Asociación Chilena de ONG ACCIÓN, 2015.

PNUD: Informe Auditoría a la Democracia, Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Santiago, 2014.

----- IV Encuesta de Auditoría a la Democracia, 2016

----- Informe Participación Electoral: Chile en Perspectiva Comparada 1990-2016. Santiago, noviembre 2016.

----- El poder ¿Para qué y para quién? Disponible en [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human\\_development/el\\_poderpara-que-y-para-quien-.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/el_poderpara-que-y-para-quien-.html)

Resolución 53/144 de ONU: declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente recono-

cidos, 8 de marzo 1999.

Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, 22º período de sesiones. 2013

Salazar, Gabriel. Movimientos Sociales en Chile. Santiago: Uqbar editores, (2012).

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio: Historia Contemporánea de Chile I. Estado legitimidad, ciudadanía. LOM Ediciones. 1999.

Valdivia, Verónica; Álvarez, Rolando; Donoso, Karen (Eds.), La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista. Santiago de Chile: LOM Ediciones. 2012.



# **ANEXO I**

## **INFORME DE CONSULTA CIUDADANA, DIÁLOGOS PARTICIPATIVOS Y AUDIENCIAS PÚBLICAS<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Informe elaborado por la Secretaría Ejecutiva.



## ANTECEDENTES

El trabajo del Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (en adelante el Consejo), para el desempeño de su función, recibió propuestas y opiniones ciudadanas mediante tres modalidades: consulta pública vía web, encuentros de diálogos participativos y audiencias públicas en todo el país.

En los siguientes apartados, se describe brevemente la metodología y una síntesis analítica de los resultados generales de cada una de los instrumentos señalados anteriormente.

### 1. CONSULTA PÚBLICA VIRTUAL

*En Agosto de 2016, el Consejo elaboró una Minuta de Posición con la visión preliminar de éste, respecto de la participación ciudadana en Chile y con propuestas prioritarias de reforma a la Ley 20.500. Dicho documento, fue sometido entre el 11 de agosto y el 30 de Octubre de 2016 a una consulta pública, a través de la página web del consejo de participación, <http://www.consejoparticipacion.cl/consultapublica/>.*

En la consulta participaron 48 personas, siendo estas 20 mujeres y 29 hombres, en su mayoría habitantes de la Región Metropolitana. La consulta, en específico, se centró en conocer la opinión que posee la ciudadanía respecto al estado de la participación ciudadana, con el fin de generar insumos que aporten a la elaboración de una propuesta de modificación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

A continuación se resumen los resultados de la consulta.

#### A. ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

a) ¿Cómo caracteriza y evalúa la asociatividad y la participación ciudadana en su región, en su ámbito de acción?

##### Evaluación positiva

La minoría de los participantes evalúa la participación y la asociatividad de forma positiva destacando el interés de la ciudadanía en asociarse, fenómeno que junto a la participación se encontraría en proceso de desarrollo. Sin embargo, a pesar de esto igualmente reconocen grandes falencias, tal como la sujeción de la participación a proyectos y otro tipo de medidas únicamente relacionados con la administración de recursos económicos.

##### Evaluación Negativa

La mayoría de los que responden tiene una evaluación negativa de la participación, visión que se funda en las siguientes aseveraciones:

- Hay que cambiar la cultura existente, que es una cultura de la no participación y que no cree en la toma de decisiones colectiva.
- La participación ciudadana se encuentra instrumentalizada desde la institucionalidad. Se carece de un enfoque que permita reconocer el valor de la participación y la asociatividad, acudiendo a la ciudadanía únicamente para validar decisiones previamente ya sancionadas por la autoridad.
- Es necesario reconocer que en la actualidad existen bajos incentivos para asociarse, siendo fundamental el generar una política de sensibilización, marketing y financiamiento básico, para estimular la participación.
- Es una tarea fundamental incentivar la renovación de los liderazgos y ampliar los círculos de participación para integrar a la totalidad de la ciudadanía. Ello permite combatir la desconfianza que existe hacia las autoridades y representantes en general.



- La institucionalidad debe generar nuevos canales de participación que integren a la ciudadanía, ya que en la actualidad la participación es auto gestionada, no dependiendo de esfuerzos de la institucionalidad central, regional o comunal.
- Se debe combatir el monopolio que tienen algunas organizaciones y dirigentes de los espacios de participación. Hay que poner especial énfasis en mejorar la calidad de los dirigentes, especialmente a nivel comunal, potenciando sus competencias para que puedan estar al nivel de las tareas encomendadas.
- Hay que generar cambios que imposibiliten que políticos utilicen cargos de representación ciudadana tales como la dirigencia de juntas vecinales. El derecho a la participación no puede estar alineado a tendencias políticas, sino que debe estar revestido por un carácter ciudadano, siendo fundamental que estos representantes actúen en forma independiente.
- Es fundamental encontrar maneras de educar y empoderar a la ciudadanía, para que conozcan sus derechos y deberes, lo que les permitirá participar de forma más informada.
- Hay que limitar las facultades del alcalde respecto del COSOC, ya que estos rehúyen trabajar en conjunto con este Consejo comunal, no convocando a reuniones ante miedo a perder poder dentro de la comuna y del mismo municipio.
- La asociatividad no necesariamente garantiza la participación ciudadana ni la incidencia efectiva. Por lo que es necesario crear espacios formales que permitan generar participación vinculante y decisiva.
- Es necesario generar mayor articulación de las distintas actividades relacionadas a la participación ciudadana en los territorios y en las regiones, puesto que los actores sociales relevantes están bastante dispersos y trabajan por interés más que por altruismo.
- Es fundamental contar con compromiso real de la autoridad con la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.

**b)** ¿Cuáles son los obstáculos que no han permitido un desarrollo más profundo de la asociatividad y la participación ciudadana en Chile?

Se manifestaron como principales obstáculos los siguientes:

- El sistema económico que fomenta la competencia y no colaboración, dificultando la asociatividad.
- La constitución, que no entrega herramientas que permitan una participación ciudadana más activa, al contar solo con plebiscitos locales que dependen de la convicción que tenga cada alcalde y los recursos que maneje cada municipio.
- Débil aplicación del marco legal que considera el derecho a la participación social desde espacio local. No hay instancias que permitan hacer exigible dicha aplicación de la ley. Los Municipios no son fiscalizados respecto de la existencia y funcionamiento de los COSOC.
- Falta capacitación a la ciudadanía respecto de los deberes y derechos ciudadanos, así como de las normativas de participación y formas en la que se relaciona la institucionalidad con la ciudadanía. Es fundamental que la entrega de estos conocimientos no solo se dirija a los dirigentes vecinales y COSOC, sino que también a la ciudadanía en general, que igual necesita conocer de estas temáticas para participar.
- La instrumentalización de la participación, que imposibilita la movilización de la ciudadanía.
- Alta presencia de modelos clientelistas que instrumentaliza a las organizaciones sociales y sus dirigentes, no siendo potenciados como liderazgos autónomos.

- No existe un fondo local abierto, inclusivo, que asegure el desarrollo de iniciativas locales en torno a la participación.
- La implementación de políticas participativas con efectividad real son discrecionales y dependen de la convicción y voluntad política de la autoridad.
- El temor de la autoridad de perder poder al implementar políticas participativas que le otorgue atribuciones a la ciudadanía.
- No se encuentra garantizado constitucionalmente el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.
- El no contar con una sociedad civil empoderada y responsable de su labor como representantes de la comunidad.
- La falta de financiamiento basal.
- La inexistencia de canales de difusión y sensibilización respecto de la importancia de la participación.
- La polarización de los apoyos hacia las organizaciones y dirigentes.
- La falta de espacios institucionales, regulados, obligatorios y vinculantes donde participar en las decisiones públicas.
- La gran dificultad para conformar una organización, así como postular a fondos para obtener recursos.
- La creciente desconfianza en lo político y en lo público, así como la denominada “desafección” política.
- La política partidista al interior de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones sociales.

**c) ¿Qué acciones deberá tomar el estado para promover una nueva política de participación?**

- Dictar una legislación que obligue y no sugiera como ahora lo hace, a las instituciones públicas a organizar consultas ciudadanas y distintos procesos de participación para temas relevantes para la comunidad.
- Promover la participación ciudadana y la asociatividad desde la infancia, con la implementación de programas escolares especiales desde la infancia temprana.
- Reconocer el derecho a la participación en la gestión pública en la Constitución Política.
- Contar con un consejo de dedicación exclusiva a la participación y la asociatividad, que vele por el buen uso de los distintos mecanismos de participación.
- La instauración de mecanismos tales como los plebiscitos de carácter nacional, procesos revocatorios, asambleas vinculantes, iniciativas populares de ley y todo tipo de mecanismos para una presencia permanente de los ciudadanos en las decisiones.
- Crear espacios de participación en horarios no laborables y difundirlos adecuadamente, buscando nuevos métodos de llegar a la ciudadanía tal como los recursos digitales.
- Más capacitación en líneas temáticas vinculadas a estrategias de desarrollo desde el espacio local, así como el fortalecimiento de estructuras representativas de este, priorizando mecanismos de diálogo y procesos democráticos en la gestión local.

- Integrar mecanismos legales que posibiliten exigir a los Municipios el cumplimiento de la conformación de los COSOC, con una clara definición de un plan de gestión y financiamiento.
- Modificar la ley 20.500, crear entes fiscalizadores y ser más exigentes con los representantes de la sociedad civil que formen parte de los consejos o el mecanismo que se establezca. Esto ya que el Estado no puede estar inyectando presupuesto a mecanismos integrados por personas que no se comprometen o que no están capacitadas.
- Dar protección jurídica a los líderes sociales, tal como los líderes sindicales y gremiales. Entre ellos, horas de participación social pagado por el empleador y fuero a los líderes sociales.
- Dar oportunidad a los líderes sociales de exponer en las actividades institucionales, para tener la visión de la ciudadanía.
- Promover la participación como piedra angular de la democracia y generar mecanismos de participación, múltiples, efectivos y vinculantes en todos los niveles de la toma de decisiones
- Seguir potenciando los diálogos ciudadanos y los consejos de desarrollo o consultivos.
- Generar una metodología de levantamiento de información que sirva como orientación a los distintos servicios públicos para realizar diagnósticos de participación.
- Establecer materias que por obligación legal requieran conocer la opinión de la ciudadanía, o la aplicación de determinados mecanismo de participación ciudadana.

## B. SOBRE LAS PROPUESTAS DEL CONSEJO DE REFORMA A LA LEY 20.500

a) ¿Con qué propuestas del Consejo concuerda? ¿Cuáles de ellas considera prioritarias? (se mencionan de acuerdo a la numeración de la Minuta de Posición)

En su mayoría los participantes manifiestan que concuerdan con la totalidad de las propuestas. De todas ellas definen como propuestas prioritarias las siguientes:

- Las medidas 1 y 2, que dan creación a una institucionalidad de participación a nivel nacional.
- Las medidas 4, 5, 6 y 7 de participación ciudadana en la gestión pública (Título IV Ley de Bases de la Administración del Estado)
- Las medidas 9, 10, 14 y 15 de Participación Ciudadana en los Municipios.
- Las Medidas 19, 22, 23 y 25 de Otras Propuestas.

b) ¿Con qué propuestas del Consejo no está de acuerdo? ¿Por qué y cómo debieran replantearse dichas propuestas?

La minoría de las personas consultadas manifiesta su desacuerdo con algunas de las propuestas del Consejo de acuerdo a las razones que se señalan a continuación:

- Las medidas relacionadas con la creación de una nueva institucionalidad de participación (1 y 2) presenta el riesgo de mayor burocratización de la participación. Para otro estas instituciones pudiesen unirse en un solo organismo, ahorrando gasto público.
- La medida 9 que define al COSOC como órgano de participación en la gestión municipal, puesto que corre el riesgo que tiendan a convertirse en un instrumento de los gobiernos locales e inhiban otras formas de participación local.

- Una persona no está de acuerdo con la medida 14, relacionada con reducir al 5% de firmas para solicitar un plebiscito comunal.

c) ¿Existen otras materias prioritarias de incorporar en una reforma a la Ley 20.500 que no han sido incluidas en la propuesta del Consejo?

