

VOCES

***SIN* ECO**

Estudio sobre la implementación
de mecanismos de participación
ciudadana en Chile

TRANSPARENTES



VOCES SIN ECO

Estudio sobre la
implementación
de mecanismos de
participación ciudadana en
Chile

Equipo

Juan Pablo Contreras
Camila Meneses
David Zavala

Diseño y diagramación

Angelina Chamorro

CHILE TRANSPARENTE

CAPÍTULO CHILENO
DE TRANSPARENCIA
INTERNACIONAL

Santiago de Chile
Octubre de 2025



Financiado por
la Unión Europea

**Ciudadanía_
Inteligente**



Este estudio se enmarca en **Transparentes**, una iniciativa de Fundación Ciudadanía Inteligente y Chile Transparente, financiado por la Unión Europea.

Esta publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

Agradecimiento

A los estudiantes del curso Gestión de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Universidad Autónoma de Chile, por su colaboración en el análisis y sistematización de los procesos de reforma a la Ley 20.500.

Índice

7	Introducción
8	Marco teórico
8	Estado actual de la literatura
11	Normativa vigente
22	Operacionalización
30	Metodología
31	Metodología capítulo de Ciudadanía
35	Metodología capítulo de Municipalidades
39	Metodología capítulo de Nivel Central
42	Limitaciones generales del estudio
43	Resultados
43	Ciudadanía
68	Municipalidades
79	Central
86	Conclusión
90	MÁS PARTICIPACIÓN PARA CHILE: PROPUESTAS DE REFORMA
98	Referencias
101	Anexo A

Introducción

En América Latina, el auge de los mecanismos de participación ciudadana desde los años 90 ha sido una respuesta recurrente al descontento ciudadano generado por las limitaciones de la democracia representativa en la provisión de servicios públicos (Luna y Munck, 2022). Sin embargo, Chile representa un caso de estudio particular. Su trayectoria ha estado marcada por una “democracia delegativa”, modelo en el que el poder ejecutivo tiende a gobernar con amplia autonomía, limitando históricamente el desarrollo de una participación ciudadana vinculante (O’donnell, 1993).

A pesar de los avances normativos para fomentar la participación, en que destaca la promulgación de la Ley N°20.500 de participación ciudadana, los mecanismos implementados han sido calificados como insuficientes, alcanzando, en el mejor de los casos, un “nivel de educación individual e influencia comunicativa” (Carrasco, 2020, p. 130). Esta brecha entre la norma y la práctica motiva el presente estudio, cuyo objetivo es **diagnosticar el estado actual de la participación ciudadana en Chile** desde una triple perspectiva: la ciudadanía, los municipios y las instituciones del gobierno central, buscando responder a la pregunta sobre cuál es el estado de la participación ciudadana en Chile hoy.

A diferencia de estudios anteriores, que suelen centrarse en el marco legal (Carrasco, 2020; Checa, Lagos y Cabalin, 2011) o en experiencias locales aisladas (Hernández, 2022), esta investigación ofrece una mirada integral que conecta la gestión a nivel central, municipal y la experiencia ciudadana.

Para ello, el informe se estructura en cuatro secciones: se presenta el marco teórico-regulatorio; se analiza la implementación de los instrumentos de participación a nivel central y municipal; se detalla la estrategia metodológica; y finalmente, se exponen los resultados y conclusiones.

Entre sus principales hallazgos, el estudio constata una profunda brecha entre el diseño normativo de la participación y su implementación práctica.

Se revela que los mecanismos de carácter informativo (como la Transparencia Activa) presentan un alto cumplimiento y valoración positiva, mientras que los espacios consultivos (como los Consejos de la Sociedad Civil - COSOC) y deliberativos operan de manera predominantemente formalista y con una percepción de baja incidencia real, a pesar de su amplia implementación. El análisis evidencia que la efectividad de la participación sigue dependiendo en gran medida de la voluntad política de las autoridades (a nivel local) y de directrices ejecutivas (a nivel central), más que de un andamiaje institucional que garantice una influencia vinculante. En última instancia, estos hallazgos ofrecen evidencia clave para el diseño de políticas de participación más efectivas y pertinentes a la realidad nacional.

Marco Teórico

Estado actual de la literatura

La presente sección revisa el estado de la literatura sobre participación ciudadana, con el fin de establecer el marco analítico que guiará esta investigación. La revisión se estructura desde lo conceptual hacia lo empírico, partiendo por los marcos teóricos internacionales que definen la participación, para luego centrarse en el caso chileno, sus particularidades históricas, sus avances normativos y las principales tensiones identificadas por la academia. El objetivo es delinear los conceptos clave que permitirán, posteriormente, operacionalizar los mecanismos de participación, su implementación y la caracterización de sus receptores.

La literatura internacional sobre participación ciudadana ha evolucionado desde tipologías lineales hacia modelos más complejos que buscan capturar las múltiples dimensiones del fenómeno. Un punto de partida clásico es la “escalera de la participación” de Arnstein (1969), que clasifica los mecanismos según el grado de poder cedido a la ciudadanía, desde la “manipulación” hasta el “control ciudadano”. Si bien es un modelo seminal, su unidimensionalidad ha sido superada por enfoques más sofisticados.

En este sentido, el “Cubo de la Democracia” de Fung (2006) ofrece un marco más robusto y pertinente para el análisis actual. Este modelo descompone la participación en tres dimensiones críticas que resultan fundamentales para este estudio:

1

El alcance de la participación: ¿Quiénes participan?
Las opciones van desde foros abiertos y autoconvocados hasta la selección de expertos o stakeholders profesionales.

2

El modo de comunicación y decisión: ¿Cómo interactúan y deciden los participantes? Los modos varían desde la simple recepción de información, pasando por la expresión de preferencias, hasta la deliberación y negociación para construir consensos.

3

El grado de autoridad e influencia: ¿Qué poder tienen las decisiones? El espectro va desde la nula influencia (beneficio personal o educativo), pasando por la influencia comunicativa o la consulta, hasta la co-gobernanza o la autoridad directa sobre las políticas públicas.

Este marco tridimensional permite analizar los mecanismos no como buenos o malos en sí mismos, sino según su adecuación para resolver problemas específicos de la gobernanza democrática: legitimidad, justicia y efectividad (Fung, 2006).

La literatura chilena coincide en señalar una paradoja fundamental: mientras el discurso político y el marco normativo sobre participación ciudadana se han fortalecido significativamente desde el retorno a la democracia, su implementación empírica ha sido “escasamente incidental, e incluso instrumentalizada por designios políticos” (Carrasco, 2021, p. 120).

El punto de partida para entender la trayectoria chilena es el modelo de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1991), que ha caracterizado al sistema político posdictadura. Este modelo, sumado a un proceso de formulación de políticas públicas descrito como “elitista” (Olavarría, 2016; Garcé, 2017), ha generado una cultura política “recelosa de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones” (Garcé, 2017, citado en Carrasco, 2021, p. 121). Autores como Delamaza (2011) describen los primeros esfuerzos participativos de los años 90 como “marginales y atomizados”, dependientes más de la voluntad política del momento que de una estructura institucionalizada.

Normativa vigente

El principal avance normativo es la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011). Esta ley institucionaliza mecanismos como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), las Cuentas Públicas Participativas, el acceso a la información relevante y las Consultas Ciudadanas. Sin embargo, la literatura es crítica respecto a su impacto real.

Carrasco (2021, p. 120) concluye que, a nivel del gobierno central, se ha construido un “discurso participativo que no se corresponde con la experiencia empírica”. Los mecanismos implementados son débiles, a menudo de cumplimiento solo formal y carentes de incidencia real en las decisiones. De manera similar, Checa, Lagos y Cabalin (2011), analizando el primer gobierno de Michelle Bachelet y su agenda de “gobierno ciudadano”, concluyen que la participación se limitó a un plano “más informativo e instrumental” que de empoderamiento real.

Su análisis tipifica los derechos ciudadanos en saber, voz y voto,

concluyendo que la mayoría de los mecanismos no superan los dos primeros niveles, siendo el “voto” (incidencia vinculante) prácticamente inexistente.

Gran parte de la investigación empírica en Chile se ha centrado en el nivel municipal, ya que los municipios son los “principales promotores de la democracia participativa” (Welp y Schneider, 2011, citado en Carrasco Soto, 2021, p. 122). En esta arena, los estudios de Hernández (2022) son esclarecedores. Su trabajo demuestra que el cumplimiento formal de la ley no garantiza una mayor incidencia ciudadana. La variable clave es el liderazgo político de la autoridad local: liderazgos con visiones más representativas se limitan al cumplimiento formal, mientras que aquellos con visiones participativas genuinas logran generar mecanismos con mayor incidencia en la toma de decisiones. Esto subraya la alta discrecionalidad y la dependencia de la voluntad política que aún caracteriza la implementación de la participación en Chile.

La literatura sobre participación en Chile aborda tres dimensiones principales para su estudio:

1

Los mecanismos de participación ciudadana: La literatura los define principalmente a través de la Ley 20.500 (COSOC, Acceso a información relevante, Cuentas Públicas y Consultas). Sin embargo, los critica por ser meramente consultivos, alcanzando, en la clasificación de Fung (2006), un nivel de “influencia comunicativa” o, a lo sumo, de “asesoría y consulta”, sin llegar a la co-gobernanza. Checa, Lagos y Cabalin (2011) los enmarcan en los derechos de “saber” y “voz”, pero raramente de “voto”.

2

La implementación de los mecanismos: La literatura la caracteriza por una tensión entre la norma y la práctica. A nivel central, la implementación es descrita como formalista e instrumental (Carrasco Soto, 2021). A nivel local, es altamente dependiente del tipo de liderazgo político del alcalde (Hernández, 2022), lo que sugiere que la “voluntad política” es una variable de implementación más decisiva que el marco regulatorio mismo.

3

Los receptores de los mecanismos: La literatura aborda menos esta dimensión de manera directa, pero la caracteriza implícitamente. Se describe a una ciudadanía que es objeto de un “discurso participativo” (Carrasco Soto, 2021), pero con pocas vías para una incidencia efectiva. Los estudios sobre el nivel local (Hernández, 2022) muestran que su nivel de involucramiento real depende de la apertura que ofrezca la autoridad. Existe, por tanto, un vacío en la comprensión sistemática de las perspectivas y experiencias de la ciudadanía como receptora de estas políticas a nivel nacional y local de forma integrada.

En síntesis, la literatura chilena presenta un panorama claro de una participación institucionalizada en el discurso y la ley, pero débil y discrecional en la práctica. Este estudio se posiciona en este debate, buscando conectar el diseño de los mecanismos, su implementación a nivel central y municipal, y la perspectiva de sus receptores, para ofrecer un diagnóstico completo de su estado actual.

Funcionamiento de los mecanismos de participación.

Aunque existen cuatro mecanismos estándar de participación ciudadana establecidos por ley, es importante señalar que el cumplimiento de estos mecanismos no es obligatorio para los órganos de la Administración del Estado y a veces se suele hacer uso de otros mecanismos no tan difundidos como los presupuestos participativos o los cabildos. La normativa también establece que “cada órgano de la Administración del Estado deberá definir las modalidades formales y específicas de participación que las personas y organizaciones podrán tener en el ámbito de su

competencia, mediante normas de participación ciudadana”, entendiendo por normas, aquellas resoluciones exentas, u otros instrumentos jurídico-administrativos en los que se defina y describa claramente las modalidades formales y específicas de participación ciudadana (Presidencia de la República de Chile, 2022).

Los mecanismos establecidos de base en el instructivo son: 1) Acceso a información relevante, 2) Consultas ciudadanas, 3) Cuentas públicas participativas, y 4) Consejos de la Sociedad Civil (COSOC).

A continuación, desglosaremos una breve descripción y detalle de los estándares mínimos en que debiesen funcionar formalmente estos organismos, en base a lo establecido en el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana de 2022, y la Guía Práctica para la Dirigencia Social de 2024 de la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno:

1. Acceso a información relevante.

Refiere del “acceso expedito a contenido pertinente sobre la gestión pública” (DOS, 2024) y busca fortalecer el acceso práctico a información relevante para las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas en zonas periféricas o alejadas, mediante la promoción, capacitación y difusión del uso de portales web (DOS, 2024).

Este esfuerzo se centra en el cumplimiento de la Ley N°20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley N°20.730 que regula el lobby y las gestiones de intereses particulares ante autoridades y funcionarios como dicta el cuarto objetivo estratégico del instructivo presidencial.

En el caso de la Ley N°20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información pública, se dicta:

En términos de Transparencia Activa, la cual refiere a la “obligación de los órganos del Estado de publicar en sus páginas web información útil, oportuna y relevante, de manera permanente sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía” (Consejo para la Transparencia, 2018):

- El órgano debe publicar la información pertinente (Art 7º, Ley N° 20.285).
- Mantener dicha información actualizada una vez al mes. (Ibid.)

En términos de Transparencia Pasiva, o Derecho de Acceso a la información pública, la cual consiste en “el derecho que permite a cualquier persona solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado” (Consejo para la Transparencia, 2018), se establece que:

- El órgano debe dar respuesta a las solicitudes de información en los plazos establecidos por ley (serán 20 días hábiles, y 10 días adicionales en el caso de prórroga).
- El órgano debe otorgar la información solicitada salvo que concurra la oposición regulada de alguna de las causales de secreto o reserva que establece la ley.