Los participantes proponen:

- Debiese considerarse un componente que comprenda las particularidades de la participación ciudadana en cada región, provincia y comuna respectivamente.
- Establecer limitaciones en la reelección de los dirigentes, tal como un tiempo límite para ostentar cargos.
- Disponer sanciones y multas a funcionarios que no cumplan con la normativa de la participación ciudadana en la gestión pública.
- Especificación de las materias que serán sometidas a la consideración de la ciudadanía y que podrían tener carácter vinculante.
- Definir el ítem del presupuesto estará destinado a financiar gastos relacionados con el funcionamiento de los Consejos de la Sociedad Civil.
- Las Juntas de Vecinos y las Uniones Comunales que las agrupan deberían establecerse como organizaciones básicas de representación en el territorio.
- Disponer que en cada municipio cuente con una Dirección comunal de participación ciudadana.
- Simplificar la constitución y Renovación de directorios de las organizaciones, en especial respecto de las exigencias del Tribunal Electoral Regional.
- Información y capacitación permanentemente a los dirigentes sociales y la ciudadanía en materia de participación ciudadana y educación cívica.
- Cambiar los requisitos establecidos en los fondos concursables. Por ejemplo la exigencia de una sede, o años de formación, impide y/o dificulta el acceso a algunas asociaciones a participar.
- Incorporar una propuesta marco que contemple cambios de rango constitucional que consagren la participación como una garantía constitucional.
- Incorporar en los mecanismos de participación a todas las personas, sin impedimento legal para la participación de menores de edad.
- Asegurar la idoneidad técnica y profesional de las personas que trabajen en la futura Subsecretaría de Participación Ciudadana.
- Contemplar mecanismos que aseguren la transparencia en los procesos de participación ciudadana.
- Incluir la evaluación de políticas públicas como un ámbito relevante en el ejercicio de la participación ciudadana, mediante la incorporación de mecanismos (la evaluación participativa de programas y proyectos), así como la inclusión de criterios de participación ciudadana en los sistemas y métodos de evaluación que aplica el estado de manera permanente, donde se encuentran prácticamente ausentes.

La incorporación de una plataforma digital, abierta y permanente para registrar: Reclamos en contra del Estado (que se re direccionen), así como para registrar Buenas prácticas del Estado reconocidas y/o valoradas por la ciudadanía (cualquiera sea y de cualquier institución) y un ítem para registrar, por cualquier ciudadano, Nueva ideas para mejorar el Estado.

## 2. ENCUENTROS DE DIÁLOGOS PARTICIPATIVOS

Para el desarrollo de su trabajo, el Consejo organizó un programa de actividades en regiones con el apoyo de la División de Organizaciones Sociales para la realización de encuentros de diálogos participativo con dirigentes sociales con el objeto de consultar su opinión sobre el estado de la participación y validar las propuestas de modificaciones legales que elaboró el Consejo.

Con este fin, en Agosto de 2016, el Consejo elaboró una Minuta de Posición con la visión preliminar del consejo respecto de la participación y con las propuestas prioritarias de reforma a la ley 20.500.

En este marco se realizaron 18 encuentros de diálogos participativos con una asistencia de 1.305 representantes de la sociedad civil.<sup>2</sup>

A continuación se sistematizan las principales conclusiones recogidas en estos encuentros, ordenados de acuerdo a la estructura de los talleres. En la primera parte se destacan los principales elementos relativos a los obstáculos para el desarrollo más profundo de la asociatividad y la participación ciudadana en la región y en el país. En la segunda parte se identifican las acciones que debería realizar el estado en favor de la participación

### A. Obstáculos para la participación

#### Nivel general:

En este apartado, se destacan varios elementos relativos al ambiente cultural poco favorable a la participación y la asociatividad de las personas.

El individualismo y la falta de solidaridad asociada a un modelo de desarrollo es uno de ellos. Las personas no tienen incentivos para organizarse y participar pues prefieren resolver individual y directamente sus problemas.

Otro elemento, es la crisis de confianza y de credibilidad en la política y en las instituciones afecta el interés por organizarse y participar en los asuntos públicos. Las malas prácticas políticas y el incumplimiento de compromisos hacen que la comunidad no confíe en las autoridades y en las instancias para participar. Existe desidia y desmotivación. Muchos hablan de desencanto de la gente. Sumado a lo anterior, se agrega la rigidez del Estado en materias de participación, por ejemplo, el exceso de centralismo y la carencia de financiamiento.

Un tercer elemento se refiere a la falta de conciencia cívica ciudadana. La gente ignora sus derechos y deberes y carece de educación cívica. Ello influye en la apatía y desinterés por organizarse o participar en la solución de temas de interés común. No hay conciencia de la responsabilidad por el bien común.

Finalmente, hay dirigentes que opinan que la actual constitución, al avalar un modelo individualista y no garantizar el derecho a la participación, es un obstáculo a la participación.

#### Nivel Específico:

En este nivel, se identifican y destacan tres áreas temáticas: la primera relativa a la institucionalidad estatal; la segunda se refiere a los mecanismos de participación y la última a la realidad de los dirigentes y las organizaciones.

#### Institucionalidad pública.

En este campo se destacan el temor de parte de algunas autoridades por la organización y la participación ciudadana. Estas confían en el aporte de las personas y de sus organizaciones para una mejor toma de decisiones. Ello los lleva a no promover la participación, a no estimular la organización y a esquivar, y evitar un trabajo serio

<sup>2</sup> El registro de cada uno de los Encuentros de Diálogo Participativo se pueden encontrar en el sitio del Consejo: <http://www.consejoparticipacion.cl/dialogos-participativos/>

de comunicación y diálogo constante con las organizaciones. La falta de voluntad política, es a lo que refieren constantemente los dirigentes sociales, lo que influye en la desmotivación de muchos dirigentes.

Un segundo elemento, se refiere a la falta de conocimiento y capacitación de los temas relativos a los mecanismos de participación y a la ley 20.500, tanto a nivel municipal como a nivel regional. Muchos funcionarios públicos desconocen la ley, los mecanismos de participación y en general carecen de habilidades para trabajar con las organizaciones y sus dirigentes.

Otro elemento, es la utilización de malas prácticas como el clientelismo, el asistencialismo y la instrumentalización política de los dirigentes y sus organizaciones a nivel municipal. Ello se traduce en un trabajo con sesgo político que divide a las organizaciones y no potencia una adecuada interlocución, pues se privilegia a las organizaciones que son más favorables y menos crítica a la gestión. Algunos mecanismos de participación se utilizan para legitimar las posturas de Alcaldes.

En el caso del asistencialismo, se identifica como un factor que va en contra de la participación y asociatividad, pues estimula la dependencia y la relación clientelar de las personas y dirigentes con la autoridad. Así solo se participa si se recibe algo a cambio.

Los dirigentes reclaman la falta de un espacio de diálogo y escucha de parte de las autoridades. Tienen dificultades para hacerse escuchar y transmitir las propuestas y demandas de la comunidad a sus autoridades. Los espacios son ocasionales y solamente cuando a la autoridad le interesa un determinado tema. No se sienten tomados en cuenta por ésta y denotan una falta de compromiso e idoneidad de parte de los funcionarios encargados de la participación.

En esta línea, se señala que a nivel de regional y municipal no existe una entidad dedicada a apoyar el trabajo de los dirigentes, a relacionarse con las organizaciones, a promover la organización y a canalizar sus demandas. Se reclama un mayor trabajo en terreno de las autoridades.

Finalmente, se señala la carencia de mecanismos regulares y estables de información y difusión hacia las organizaciones y los dirigentes sociales. No se conocen en forma oportuna beneficios, fondos concursables ni tampoco las convocatorias a consulta y a instancias de participación. A ello se suma que los medios de comunicación no conocen ni muestran experiencias y procesos de participación. La participación ciudadana no está presente en la agenda pública.

### **Mecanismos de participación.**

La principal dificultad señalada se refiere al carácter consultivo y no resolutivo de los mecanismos contemplados en la ley 20.500. Ello desmotiva a los dirigentes y hace que sus opiniones no sean consideradas en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Este es una de las causas que más limita la participación.

La falta de fiscalización y de un ente regulador que asegure el cumplimiento efectivo de lo contemplado en la ley 20.500 es clave para darle estabilidad a estos mecanismos. Ello hace que muchos incumplan las normas y los mecanismos de participación. Algunos de estos mecanismos se realizan solo para cumplir, pero no se conoce el resultado de las consultas ni qué se hace con sus propuestas. La autoridad no informa lo que pasó con las propuestas y con el mismo proceso de participación.

En otros casos, los consejos de sociedad civil comunal se han constituido pero con una fuerte intervención municipal, lo que limita su autonomía e independencia y lo hace un órgano poco representativo y muy favorable al Alcalde. En varios casos se denuncia intervención en la elección de las y los consejeros. Con esta práctica los mecanismos de participación se distorsionan completamente y se convierten en herramientas de legitimación política de la autoridad.

Otra dificultad es la falta de difusión e información sobre la ley 20.500 y sobre el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.

Finalmente, un factor que obstaculiza una mayor participación es la carencia de financiamiento de estos mecanismos. Los consejos comunales y los de constituidos a nivel de la administración central del Estado, no cuentan con recursos que le condiciones básicas para su funcionamiento estable. Para participar los dirigentes tienen que financiarse ellos mismos.

### **Los dirigentes y las organizaciones.**

Tienen la percepción que realizan un gran trabajo pero que no es reconocido ni por la autoridad ni por la propia comunidad. No se sienten valorados por las autoridades ni considerados en las instancias de decisión local.

A ello contribuye la falta completa de visibilidad del trabajo de las organizaciones sociales en los medios de comunicación. Estos invisibilizan la participación ciudadana y el trabajo diario de la sociedad civil.

Entre las dificultades que enfrentan en su trabajo destacan:

- La falta de financiamiento para realizar su labor (gastos de traslado, gestiones, etc.)
- La complejidad de los trámites tanto para registrar sus organizaciones como para postular a proyectos. Muchos denuncian la falta de criterio de los Tribunales Electorales Regionales (TER) y de los Secretarios Municipales. Reclaman una excesiva burocracia y rigidez especialmente en el tema de registro y constitución de las organizaciones. Ello dificulta la renovación de directivas de Juntas de Vecinos.
- La falta de medios de respaldo para su labor (credencial, seguro de salud, y "fuero" para realizar trámites en horario laboral).
- La carencia de conocimiento y formación en materias jurídicas y de políticas públicas para poder participar con propuestas viables.
- Se reconoce las malas prácticas entre ellos como la falta de democracia interna en sus organizaciones, el uso de la organización para fines propios, la falta de rotación de dirigentes y la ausencia de control social en su labor. Ello desprestigia a las organizaciones y desmotiva a muchos liderazgos de comprometerse en ellas.
- Ello se traduce entre otras cosas en una falta de incorporación y de participación de los jóvenes. Ellos no están organizándose ni participando a nivel local.
- En varios diálogos se destacó como una dificultad la centralización de los procesos de participación en las capitales regionales y en Santiago. Ello limita la incorporación a estos procesos de organizaciones provenientes de localidades más pequeñas y rurales, donde hay muchas necesidades y escasas oportunidades de exponerlas ante las autoridades.

## **B. Acciones que debe realizar el estado para favorecer la participación**

### **Nivel general:**

En este apartado, se destacan los siguientes elementos:

Se sugiere que el derecho humano a la participación deberá estar garantizado constitucionalmente. Esto significa que el Estado debe actuar como garante de este derecho, estimulando la participación y la asociatividad, jugando un rol promotor y mucho más activo.

Así mismo, se debe impulsar un Plan Nacional de Educación Cívica de carácter universal que estimule la participación y la asociatividad y valores como la solidaridad, la cooperación y el interés por el bien común.

### **Nivel Específico**

A continuación se sistematizan propuestas en relación a institucionalidad estatal, mecanismos de participación y realidad de los dirigentes y las organizaciones.

#### **Institucionalidad pública.**

Reformar la Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias. Ella debe contemplar:

- Una sola organización por unidad vecinal para fortalecer las Juntas de vecinos;
- Establecer incompatibilidades para ser directivo (vínculos familiares) y
- limitar la reelección de dirigentes.

Se debe impulsar un Plan Nacional de Participación y Asociatividad que contemple al menos:

- Sistema de información y difusión permanente de los mecanismos de participación y de los programas y fondos concursables.
- Capacitación permanente de funcionarios de servicios públicos y municipalidades.
- Asistencia técnica a las organizaciones para las gestiones y postulación a fondos y proyectos.
- Asesoría a los órganos públicos para la implementación y mejora de los mecanismos de participación en la gestión pública.
- Promoción de la participación entre los jóvenes.
- Impulso y reconocimiento a labor de voluntarios.
- Promoción de la asociatividad.

A nivel municipal y regional se debe crear un Departamento de Participación Ciudadana, que vele por la implementación de los mecanismos y se relacione con las organizaciones sociales. Disponer de personal idóneo y profesional como encargados de participación.

Generar mecanismos estables de interlocución y diálogo con los dirigentes sociales. Considerar su opinión en los proyectos locales.

Disminuir y simplificar los trámites para el reconocimiento y renovación de directivas (Tribunal Electoral Regional y Servicio de Registro Civil e Identificación).

Simplificar la postulación a fondos concursables y rendición de cuentas.

Asegurar una mayor equidad en el acceso a los fondos y contemplar una distribución acorde a la diversidad de los territorios.

#### **Mecanismos de participación.**

Se deben establecer mecanismos de participación ciudadana deliberativa y vinculante. El COSOC debiera tener un espacio para una participación vinculante.



Reconocimiento del COSOC como un órgano en la administración a nivel municipal, regional y de los órganos de administración del Estado.

Se debe establecer un mecanismo de control y fiscalización de los acuerdos y compromisos de la autoridad. Las consultas deben considerar una retroalimentación obligada de la autoridad.

Debe existir una entidad destinada a regular y fiscalizar la aplicación efectiva de estos mecanismos.

Los órganos públicos deben contar con financiamiento para el funcionamiento de los mecanismos de participación (gastos funcionamiento del COSOC, traslado de dirigentes, gastos de consultas públicas y otros).

Establecer mecanismo para revocar decisiones en materia de Plan Regulador.

La participación ciudadana debe considerar el aspecto de la descentralización de los mecanismos.

Presupuestos regionales participativos.

Garantizar elecciones democráticas de los COSOC y la autonomía de la autoridad.

### **Los dirigentes y las organizaciones.**

Reconocimiento y respaldo a la labor de los dirigentes sociales: seguro de salud, credencial, reconocimiento público a su rol, fuero laboral, etc.

Establecimiento de una escuela permanente de capacitación con un plan acorde a sus necesidades.

Asegurar que en todos los proyectos habitaciones se construya sede social.

Las organizaciones territoriales deberían contar con financiamiento básico para funcionamiento (gastos en servicios, gestiones de dirigentes, internet, etc.)

Asegurar democracia interna en las organizaciones como Juntas de vecinos y Uniones comunales, ejerciendo mayor control en sus elecciones.

## ENCUENTROS DE DIÁLOGOS PARTICIPATIVOS POR REGIÓN Y N° DE PARTICIPANTES

Ciudad	Fecha	N° Participantes
Arica	30 de agosto de 2016	49 personas
Iquique	24 de agosto de 2016	80 personas
Antofagasta	29 de septiembre de 2016	67 personas
Copiapó	07 de octubre de 2016	63 personas
Coquimbo	11 de agosto de 2016	90 personas
San Antonio	03 de septiembre de 2016	51 personas
Rancagua	16 de agosto de 2016	80 personas
Curicó	06 de septiembre de 2016	91 personas
Concepción	10 de septiembre 2016	110 personas
Temuco	24 de septiembre de 2016	80 personas
Valdivia	19 de agosto de 2016	78 personas
Osorno	27 de agosto de 2016	100 personas
Chiloé	26 de noviembre de 2016	90 personas
Coyhaique	27 de agosto de 2016	40 personas
Punta Arenas	07 de septiembre de 2016	70 personas
San Bernardo	14 de septiembre de 2016	33 personas
Santiago	07 de diciembre de 2016	73 personas
Melipilla	26 de noviembre de 2016	50 personas

### 3. AUDIENCIAS PÚBLICAS

Las Audiencias Públicas se concibieron como espacio institucional de escucha activa que buscó acceder a visiones y propuestas de diferentes actores de la ciudadanía, a través de la presentación de propuestas e ideas sobre la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El Consejo realizó 57 audiencias públicas en regiones con representantes de la sociedad civil. En la región metropolitana se recibió en audiencia a 29 representantes de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil. Todas las audiencias se llevaron a efecto entre el mes marzo y septiembre de 2016.<sup>3</sup>

A continuación se sistematizan las opiniones de la sociedad civil recogidas en las audiencias públicas. Al final de esta sección se incluye un resumen de las propuestas recibidas por escrito en diferentes audiencias públicas.

#### A. Visión sobre el estado de la participación

##### Nivel de conocimiento

Existiría un desconocimiento por parte de la sociedad civil respecto a temas relacionados con la asociatividad y la participación ciudadana. Este desconocimiento generalizado dice relación con las instancias reales y efectivas de participación existentes en la administración pública central y local. Lo anterior, se profundiza cuando

<sup>3</sup> El registro de cada una de estas audiencias separadas por actores de la sociedad civil y actores públicos están publicadas en sitio del Consejo: <http://consejoparticipacion.cl/audiencias-publicas/>

de se trata de la Ley 20.500. Se distingue que entre dirigentes y representantes del mundo social organizado, una vaga noción sobre la ley, desconociendo sus beneficios y de qué manera los afecta. Asimismo, se constata poco conocimiento por parte de las organizaciones, respecto a cuál es el procedimiento para inscribirse en el Catastro Nacional de organizaciones interés público.

### **Capacitación o formación**

Los dirigentes no cuentan con capacitación, formación y asesorías técnicas en materias vitales para incidir con conocimiento en la gestión pública local y central. Esta dificultad se presentó como una constante en el desarrollo de las audiencias públicas, en particular las realizadas en regiones.

### **Burocracia, apatía, despolitización, desafección**

Se denuncia un excesivo burocratismo y uso de resquicios legales para detener o aplazar la constitución de espacio de participación en la gestión pública. En comunas donde los COSOC aún no se han constituido, siempre aparece un motivo en el cual se ampara la autoridad pública para mantener esta situación, sin que exista sanción alguna por el incumplimiento de la ley.

Existe apatía y despolitización de la gente ante los temas públicos. Hay poco interés en la participación social, cultural, deportiva, etc. No se reconoce el espacio público como lugar de encuentro ciudadano y se tiende a privilegiar el espacio de lo privado y lo individual.

La falta de incidencia y la dinámica consultiva que adquieren las instancias de participación en la gestión pública, desmotiva la participación ciudadana. Es el caso de algunos COSOC que se nombran, pero en la práctica se diluyen por la falta de interés.

Se constata una ausencia de promoción de la participación entre los jóvenes y de facilitadores que la incentiven. Se asocia la participación ciudadana a un rango etario determinado, particularmente la tercera edad o los adultos mayores, que son los que participan y se reparten entre las diferentes instancias de participación, haciéndose evidente la ausencia de jóvenes y adultos jóvenes.

Se argumenta que la conformación de una organización juvenil resulta demasiado engorrosa. La ley no fomenta la conformación de organizaciones juveniles, sino más bien las limita en lo que a personalidad jurídica se refiere.

La falta de compromiso y poca voluntad política de las autoridades y funcionarios a cargo de temas participativos, frena la posibilidad de una participación incidente y sustantiva. En la gran mayoría de estas actividades las autoridades buscan cumplir de manera formal con las exigencias legales.

Al no generar procesos de devolución a la ciudadanía respecto de las instancias de consultas y diálogos participativos, se genera una sensación de desvalorización y falta de compromiso por parte de las autoridades.

Los ponentes en las audiencias recalcaron la existencia de un contexto caracterizado por una ciudadanía crítica, fuertes movilizaciones sociales, desconfianza en las instituciones y baja legitimidad de las autoridades electas.

### **Participación en el territorio**

Se observa una relación clientelar del aparato municipal con las organizaciones sociales del territorio. Esto tiende a generar un trato desigual entre las organizaciones afines a la gestión de turno y aquellas que no lo son. De esta forma se genera un intervencionismo del poder político en las organizaciones de base, discriminando respecto de los beneficios sociales y acceso a subvenciones municipales.

El asistencialismo de la cual es objeto las organizaciones sociales, tiende hacer que se asuma el trabajo vecinal sólo a cambio de regalías del aparato municipal.

Hay autoridades que tienen mal manejo en las relaciones con las organizaciones del mundo social. Existe desconocimiento y falta de entendimiento respecto del trato, función y rol que estas cumplen a nivel territorial y en relación al municipio. No existe una cultura de la colaboración.

Se plantea que los Tribunales Electorales Regionales (TER), ponen demasiadas trabas y exigencias para la constitución y renovación de directorio de las Juntas de Vecinos (JJVV). Se visualiza al TER como obstaculizador del desarrollo y surgimiento de nuevas organizaciones vecinales. Según los dirigentes, en el pasado se presentaban las actas al TER sin mayor dificultad, pero ahora se rechazan las elecciones por nimiedades. Esto desmotiva la constitución de nuevas JJVV.

Por otro lado, se denuncia la falta de fiscalización de los procesos electorales y del funcionamiento de las JJVV. Existen vicios permanentes, como la perpetuidad de los cargos, directivas que se constituyan con familiares, la falta de rendición de cuentas, la poca participación en las asambleas, etc.

### **Ley 20.500**

Se critica a la ley 20.500 por el número de directores que las organizaciones deben tener al momento de su constitución. Esta señala que pueden ser de 5 a 3, lo que siempre se interpreta como el mínimo y termina dañando la representatividad de la directiva, que queda con menos personas.

Por otro lado las resoluciones de los Consejos de la Sociedad Civil tienen carácter de propuesta, que no es mayor a lo que la Constitución consagra como derecho de petición.

Existe un desconocimiento de la ley 20.500 por parte de las autoridades políticas. En otras ocasiones se hace caso omiso cuando los dirigentes aluden a la ley para ser consultados y consultados en los procesos de toma de decisiones.

### **Consejos comunales de sociedad civil**

Aparece el reclamo constante respecto a la estructura, funciones y atribuciones del COSOC. Se critica que sea consultivo y con poca o nula incidencia en las decisiones políticas locales. En este mismo sentido, al ser presididos por el Alcalde le resta autonomía al COSOC, por lo tanto, la tabla, los tiempos y el hilo conductor de las discusiones siempre la tiene el edil o quién lo subrogue.

Falta de claridad respecto a la forma y modo en el cual se constituyen los COSOC y se eligen a sus Consejeros. En algunos casos se impone una lógica intervencionista, por la cual la gestión de turno conforma el COSOC con gente a fin y genera preacuerdos donde negocian de manera previa y en paralelo con el Alcalde, aquellas materias en las cuales debiera incidir el COSOC.

### **Financiamiento**

El financiamiento es un tema reiterado en las audiencias. Los dirigentes no cuentan con financiamiento para traslados lo que les dificulta asistir a instancias participativas.

Los consejeros de los COSOC tienen una serie de responsabilidades y no cuentan con recursos para ejercerlas adecuadamente, dado que no existe financiamiento para dicha instancia de participación.

Esta falta de recursos también se refleja en la ausencia de profesionales para la asistencia técnica a los dirigentes y equipos que constituyen los espacios institucionales de participación.

Una de las razones que los ponentes esgrimen a la hora de explicar la renuncia de integrantes al COSOC, es el gasto que implica asistir a sesiones, reuniones y otras actividades. En lugares aislados o sectores rurales de algunas comunas, el costo de traslado es significativo y las municipalidades por lo general no reembolsan dicho valor al no contar con un ítem para ello.

## **Voluntariado**

Los participantes visualizan una ausencia de valorización del voluntariado. Prima lo individual y hay una distancia con lo comunitario. No se observa el desarrollo de una política sistemática de promoción de la actividad voluntaria.

## **Descentralización**

Las metas de participación ciudadana en la gestión pública y la implementación de los mecanismos exigidos por ley, parece que tuvieran más importancia y efectividad en la capital que en regiones.

La participación ciudadana hoy en día, no aborda el tema de la descentralización y la necesidad de generar capacidad decisional a nivel local.

Los intendentes son vistos como falta de legitimidad de origen. Para los ponentes estos representan la coordinación regional de las decisiones que emanan desde el nivel central y no lo atinente a las problemáticas de la región y de sus ciudadanos.

## **Fiscalización**

Ausencia casi total de participación ciudadana en la gestión de los proyectos de inversión pública local y central y por ende, ausencia de control ciudadano en la ejecución de los mismos.

Los ponentes observan la ausencia de un órgano fiscalizador para el cumplimiento de la ley, que incorpore mecanismos de control y sanción.

## **B. PROPUESTAS**

### **Ciudadanía activa**

Respecto a la participación local, es frecuente la idea del rol que debiere jugar la ciudadanía en su demanda de participación. Una ciudadanía pasiva debe dar paso a una **ciudadanía activa**, con un rol vigilante, de control y seguimiento respecto a los proyectos de inversión pública que se ejecutan en nivel territorial. La idea es generar vigilancia ciudadana legitimada y reconocida por el aparato público, el mundo privado y la sociedad civil. En definitiva, esta vigilancia ciudadana debe velar por el correcto uso de los recursos y la correcta ejecución de los mismos con relación a proyectos realizados con dineros fiscales.

Se plantea que la participación debe ser una demanda ciudadana que se debe exigir y por lo tanto debe ser ejercida con firmeza y claridad. Para ello es fundamental que el tejido social se articule y constituya organizaciones fuertes, unidas y empoderadas.

### **Mecanismos de participación**

Es necesario establecer la obligación de constituir mesas ciudadanas en los proyectos de inversión pública local y nacional. A juicio de los ponentes este debe ser un mecanismo legal e institucional de resolución de conflictos e incidencia en el diseño de estos.

Los participantes hacen hincapié en la necesidad de incorporar como obligatorios los nuevos mecanismos contemplados en el Instructivo Presidencial N°007 de agosto 2014 de la presidenta Bachelet, tal como los presupuestos participativos.