Dentro del mismo mecanismo, encontramos la Ley N°20.730 que regula el lobby, y que busca entregar un marco normativo claro para las audiencias, consideradas un mecanismo de participación donde “un sujeto pasivo de lobby —autoridades y funcionarios— recibe a un lobista o gestor de intereses particulares, en forma presencial o virtual por medio de videoconferencia”. Pueden ser solicitadas a través de un formulario, y la autoridad “deberá pronunciarse sobre la solicitud de audiencia dentro de 3 días hábiles” (Art. 10, decreto 71 que fija el reglamento de la Ley N°20.730).

Estas reuniones deben ser ingresadas en los distintos registros de agenda pública y deberán consignar dentro del mismo:

- Las audiencias y reuniones sostenidas que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares especificando la persona, organización o entidad con la que se sostuvo la audiencia, así como la materia tratada.
- Viajes realizados, con destino, objeto, costo total y persona jurídica que lo financió.
- Donativos y regalos, oficiales y protocolares recibidos durante el ejercicio de sus funciones.

Al igual que la Ley N°20.285, “La información de estos registros “será publicada y actualizada, al menor una vez al mes, en los sitios electrónicos” (Art 9, Ley N°20.730).

2. Consultas ciudadanas.

Consagradas en el Art. 73 de la Ley N°18.575 de Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, donde se establece que los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, “deberán señalar las materias de interés ciudadano sobre las que se requiera conocer la opinión de las personas”, dichas consultas deben ser “realizada de manera

informada, pluralista y representativa” (Art. 73) y “permiten informar y recoger los distintos puntos de vista, perspectivas y opiniones para incorporarlos en diferentes momentos del ciclo de políticas públicas” (DOS, 2024), otorgando el aporte ciudadano a los distintos ciclos de la política pública, incrementando la legitimidad de la misma, y fortaleciendo los canales de información (Ibid.).

Por su parte, el Instructivo Presidencial establece de manera más puntual para su realización que:

- Se podrán realizar de manera focalizada o individual, a través de canales presenciales o remotos.
- Las instituciones deberán disponer de un banner, enlace o correo electrónico en sus respectivos sitios electrónicos institucionales, que permitan a las personas expresar sus opiniones sobre materias de competencia de cada órgano.
- Para toda consulta, las instituciones deberán publicar los fundamentos de estas y la forma que se utilizará en su desarrollo.

3. Cuentas Públicas Participativas.

Consagradas en la Ley N°20.500, se establece que “anualmente, los órganos de la Administración del Estado deben dar cuenta a la ciudadanía respecto de su gestión relacionada a políticas, planes, programas, acciones y ejecución presupuestaria” (Art. 72), con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre el desempeño de la gestión institucional, incluyendo avances, resultados, dificultades y proyectos; explicar y justificar las decisiones tomadas por la institución pública en relación con aspectos relevantes de su gestión; y recoger opiniones e inquietudes de las personas participantes (DOS, 2024).

Sobre su realización, el instructivo dicta:

- La información debe entregarse en un lenguaje claro, fácil de comprender e inclusivo para todas las personas.
- Esta debe realizarse antes de la Cuenta Pública Anual del Presidente de la República.
- La División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB) deberá entregar las orientaciones específicas para su realización durante el primer trimestre de cada año.
- Se deberá respaldar con un informe detallado, que deberá estar a disposición de las personas al menos 5 días antes de que esta tome lugar, debiendo ser publicada en el sitio web institucional, incluyendo al menos el balance financiero, acciones realizadas, la forma de ejecución de la participación ciudadana, y las respuestas a observaciones y consultas.

4. *Consejos de la Sociedad Civil (COSOC).*

Estos son órganos colegiados de carácter consultivo y autónomo, conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de organizaciones sin fines de lucro que tengan relación con un servicio (Artículo 74, DFL 1-19653, Ley N° 18.575), favoreciendo la inclusión de grupos excluidos, con el objetivo de:

- Opinar en materias relevantes a la institución a la cual está asociado el COSOC

- Hacer observaciones a la cuenta pública
- Manifestar la opinión en cada aspecto que estime conveniente sobre la administración del servicio (DOS,2024).

Pueden ser municipales, regionales o nacionales, y para su realización, el instructivo presidencial establece que:

- Deberán sesionar al menos 5 veces al año.
- Las sesiones serán públicas, resguardando la protección de identidad de niños, niñas y adolescentes según el caso.
- La celebración de un consejo se comunicará en un plazo no inferior a diez días hábiles antes de que este tome lugar, con la tabla de dicha sesión y la información pertinente a su desarrollo.
- Los acuerdos y asuntos aprobados en las sesiones de los Consejos se registrarán en un acta y se publicarán en el registro digital de participación del ministerio o servicio.

Los COSOC conforman una estrategia que ha sido especialmente reforzada por parte del poder Ejecutivo, pues es el espacio de diálogo más directo que pueden tener las organizaciones de la sociedad civil y conforman parte de un estado más avanzado de participación. Para poder entender esta estratificación, la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto de la OCDE (2017), distingue tres niveles de participación ciudadana:

- 1)** Información: Es un nivel inicial, donde las relaciones son unilaterales y la prestación de información es a demanda, denotando medidas proactivas para divulgar la información.
- 2)** Consulta: Estadio intermedio donde existe una relación bilateral con las autoridades, donde “requiere prestación de información además de retroalimentación sobre los resultados del proceso” (OCDE, 2023, p. 13).
- 3)** Participación Activa: Cuando se da las partes interesadas y la ciudadanía la oportunidad y recursos necesarios para colaborar en todas las fases del ciclo de política pública (OCDE, 2023).

Bajo estos parámetros, se analizará si los mecanismos de participación realmente son ejecutados por los organismos del Estado, evaluando su actividad en términos de establecimiento, ejecución de sesiones, cumplimiento de plazos establecidos y el impacto de las recomendaciones ciudadanas. Este análisis se contrastará con la retroalimentación recibida de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de determinar si los mecanismos generan cambios reales en las políticas públicas y en la gestión del gobierno.

La implementación efectiva de estos mecanismos varía considerablemente entre diferentes organizaciones, influenciada por múltiples factores. Esto resalta la importancia de identificar las barreras existentes y analizar su relación con variables como la ubicación territorial o el tipo de organización. Este enfoque permitirá obtener una visión integral del estado actual de la participación ciudadana en Chile.

- Variables geográficas: Se analizará cómo el contexto territorial en el que operan las organizaciones de la sociedad civil afecta la participación, considerando que la interacción puede variar significativamente según si las organizaciones se encuentran en áreas urbanas, rurales o regiones aisladas.
- Conocimiento de los mecanismos de participación: Se evaluará el nivel de conocimiento de la población sobre los mecanismos disponibles, con el fin de identificar deficiencias en su difusión y visibilidad.
- Nivel de actividad en los mecanismos: Se investigará la frecuencia y calidad de las interacciones dentro de los mecanismos de participación, con el objetivo de determinar si estos se están utilizando de manera efectiva o si están subutilizados.
- Presencia de actores relevantes: Se considerará la influencia de actores clave, como gobiernos locales, ONGs o empresas, en la promoción de la participación y el acceso a estos mecanismos.

Operacionalización

Esta sección tiene como objetivo operacionalizar las variables previamente definidas, siendo estas los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley, la implementación de estos mecanismos y los receptores de los mecanismos; la ciudadanía.

La literatura revisada evidencia una brecha persistente entre la norma y la práctica de la participación ciudadana en Chile. Para analizar esta brecha de manera sistemática, es fundamental distinguir entre el diseño teórico de un mecanismo (su propósito y potencial) y su implementación práctica (su funcionamiento real).

Como bien señala la crítica, un mecanismo como el COSOC puede ser diseñado con un propósito deliberativo, pero su implementación puede degradarlo a un nivel de no participación encubierta (Carrasco, 2020) si sus recomendaciones son sistemáticamente ignoradas o su conformación es controlada. Para capturar esta dualidad, este estudio adoptará un marco analítico de dos niveles, inspirado en los hallazgos de la literatura chilena.

Para clasificar el propósito o diseño de los mecanismos, utilizaremos la tipología de derechos ciudadanos propuesta por Checa, Lagos y Cabalin (2011). Este marco permite evaluar el nivel de poder que un mecanismo potencialmente otorga a la ciudadanía, clasificándolo en una de tres categorías jerárquicas:

- Nivel informativo (derecho a saber): El mecanismo está diseñado para que la ciudadanía reciba o acceda a información sobre políticas o decisiones. Es el nivel más básico de participación.
- Nivel consultivo (derecho a voz): El mecanismo está diseñado para que la ciudadanía manifieste su opinión y esta sea considerada en el proceso de toma de decisiones, aunque no sea vinculante.
- Nivel decisorio (derecho a voto): El mecanismo está diseñado para que la ciudadanía tenga poder formal para incidir directamente en la decisión final, ya sea de forma vinculante o a través de la co-gobernanza.

Para evaluar cómo se llevan a la práctica estos mecanismos, y reconociendo que el liderazgo político es una variable determinante (Hernández, 2022), adoptaremos una escala de implementación inspirada en la clásica tipología de Arnstein (1969) pero adaptada a las conclusiones de la literatura nacional. Esta escala mide el grado de poder real transferido en la práctica:

- No participación encubierta (o simbólica): La implementación es una formalidad. Se cumplen los procedimientos legales “para la foto”, pero no existe una intención real de incorporar la opinión ciudadana. Las instancias son poco difundidas, las actas no se consideran o los integrantes son designados para asegurar el control. Corresponde a una manipulación o terapia en la escalera de Arnstein.
- Participación instrumental: La implementación tiene un fin estratégico para la autoridad. La participación se utiliza para legitimar decisiones ya tomadas, para canalizar y desactivar conflictos, o para cumplir con requisitos legales sin ceder poder real. La opinión ciudadana se escucha, pero solo se incorpora si se alinea con los objetivos predefinidos por la autoridad. Es el nivel más comúnmente descrito por Carrasco Soto (2021).
- Participación empoderada (o sustantiva): La implementación refleja una transferencia genuina de poder. El proceso es transparente, la deliberación es real y las conclusiones de la ciudadanía tienen un peso demostrable en la decisión final. Se busca activamente la co-producción de la política pública, reflejando una verdadera asociación entre el Estado y la ciudadanía.

El cruce de estas dos variables (diseño teórico y realidad práctica) genera una matriz con nueve resultados posibles, visibles en la Tabla 1. Cada combinación revela un tipo específico de interacción entre el Estado y la ciudadanía.

En un diseño informativo, cuyo fin es el “derecho a saber”, los resultados varían drásticamente según la implementación. Una realidad simbólica resulta en información inútil o manipuladora: se cumple con el acto de informar, pero los datos son irrelevantes o sesgados, creando una mera fachada de transparencia. Por su parte, una implementación instrumental conduce a una transparencia estratégica, donde se entrega información real, pero con el objetivo principal de cumplir la ley o legitimar la gestión, sin buscar necesariamente el empoderamiento ciudadano. Finalmente, solo una realidad empoderada logra una rendición de cuentas efectiva, donde la información es proactiva y clara, convirtiéndose en un pilar del poder ciudadano.

Cuando el diseño asciende al nivel consultivo, que persigue el “derecho a opinar”, la brecha entre intención y realidad se vuelve crítica. Si la implementación es simbólica, se produce una no participación encubierta: se convoca a un diálogo de fachada cuyo resultado está predeterminado. En un escenario instrumental, se da una consulta no vinculante o “tokenismo”, donde la opinión ciudadana es un insumo valioso, pero solo se incorpora si se alinea con los objetivos de la autoridad. En cambio, una implementación empoderada genera una deliberación influyente, donde las conclusiones ciudadanas, aunque no sean legalmente vinculantes, ejercen un peso demostrable en la decisión final.

Finalmente, en el diseño decisorio, que busca transferir el “derecho a voto”, se define el alcance real del poder ciudadano. Una realidad simbólica conduce a un poder ilusorio, donde se otorga capacidad de decidir sobre asuntos triviales o sin los recursos para ejercer dicho poder. La implementación instrumental se traduce en un poder delegado y acotado, como en los presupuestos participativos, donde la decisión es real, pero en un ámbito limitado por la autoridad. Por último, una realidad empoderada alcanza la co-gobernanza o control ciudadano, la máxima expresión de la participación, donde la ciudadanía tiene autoridad formal y vinculante sobre asuntos públicos significativos.

Tabla 1: Tipología de participación ciudadana según diseño e implementación

Diseño/ Implementación	No participación encubierta	Participación instrumental	Participación empoderada
Informativo	Información inútil o manipuladora.	Transparencia estratégica o cumplimiento formal.	Rendición de cuentas efectiva.
Consultivo	No participación encubierta.	Consulta no vinculante.	Co-producción o deliberación influyente.
Decisorio	Poder ilusorio o vetado en la práctica.	Poder delegado y acotado	Co-gobernanza o control ciudadano.

Fuente: Elaboración propia.

El término “tokenismo” describe una forma de participación ciudadana instrumental. Según el influyente modelo de Sherry Arnstein, el tokenismo ocupa los peldaños intermedios de la “escalera de la participación”, donde se permite a los ciudadanos opinar (informar y consultar) e incluso apaciguar, pero se les niega el poder real para incidir en el resultado final, el cual sigue en manos de la autoridad (Arnstein, 1969). El concepto tiene sus raíces en la lucha por los derechos civiles en EE. UU., donde denunciaba los gestos superficiales de inclusión.