### **Financiamiento**

Se sugiere la creación de una asignación del presupuesto para el financiamiento de todas las instancias de participación ciudadana en la gestión pública, tanto a nivel local y como de la administración central.

## **Control y sanción**

Se propone la creación de un órgano contralor que cumpla funciones fiscalizadoras a las instituciones públicas en materias de participación ciudadana. Este órgano contralor debe estar compuesto por representantes de la sociedad civil y contar con la capacidad de imponer sanciones a quienes no cumplan con la normativa. Para ello se debe crear un grupo de normas que sancionen el no cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana que exige la ley 20.500 y los procesos que esta implica, además de los estándares mínimos de buenas prácticas en participación ciudadana.

Se puntualiza que la participación ciudadana es clave para agregarle valor a la toma de decisiones respecto del quehacer del Estado. Para ello debe existir monitoreo y seguimiento de la participación, así como un mejoramiento sostenido en el uso y eficiencia de los recursos.

## **Promoción**

Se plantea la necesidad de avanzar a la generación de una política de difusión permanente de la participación ciudadana y sus mecanismos en la gestión pública. Con esto se busca que los ciudadanos tengan conocimiento y se sientan motivados a incorporarse en los espacios de participación. De esta manera podrán ser más efectivos los mecanismos de participación en el ámbito de lo local y nacional.

Se propone la creación de un programa de educación electoral, cuyo objetivo sea fortalecer el conocimiento y la comprensión de la ciudadanía sobre los cargos de elección popular. Este programa debe ser implementado en años de elecciones.

Un ponente propuso el concepto “Ciudadanismo” como noción angular de una ciudadanía activa y comprometida con los asuntos públicos y que tiene por objeto, lograr la participación de la sociedad en las políticas públicas.

Llevar a cabo una política de promoción a través de la educación cívica, con el fin de promover la participación ciudadana. Adicionalmente, capacitarse en el uso de TIC´s y todo tipo de herramientas tecnológicas aplicadas a la pedagogía para llegar a la ciudadanía y difundir estudios e informes.

## **Enfoque de derechos**

Según señalan los ponentes, la participación ciudadana debe tener como base el enfoque de derechos y avanzar a la ejecución de mecanismos vinculantes.

## **Ley 20.500**

Se propone desburocratizar el procedimiento para la inscripción de las organizaciones en el registro de interés público.

Se visualiza a la ley 20.500 como una ley poco garantista, pero a la vez se la releva como la primera que abre posibilidades y espacios institucionales para la implementación de la participación ciudadana en la gestión pública.

## **COSOC**

Se valora como un aliciente de la participación, la coordinación entre actores de la participación ciudadana en la gestión pública. Por ello, en las regiones debiera existir una Asociación Regional de COSOC, con el fin de identificar temas comunes y poder aportar en cuestiones sustanciales de la gestión en las instituciones públicas.

También se observa como necesario el que los COSOC reciban asesoría y capacitación con el fin de potenciar su rol

Se proponen que el presidente/a sea un consejero de la sociedad civil electo por los miembros del COSOC, puesto que es un órgano de la Municipalidad y no exclusivo del Alcalde. Esto permite al presidente convocar sin la autorización necesaria del Alcalde. Además, la opinión del COSOC en temas relevantes debería ser tomada en cuenta obligatoriamente por parte de las autoridades en dichos asunto (vinculante).

### **Coordinación**

Se valora que existan autoridades comprometidas y que recepcionen y escuchen a la ciudadanía. La participación para que sea efectiva (a juicio de los ponentes), requiere trabajar en conjunto con la autoridad.

Hay una necesidad relevante e imperiosa de mayor participación vinculante, de modo que la opinión de los dirigentes sea considerada en términos efectivos por las autoridades.

Para el caso de las organizaciones sin fines de lucro, se debe desburocratizar su registro a través de la colaboración y flujo de información entre las organizaciones sociales y el Registro Civil.

### **Voluntariado**

Respecto del voluntariado, se señala que la autoridad debe promover y proteger las actividades que este contempla. De igual manera se deben generar regulaciones que doten de reconocimiento y de recursos que permitan su fomento.

El voluntariado debe ser una acción concreta de participación social por lo que el Estado debe preocuparse de ello. Resulta fundamental que el voluntariado tienda a la profesionalización de su actividad contando con financiamiento y capacitación. Los desafíos para el voluntariado deben ser, aumentar la participación, conseguir apoyo de la empresa privada y trabajar fuertemente en darle mayor reconocimiento a quienes lo desarrollan.

Se plantea que la reforma a la Ley 20.500 en materia de voluntariado, debiera considerar un mayor reconocimiento social a los voluntarios, el cual debiera verse reflejado en mayor valoración pública.

### **Participación ciudadana en el territorio, municipio y ley 19.418**

Promover una cultura municipal de mayor calificación y respeto por la autonomía de las organizaciones sociales, con autoridades dotadas de legitimidad y poder de decisión, con estabilidad para generar programas de desarrollo territorial.

En cada municipalidad debe existir una oficina de participación ciudadana que pueda ayudar a los dirigentes en una multiplicidad de materias, además de cumplir exigencias de actualización de sus registros, según las normativas legales.

Según lo planteado, los TER debieran ser una instancia que solo calificara las elecciones de las organizaciones que van a postular al COSOC.

Debería declararse la incompatibilidad de lazos de consanguinidad entre directores de una misma junta de vecinos, a la vez que debería limitarse la reelección de los dirigentes sociales a un máximo de dos períodos.

Respecto a gastos y financiamientos para el funcionamiento del COSOC, se propone crear un ítem de viáticos para los consejeros, así como para dirigentes de las juntas de vecinos.

## Propuestas escritas recibidas en audiencias públicas.

El siguiente apartado corresponde a un resumen de las propuestas, que en materia de participación ciudadana y asociatividad fueron entregadas por escrito por parte de actores de la sociedad civil a los Consejeros presentes en las Audiencias Públicas.

### **Club Social, Cultural y Deportivo Libertad, Arica<sup>4</sup>**

1. Proponen que el Estado incentive la creación de espacios de participación ciudadana a las personas que están privadas de libertad.

### **Consejo Comunal de la Discapacidad, Arica<sup>5</sup>**

1. Capacitación focalizada en personas en situación de discapacidad a través de proyectos y formación de talleres laborales.
2. Incorporar a los niños en situación de discapacidad desde temprana edad en los jardines infantiles, entregando accesibilidad y herramientas para un buen desarrollo.

### **JJ.VV El Huáscar, Antofagasta<sup>6</sup>**

1. Se debe considerar a las juntas de vecinos como entidades territoriales que trabajan por el bien común.
2. La participación ciudadana debe ser vinculante.

### **JJ. VV n° 17, Valdivia<sup>7</sup>**

1. *Desburocratizar el Sistema de Registro de Organizaciones de Interés Público*, para ello se propone facilitar la información y establecer un punto de colaboración entre las organizaciones sociales, municipios y el Servicio de Registro Civil.
2. *Más mecanismos de participación ciudadana*, se propone que los mecanismos que aparecen en el Instructivo de Participación Ciudadana se incorporen a la Ley 20.500 y que tengan carácter de obligatoriedad. El mecanismo de Presupuestos Participativos se deben implementar en todos los municipios del país.
3. *Financiamiento*, se propone que exista un presupuesto dirigido a financiar todas las instancias de participación en los ministerios y servicios públicos.
4. *Fiscalización y sanción*, definir y/o crear un órgano que fiscalice a las instituciones públicas en materia de participación ciudadana y el cumplimiento de la ley. Este órgano debiera tener representantes de organizaciones de la sociedad civil y sancionar en caso de no cumplimiento de un estándar mínimo de participación ciudadana.
5. *Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil*, para mayor autonomía se propone que el Presidente sea un representante de las organizaciones de la sociedad civil. Respecto del financiamiento se propone crear un ítem en cada uno de los municipios del país para financiar viáticos y reembolsos de los consejeros.

4 Audiencia pública realizada en Arica, 31 de agosto de 2016

5 Audiencia pública realizada en Arica, 31 de agosto de 2016

6 Audiencia pública realizada en Antofagasta, 28 de septiembre de 2016

7 Audiencia pública realizada en Valdivia, 18 de agosto de 2016



## 6. Agrupación Parque Urbano y Deportivo Catrico, Valdivia<sup>8</sup>

1. Propone pasar de la participación ciudadana pasiva a la participación ciudadana activa mediante “Vigilantes Ciudadanos” que controlen desde su génesis todos los proyectos de carácter público que se ejecuten en los distintos territorios.

## Pedro Vásquez, ex alcalde de Chaitén<sup>9</sup>

1. Validar institucionalmente el proceso de calificación de elecciones establecido en el numeral 1° del artículo de la Ley N° 18.593 ampliándolo a la generalidad de las organizaciones sociales, se propone:
  - Generar un instructivo presidencial, aprobado por decreto supremo, que permita el traspaso de recursos del Estado y las municipalidades a aquellas organizaciones sociales que hayan calificado su proceso electoral en el Tribunal Electoral Regional respectivo.
  - Crear un fondo concursable destinado al fomento de la calificación de elecciones.
2. Modernizar los modelos de información y registro de las organizaciones y sus afiliados, habilitando una plataforma de gestión informática, de carácter digital y acceso estandarizado.
3. Incorporar una indicación legal que haga exigible a las organizaciones sociales regidas por la Ley 19.418 la obligatoriedad de informar anualmente respecto de su registro de socios a la Secretaría Municipal, otorgando la facultad de caducar su personalidad jurídica.
4. En materias vinculadas al desarrollo de proyectos de inversión pública que se desarrollen en el territorio de la unidad vecinal de la comuna respectiva, se propone incorporar una instancia institucional obligatoria de “consulta” a las juntas de vecinos en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de tales iniciativas.
5. Hacer vinculante la opinión de las juntas de vecinos respecto del otorgamiento, renovación, caducación y traslado de patentes de alcoholes de la comuna.
6. Mejorar los mecanismos de accesibilidad de los dirigentes sociales a las prestaciones de salud que otorga FONASA, vinculándolo administrativamente con el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. De manera paralela crear un fondo basal para la contratación de seguros contra accidentes de los dirigentes sociales.
7. Incorporar la figura legal del Fuero Laboral a aquellos directores de organizaciones territoriales y funcionales debidamente calificados ante el Tribunal Electoral Regional.
8. Establecer un Programa de Transferencias de recursos entre el ejecutivo y las municipalidades, en especial de aquellas que representan dificultades geográficas, aislamiento y dispersión poblacional, a fin de disponer recursos, a nivel local, que permita a dirigentes y organizaciones comunitarias disminuir los costos asociados a asesoría organizacional, capacitación y otros, permitiendo fortalecer la participación ciudadana y representación de la ciudadanía en materia de interés y bienestar comunitario.

## Junta Nacional de Bomberos<sup>10</sup>

Propuesta de modificación a la ley N° 20.564 Marco de Bomberos de Chile y al Código Civil.

*Artículo 1°. Reemplácese el artículo primero de la Ley N° 20.564, Ley Marco de los Bomberos de Chile, por el siguiente: “Artículo 1°.- Los Cuerpos de Bomberos y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile constituyen*

8 Audiencia pública realizada en Valdivia, 18 de agosto de 2016

9 Propuesta enviada a través del Director de la División de Organizaciones Sociales.

10 Audiencia Pública realizada en Santiago, 11 de julio de 2016.

*el Sistema Nacional de Bomberos; servicios de utilidad pública, que se rigen por las disposiciones de esta ley, de su*

*reglamento, la de sus estatutos y de leyes especiales, y, en lo no previsto en ellas, por las normas sobre personas jurídicas a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil sólo en lo que fuere compatible con sus fines, naturaleza y organización jerárquica y disciplinada.”*

*Artículo 2°. Agréguese el siguiente segundo inciso al artículo tercero de la Ley N° 20.564, Ley Marco de los Bomberos de Chile: “Los Cuerpos de Bomberos se organizarán con la autonomía que determinen sus propios estatutos y reglamentos, los que establecerán la conformación de sus órganos operacionales, administrativos y disciplinarios, así como también las facultades y atribuciones que estos confieran a sus asambleas, directorios, oficiales y demás autoridades para el ejercicio autónomo de sus procedimientos operacionales, administrativos y disciplinarios.”*

*Artículo 3°. Sustitúyase el inciso segundo del artículo 553 del Código Civil, por el siguiente: “La potestad disciplinaria que le corresponde a una asociación sobre sus asociados se ejercerá a través de una comisión de ética, tribunal de honor u otro organismo de similar naturaleza, que tendrá facultades disciplinarias respecto de los integrantes de la respectiva asociación, las que ejercerá mediante un procedimiento racional y justo, con respeto de los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos confieran a sus asociados. El cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario. Podrán exceptuarse de esta incompatibilidad las asociaciones regidas por leyes especiales.”*



**TOMADO RAZON  
CON ALCANCE**

CREA CONSEJO NACIONAL DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y  
FORTALECIMIENTO DE LA  
SOCIEDAD CIVIL.

22 MAR. 2016  
172  
Contralor General  
de la República  
022089

SANTIAGO, 14 ENE. 2016

MINISTERIO DE HACIENDA
OFICINA DE PARTES
RECIBIDO

CONTRALORÍA GENERAL
OFICINA GENERAL DE PARTES
10 MAR 2016

DECRETO N° 1

CONTRALORIA GENERAL	
TOMA DE RAZON	
RECEPCION	
DEPART. JURIDICO	02 FEB. 2016
DEP T.R. Y REGISTRO	
DEPART. CONTABIL.	
SUB DEPTO. C.CENTRAL	
SUB DEPTO. E. CUENTAS	
SUB DEPTO. C.P.Y. BIENES NAC.	
DEPART. AUDITORIA	
DEPART. V O P. U. y T.	
SUB DEPTO. MUNICIP.	
REFRENDACION	
REF. POR \$	
IMPUTAC.	
ANOT. POR \$	
IMPUTAC.	
DEDUC. DTO.	

VISTO:

Lo establecido en el artículo 1°, 24 y 32 N° 6, de la Constitución Política de la República; en la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública; lo dispuesto en el Instructivo Presidencial N° 007, de 6 de agosto de 2014, para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública; y en la Resolución N° 1.600, de 2008, de la Contraloría General de la República.

CONSIDERANDO

1) Que es deber de los órganos del Estado promover el fortalecimiento de la sociedad civil y de la participación ciudadana en la gestión pública;

2) Que el fortalecimiento de la democracia requiere acercar cada vez más a las personas la toma de decisiones de los órganos de la administración del Estado;

3) Que el desarrollo político, económico, social y cultural del país requiere del involucramiento de los ciudadanos en las diferentes facetas de la vida social y política, así como en su incidencia en el ciclo de la política pública;

DIVISION JURIDICA
COMITE 4
JEFE
10 MAR. 2016

RETIRADO SIN TRAMITAR
FECHA: 25 FEB. 2016
CON OFICIO N° 2204

4) Que el Instructivo Presidencial N°007 ya citado, señala, entre las medidas a impulsar y en consistencia con compromisos programáticos que animan al Gobierno, la constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil;

5) Que el propósito del respectivo compromiso programático busca que dicho Consejo Nacional difunda y promueva la participación ciudadana y colabore en la coordinación del cabal cumplimiento por parte de los órganos públicos de sus obligaciones en esta materia

6) Que, para que el proceso de diseño institucional del señalado Consejo Nacional guarde coherencia con los principios de protagonismo y participación de la ciudadanía, se requiere el desarrollo de un amplio debate que permita elaborar una propuesta de futura institucionalidad en esta materia;

7) Que, en definitiva, el adecuado cumplimiento de este objetivo hace necesaria la constitución de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil integrado provisionalmente por las personas que adelante se indican, y que cuentan con amplia trayectoria y destacados aportes a la participación de la ciudadanía en la gestión pública:

**DECRETO:**

**Artículo 1°.-** Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (en adelante, el "Consejo Nacional"), que tendrá por objeto asesorar a la Presidenta de la República en materia de institucionalización de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil en el país, en el marco de un amplio debate nacional sobre la materia.

**Artículo 2°.-** El Consejo Nacional estará integrado por las siguientes personas, quienes se desempeñarán en sus funciones ad honorem:

- Gonzalo de la Maza Escobar, quien además lo presidirá;
- Rosa Vergara Díaz,
- Leonardo Moreno Núñez,
- Carlos Bravo Cáceres,
- Carolina Carrera Ferrer,
- Bartolomé Luco Garrao,
- Francis Valverde Mosquera,
- Enrique Norambuena Aguilar,
- Vasily Deliyanis Sotelo,
- Verónica Monroy Herrera,
- Alejandro Jiménez Michaelis,
- Beatriz Haide Heins,
- Roberto Peralta Martínez,
- Francisco Estévez Valencia
- Hugo Marín Rossel,
- Daniel Oyarzun Valdivia,
- Marcela Guillibrand De La Jara,
- Karem Jorquera Apablaza,
- Ezio Costa Cordella,
- Pablo Collada Chávez,
- Amelia Gaete Pinda,
- Alejandro Salinas Santelices,
- Miriam Talavera Illanes,
- Francisco Letelier Troncoso.

**Artículo 3°.-** Para el cumplimiento de sus funciones de asesorar a la Presidenta de la República en las materias señaladas, corresponderá al Consejo Nacional el desempeño de las siguientes tareas:

a) Colaborar en la realización de un diagnóstico sobre el estado de participación ciudadana en el país y desarrollar una propuesta de reforma a la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública que considere, entre otros aspectos, la Institucionalización del Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

b) Elaborar un informe sobre participación ciudadana que recoja buenas prácticas y estándares en materia de participación, que sirva a la Presidenta de la República para la elaboración de un Índice de Participación Ciudadana que permita dar cuenta de los avances y dificultades evidenciados sobre el tema.

**Artículo 4°.-** El Consejo Nacional será consultivo y sus integrantes permanecerán en funciones por el periodo de 1 año contado desde la fecha de su constitución. En su primera sesión, el Consejo acordará las normas para su funcionamiento interno.

**Artículo 5°.-** El Consejo Nacional contará con una Secretaría Ejecutiva, la cual estará radicada en la Subsecretaría General de Gobierno. Corresponderá a la Secretaría Ejecutiva llevar a cabo las citaciones a reuniones del Consejo Nacional que resuelva el Presidente del Consejo, levantar las actas de los acuerdos adoptados, elaborar una memoria que resuma las actividades desarrolladas y, en general, colaborar con todas aquellas actividades que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Consejo Nacional fijados en el presente decreto.

**Artículo 6°.-** Corresponderá a la Subsecretaría General de Gobierno otorgar el apoyo técnico y administrativo para el cumplimiento de las tareas del Consejo Nacional y su Secretaría Ejecutiva, dentro de sus facultades legales y disponibilidades presupuestarias.

**Artículo 7°.-** El Consejo Nacional podrá invitar a sus sesiones tanto a representantes de la sociedad civil, académicos y expertos en la materia, personeros de organismos internacionales con especialización en materias referidas a organizaciones de la sociedad civil, así como otros representantes políticos y sociales que considere relevante para el cumplimiento de sus funciones quienes asistirán de manera voluntaria a sus sesiones.

**Artículo 8°.-** Los órganos del Estado, sus autoridades y funcionarios, deberán prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que el Consejo Nacional requiera para el cumplimiento de su cometido.

ANÓTESE, TÓMESE RAZÓN, COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.



**MICHELLE BACHELET JERIA**  
Presidenta de la República


**MARCELO DÍAZ DÍAZ**  
Ministerio del Interior - Secretario General De Gobierno





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
DIVISIÓN JURÍDICA

JGZ

**CURSA CON ALCANCE EL DE-  
CRETO N° 1, DE 2016, DEL  
MINISTERIO SECRETARÍA GENE-  
RAL DE GOBIERNO.**

SANTIAGO, 22. MAR 2016. 022089

Esta Contraloría General ha tomado razón del decreto del epígrafe, que crea "el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil", por cuanto se ajusta a derecho.

No obstante, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia administrativa de este Órgano de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 40.526, de 2013, y 12.582, de 2016, las enmiendas a los instrumentos presentados para el control preventivo de legalidad deben ser salvadas al margen de cada una de ellas, mediante timbre y media firma de la autoridad o ministro de fe del servicio, o por el funcionario en quien esté delegada dicha facultad, con la finalidad de velar por la integridad y autenticidad del acto y, asimismo, constatar que el jefe superior de servicio, dispuso o tomó conocimiento de las respectivas modificaciones, exigencia que en la especie no se ha cumplido.

Con el alcance que antecede, se ha tomado razón del acto administrativo examinado.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMUDEZ SOTO  
Contralor General de la República

AL SEÑOR  
MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO  
**PRESENTE**



## MINUTA DE POSICION

### CONSULTA SOBRE ESTADO DE LA PARTICIPACION EN CHILE

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (en adelante Consejo Nacional) es una organismo asesor creado por la Presidenta de la República, conformado por personas vinculadas a una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil, presidida por el académico Dr. Gonzalo Delamaza.

Durante el segundo semestre de 2016 le corresponde *conducir un Diálogo Nacional amplio y participativo sobre el estado de la participación ciudadana en el país y desarrollar una propuesta de reforma a la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.*

En este marco el Consejo Nacional, en conjunto con la División de Organizaciones Sociales, ha convocado a una consulta nacional mediante la realización de Encuentros Regionales de Diálogo Participativo sobre el estado de la participación ciudadana en Chile, a fin de recoger las reflexiones, opiniones y aportes de dirigentes de la sociedad civil de todo el país, que permitan elaborar el informe final que el Consejo de Participación entregará a la Presidenta de la República en enero de 2017. En este mismo proceso también se someterá a consulta las propuestas prioritarias preliminares de reforma a la ley 20.500 que el Consejo Nacional entrega a la Presidenta de la República en agosto de 2016.

El Consejo Nacional ha preparado esta Minuta de Posición en la que se aportan antecedentes y propuestas sobre el estado de la participación (I) así como de las principales modificaciones a la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana elaboradas por el Consejo. (II) Ello con el propósito de facilitar y orientar el debate y deliberación en estos encuentros de diálogo participativo.

## I. La Participación ciudadana como una tarea pendiente en Chile

1. En Chile hace ya más de un decenio la ciudadanía ha venido promoviendo la necesidad de profundizar la democracia incorporando conceptos y prácticas de democracia participativa que, con excepción del Plebiscito, no existen en la legislación nacional. La inexistencia de mecanismos adecuados ha dificultado las respuestas institucionales a la demanda ciudadana, favoreciendo un distanciamiento sostenido entre la institucionalidad política y las personas. La participación se ha canalizado entonces a través de expresiones cada vez más numerosas, diversas y masivas, mientras disminuye tanto la participación electoral como la que se realiza a través de las instituciones. El Consejo Nacional considera indispensable corregir esta situación, estableciendo la participación ciudadana como un derecho humano garantizado constitucionalmente, ratificado por Chile en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos, y dotando a nuestra democracia de nuevos y mejores mecanismos para incrementar el rol público de la sociedad civil chilena. Asumimos como marco orientador de nuestras propuestas una opción por la democracia participativa, tal como lo establece la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública. Es con esta perspectiva que se realiza una Consulta sobre el estado de la participación ciudadana en el país y las propuestas de reforma sobre la ley 20.500.
2. El 16 de febrero de 2011 se publicó la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Este cuerpo legal, entre sus principales medidas, establece la participación ciudadana en la gestión pública como un principio de la administración del

Estado. De este modo, el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. (Art.69, Ley 18.575). En Chile estos conceptos representan un importante avance pues introducen el derecho a la participación ciudadana en el sistema de administración del Estado que éste debe garantizar y promover activamente.

3. En estos últimos años se ha avanzado en la institucionalización de este derecho, tanto en los órganos de administración central como en las municipalidades. Hoy la mayoría de los ministerios y servicios cuentan con algunos de los diversos mecanismos de participación en la gestión de estas instituciones. Una gran parte de las municipalidades ha constituido los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). También está en funcionamiento el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro a cargo del Servicio de Registro Civil y se constituyó el Consejo del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.
4. Sin embargo, un análisis más profundo de la implementación de la Ley 20.500 muestra debilidades e importantes incumplimientos de esta norma. Es así como a septiembre de 2015 129 municipios o no han dictado el reglamento ni constituido los COSOC o se carece de información sobre ello<sup>1</sup>. En el nivel central aunque se han dado importantes pasos con el Instructivo Presidencial N° 007 y las orientaciones metodológicas elaboradas por la Secretaría General de Gobierno, muchos consejos son convocados esporádicamente y no se les consulta materias relevantes. En torno a un 30% de los ministerios y servicios públicos mandatados por la ley, no han constituido Consejos de la Sociedad Civil. Con muy pocas excepciones, estos mecanismos de participación en la gestión pública tienen baja incidencia y efectividad. Las barreras establecidas para la realización de plebiscitos ciudadanos locales hace que dicha herramienta sea en la práctica inaplicable. El Reglamento para la constitución de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunales tiene exigencias que obstaculizan la constitución de estas entidades. El Fondo de Fortalecimiento no ha crecido en sus recursos los que no guardan relación con la demanda existente; sus proyectos son de muy corta duración y muestra diversas limitaciones en la constitución de sus consejos regionales y otros aspectos de su implementación. Los conflictos no electorales de las organizaciones no cuentan con una instancia judicial simplificada y accesible para su resolución.
5. Pero ¿cómo se explica que muchas instituciones públicas no cumplan los principios ni las obligaciones que esta ley señala? 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. Esto se hace más patente en el hecho que a pocos años de su promulgación, la Presidenta de la República convoque a un Consejo Nacional, en calidad de Comisión Asesora Presidencial para que proponga cambios legales.