1. Caracterizar y definir los mecanismos

A raíz de lo presentado por la literatura previamente descrita, se describe una tensión entre el diseño teórico y la implementación práctica de la participación ciudadana en Chile. Mientras la normativa establece un abanico de herramientas con distinto potencial de empoderamiento, su aplicación real tiende a limitar la incidencia ciudadana, creando una brecha significativa entre la promesa y la realidad. Este panorama se puede comprender mejor al definir cada mecanismo según el poder que potencialmente otorga y el que efectivamente ejerce.

La tabla 2 presenta un resumen de la hipótesis del estudio basada en la literatura observada, posicionando cada mecanismo en la matriz analítica donde se espera encontrarlo según la evidencia académica existente. Este marco hipotético será el que el presente estudio buscará validar, refutar o matizar a través del análisis empírico de los datos recopilados

Tabla 2: Mecanismos de participación ciudadana según diseño e implementación real

Diseño/ Implementación	No participación encubierta	Participación instrumental	Participación empoderada
Informativo		• Transparencia activa • Transparencia pasiva • Cuenta pública	
Consultivo	• COSOC • Cabildos • Diálogos	• COSOC • Cabildos • Diálogos	• Cabildos • Diálogos
Decisorio			
Fuente: Elaboración propia.			

En primer lugar, por los mecanismos de carácter informativo, cuyo propósito es garantizar el “derecho a saber” de la ciudadanía, se encuentran la transparencia activa, que obliga al Estado a publicar proactivamente su información, la transparencia pasiva, que consagra el derecho a solicitarla y la cuenta pública en la cual la autoridad rinde cuentas sobre su gestión anual, exponiendo resultados, avances y dificultades. Si bien incluye una fase para recoger opiniones, su diseño estructural y su función principal se centran en esta rendición de cuentas unidireccional. La literatura ha caracterizado estos procesos por un cumplimiento formalista, sin buscar necesariamente el empoderamiento ciudadano, por lo mismo los consideramos una transparencia estratégica o cumplimiento formal.

En segundo lugar, están los mecanismos de carácter consultivos, diseñados para otorgar a la ciudadanía un “derecho a voz”. Aquí es donde la brecha se hace más evidente. De estos, los COSOC representan el principal espacio de diálogo institucionalizado. Sin embargo, su implementación real oscila peligrosamente entre la participación instrumental, cuando se le utiliza para canalizar conflictos, y la no participación encubierta o simbólica, cuando sus recomendaciones son sistemáticamente ignoradas o su conformación es controlada por la autoridad. De manera similar, las Consultas Ciudadanas son descritas como débiles y con escasa incidencia, frecuentemente utilizadas para legitimar decisiones previamente tomadas por la autoridad, encajando también en la categoría de participación instrumental.

Finalmente, en un plano más discrecional y menos estandarizado se sitúan los Cabildos y Diálogos Ciudadanos. Al no ser obligatorios, su poder es inherentemente frágil y es menos estudiado, pues depende por completo de la voluntad política del momento. Por lo mismo su implementación varía fuertemente entre instancias y se enmarca en las tres posibles realidades no participación encubierta, consulta no vinculante y Co-producción o deliberación influyente.

En conjunto, este panorama dibuja una estructura donde el “derecho a saber” está formalmente garantizado, pero el “derecho a voz” es a menudo cooptado para fines instrumentales. El “derecho a voto”, entendido como una incidencia vinculante y empoderada, permanece como una aspiración prácticamente inexistente en la implementación de la normativa vigente.

Metodología

Para dar cumplimiento a los objetivos de investigación, se adoptará un enfoque cuantitativo, cuyo propósito es extraer generalizaciones de observaciones específicas en un gran número de casos (Della Porta, 2013).

El estudio es de carácter transversal, y tendrá un enfoque exploratorio, ya que el conocimiento surge de un fenómeno no estudiado previamente o que requiere ser explorado (Pinto, 2018). A nivel nacional, no se registra una variedad amplia de estudios recientes que permita dar cuenta de la actividad de los mecanismos,

en contraste con la opinión de las organizaciones sociales sobre el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana estipulados en la Ley N° 20.500.

Las diferentes metodologías se centraron en responder a la pregunta central del informe, ¿cuál es el estado de la participación ciudadana en Chile hoy?, para ello se diseñaron investigaciones de enfoque cuantitativo con un alcance exploratorio.

Metodología capítulo de ciudadanía

Para responder a la pregunta central del capítulo, ¿cuál es la percepción de las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de participación ciudadana implementados en Chile durante los últimos dos años?, se diseñó una investigación de enfoque cuantitativo con un alcance exploratorio y descriptivo.

El carácter exploratorio se justifica por la escasez de estudios que midan sistemáticamente la percepción y el uso de los mecanismos de participación por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como se observó previamente en la revisión de literatura. El alcance descriptivo busca caracterizar la naturaleza de la relación actual entre la ciudadanía organizada y el Estado, a través de la experiencia de estas organizaciones. El estudio tiene un diseño de corte transversal, recopilando los datos en un único periodo de tiempo, específicamente entre el 23 de enero de 2025 y el 3 de abril del mismo año.

La población objetivo del estudio fueron todas las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con personalidad jurídica vigente en Chile, constituidas en los últimos cinco años. Para dimensionar el universo, se utilizó como referencia el Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2024), seleccionando únicamente aquellas tipologías con una representación porcentual relevante.

El muestreo utilizado fue de tipo no probabilístico por conveniencia y autoselección. Esta decisión metodológica se tomó por la ausencia de un marco muestral unificado y la necesidad de maximizar el alcance con los recursos disponibles.

La encuesta se distribuyó a través de dos canales principales:

- 1)** una campaña de publicidad pagada en redes sociales, dirigida a perfiles de usuarios vinculados a temáticas de participación ciudadana y asociacionismo;
- 2)** difusión directa “boca a boca” en encuentros presenciales con dirigentes y miembros de diversas organizaciones.

No se utilizó una lista de muestreo predefinida, por lo que no es posible calcular una tasa de respuesta. El proceso concluyó con una muestra final de 208 observaciones válidas.

² Por encima del 5%.

El instrumento utilizado fue un cuestionario en línea, diseñado y administrado a través de la plataforma Google Forms. El cuestionario se estructuró en tres secciones principales para capturar de manera integral la experiencia de las OSC:

Sección I:

Caracterización de la Organización: Preguntas de opción múltiple para identificar el tipo de organización (comunitaria funcional, territorial, fundación, etc.), su región de operación y otros datos sociodemográficos relevantes.

Sección II:

Uso de Mecanismos de Participación: Preguntas dicotómicas (Sí/No) para registrar si la organización había utilizado cada uno de los seis mecanismos de participación analizados (Transparencia Activa, Transparencia Pasiva, Cuenta Pública, Lobby, Consulta Ciudadana y COSOC), tanto a nivel central como municipal, en los últimos dos años.

Sección III:

Percepción sobre la Calidad de los Mecanismos: Un conjunto de preguntas con escalas tipo Likert para evaluar la percepción sobre la efectividad y calidad de dichos mecanismos. Se utilizaron dos tipos de escalas: una de frecuencia de 4 puntos (ej. “Nunca” a “Siempre”) para medir el cumplimiento de plazos y disponibilidad de información, y una de valoración de 3 puntos (ej. “Sí”, “Parcialmente”, “No”) para evaluar la calidad sustantiva de los procesos.

Los datos recopilados fueron procesados y analizados utilizando el software estadístico RStudio. El análisis se centró en estadísticas descriptivas, calculando frecuencias absolutas y porcentajes para describir las características de la muestra y las respuestas a cada pregunta. Se utilizaron tablas de contingencia y gráficos de barras para visualizar los patrones de uso y percepción, segmentando los resultados por tipo de organización y región, tal como se presenta en el capítulo de resultados.

Se optó por no profundizar en análisis inferenciales (como pruebas de significancia) debido a que el carácter no aleatorio de la muestra no permite realizar generalizaciones estadísticas válidas sobre la población total de OSC en Chile. Cualquier correlación identificada debe interpretarse con cautela, como una característica de la muestra obtenida y no necesariamente del universo.

Se garantizaron los principios éticos fundamentales durante todo el proceso. Al inicio del cuestionario, se incluyó un consentimiento informado que explicaba los objetivos del estudio, aseguraba que la participación era completamente voluntaria y garantizaba el anonimato de los participantes y sus organizaciones.

La principal limitación de este estudio radica en su metodología de muestreo no probabilística. Esto introduce un potencial sesgo de autoselección, ya que es probable que las organizaciones que respondieron fueran aquellas más activas, más digitalizadas o con opiniones más formadas sobre la participación ciudadana.

En consecuencia, los hallazgos aquí presentados deben ser interpretados como un retrato valioso, pero no representativo de la totalidad de las OSC en Chile, y no deben ser generalizados. Los resultados ofrecen una primera aproximación exploratoria a un fenómeno complejo que amerita futuras investigaciones con diseños muestrales probabilísticos.

Metodología capítulo de Municipalidades

El objetivo de este capítulo fue evaluar el nivel de cumplimiento formal de los municipios de Chile con los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley N° 20.500, así como analizar el alcance temático de dichos instrumentos.

Para ello, se implementó un estudio de enfoque cuantitativo con un diseño censal, abarcando la totalidad de los 345 municipios del país. Aunque se contactó al universo completo, se registró un sesgo de no respuesta tanto a nivel formal (un número reducido de municipios no emitió respuesta) como a nivel de ítem (municipios que respondieron, pero omitieron preguntas específicas).

El análisis se centró en los datos recopilados para el periodo comprendido entre los años 2023 y 2024.

La principal fuente de datos fue la información obtenida a través de solicitudes de información estandarizadas, enviadas a los 345 municipios vía el Portal de Transparencia. Se utilizó una pauta de preguntas idéntica para todas las municipalidades para garantizar la comparabilidad de los datos. Esta pauta solicitaba información de tres tipos:

1. Actos administrativos: Resoluciones de ordenanzas de participación, actas de constitución de COSOC y decretos de convocatorias.	2. Datos numéricos: Cantidad de sesiones de COSOC y número de asistentes a cabildos.	3. Contenido temático: Listado de los temas abordados en las distintas instancias de participación.
--	--	---

El proceso de recolección de datos, incluyendo el envío de solicitudes y el seguimiento de respuestas, se llevó a cabo entre el 17 de octubre de 2024 y el 21 de octubre del mismo año, para su proceso de envío de solicitudes y hasta febrero de 2025 para el seguimiento de respuestas. Las respuestas de los municipios podían incluir la remisión a sus portales de Transparencia Activa, lo cual se consideró una respuesta válida y parte del procedimiento formal.

Toda la información recibida fue sistematizada en una base de datos construida en Microsoft Excel, donde cada fila representaba un municipio y cada columna una de las 15 variables de interés. El procesamiento y codificación de los datos se realizó de la siguiente manera:

- Variables Categóricas:** Se codificaron de forma dicotómica (ej. 1 = Sí, 0 = No).
- Variables Numéricas:** Se registró el valor numérico reportado por el municipio, es una escala continua.
- Datos Textuales (Temáticas):** Para clasificar las respuestas abiertas sobre los temas abordados, se implementó un proceso de codificación semi-automatizado. Primero, se extrajo una muestra aleatoria representativa de 20 respuestas, las cuales fueron clasificadas manualmente para definir un set de categorías temáticas relevantes (ej. presupuesto, planificación, etc.). Posteriormente, utilizando un script de Python y el modelo de lenguaje grande (LLM) Gemini 2.5 Pro, se clasificó automáticamente el resto de las respuestas textuales. La fiabilidad del modelo fue validada previamente, comparando su clasificación de la muestra con la clasificación manual, obteniendo una concordancia superior al 95%.

Para evaluar la calidad de la respuesta de cada municipio, se cuantificó el número de preguntas respondidas de forma sustantiva sobre el total de 15, clasificando el nivel de completitud tal como se detalla en el capítulo de resultados. El análisis estadístico final se realizó utilizando RStudio y Python, y se limitó a estadísticas descriptivas (tasas, porcentajes y frecuencias) para evitar inferencias inválidas dado el sesgo de no respuesta.

A pesar de la fortaleza de un diseño censal, este estudio presenta limitaciones inherentes a la naturaleza de la fuente de datos:

•**Sesgo de No Respuesta:** Existe un sesgo de no respuesta tanto a nivel de municipio (aquellos que no respondieron formalmente) como a nivel de ítem. Es posible que los municipios con menor cumplimiento en participación ciudadana sean también los menos propensos a responder, lo que podría sobrestimar los niveles de cumplimiento general.

•**Calidad y Heterogeneidad de la Información:** El análisis dependió de la calidad de la información entregada por los municipios, la cual fue muy heterogénea. Se identificaron problemas recurrentes como respuestas fuera de plazo, información incompleta o errores en los documentos, y una falta de estandarización en los formatos, lo que dificultó el procesamiento.

•**Sesgo de Deseabilidad Social:** Los municipios podrían haber reportado información de una manera que los presentara de forma más favorable. El estudio se basa en la información oficial reportada por las propias instituciones y no realiza una verificación en terreno de los datos. Aunque se realizaron hasta dos intentos de contacto para mitigar el efecto de no respuesta, este sesgo de reporte es una limitación inherente al diseño.