<sup>1</sup> Cuenta Pública de Participación Ciudadana, 2014 2015, p. 39

6. Por otra parte, en otros ámbitos del quehacer ciudadano, las situaciones de corrupción, el financiamiento ilegal de la política y los problemas de la calidad en la atención de los usuarios de los servicios públicos, han obligado a aprobar una serie de reformas legales que tienen como efecto positivo un mayor empoderamiento para los ciudadanos. Es el caso de la ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública que promueve la transparencia en todos los procedimientos y decisiones de las instituciones públicas. La Ley 20.730 que regula el lobby y ahora último la reforma a la ley de partidos políticos que define el rol público de los partidos y establece normas de transparencia y democracia interna. Estos cambios, junto con enfrentar la corrupción y la desigualdad en el acceso e incidencia en la toma de decisiones, constituyen una oportunidad para generar un mayor control social por parte de la ciudadanía.
7. Por su parte la Constitución Política no establece como un derecho humano la participación ciudadana en la gestión pública ni tampoco reconoce adecuadamente el aporte de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil a la democracia y al desarrollo. Otros cuerpos legales, como la ley 19.418, presenta diversas dificultades para fortalecer el asociacionismo en el ámbito local y necesita ser modificada. A su vez, el actual sistema político chileno no contempla mecanismos de participación política directa, con la sola excepción del plebiscito comunal, de hecho impracticable.
8. Frente al panorama descrito, en los últimos años hemos sido testigos del cambio que ha experimentado la cultura política del país, la que se expresa en una mayor conciencia ciudadana en el ejercicio de los derechos y una demanda de participación efectiva en los asuntos públicos, que es necesario recoger. Lo anterior se da junto a una expresión pública de creciente descontento e insatisfacción con las debilidades del sistema político y de representación y una demanda por una democracia mucho más participativa y real.
9. Hay cada vez más conciencia que la desigualdad en el país que afecta a todos los ámbitos del quehacer nacional, también se da al momento de participar en la toma de decisiones. Es por ello que junto a la demanda ciudadana de cambios en favor de una mayor igualdad en el acceso y calidad a bienes públicos, también se exige un mayor protagonismo y participación de la ciudadanía en las reformas. La convocatoria a un proceso constituyente para una Nueva Constitución, nos presenta el desafío de incorporar la participación ciudadana de una manera realmente incidente y eficaz. Esta es una de las condiciones para su éxito y legitimidad.
10. Al final de este panorama, queda la pregunta si el país será capaz de darse un nuevo orden político y social que logre conciliar una mejor representación política con un efectivo sistema de participación ciudadana en los asuntos públicos que contemple también instancias de participación vinculante y de democracia directa.

### Preguntas para el Diálogo Participativo I

- 1.- ¿Cómo caracteriza y evalúa la asociatividad y la participación ciudadana en su región?
- 2.- ¿Cuáles son los obstáculos que no han permitido un desarrollo más profundo de la asociatividad y la participación ciudadana en Chile?

3.- ¿Qué acciones deberá tomar el estado para promover una nueva política de participación?

## II. Principales propuestas de reforma a la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana.

A continuación se resumen las principales propuestas de reformas a la ley 20.500 contenidas en el primer informe que el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. . Lo anterior con el objeto de someter a consulta y validar dichas propuestas.

4

### **❑ CREACIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD DE PARTICIPACIÓN**

1. Crear por ley el CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL, corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Contará con facultades regulatorias y fiscalizadoras, velará por el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarrollo de la asociatividad y porque todos los órganos de administración del Estado apliquen los mecanismos de participación en forma adecuada. También deberá entregar un informe anual sobre la participación ciudadana en Chile con recomendaciones para el Estado.
2. En el Ejecutivo existirá la SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA que tendrá por finalidad implementar los compromisos programáticos en materia de participación y una política nacional de participación ciudadana que garantice el derecho a la participación de las personas y organizaciones en la gestión pública. Será responsable de coordinar y liderar los esfuerzos de todos los ministerios y servicios para asegurar la oportunidad de participación y vigilar porque los mecanismos de participación sean efectivos.

### **❑ PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA (TÍTULO IV LEY DE BASES DE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO)**

3. Los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) serán el mecanismo de participación ciudadana coordinador y articulador de los demás mecanismos participativos en la gestión de los órganos de administración del Estado. Serán un mecanismo vinculante y sus integrantes serán electos democráticamente.
4. Dictar un REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA, que regirá para todos los órganos de administración del Estado con inclusión de las municipalidades y los gobiernos regionales.
5. Se incorporarán mecanismos de consulta adicionales a los ya establecidos, estableciendo las condiciones mínimas requeridas para su realización. También se propone incorporar los presupuestos participativos en el ámbito comunal y regional mediante modificaciones a las leyes respectivas.
6. Los órganos de administración del estado dispondrán de un ítem en el presupuesto anual de la nación, para el financiamiento de los mecanismos de participación definidos por la ley y sus normas internas.
7. El incumplimiento por parte de las autoridades y funcionarios de la obligación de hacer efectivos los mecanismos de participación ciudadana en su gestión, será considerado una grave falta administrativa.

8. Se hará extensiva la aplicación del Título IV de la participación ciudadana en la gestión pública, de la Ley de Bases de la Administración del Estado, a los Gobiernos Regionales y Municipalidades, mediante modificación de la ley que los regula y dictación del reglamento respectivo.

#### ❑ PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS

9. Se definirá el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC comunal), como el órgano de participación coordinador y articulador de los demás mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal. Tendrá funciones mayores y más precisas a las actualmente contenidas en la Ley Municipal: control social, participación en todo el proceso de construcción de la política pública municipal e incorporación de observaciones al PLADECO, Plan Regulador y Presupuesto, proponer mecanismos y modalidades de consulta y participación más adecuadas, entre otras. Rendirá cuenta pública anual ante la ciudadanía. El Concejo Municipal deberá justificar su decisión cuando esta se aleje del informe del COSOC.
10. Los municipios tendrán la obligación de normar en una ordenanza municipal una propuesta de organización territorial (por unidad vecinal o agrupación de ellas) de los procesos de participación ciudadana en todos sus instrumentos de planificación comunal.
11. Las Municipalidades deberán considerar en su presupuesto los ítems necesarios para el financiamiento de los mecanismos de participación incluido el COSOC, la asistencia técnica necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones y la rendición de cuentas de los consejeros hacia sus organizaciones de base.
12. El COSOC será presidido por un Consejero (a) elegido entre sus pares. El Alcalde formará parte del COSOC, con derecho a voz.
13. Las elecciones de integrantes de los COSOC se realizarán simultáneamente (misma fecha) a nivel nacional.
14. Se rebajará al 5% de votantes efectivos en la última elección las firmas requeridas para la convocatoria de los plebiscitos comunales de origen ciudadano. Y se hace compatible además su realización en forma simultánea con las elecciones municipales.
15. El incumplimiento de la obligación de dictar ordenanza de participación ciudadana y constituir el COSOC, será sancionado como grave falta administrativa.

#### ❑ OTRAS PROPUESTAS

16. Se incorporará un TITULO I dedicado a los principios y definiciones sobre el derecho de la participación y el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros conceptos.
17. Se traspasará el Catastro de Organizaciones de Interés Público al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.
18. Se modernizará el Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y se ampliarán los campos de información de las organizaciones para simplificar solicitudes de información de parte de organismos públicos y para mayor transparencia.
19. Modificar el inciso 1 del art. 10 de la ley 18.593 de los Tribunales Electorales Regionales (TER) exigiendo la calificación de las elecciones sólo a las organizaciones que desean participar en la elección de los COSOC.
20. Se sustituirá el TITULO III "Del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad

Civil” por “Del Fortalecimiento y Financiamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil”. En él se incluirán mecanismos destinados a garantizar los siguientes principios aplicables a la relación entre Estado y Sociedad Civil: proporcionalidad de los aportes, transparencia y fomento de buenas prácticas, sustentabilidad financiera de las organizaciones y sus condiciones, articulación entre los fondos públicos destinados a las organizaciones, participación de la sociedad civil en las decisiones de asignación de fondos y reducción de la proporción de asignaciones directas e incremento de la equidad de acceso. Una propuesta más específica será resultado de un Informe que elaborará el Consejo Nacional de Participación con la colaboración la Dirección de Presupuesto.

21. El Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público incrementará sus recursos en base a un criterio de proporcionalidad del presupuesto público, ampliará sus líneas de trabajo, incorporando un apartado para programas de capacitación y asesoría dirigido a organizaciones sociales; se vinculará con otros fondos públicos destinados a la sociedad civil y modificará sus procedimientos administrativos con el fin de poder realizar programas multianuales, implementar ventanilla abierta y favorecer la sostenibilidad de las OIP.
22. Se incorporará un artículo especial en el TÍTULO II sobre el Voluntariado, haciendo referencia a las organizaciones de la sociedad civil que incorporan voluntaria/os así como del voluntariado y sus distinciones. Además se especificará en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, aquellas organizaciones que acrediten la incorporación de voluntariado de forma permanente en sus programas y se buscará establecer incentivos a la práctica del voluntariado (ej. Tarjeta Joven, INJUV, acceso a empleos públicos, etc.).
23. Establecer modalidades de participación de la sociedad civil en la discusión de los proyectos de ley que le afecte, de acuerdo a la norma vigente.
24. Se hará efectivo el aporte fiscal al FONDEVE de las Municipalidades y modificará su reglamento de implementación con el fin de hacer obligatorio su uso por parte de estas.
25. Se establecerá un ámbito de justicia ágil y adecuado para resolver los conflictos al interior de las OSC.

## Preguntas para el Diálogo Participativo II

1. ¿Con qué propuestas del Consejo concuerda? ¿Cuáles de ellas considera prioritarias?
2. ¿Con qué propuestas del Consejo no está de acuerdo? ¿Por qué y cómo debieran replantearse dichas propuestas?
3. ¿Existen otras materias prioritarias de incorporar en una reforma a la Ley 20.500 que no han sido incluidas en la propuesta del Consejo?

# ANEXO IV





PROPUESTAS PRIORITARIAS DE REFORMA A LA LEY 20.500  
SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

VERSIÓN FINAL



## PRESENTACIÓN

El siguiente es el primer informe con las conclusiones del Consejo Nacional de Participación que contiene un conjunto de propuestas de modificaciones a la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana.

En él se describen con detalle los cambios propuestos a la ley 20.500 donde se han priorizado los cambios más sustantivos y de consenso al interior del Consejo con el objetivo de poner en discusión en el gobierno y en la opinión pública los aspectos más relevantes que debe considerar el perfeccionamiento y profundización de la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública. Este informe será un adelanto al informe final que el Consejo entregará a S.E la Presidenta de la República, Michelle Bachelet.

Para la elaboración del presente informe el Consejo realizó un total de 12 sesiones de más de 4 horas de trabajo. A lo anterior se sumaron más de 7 sesiones de audiencias públicas dedicadas a recibir a diferentes invitados e instituciones relacionadas directamente con la implementación de la Ley. En forma paralela el Consejo se organizó en 5 mesas temáticas, en las cuales se elaboran propuestas específicas que se sancionan en los plenarios.

Es importante destacar el apoyo recibido por el Consejo para su funcionamiento por el Centro de Extensión del Senado. En la misma línea hay que relevar el apoyo que ha prestado de la DOS para la realización de diálogos participativos a nivel nacional, que han permitido iniciar el debate sobre estas propuestas y recibir en audiencia a un amplio conjunto de actores regionales a lo largo de todo el país.



# PROPUESTAS PRIORITARIAS DE REFORMA A LA LEY 20.500

## FUNDAMENTOS

- La participación ciudadana es un derecho humano que debe ser garantizado constitucionalmente. Chile lo ha ratificado en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos.
- Esto exige dotar a nuestra democracia de nuevos y mejores mecanismos para incrementar el rol público de la sociedad civil chilena.
- El marco orientador de este cuerpo legal es la democracia participativa, tal como lo establece la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública.
- Es deber del Estado fomentar y garantizar la participación ciudadana y la asociatividad,
- El fomento y promoción de la participación ciudadana por parte del Estado debe hacerse considerando el principio del respeto a la autonomía de la sociedad civil.

## I. TITULO I: DE LOS PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

1. Art. 1.- El derecho a la participación ciudadana y la libertad de asociación, reconocidas por el Estado como derechos fundamentales, se ejercerán de conforme a lo establecido por la presente ley.<sup>1</sup>
2. Art. 2.- El Estado tiene el deber de permitir, asegurar, garantizar y fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y la asociatividad, así como desarrollar políticas en favor del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
3. Art.3.- Las disposiciones de esta ley, así como cualquier otra referida a la participación ciudadana, se regirán por los principios de universalidad, reciprocidad, voluntariedad, no-discriminación, afirmación positiva, pluralismo, transparencia, igualdad, y adecuación tecnológica.<sup>2</sup>

Art. 4.- Para efectos de esta ley, se entenderá por:

Participación Ciudadana en la gestión pública: Proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran así como las de las comunidades, pueblos indígenas y afro descendientes<sup>3</sup>.