•**Ambigüedad en las Respuestas:** Si bien la mayoría de los temas reportados eran concretos, existió un grado de ambigüedad en algunas respuestas, el cual fue gestionado durante el proceso de codificación. No obstante, se considera que este efecto fue marginal.

Metodología capítulo del Nivel Central

El capítulo tiene como propósito evaluar el grado de implementación y las características de los mecanismos de participación ciudadana en el Gobierno Central de Chile, así como analizar la homogeneidad o heterogeneidad de estas prácticas en el aparato estatal. Se adoptó un enfoque cuantitativo basado en un diseño censal, abarcando el universo completo de las 24 carteras ministeriales y las 39 subsecretarías que componían el poder ejecutivo durante el periodo de estudio (2023-2024).

La recolección de datos se llevó a cabo mediante un proceso de dos fases, diseñado para obtener una visión exhaustiva de la implementación de los mecanismos de participación. Ambas fases de recolección de datos se realizaron entre el 10 de marzo de 2025 y 11 de marzo del mismo año, y se enfocaron en obtener información sobre la actividad de los mecanismos de participación durante los años 2023 y 2024.

Inicialmente, se realizó una revisión sistemática de los portales web institucionales, específicamente en las secciones de “Participación Ciudadana” y “Transparencia Activa” de cada ministerio y subsecretaría. En esta etapa, se recopiló toda la información pública disponible, tal como:

resoluciones de participación ciudadana vigentes, actas de sesiones de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), informes de cuentas públicas participativas y los registros de consultas ciudadanas realizadas.

Para complementar, validar y actualizar la información no encontrada o desactualizada durante la primera fase, se procedió a enviar solicitudes de información a través del Portal de Transparencia. Se utilizó una pauta de preguntas estandarizada y adaptada a cada tipo de institución, enviando una solicitud a cada uno de los 24 ministerios y 39 subsecretarías.

La información obtenida de ambas fuentes fue consolidada y sistematizada en una base de datos construida en Microsoft Excel. Cada fila representaba una institución (ministerio o subsecretaría) y cada columna una variable de interés. Las variables clave fueron codificadas de la siguiente manera:

- **Variables Categóricas:** Se codificaron de forma dicotómica (1 = Sí/Presencia; 0 = No/Ausencia) para registrar la implementación de cada mecanismo.
- **Variables Numéricas:** Se registraron los valores numéricos directos para variables como el año de la normativa o el número de sesiones del COSOC.
- **Autonomía del COSOC:** Para las subsecretarías, esta variable se codificó revisando su resolución de participación. Si la norma indicaba la creación de un consejo propio, es decir que corresponde a la propia subsecretaría, se clasificó como “Propio”; si estipulaba la adhesión al consejo ministerial, se clasificó como “Centralizado”. Esto es, se considera centralizado cuando la resolución establece la existencia de un solo COSOC a nivel ministerio, en vez de Consejos por cada subsecretaría.

El análisis de los datos se realizó utilizando el software estadístico R y se centró exclusivamente en estadísticas descriptivas. Se calcularon frecuencias, porcentajes y medidas de tendencia central (media, mediana, moda) y de dispersión (mínimo, máximo, desviación estándar) para describir los patrones de implementación y actividad de los mecanismos en el Gobierno Central.

Si bien el diseño censal es una fortaleza, es importante reconocer las siguientes limitaciones metodológicas. El análisis se basa íntegramente en la información publicada y reportada por las propias instituciones y no se realizó una verificación externa para contrastar los resultados, por lo que el estudio refleja el cumplimiento reportado, no necesariamente el real.

El estudio utiliza indicadores cuantitativos, como el número de sesiones del COSOC, para medir el “dinamismo”. Se reconoce que una alta frecuencia de reuniones no es necesariamente sinónimo de una deliberación de alta calidad o de una mayor influencia ciudadana.

Limitaciones generales del estudio

Más allá de las limitaciones específicas de cada metodología, es fundamental señalar una delimitación inherente al diseño general de esta investigación. El estudio se enfoca exclusivamente en los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados por la Ley N° 20.500 y sus instrumentos derivados. En consecuencia, no se abordan de manera focalizada otras formas de participación, tanto formales como informales, que coexisten en el ecosistema cívico chileno.

Prácticas como los presupuestos participativos, los plebiscitos comunales, los cabildos autoconvocados o las diversas formas de diálogo no regulado, así como la percepción de la ciudadanía que opera fuera de estos marcos, quedan fuera del alcance de este análisis. Por tanto, los hallazgos deben entenderse como un diagnóstico del andamiaje participativo legalmente establecido, y no como un retrato exhaustivo de la totalidad de la participación ciudadana en el país.

Resultados

Ciudadanía

El presente capítulo analiza la percepción y actitudes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) frente a los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Ley N° 20.500. Para ello, se diseñó y aplicó una encuesta de carácter exploratorio, enfocada en relevar la experiencia, valoración y uso de seis instrumentos participativos a nivel central y municipal: transparencia activa, transparencia pasiva, cuenta pública, lobby, consulta ciudadana y COSOC.

A partir de la exploración de los datos, se busca responder a la pregunta: ¿cuál es la percepción de las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de participación ciudadana implementados en Chile durante los últimos dos años? Para abordar esta interrogante, el capítulo consta de tres apartados. Primero, se ofrece una caracterización de la muestra encuestada; en segundo lugar, se analiza el nivel de uso de los distintos mecanismos de participación; y finalmente, se examina la percepción de su funcionamiento y efectividad.

Caracterización de las organizaciones encuestadas.

En esta sección se presenta la caracterización de las organizaciones encuestadas, analizando el número de observaciones, su distribución entre tipos de organización y a nivel regional, además de considerar un universo comparativo. Los principales hallazgos son que, si bien existen diferencias entre la muestra y el universo, estas responden a factores exógenos difíciles de controlar, y desplazan el foco hacia organismos más activos.

Se utilizó como base la clasificación propuesta por la División de Organizaciones

Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que distinguen entre organizaciones comunitarias funcionales, organizaciones comunitarias territoriales y otras organizaciones de interés público.

Complementariamente, se revisó la frecuencia de constitución de organizaciones reportada en el Mapa de Organizaciones de la Sociedad Civil elaborado por el Centro de Políticas Públicas UC (2020). A partir de esta revisión, se priorizaron aquellas organizaciones de mayor presencia en los últimos cinco años, estableciendo la siguiente tipología:

•Organizaciones comunitarias

funcionales: agrupaciones orientadas a representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna, como comités de vivienda, centros culturales o deportivos.

•Corporaciones y fundaciones:

entidades sin fines de lucro; las corporaciones son asociaciones formadas por la reunión de personas en torno a objetivos de interés común a los asociados; mientras que las fundaciones se constituyen mediante la afectación de bienes a un fin determinado de interés general, de carácter permanente y no lucrativo.

•Junta de vecinos:

organizaciones comunitarias territoriales que representan a las personas que residen en una misma unidad vecinal, con el objetivo de promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses colectivos y velar por los derechos de los vecinos.

•Otro tipo de organizaciones:

agrupación residual que incluye sindicatos de trabajadores, cooperativas y asociaciones gremiales, entre otras entidades que, si bien persiguen fines colectivos, tienen un alcance funcional que trasciende el territorio inmediato y responde a intereses del quehacer cotidiano y público.

La encuesta recibió un total de 208 observaciones. Cómo se puede observar en la tabla 3, las organizaciones comunitarias funcionales, junto con las corporaciones y fundaciones, representan cada una el 31.2% de la muestra (65 observaciones). Les siguen las juntas de vecinos, con 23.1% (48 casos), y otras formas organizativas con 14.4% (30 observaciones).

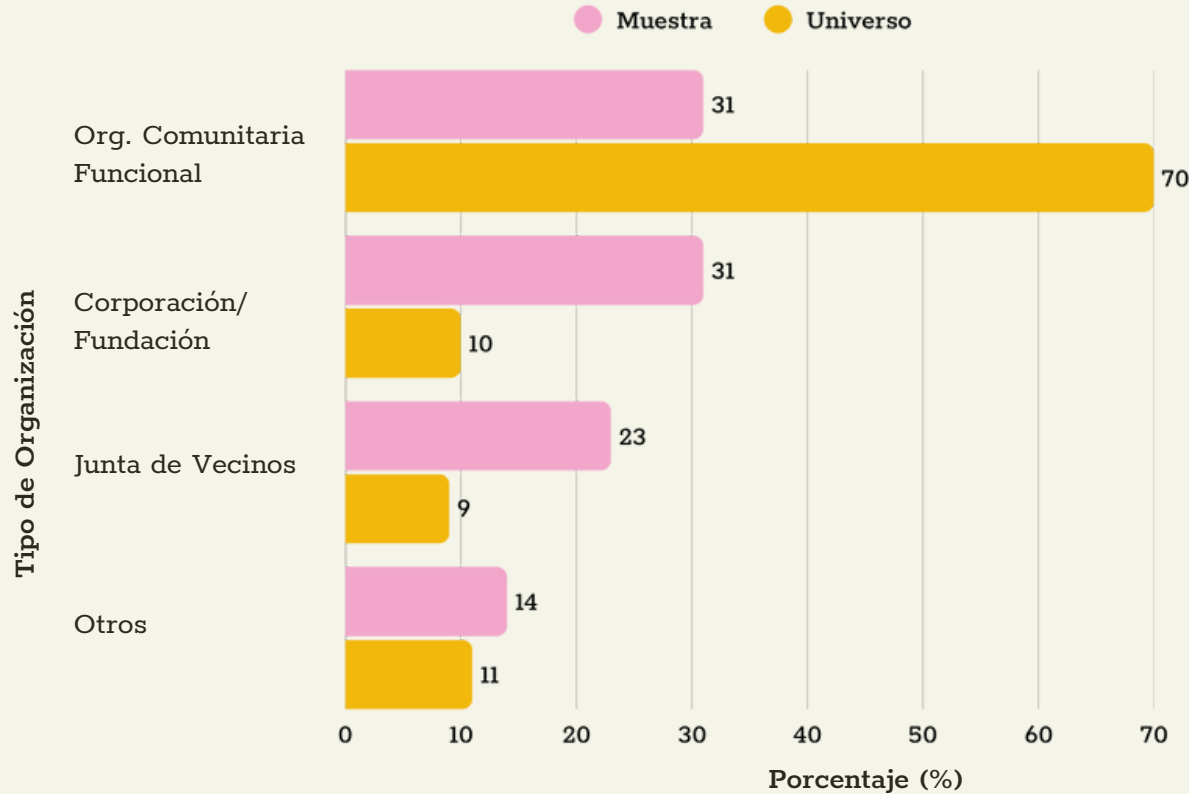
Tabla 3: Distribución de encuestados por tipo de organización

Tipo de organización	Frecuencia	Porcentaje
Org. Comunitaria Funcional	65	31.2%
Corporación/Funcional	65	31.2%
Junto de Vecinos	48	23.1%
Otros	30	14.4%
Fuente: Elaboración propia.		

En cuanto al universo de referencia, este fue estimado a partir del Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Irarrázaval, Kleim y Orta, 2024) —el estudio más exhaustivo realizado en los últimos años sobre el universo de las organizaciones de la sociedad civil en Chile—, considerando únicamente aquellas con directorio vigente en los últimos 5 años.

Se puede visualizar en el gráfico 1 que la comparación entre ambas distribuciones revela diferencias significativas: las organizaciones comunitarias funcionales están subrepresentadas en la muestra en relación con su peso en el universo en un 38.6%, mientras que las corporaciones y fundaciones, juntas de vecinos y otras organizaciones se encuentra sobrerrepresentadas en un 21.4%, 13.9% y 3.3%, respectivamente.

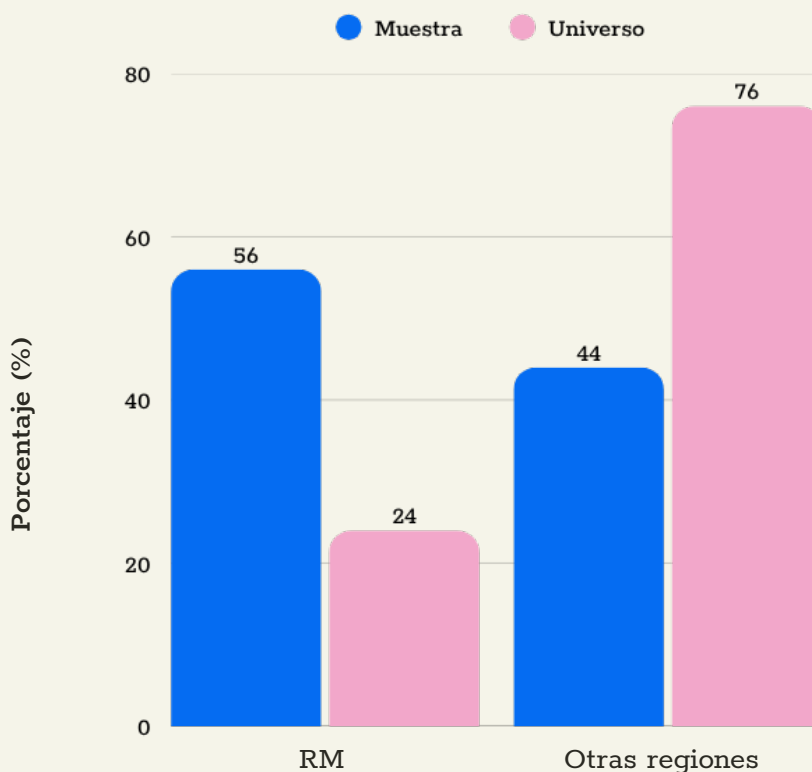
Gráfico 1: Comparación de distribución regional
Entre el universo y la muestra



Elaboración propia. Universo basado en Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2023 (Irrazaval, Keim, & Orta, 2024). La base fue ajustada para incluir únicamente organizaciones activas según el criterio de vigencia de directorio en los últimos 5 años. Se realizó una recategorización del estatus jurídico institucional: se identificaron como “Junta de vecinos u Organizaciones Comunitaria Territorial” aquellas con nombres como “junta de vecinos”, “comité vecinal” o similares; se agrupó bajo “Otros” a federaciones y organizaciones de segundo nivel, así como comunidades indígenas, agrupaciones del SERNAC, usuarios de agua, comunidades agrícolas y partidos políticos. Se consolidaron como “Organización Comunitaria Funcional” aquellas inscritas bajo la ley de Deporte, centros de padres o juntas de vecinos, y como “Corporación y Fundación” las entidades bajo estatus civil. Las organizaciones gremiales fueron excluidas.