Sociedad Civil: individuos que forman parte de la colectividad que participan con el objetivo de tomar decisiones en lo concerniente al ámbito público o de otros intereses particulares o generales y que no pertenecen a la actividad económica lucrativa o a la estructura del Estado.

Organizaciones de la sociedad civil: Aquellas que se constituyen para incidir ya sea en lo público o en ámbitos particulares referidos a sus intereses desde fuera de la actividad del Estado y de la actividad económica lucrativa.

<sup>1</sup> Para facilitar la revisión y discusión, el texto tiene una numeración correlativa.

<sup>2</sup> De acuerdo a lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

<sup>3</sup> Definición tomada casi en su totalidad de la Carta Iberoamericana

Organizaciones de interés público de la sociedad civil: Personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, derechos humanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, entre ellas las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro respectivo.

Voluntariado: Conjunto de actividades de interés público no remuneradas y para el bien de terceros, llevadas a cabo en forma libre, sistemática y regular, dentro de alguna organización de la sociedad civil.

Asociatividad: Mecanismo a través del cual se ejerce el derecho humano a la asociación por parte de las personas, en todos los ámbitos del quehacer de la sociedad, promoviendo la participación ciudadana y la integración de la sociedad civil en la acción social.

## II. CREACIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD DE PARTICIPACIÓN<sup>4 5</sup>

4. Crear el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y presencia regional.
5. El objeto del Consejo será la promoción y el fortalecimiento de la asociatividad y la participación ciudadana en la gestión pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas de participación ciudadana y garantizar el derecho a la asociatividad y a la participación ciudadana en la gestión pública.
6. Contará con las siguientes funciones y atribuciones:
  - a) Fiscalizar la adecuada implementación de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por ley a todos los órganos de administración del estado considerados en el Título IV de la ley de bases.
  - b) Resolver los reclamos por denegación del derecho de asociación y de participación ciudadana en la gestión pública.
  - c) Dictar normas, instrucciones y resoluciones para garantizar el derecho a la asociación y a la participación ciudadana en la gestión pública y sancionar su incumplimiento.
  - d) Entregar un informe anual respecto a la implementación de los mecanismos de participación con recomendaciones para su mejora. Para ello creará indicadores acorde a los estándares internacionales
  - e) Promover la participación ciudadana y la asociatividad.
  - f) Diseñar e implementar programas permanentes de capacitación para organizaciones de la sociedad civil.
  - g) Crear y coordinar un sistema integral de participación ciudadana del que formarán parte todos los
  - h) Consejos de Sociedad Civil creados al alero de la Ley N° 20.500.

<sup>4</sup> Se crea un nuevo título en la ley 20.500 referido a esta nueva institución.

<sup>5</sup> Título aprobado por mayoría absoluta con reserva del N°9 letra C, iii. Es necesario aclarar de manera más detallada la potestad regulatoria entre el Consejo y la Subsecretaría.

## 7. De la conformación del Consejo:

El Consejo Nacional de Participación Ciudadana debe ser de conformación mixta con representantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes elegidos por la Cámara de Diputados.

La mayoría de sus integrantes serán representantes de la sociedad civil de entre los cuales se elegirá a su presidente.

En su conformación se respetarán criterios de equidad de género y representación de regiones, y su elección se realizará conforme a lo que indique la Ley.

## 8. DE LA SUBSECRETARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Modifica Decreto ley del MSGG)

- a) Crear la Subsecretaría de Participación Ciudadana que tendrá por finalidad implementar el plan y la política nacional de participación ciudadana y fomento de la asociatividad que garantice el derecho a la participación de las personas y organizaciones sociales en la gestión pública.
- b) Será la entidad en el gobierno responsable de coordinar y asesorar las acciones y los planes de incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública de todos los ministerios y Servicios para asegurar el adecuado cumplimiento del plan y la política nacional de participación ciudadana.
- c) Entre sus funciones estarán las de:
  - i. Asesorar al presidente (a) de la república en materia de participación ciudadana y fomento de la asociatividad.
  - ii. Proponer al Ministro de la Secretaría General de Gobierno el diseño y elaboración de políticas, planes, programas y estudios referidos a la promoción y protección del derecho a la asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública y colaborar en el fomento y desarrollo de dichas políticas, planes, programas y estudios.
  - iii. Elaborar las normas y dictar reglamentos que incorporen en la administración pública las instrucciones del Consejo
  - iv. Prestar asesoría técnica a las unidades de participación de Ministerios y servicios.
  - v. Diseñar, fomentar y coordinar programas de capacitación y promoción de la asociatividad y la participación ciudadana en la gestión pública para funcionarios de la Administración del Estado.
  - vi. Controlar el cumplimiento de las políticas, planes y programas de las unidades dependientes y evaluar sus resultados.
  - vii. Realizar la cuenta pública anual del gobierno en materia de participación ciudadana.
  - viii. Realizar los estudios necesarios para adecuar la acción del estado en materia de participación.
  - ix. Proponer al Presidente(a) de la República las medidas para la incorporación de las recomendaciones del Consejo nacional de participación.



- d) Su dependencia administrativa será del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- e) Reunirá en su interior a los organismos actualmente existentes (DOS y Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, ambas en una nueva definición)<sup>6</sup>

### III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.<sup>7</sup>

9. Los Consejos de la Sociedad Civil<sup>8</sup> son órganos de participación ciudadana en la gestión de los órganos de la administración del Estado y forman parte de su estructura interna.<sup>9</sup>
10. Estos Consejos serán las entidades que coordinan y articulan los mecanismos participativos en la gestión de los órganos de administración del Estado. Serán una instancia consultiva, incidente, deliberativa y vinculante y sus integrantes serán elegidos por organizaciones de la sociedad civil registradas para tal efecto.
11. Se dictará un REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA, que regirá para todos los órganos de administración del Estado con inclusión de las municipalidades y los gobiernos regionales.
12. En dicho Reglamento se normarán los mecanismos de información relevante, rendición de cuentas, consulta y participación ciudadana en determinación de prioridades de políticas y programas públicos. Para hacer efectiva la participación el reglamento contemplará el procedimiento de participación formal en los procesos de formación de los mensajes de ley y de los textos reglamentarios.
13. En cuanto al mecanismo de la rendición de cuentas se establecen las cuentas públicas participativas. Además será obligación de la autoridad de realizar audiencias públicas a solicitud de personas y organizaciones de acuerdo a los requisitos establecidos para ello. Como producto de la audiencia se levantará un acta con los acuerdos allí establecidos, sobre los que la autoridad deberá informar de su cumplimiento. En lo relativo al mecanismo de consulta ciudadana se consideran los diálogos participativos, cabildos y consultas virtuales. En participación en la definición de prioridades se establecen los presupuestos participativos. Corresponderá al COSOC, en acuerdo con la autoridad respectiva, programar el funcionamiento de los mecanismos establecidos, así como cautelar que se realicen de acuerdo al reglamento de participación ciudadana y otras normas relacionadas como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las resoluciones del Consejo para la Transparencia y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.
14. Las organizaciones territoriales y funcionales de una unidad vecinal o varias de ellas podrán convocar a autoridades y funcionarios de municipios y servicios públicos a Audiencias Públicas en sus propios territorios, que faciliten la interlocución entre las organizaciones y el Estado respecto de problemas específicos o proyectos de inversión que afecten a los vecinos. Cuando la convocatoria sea hecha por al menos el 50% de las Juntas de Vecinos de una Unidad Vecinal esta tendrá un carácter obligatorio para la autoridad. Las convocatorias deberán ser realizadas formalmente a través de las oficinas de parte de Municipalidades y
15. Gobernaciones respectivas, y deberán contener el listado de los temas a tratar. Las autoridades tendrán un plazo máximo de 20 días corridos para informar la fecha en que concurrirán al territorio y en cualquier caso, esta no podrá exceder de dos meses de ingresada la solicitud. Cada Audiencia Pública Territorial deberá terminar con la firma de un acta en que se establezcan los acuerdos alcanzados y la fecha de una nueva Audiencia en que se revisarán los avances, la que tendrá un carácter obligatorio para la autoridad. Las actas serán suscritas por los representantes de las Juntas de Vecinos y de los organismos de gobierno convocados.

<sup>6</sup> La estructura de la Subsecretaría debiera distinguir entre una función de generación de políticas y programas (división de políticas) y una función ejecutora radicada en una División o Instituto de promoción de la Asociatividad y participación ciudadana (función ejecutora)

<sup>7</sup> Modifica Título IV de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado

<sup>8</sup> Se propone uniformar la denominación de los Consejos como COSOC, CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL, tanto para el nivel central como para municipios y GORES. Este título es más simple y no renuncia al origen colectivo y no personal de su representación.

<sup>9</sup> Se incorporaran en el organigrama y se elimina su carácter asesor tanto para el nivel central como para las municipalidades y Gobiernos Regionales.

16. Los órganos de administración del Estado objeto del Título IV de la Ley de Bases, dispondrán de un ítem para el financiamiento de los mecanismos de participación definidos por la ley y sus normas internas.
17. La participación ciudadana consultiva, deliberativa, incidente y vinculante se incorporará en todas las instituciones públicas que se rigen por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado mediante modificaciones a las leyes que las regulan y dictación del reglamento respectivo.
18. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este título serán sancionadas como grave falta administrativa.

#### IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS MUNICIPALIDADES<sup>10</sup>

19. Los Consejos de la Sociedad Civil son un órgano de participación de la sociedad civil en la gestión municipal y forman parte de su estructura interna.
20. El Consejo de la Sociedad Civil (COSOC comunal), es el órgano coordinador y articulador de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal. Tendrá funciones mayores y más precisas a las actualmente contenidas en la Ley Municipal tales como control social, participación en todo el proceso de construcción de la política pública municipal e incorporación de observaciones al PLADECO, Plan Regulador y Presupuesto, proponer mecanismos y modalidades de consulta y participación más adecuadas, entre otras. El Concejo Municipal deberá, cuando corresponda, tener a la vista los informes del COSOC y justificar su decisión cuando esta se aleje del informe del COSOC. El COSOC rendirá cuenta pública anual ante la ciudadanía.
21. El COSOC será presidido por un Consejero (a) elegido entre los propios consejeros. El presidente del Cosoc participará en el Concejo Municipal con derecho a voz. El Alcalde formará parte del COSOC, con derecho a voz. Deberán asistir a sus sesiones ordinarias y extraordinarias el Administrador Municipal, el Contralor Municipal, el SECPLA y el Asesor Jurídico, en calidad de asesores, en caso de ser convocados por el COSOC.
22. Los municipios tendrán la obligación de normar en una ordenanza municipal una modalidad de organización territorial de los procesos de participación ciudadana en todos sus instrumentos de planificación comunal (PLADECO, Plan Regulador, PADEM, entre otros). Para estos efectos se considerará como unidad territorial a la Unidad Vecinal o a una agrupación colindante de ellas. En cualquier caso, la modalidad de organización territorial de la participación deberá considerar las características propias de cada comuna y propiciar la participación de los ciudadanos en sus propios territorios.
23. Las Municipalidades deberán considerar en su presupuesto los ítems necesarios para el financiamiento de los mecanismos de participación, incluido el COSOC, la asistencia técnica necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones y la rendición de cuentas de los consejeros hacia sus organizaciones de base.
24. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en título IV de la Ley Municipalidades como el de dictar ordenanza de participación ciudadana y constituir o renovar el COSOC, será sancionado como grave falta administrativa.", será sancionado como grave falta administrativa.
25. Será requisito para postular a ser electo como integrante del COSOC, la obligación previa y copulativa de la organización que representa, que la elección de su directiva sea calificada por el Tribunal Electoral Regional, estar inscrito en el registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro y rendir cuenta anual de su gestión ante la asamblea ordinaria de socios (memoria y estado financiero).
26. Las elecciones de integrantes de los COSOC se realizarán simultáneamente (misma fecha) a nivel nacional.
27. Hacer efectivo el aporte fiscal al FONDEVE de las Municipalidades y hacer obligatorio su uso por parte de estas.

<sup>10</sup> Modifica Título IV de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

**28.** Se rebajará al 5% de votantes efectivos en la última elección las firmas requeridas para la convocatoria de los plebiscitos comunales de origen ciudadano. Será compatible la realización de plebiscitos comunales con las elecciones municipales.

#### V. DEL VOLUNTARIADO<sup>11</sup>

**29.** Son organizaciones de Voluntariado, aquellas organizaciones de interés público que para el logro de sus objetivos incorporan voluntarios en sus programas permanentes o regulares. Estos programas tienen entre sus características principales que son con propósito solidario, a favor de terceros, y se llevan a cabo de forma libre, sistemática y regular, sin entregar remuneración a sus participantes.

**30.** Para efectos de esta ley, voluntarios y voluntarias son todas aquellas personas naturales que libre y naturalmente participan en organizaciones de voluntariado, sin recibir remuneración por ello.

**31.** La incorporación de los voluntarios a las organizaciones se formalizará por escrito mediante el correspondiente acuerdo o compromiso. El acuerdo o compromiso, además de determinar el carácter altruista de la relación, deberá establecerá claramente:

- a) El conjunto de derechos y deberes que corresponden a ambas partes, que habrá de respetar lo dispuesto en la presente ley;
- b) El contenido de las funciones, actividades y tiempo de dedicación que se compromete a realizar el voluntario;
- c) El proceso de formación que se requiera para el cumplimiento de sus funciones; y
- d) La duración del compromiso y las causas y formas de desvinculación por ambas partes.

**32.** Existirá un seguro de accidentes para los voluntarios, con ocasión de su desempeño como tales.

**33.** Se creará el Observatorio de Voluntariado dependiente del Consejo Nacional de Participación Ciudadana que será una estructura informativa, consultiva y evaluativa a la vez que:

- a) Permitirá informar a los diversos actores del voluntariado sobre las características de su quehacer en todos sus niveles, a través de informes periódicos.
- b) Consultará constantemente a los actores del voluntariado sobre la calidad del funcionamiento, implementación, resultados e impacto de sus intervenciones.
- c) Desarrollará herramientas evaluativas para indagar niveles de satisfacción de los habitantes del territorio o beneficiarios de las actividades del voluntariado.

**34.** Se creará un Catastro Nacional de Personas naturales que hacen actividades de Voluntariado, para facilitar el acceso a incentivos a la práctica del voluntariado.<sup>12</sup>

**35.** Existirá un Voluntariado especializado en temas relacionados a prevención, gestión de riesgos, emergencias y catástrofes que proviniendo de las distintas organizaciones de este sector será preparado y capacitado por los Órganos del Estado que corresponda.

**36.** El Consejo Nacional de Participación Ciudadana, establecerá un reglamento específico que coordinará todos los aspectos relacionados a voluntariado.

<sup>11</sup> Modifica Título II párrafo 2º Ley N°20.500

<sup>12</sup> Por ej. Tarjeta Joven, INJUV, puntaje adicional en concursos públicos del Servicio Civil, etc.

## VI. SOBRE EL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS JURIDICAS SIN FINES DE LUCRO Y DEL CATASTRO DE ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO<sup>13</sup>

37. El Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro deberá incluir a las organizaciones indígenas, estudiantiles, gremiales, deportivas, sindicales, religiosas y educacionales que tengan ese carácter.
38. Modernizar el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro, ampliando los campos de información de las organizaciones y simplificar las solicitudes de información de parte de organismos públicos y para su transparencia. El Servicio de Registro Civil debiera actualizar periódicamente el Registro Nacional de Personas Jurídicas indicando las organizaciones que han perdido su Personalidad Jurídica debido a que no han renovado su vigencia por 5 años seguidos.
39. Hacer obligatoria la entrega de memorias, balances o estados de cuentas de todas las organizaciones de interés público al Registro Nacional, sin perjuicio de la obligación de entregarlo en la Municipalidad respectiva (incluidas corporaciones y fundaciones) o Ministerio de Deporte, Ministerio de Economía, CONADI o Ministerio del Trabajo, respectivamente. A continuación se incluye propuesta de modificación que incorpora mociones anteriores.
40. Para los efectos del artículo 15, se consideran de interés público aquellas organizaciones entre cuyos fines específicos se cuente la promoción de los derechos humanos y de los pueblos originarios, la asistencia social, la cooperación para el desarrollo, la promoción de los derechos de la mujer, la protección de la infancia, el fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia<sup>14</sup>, la defensa del medio ambiente, el fomento de la economía social o de la investigación, la promoción y fomento del voluntariado, la defensa de consumidores y usuarios, la promoción y fomento del deporte, la cultura y la recreación, la promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones, sociales, económicas, culturales o de discapacidad, y, en general, cualquier otra finalidad social y pública relevante.
41. No serán consideradas organizaciones de interés público los sindicatos; las asociaciones gremiales; las instituciones religiosas o dedicadas a la difusión de credos, cultos, prácticas y visiones religiosas y confesionales; las organizaciones partidarias y similares, inclusive sus fundaciones; las entidades de beneficio mutuo destinadas a proporcionar bienes o servicios a un círculo restringido de asociados o socios; las instituciones hospitalarias privadas no gratuitas y sus sostenedores; las escuelas privadas dedicadas a la enseñanza formal no gratuita y sus sostenedores; las organizaciones privadas sin fines de lucro conformadas por organismos públicos; las cooperativas de cualquier tipo o género; y cualquier otra organización que busque exclusivamente su interés propio o el de sus miembros o asociados.
42. Se elimina la inscripción automática en el Catastro de Organizaciones de Interés Público<sup>15</sup> a las organizaciones constituidas conforme a la ley 19.418.<sup>16</sup>

13 Modifica Título I, Párrafo 2º y Título II, Párrafo 1º de la ley 20.500

14 Se asume el término de tolerancia tal como lo define la ONU, en cuanto respetar al legítimo otro, aceptarlo en plenitud tal como es. Se expresa en el respeto a la diversidad y no discriminación arbitraria.

15 Modifica inciso 2º del Art. 15 de la ley 20.500

16 Al momento de inscribir una nueva organización el formulario incluirá la posibilidad de pedir dicha inscripción en el Catastro, en cuyo caso pasarían los antecedentes al Consejo para su calificación.

El Catastro de Organizaciones de Interés Público estará incorporado en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de Lucro a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.

### **Sobre el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro<sup>17</sup>**

Artículo 9º. En el Registro se inscribirán los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de:

- a) Las asociaciones y fundaciones constituidas conforme a lo dispuesto en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil.
- b) Las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la ley N° 19.418.
- c) Las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales que determine el reglamento, tales como universitarias, gremiales, deportivas, sindicales y religiosas.

El Registro diferenciará las organizaciones inscritas de acuerdo a su naturaleza, atendiendo especialmente al marco normativo que las regule. Asimismo registrará las organizaciones de interés público y aquellas cuya actividad principal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros, y se lleva a cabo en forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneración a sus participantes.

Respecto a las organizaciones de interés público registrará, asimismo, las memorias y balances o estados de cuenta.

Los tribunales de justicia deberán remitir al Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro las sentencias ejecutoriadas que disuelvan las asociaciones en conformidad con el artículo 559 del Código Civil.

Tanto los registros como los documentos adjuntos deberán ser de consulta pública en la página institucional del Servicio de Registro Civil e Identificación. Artículo 15. Son organizaciones de interés público, para efectos de la presente ley y los demás que establezcan leyes especiales, aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas como tales en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro.

Artículo 16. El Consejo Nacional calificará a las Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro como Organizaciones de Interés Público y entregará una certificación que deberá inscribirse en el Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro.

Eliminar la referencia al catastro en art. 19, 22, 23, 24 y 31.

### **VII. SOBRE EL FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.<sup>18</sup>**

43. Sustitución del TITULO III "Del Fondo de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil" por el de "Del fortalecimiento y financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil"
44. En este título se incluirán mecanismos destinados a garantizar los siguientes principios aplicables a la relación entre Estado y Sociedad Civil: proporcionalidad de los aportes, transparencia y fomento de buenas prácticas, sustentabilidad financiera de las organizaciones y sus condiciones, articulación entre los fondos

<sup>17</sup> Modificación al Título I, Párrafo 2º y Título II, Párrafo 1º de la Ley 20.500

<sup>18</sup> Modifica el Título III de la Ley 20.500

públicos destinados a las organizaciones, participación de la sociedad civil en las decisiones de asignación de fondos y reducción de la proporción de asignaciones directas e incremento de la equidad de acceso. Una propuesta más específica será resultado de un Informe que elaborará el Consejo Nacional de Participación con la colaboración la Dirección de Presupuesto.

45. El Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público incrementará sus recursos en base a un criterio de proporcionalidad del presupuesto público, se vinculará con otros fondos públicos destinados a la sociedad civil y modificará sus procedimientos administrativos con el fin de poder realizar programas multianuales, implementar ventanilla abierta y favorecer la sostenibilidad de las OIP.
46. Incorporar en el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público un apartado exclusivo para programas de capacitación y asistencia técnica para las organizaciones de la sociedad civil, los que formarán parte de planes regionales de capacitación.
47. El Fondo de Fortalecimiento de organizaciones de interés público mantendrá su estructura y pasará a depender del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.
48. Reemplazase el Consejo Nacional y los Consejos Regionales del Fondo de Fortalecimiento de organizaciones de interés público, por un Directorio Nacional y Directorios Regionales del Fondo de Fortalecimiento de organizaciones de interés público.

#### VIII. OTRAS PROPUESTAS

49. Para que la organización y participación ciudadana a nivel local sea efectiva es esencial una reforma de fondo a la ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y organizaciones funcionales, que dote a las organizaciones vecinales y sus uniones comunales de una capacidad de incidencia en los asuntos públicos del territorio.
50. Incorporar la participación ciudadana en la creación y modificación de normas administrativas en línea con la creación de un procedimiento de evaluación de impacto regulatorio, de acuerdo a lo propuesto por la OCDE.
51. Modificar el inciso 1 del art. 10 de la ley 19.593 de los Tribunales Electorales regionales, que exige la calificación de las elecciones de las organizaciones para poder participar en la elección de los Consejos de la sociedad civil en el siguiente sentido:

Corresponde a los Tribunales Electorales Regionales:

1°.- Calificar las elecciones de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que tengan el carácter de interés público.

Con este objeto, dichas organizaciones deberán comunicar al Tribunal respectivo la realización de toda elección que tenga lugar en ella, dentro de quinto día de efectuada. La contravención a esta obligación, hará aplicable lo dispuesto en el inciso tercero del art. 23.

El Tribunal deberá fallar dentro de 30 días y, en caso de no aprobar el proceso realizado deberá pronunciarse expresamente respecto a las facultades transitorias de administración de la organización.

52. Impulsar y aprobar la Ley Única de Donaciones<sup>19</sup> eliminando discriminaciones inconstitucionales en el actual sistema de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil, con las siguientes consideraciones:

<sup>19</sup> Boletín N° 9266-05.

- Señalar expresamente que la promoción y defensa de los derechos humanos y todo asunto de interés público puede acogerse a las franquicias de dicha ley.
- Debe establecerse un fondo redistributivo para toda donación, sea cual sea su monto.
- Los límites para donar deben ser los mismos para personas y empresas.
- El consejo que apruebe las organizaciones y proyectos que se acojan a este beneficio debe ser autónomo.
- Toda organización que se acoja a este sistema debe cumplir estándares mínimos de transparencia.<sup>20</sup>

**53.** Serán de competencia de los Juzgados de Policía Local correspondientes al domicilio legal de la organización y se sujetarán a un procedimiento simplificado, aquellas contiendas no contempladas entre las que deban resolver los Tribunales Electorales Regionales, que se promuevan entre los socios de organizaciones sin fines de lucro, relativas a la administración de la respectiva organización, para lo cual estos tribunales estarán investidos de todas las facultades necesarias a fin de resolver tales controversias. La denuncia deberá presentarse por escrito y no requerirá patrocinio de abogado habilitado. Las partes podrán comparecer personalmente, sin intervención de letrado. Estas actuaciones no tendrán ningún costo para las partes. En el ejercicio de estas facultades, el juez podrá, a petición de cualquier socio:

- a) Declarar la nulidad de los acuerdos adoptados por la asamblea o directorio con infracción de las normas legales y estatutarias e impartir instrucciones para restablecer los cauces legales y estatutarios.
- b) Citar a asamblea de socios con el fin de analizar rendiciones de cuentas, elegir Comisión Electoral, elegir Comisión Revisora de Cuentas y otras materias relevantes, fijándole plazo para ello.
- c) En general, adoptar todas las medidas necesarias para la aplicación de los estatutos y leyes y solucionar los conflictos que afecten a los socios, derivados de su condición de tales.

El procedimiento deberá adoptarse dentro de los 15 días de recibida la reclamación, citando a las partes a una única audiencia en la que deberán exponer sus argumentos.

Las resoluciones que se dicten serán apelables, aplicándose a dicho recurso las normas contempladas en el Título III de la ley N° 18.287.

En el caso de acreditarse delitos, el Juez procederá a poner los antecedentes en poder de la fiscalía respectiva.

<sup>20</sup> Por definir estos estándares.







**Consejo Nacional de  
Participación Ciudadana**  
y Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Valentín Letelier 1373 oficina 804 / Santiago  
(56-2) 269 04173 (56-2)269 04174  
(56 9) 759 61807

[www.consejoparticipacion.cl](http://www.consejoparticipacion.cl)