Si bien parte de esta diferencia se debe al tipo de muestreo empleado, cabe indicar que el funcionamiento de las organizaciones comunitarias funcionales, marcado por una fuerte orientación territorial, una baja formalización administrativa, una escasa presencia de redes sociales y una operación informal e intermitente, dificulta acercarse a este tipo de organizaciones. Por el contrario, las corporaciones y fundaciones tienden a operar con mayor estabilidad institucional, cuentan con equipos técnicos, acceso a recursos, canales de comunicación formales y mayor visibilidad en entornos digitales. Así, aunque esta investigación no es representativa del universo completo, logra captar principalmente a un público más activo, con un mayor acercamiento a los mecanismos institucionales de participación.

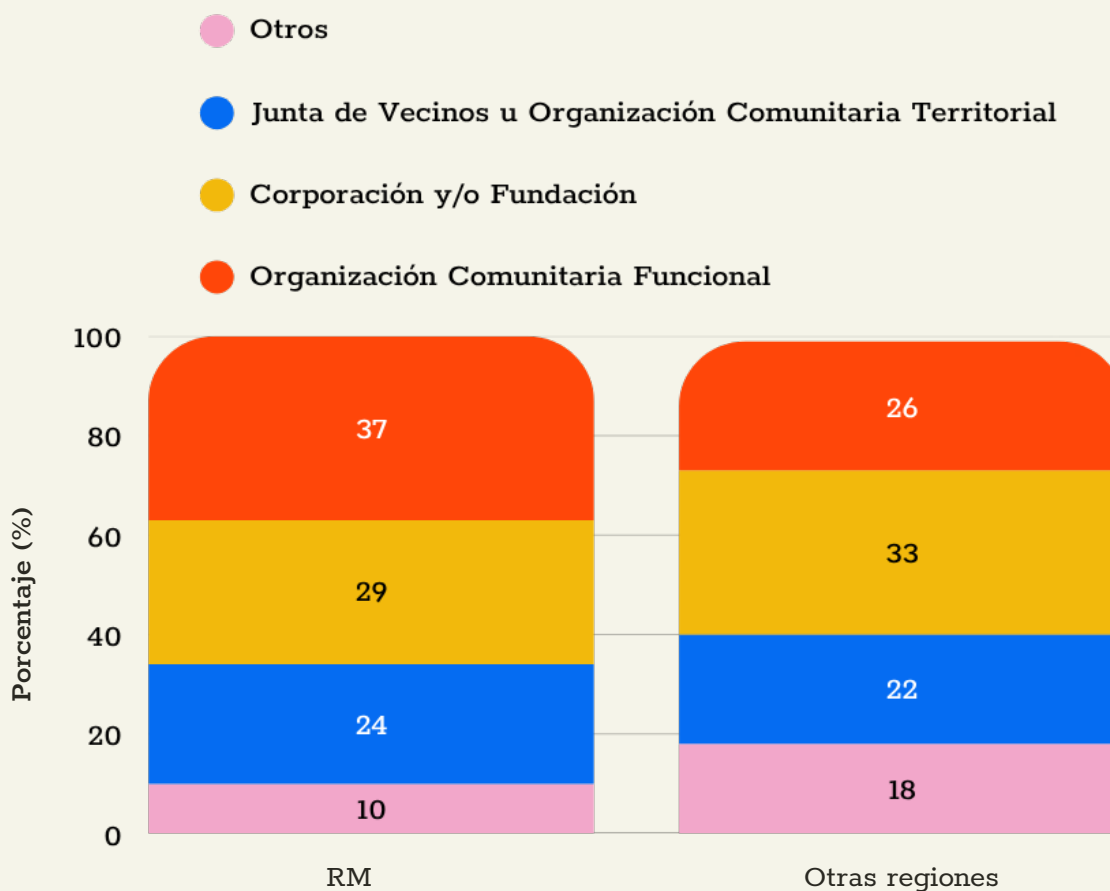
Gráfico 2: Distribución regional de las organizaciones
Entre el universo y la muestra



Fuente: Elaboración propia. Universo basado en Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2023 (Irrazaval, Keim, & Orta, 2024). La base fue ajustada para incluir únicamente organizaciones activas según el criterio de vigencia de directorios en los últimos 5 años, se recategorizó el estatus Jurídico institucional, y se eliminaron observaciones con región "DESCONOCIDO".

En cuanto a la distribución regional, presentada en el gráfico 3, se optó por agrupar la muestra en dos grandes categorías: la Región Metropolitana, que concentra el 56,2% de las respuestas, y el conjunto del resto del país, que representa el 43,8%. Al contrastar esta distribución con el universo de organizaciones, se observan nuevamente diferencias significativas, destacando una sobrerrepresentación de la Región Metropolitana del 31,8% respecto de su peso real en el total nacional.

Gráfico 3: Composición de organizaciones
Entre la RM y otras organizaciones



Fuente: Elaboración propia.

Por último, al analizar la distribución de tipos de organización según grupo regional, se observan diferencias relevantes en la composición interna de la muestra.

En las regiones fuera de la Región Metropolitana, predominan las organizaciones comunitarias funcionales (37%) y las juntas de vecinos (24%), lo que refleja una fuerte base territorial y de articulación local.

En contraste, la Región Metropolitana presenta una mayor proporción de corporaciones y fundaciones (33%) y de otras formas organizativas (18%), lo que sugiere una presencia más institucionalizada y diversa. Estas discrepancias permiten inferir variación en los vínculos que las organizaciones establecen con los mecanismos de participación: mientras en regiones prima una organización más vinculada al tejido barrial y comunitario, en la RM predominan aquellas con mayor capacidad técnica. Estas características de la muestra condicionan, en parte, los patrones de uso y percepción de los mecanismos de participación ciudadana que se analizarán a continuación.

Uso de las OSC de los mecanismos de participación ciudadana

En esta sección se analiza comparativamente el uso de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las organizaciones de la sociedad civil, diferenciando por tipo de organización, nivel de gobierno y mecanismo de participación, con el fin de observar diferencias internas en la composición de la muestra.

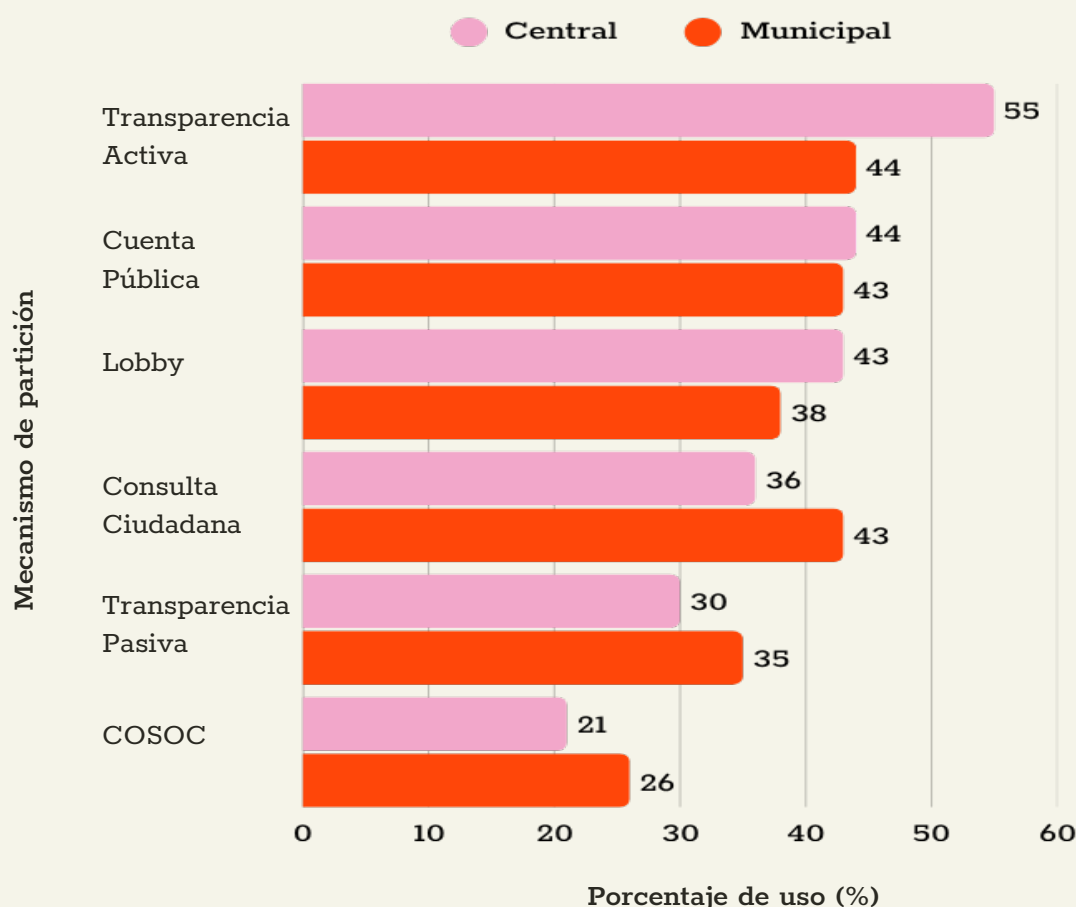
Entre los hallazgos más importantes destacan tres patrones. En primer lugar, la transparencia activa mantiene un alto uso en las diferentes formas de estratificación de la muestra, por el contrario, el COSOC reiteradamente se presenta como el mecanismo con menor uso por parte de las OSC. En segundo lugar, se evidenciaron patrones de uso de mecanismos entre las organizaciones.

Mientras las más estructuradas —como las corporaciones y fundaciones— suelen utilizar más el nivel central en mecanismos de incidencia de las políticas públicas, como el lobby, la transparencia pasiva y las consultas ciudadanas. Mientras que organizaciones menos estructuradas —como las juntas vecinales y las organizaciones comunitarias funcionales— utilizan en mayor medida los mecanismos de nivel municipal, con bajas barreras de entrada y de acceso amplio, como la transparencia activa y la cuenta pública.

Por último, existe una distribución relativamente similar entre la Región Metropolitana con el resto de Chile a excepción de unos casos particulares.

Para comenzar, se analiza el porcentaje de uso de los mecanismos de participación ciudadana por nivel gubernamental —central y municipal—. El gráfico 4 muestra los niveles de utilización reportados por las organizaciones de la sociedad civil para cada uno de los seis mecanismos previamente descritos.

Gráfico 4: Porcentaje de uso por mecanismo de participación ciudadana
Entre el nivel Central y Municipal



Fuente: Elaboración propia.

La transparencia activa es el mecanismo más utilizado en ambos niveles, con un 55% en el ámbito municipal y un 44% en el nivel central. Esta alta frecuencia es coherente con el hecho de que, en primer lugar, se trata del mecanismo con mayor regulación normativa, lo que promueve una implementación más homogénea y confiable. En segundo lugar, su facilidad de acceso y la amplitud de información disponible lo convierte en una herramienta altamente funcional para las organizaciones que buscan conocer datos básicos sobre las instituciones públicas.

Le siguen la cuenta pública y el lobby, con porcentajes de participación similares entre ambos mecanismos y niveles de gobierno. En el caso de la cuenta pública, la participación alcanza un 44% en el nivel municipal y un 43% en el nivel central. De manera análoga, el lobby registra un 43% de uso a nivel municipal y un 38% a nivel central. En ambos casos, los mecanismos son utilizados de manera relativamente homogénea por las organizaciones de la sociedad civil, sin grandes brechas entre el ámbito municipal y central.

En cuanto a la consulta ciudadana, su uso es mayor en nivel central (43%) que en el nivel municipal (36%). Esta diferencia podría atribuirse a los mayores requerimientos técnicos y administrativos que conlleva su implementación, así como a la prevalencia de mecanismos más informales de participación en el ámbito local.

De forma similar, la transparencia pasiva también registra una mayor utilización a nivel central (35%) frente al municipal (30%). Ello puede deberse a una mayor estandarización en los procedimientos de respuesta en organismos centrales, así como a la disponibilidad de personal especializado y recursos tecnológicos, lo que facilita una respuesta más eficiente a las solicitudes de acceso a la información.

Finalmente, el COSOC aparece como el mecanismo menos utilizado en ambos niveles, con una participación de apenas 26% en el nivel central y 21% en el municipal. Lo que sugiere debilidades estructurales en la articulación efectiva de estos consejos como espacios de incidencia real, aunque debe tenerse en cuenta también su acotada composición.

La tabla 4 profundiza en el uso de los distintos mecanismos según el tipo de organización y nivel de gobierno (un color más oscuro destaca mayor utilización del mecanismo), de donde se desprenden tres patrones principales:

Tabla 4: Uso de los mecanismos de participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil

Por tipo de organización y tipo de mecanismo

	Junta de vecinos u Org. Comunitaria Territorial	Organización Comunitaria Funcional	Corporación y/o Fundación	Otro
Central				
COSOC	31.2%	16.9%	35.4%	20.0%
Consulta Ciudadana	39.6%	44.6%	50.8%	30.0%
Cuenta Pública	52.1%	41.5%	47.7%	23.3%
Lobby	35.4%	27.7%	53.8%	30.0%
Transparencia Activa	41.7%	49.2%	46.2%	33.3%
Transparencia Pasiva	27.1%	29.2%	44.6%	36.7%
Municipal				
COSOC	25.0%	20.0%	20.0%	16.7%
Consulta Ciudadana	50.0%	44.6%	16.9%	36.7%
Cuenta Pública	66.7%	49.2%	27.7%	30.0%
Lobby	47.9%	36.9%	50.8%	30.0%
Transparencia Activa	62.5%	67.7%	43.1%	40.0%
Transparencia Pasiva	41.7%	35.4%	20.0%	23.3%

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar,

las corporaciones y fundaciones tienen un mayor uso hacia el nivel central, destacando comparativamente frente a las otras organizaciones en su uso de las consultas ciudadanas (50.8%), lobby (53.8%) y transparencia pasiva (44.6%). El perfil del uso de mecanismos sugiere una participación en instancias más institucionalizadas, y que en general superan el nivel informativo.

En segundo lugar,

las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias funcionales comparten un perfil más territorial, aunque con ciertos matices. Las juntas de vecino lideran el uso de la cuenta pública, tanto a nivel central (52.1%) como municipal (66.7%), siendo las que más utilizan este mecanismo en comparación con otros tipos de organización.

Además, destacan por su participación en la transparencia activa municipal (62.5%), lo que refuerza su relación con los gobiernos locales y su rol de intermediación comunitaria. Por su parte, las organizaciones comunitarias funcionales muestran un patrón ligeramente distinto: son las que más utilizan la transparencia activa a nivel municipal (67.7%). Asimismo, sus mayores niveles de participación se encuentran en las consultas ciudadanas y la cuenta pública tanto a nivel central (44.6% y 41.5%) como municipal (44.6% y 49.2%), que demuestra un involucramiento en ambos niveles de las instancias de participación.

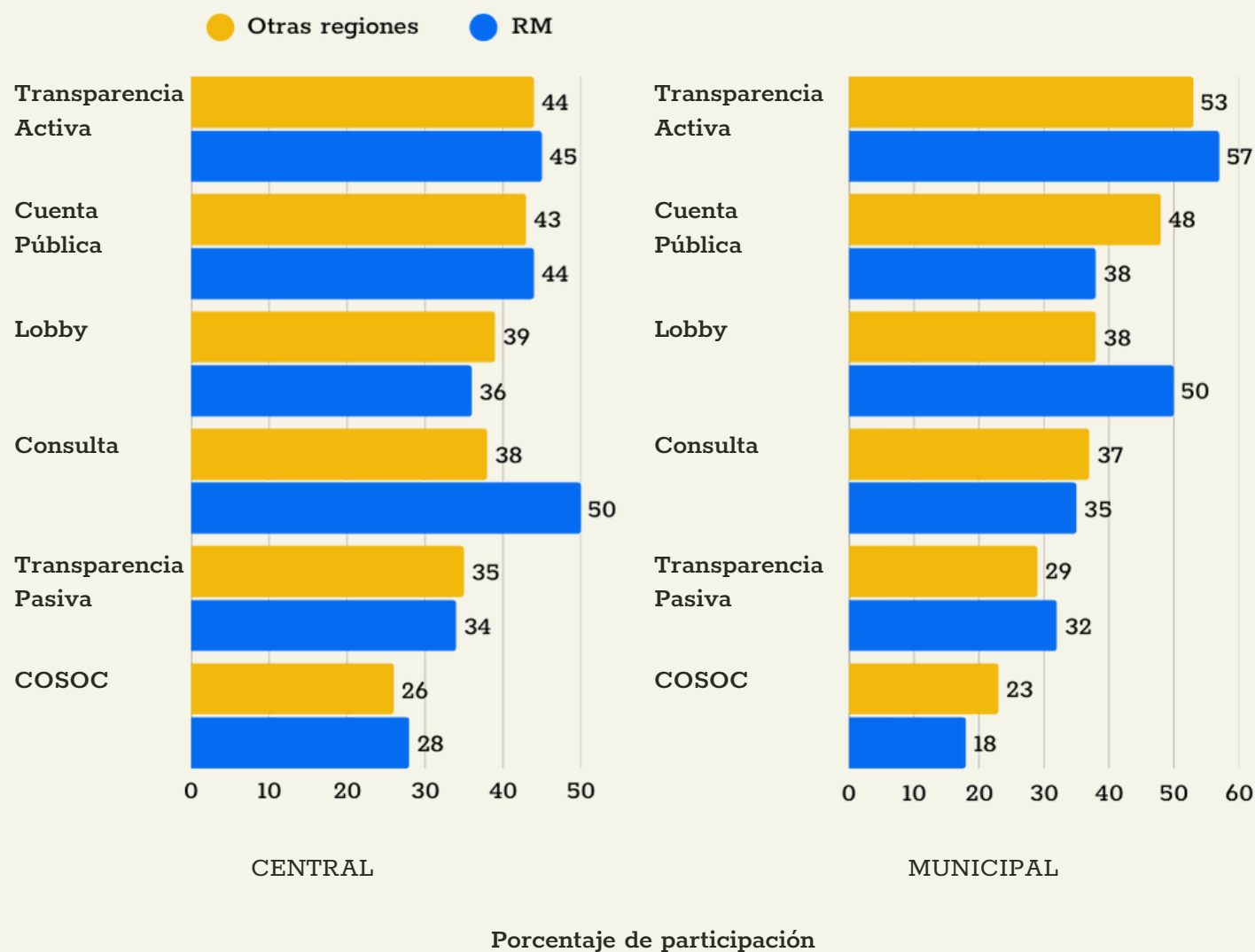
En tercer lugar,

la categoría “Otros” muestran una participación más baja y dispersa en el conjunto de mecanismos, tanto a nivel central como municipal. Esto sugiere barreras para acceder espacios de participación, ya sea por debilidad organizativa, falta de conocimiento o baja institucionalidad.

Por último, para observar el uso de los mecanismos distribuidos territorialmente, el gráfico 5 compara la Región Metropolitana con el resto del país, distinguiendo entre nivel central y municipal. Nuevamente, la transparencia activa destaca como el mecanismo más utilizado en los cuatro escenarios: en la Región Metropolitana alcanza un 44% a nivel central y 53% a nivel municipal, mientras que en las demás regiones alcanza un 45% y un 57%, respectivamente. En el extremo opuesto, el COSOC registra los niveles de participación más bajos, con cifras que oscilan entre el 18% y el 28% según nivel y territorio.

Gráfico 5: Uso de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las organizaciones de la sociedad civil

Por nivel de gobierno y tipo de mecanismo entre la RM y el resto de regiones



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, los patrones de uso son bastante similares entre la RM y el resto de las regiones, sin grandes brechas. Sin embargo, se observan algunas diferencias puntuales. Por ejemplo, el lobby a nivel municipal presenta una participación significativamente mayor en las regiones fuera de la RM (50%) en comparación con esta última (38%), una brecha de 12 puntos porcentuales. Lo mismo ocurre con la consulta ciudadana a nivel central, donde la participación en otras regiones alcanza el 50%, superando por 12 puntos a la registrada en la RM (38%). En sentido contrario, la cuenta pública a nivel municipal presenta mayor uso en la Región Metropolitana (48%) que en el resto del país (38%), con una diferencia de 10 puntos porcentuales.

Percepción de las OSC sobre los mecanismos de participación ciudadana

Esta sección tiene como objetivo analizar la percepción de las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de participación ciudadana. Para ello se formularon 20 preguntas referidas a la percepción de las organizaciones sobre sus interacciones con estos, con una a dos preguntas por mecanismo.

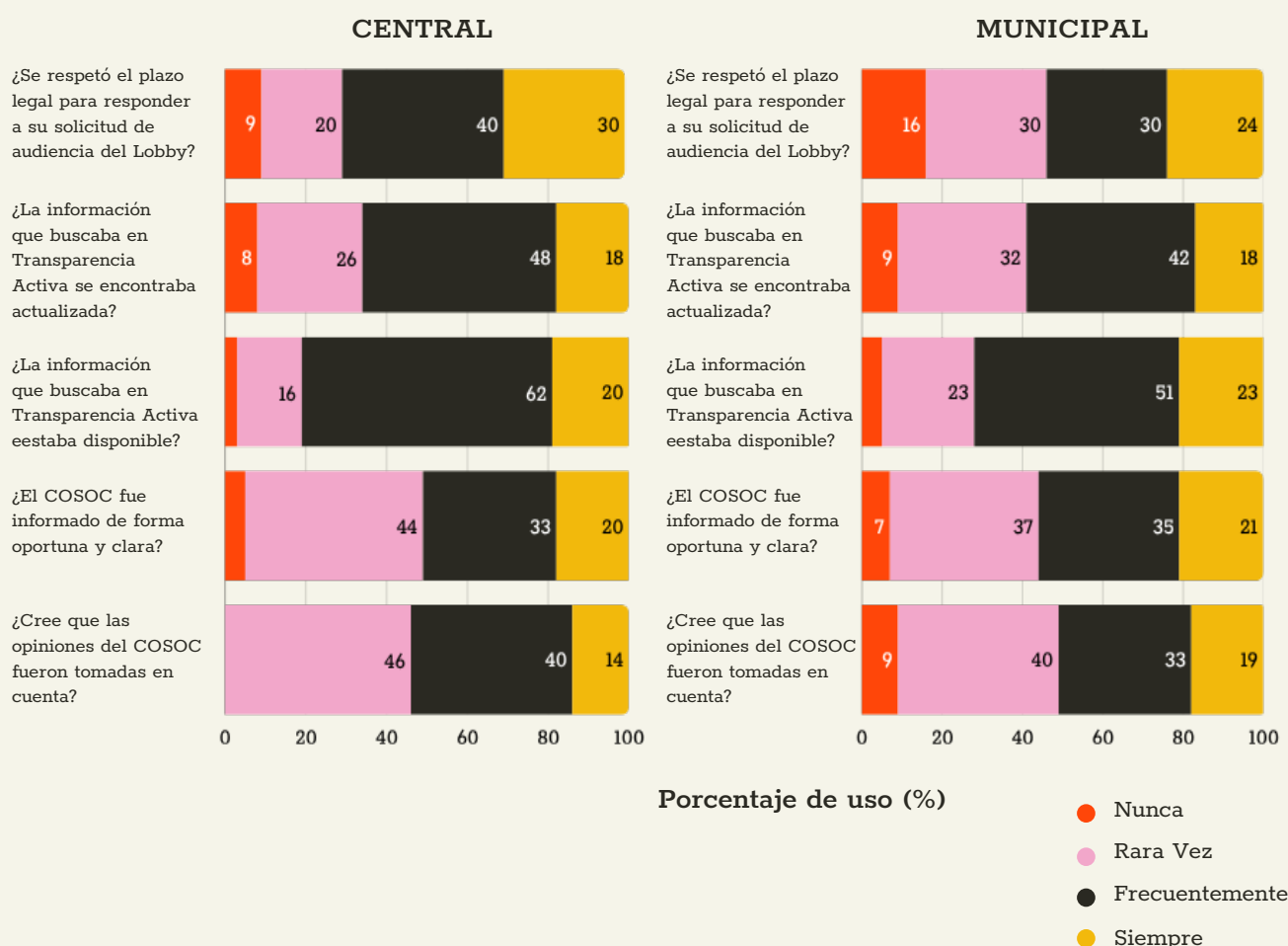
Los principales hallazgos de esta sección son: primero, los mecanismos de participación ligados a la información pública — como la transparencia activa y cuenta pública— concentran las valoraciones más positivas entre las organizaciones. Segundo, los mecanismos que exigen una respuesta institucional más activa —como el COSOC y la transparencia pasiva— muestran mayores dificultades percibidas, especialmente a nivel municipal. Tercero, las instituciones centrales obtienen evaluaciones generalmente mejores que las municipales, sugiriendo diferencias de capacidad de gestión.

Por último, el perfil organizacional explica en mayor medida la variabilidad en las percepciones que la pertenencia territorial, destacándose una visión más crítica por parte de corporaciones y fundaciones en comparación con las organizaciones territoriales.

Para comenzar, se analiza la percepción de los mecanismos de participación ciudadana, diferenciando el nivel de gobierno. Los gráficos 6 y 7 presentan los resultados de esta evaluación en dos formatos complementarios.

El primer gráfico agrupa las preguntas con una escala de frecuencia de cuatro niveles: “Nunca”, “Rara vez”, “Siempre”, “Frecuentemente”. Formato utilizado para medir el cumplimiento y disponibilidad de los mecanismos, particularmente en lo referido a plazos de respuesta, actualización de la información y funcionamiento. El segundo gráfico, en cambio, utiliza una escala de tres niveles: “Sí”, “Parcialmente” y “No”, y está enfocado en evaluar la calidad sustantiva de la información y su utilidad para la toma de decisiones.

Gráfico 6: Percepción de la calidad de los mecanismos de participación ciudadana
Entre el nivel Central y Municipal



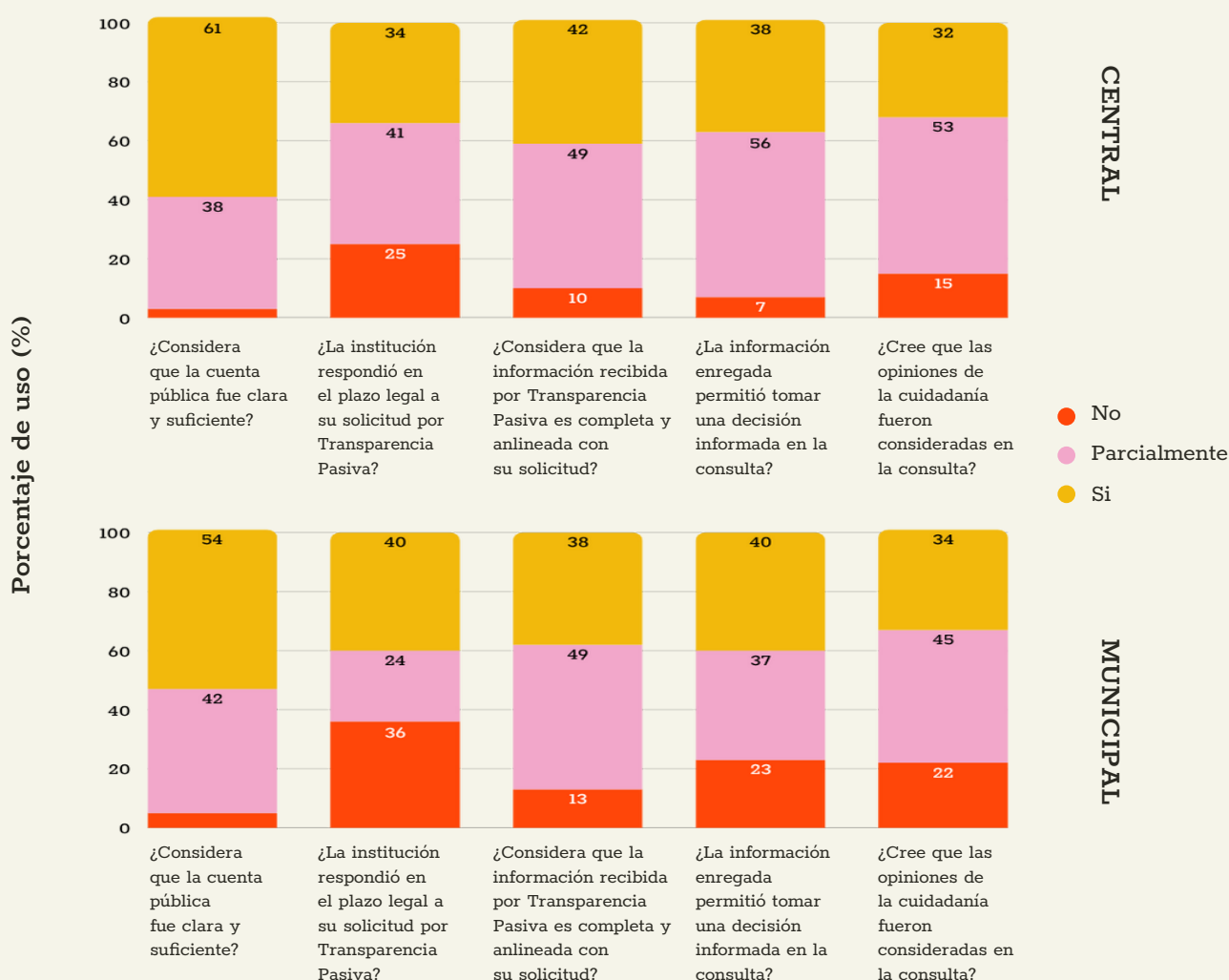
Fuente: Elaboración propia.

Los valores inferiores al 5% fueron incluidos en la representación gráfica, pero no se etiquetaron numéricamente para favorecer legibilidad.

Si bien en ambos gráficos se observa que las respuestas negativas no superan el 50%, existen diferencias relevantes en la distribución de las categorías intermedias que justifican un análisis más detallado. Al analizar las percepciones sobre los mecanismos de participación ciudadana, se observa que las herramientas ligadas a la información pública —en particular transparencia activa y la cuenta pública registran— los niveles más altos de aprobación tanto en el ámbito central como municipal.

Por ejemplo, en transparencia activa a nivel central un 82% de las organizaciones consideran que la información está siempre o frecuentemente disponible, y alrededor del 66% opina lo mismo sobre su actualización; en el ámbito municipal estas cifras se sitúan apenas por debajo, con un 74% y un 60% respectivamente. De igual modo, más de seis de cada diez encuestados del nivel central (61%) y más de la mitad en el municipal (54%) califican la cuenta pública como “clara y suficiente”.

Gráfico 7: Percepción de la calidad de mecanismos de participación ciudadana
Segun nivel Central y Municipal



Fuente: Elaboración propia.

“La respuesta “SI” corresponde a “SI”, en menos de 20 días hábiles; “Parcialmente” a “SI”, en menos de 30 días hábiles; “NO” a respuestas en más de 30 días o sin respuesta.

Los valores inferiores al 5% fueron incluidos en la representación gráfica, pero no se etiquetaron numéricamente para favorecer la legibilidad.

En contraste, las preguntas relacionadas con el COSOC y los plazos de respuestas a solicitudes de información bajo transparencia pasiva obtienen valoraciones más moderadas. Respecto al primero, aunque una mayoría reconoce que estas respuestas se dan “siempre” o “frecuentemente”, los porcentajes negativos oscilan entre un 44% y un 46% a nivel central y aumentan hasta el orden del 44-49% a nivel municipal. Mientras que, en el segundo caso, las respuestas “No” constituyen un 25% a nivel central y un 36% a nivel municipal.

Estas diferencias reflejan limitaciones en la implementación de ciertos mecanismos, particularmente aquellos con cuerpo colegiado y regulación más laxa (como el COSOC). En cambio, mecanismos más estandarizados, de cumplimiento normativo más claro o de entrega de información —como transparencia activa y cuenta pública— tienden a concentrar un mayor porcentaje de las respuestas positivas. No obstante, al interior de estos mecanismos se observan variaciones de percepción, donde algunos ítems — como el plazo de respuesta a las solicitudes de información por transparencia pasiva— reciben valoraciones considerablemente más críticas, con lo que sugiere una implementación más regular pero no necesariamente más significativa de mecanismos más estandarizados.

En términos comparativos, las instituciones centrales suelen recibir valoraciones levemente superiores a las municipales en prácticamente todos los mecanismos evaluados (diferencias que van de 2 a 17 puntos porcentuales en ambos gráficos). Esta brecha indica que las prácticas y recursos disponibles en la administración central logran un mejor desempeño percibido, mientras que el nivel local enfrenta mayores desafíos de implementación, probablemente por contrastes de capacidad técnica y financiera.

Por último, se analizó el promedio de percepción de cada mecanismo y la dispersión de las respuestas, para identificar qué tan consistentes eran las opiniones sobre cada herramienta de participación.

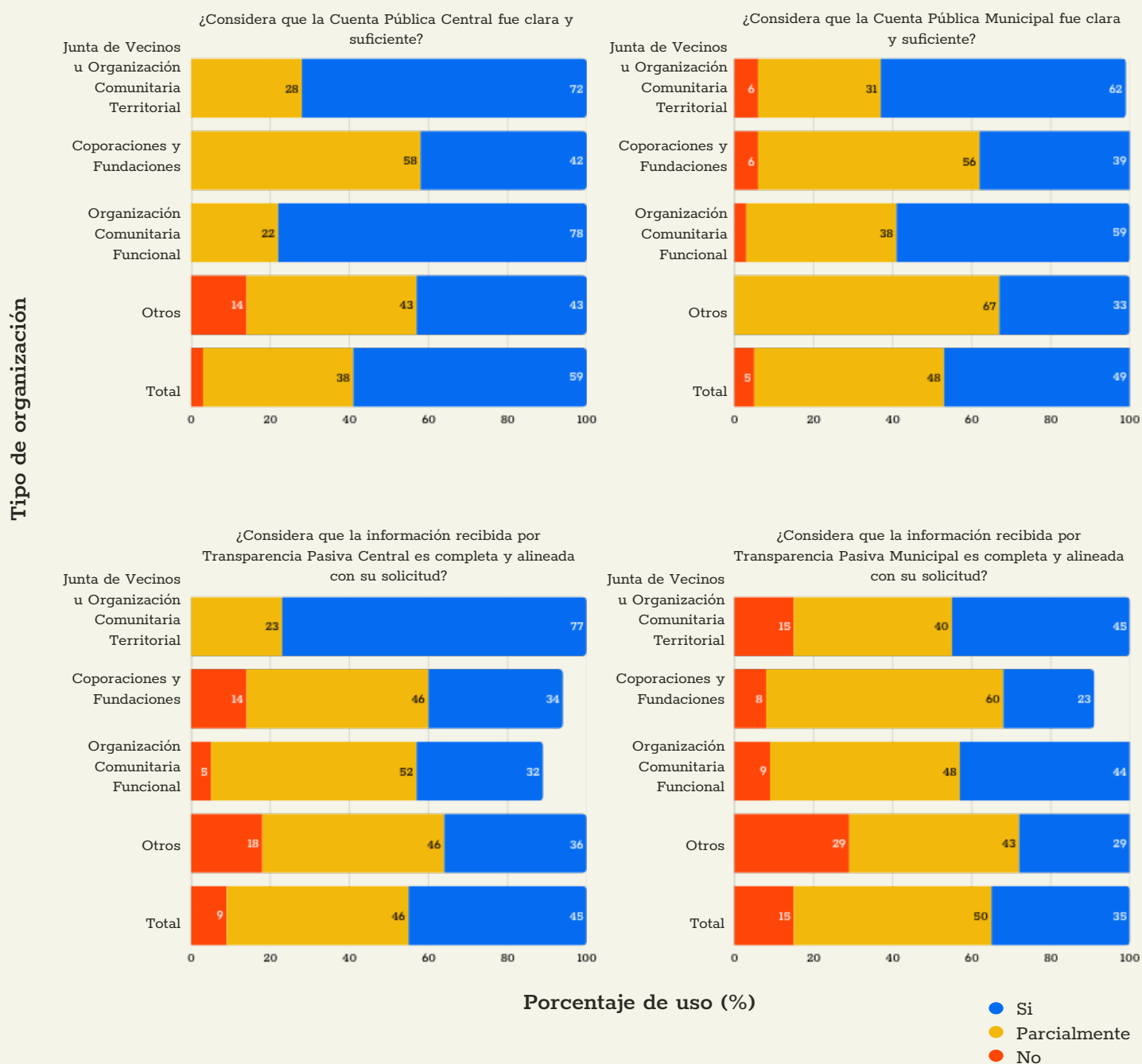
Al observar una alta dispersión en varios ítems, estos indicadores se sometieron a un análisis de varianza con dos factores (tipo de organización y región) con el fin de descomponer la variabilidad observada. Los resultados mostraron que la mayor parte de la dispersión se explicaba por el perfil organizacional de los encuestados, mientras que la región apenas aportaba un porcentaje residual (Véase Anexo A, Tabla A1, para la descripción completa de medias, medianas, modas y desviaciones estándar).

A partir de este hallazgo, se seleccionaron aquellas preguntas en las que el tipo de organización explicaba el porcentaje más alto de variabilidad y se presentaron en gráficos desagregados por categoría organizacional.

Los gráficos 8 y 9 son resultado de este análisis.

Estos muestran, respectivamente, la distribución de las respuestas sobre la disponibilidad y la actualización de la información en transparencia activa, así como la completitud de la información recibida a través de transparencia pasiva y cuenta pública, desagregada por tipo de organización y nivel de gobierno.

Gráfico 8: Percepción de la calidad de mecanismos de participación ciudadana
Distribución por nivel de gobierno y tipo de organización

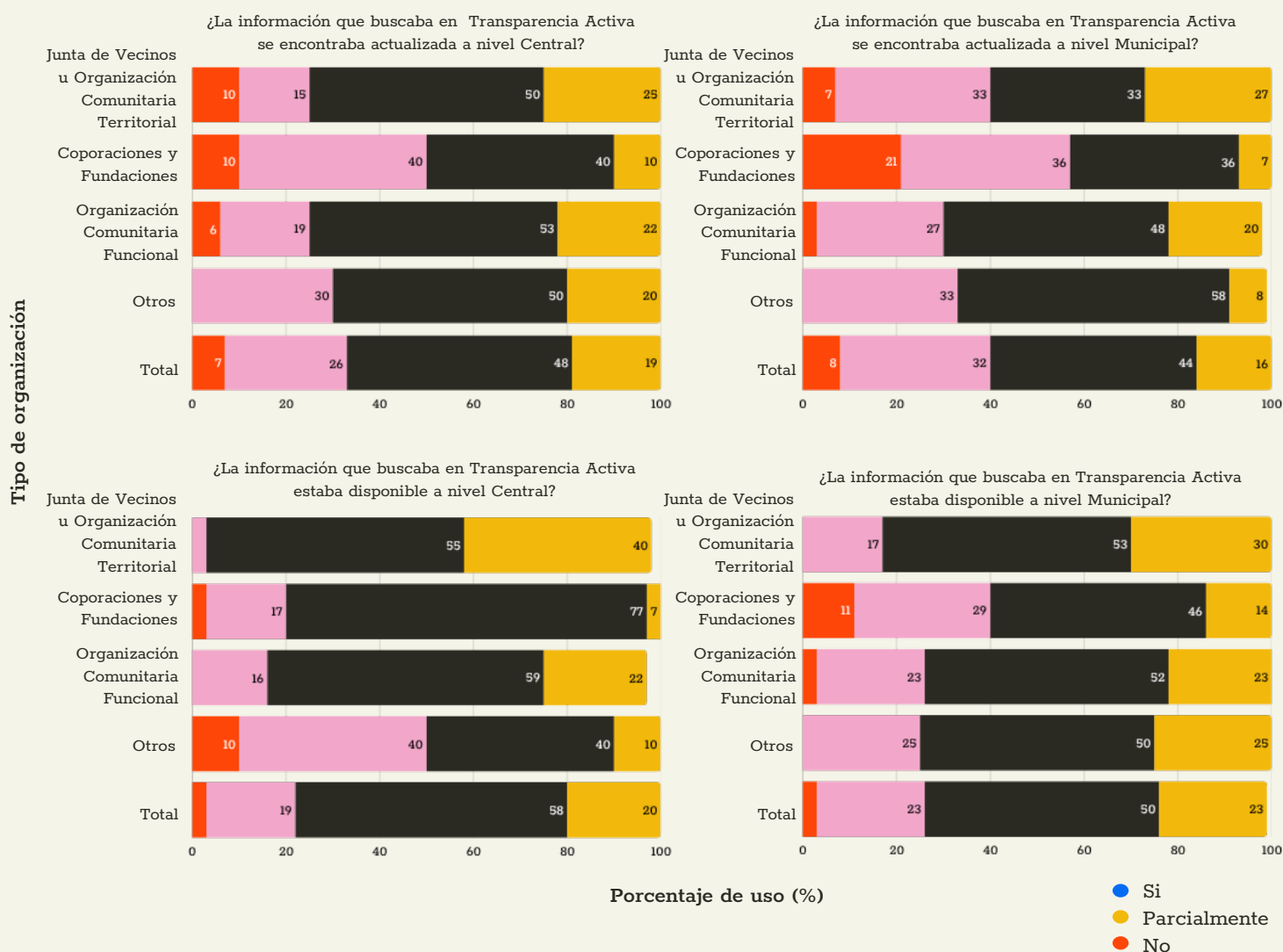


Fuente: Elaboración propia.

Los valores inferiores al 5% fueron incluidos en la representación gráfica, pero no se etiquetaron numéricamente para favorecer la legibilidad.

En conjunto, ambos gráficos muestran que las juntas de vecinos tienden a valorar más positivamente la calidad de los distintos mecanismos de participación ciudadana, tanto a nivel central como municipal, seguidas por las organizaciones comunitarias funcionales. En contraste, las corporaciones y fundaciones (y en menor medida las otras organizaciones) presentan percepciones más críticas, con menores proporciones de respuestas “Siempre” o “Sí” y mayores “Rara vez” o “No”.

Gráfico 9: Percepción de la calidad de mecanismos de participación ciudadana
Según nivel de gobierno y tipo de organización



Fuente: Elaboración propia.

Los valores inferiores al 5% fueron incluidos en la representación gráfica, pero no se etiquetaron numéricamente para favorecer la legibilidad.

Por tipo de mecanismo, la cuenta pública recibe las mejores valoraciones: más de la mitad de los encuestados indica que la exposición de resultados fue clara y suficiente, especialmente en el nivel central (casi 60% de “Sí”), frente a un 49% en el nivel municipal. La percepción de transparencia pasiva es algo menos positiva: en el ámbito central, sólo 45% considera la información “completa y alineada” con su solicitud, y en el municipal esa cifra desciende al 35%.

La transparencia activa arroja diferencias aún más marcadas entre disponibilidad y actualidad de la información. Si bien alrededor del 20 — 23% de las organizaciones afirman que los datos “Siempre” estaban disponibles, sólo un 7 — 8% asegura que estaban “Siempre” actualizados, y casi la mitad indica que la información se encuentra actualizada “Rara vez”. Esto sugiere que, aunque los portales o repositorios existen, su mantenimiento y renovación son percibidos como insuficientes.

En términos generales, se mantiene la tendencia de una mayor valoración a la administración central. Sin embargo, existen grandes diferencias de percepción entre las diferentes organizaciones. Esta diferencia, creemos, puede obedecer a dos motivos principales. La primera teoría es que, las organizaciones territoriales, al mantener un contacto más directo y frecuente con las instituciones municipales, desarrollan nexos más cercanos que permiten facilitar los mecanismos de participación ciudadana — aunque esta explicación resulta solo aplicable al nivel municipal—. La segunda teoría es que el perfil más técnico de las fundaciones y corporaciones, junto con sus mayores recursos y personal más especializado, les permite conocer con más profundidad tanto el funcionamiento del sector público como la información necesaria; ello los lleva a ejercer una mirada más crítica sobre la disponibilidad, claridad y actualización de los datos.

Ítem IV: **Conclusión**

El presente capítulo se **estructuró en tres secciones:** caracterización de las organizaciones encuestadas, uso de los mecanismos de participación ciudadana y percepción de la calidad de dichos mecanismos.

A partir del análisis realizado, se identifican tres hallazgos principales. **En primer lugar**, los mecanismos de participación más formalizados y regulados, como la transparencia activa y la cuenta pública, concentran un mayor uso y mejores evaluaciones, aunque persisten diferencias internas en su funcionamiento, especialmente en aspectos como la actualización de la información. En contraste el COSOC muestra el peor desempeño y uso por sobre cualquier otro mecanismo. Atribuimos esto a su regulación laxa y a su sistema colegiado, que limitan el impacto de sus acciones.

En segundo lugar, el perfil organizacional resulta clave para explicar los patrones de uso y percepción: mientras las corporaciones y fundaciones tienden a ser más críticas y a utilizar mecanismos de incidencia a nivel central, las organizaciones territoriales presentan un vínculo más activo y favorable con los mecanismos municipales, aunque en espacios de menor complejidad técnica.

En tercer lugar, si bien las diferencias territoriales entre la Región Metropolitana y otras regiones no son sistemáticas, ciertos mecanismos de participación presentan brechas puntuales, lo que sugiere desigualdades específicas en las oportunidades de participación.

Para concluir, el estudio muestra que la arquitectura normativa facilita formalmente la participación de la sociedad civil, sin embargo, su implementación práctica presenta desafíos importantes, tanto en la calidad de los mecanismos disponibles, como en la equidad de acceso, uso y nivel de tecnicismo necesario para una verdadera participación entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Municipalidades

La Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada en 2011, representa un hito en la institucionalización de la voz ciudadana en la gestión local en Chile. Esta normativa estableció una serie de mecanismos obligatorios y recomendados, como los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), las Consultas Ciudadanas, los Presupuestos Participativos y los Cabildos, con el fin de fortalecer la democracia y mejorar la pertinencia de las políticas públicas.

Sin embargo, la literatura especializada (Fundación Multitudes, 2022; Loyola, 2016; Hernández et al., 2019) ha señalado consistentemente una brecha entre la norma y la práctica. Los principales desafíos identificados incluyen un excesivo formalismo (cumplir con la ley sin un compromiso real), la dependencia de la voluntad política de los alcaldes, una baja incidencia vinculante de la ciudadanía, y una marcada desigualdad territorial entre municipios con diferentes capacidades y recursos.

Transparencia de los Municipios

Un indicador fundamental para medir el compromiso municipal con la participación y la rendición de cuentas es su disposición a responder a las solicitudes de información ciudadana. Por tanto, como antecedente al estudio sobre la implementación de los mecanismos de participación por parte de las comunidades se utiliza el proceso mismo de recolección de información de este estudio, centrado en solicitudes de acceso a la información amparadas por la Ley de transparencia.

Para evaluar este compromiso, se analizaron dos dimensiones clave:

1

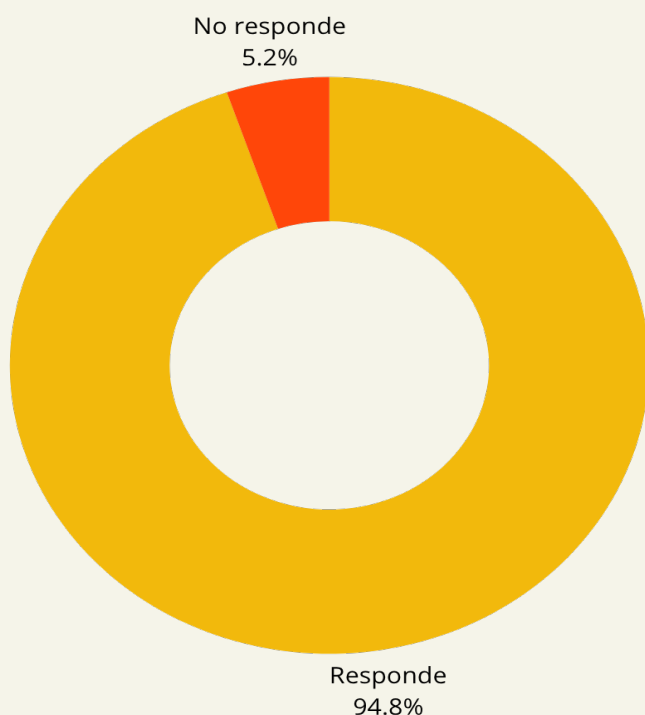
Tasa de respuesta formal: Mide el cumplimiento del procedimiento legal, es decir, si el municipio emite un acto administrativo en respuesta a una solicitud de transparencia.

2

Calidad de la respuesta sustantiva: Evalúa la completitud y utilidad de la información entregada, clasificando las respuestas en cinco categorías: “Sin respuesta” (0-1 de 14 variables respondidas), “Baja calidad” (2-5), “Calidad media” (6-8), “Buena calidad” (9-12) y “Completa” (13-14).

Los resultados revelan una realidad dual. Por un lado, como muestra el Gráfico 10, la tasa de respuesta formal es extraordinariamente alta, alcanzando un 94.8%. Este dato confirma que la obligación legal de responder está ampliamente internalizada en las rutinas administrativas de los municipios chilenos, demostrando un sólido cumplimiento procesal.

Gráfico 10: Total de respuestas formales

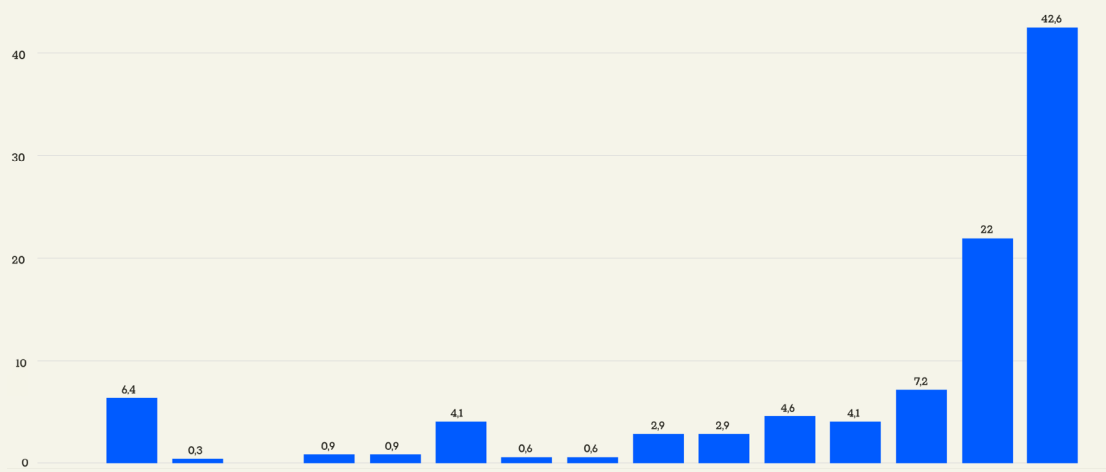


Fuente: Elaboración propia.

Al profundizar en la calidad sustantiva de estas respuestas (Gráfico 11), el panorama sigue siendo mayoritariamente positivo. Al sumar las categorías “Completa” (64.6%) y “Buena calidad” (15.9%), se obtiene que más del 80% de las respuestas son satisfactorias. Esto sugiere que, en general, el mecanismo de transparencia funciona de manera efectiva y que la mayoría de los municipios tiene la capacidad y disposición para entregar la información requerida.

Sin embargo, persiste un significativo 20% de respuestas que presentan problemas. De estas, un 7% es de “calidad media”, un 5.9% de “baja calidad” y un 6.7% no entrega prácticamente ninguna respuesta sustantiva. En términos prácticos, esto significa que 1 de cada 5 respuestas formales es deficiente, de mala calidad o simplemente no se entregó, lo que constituye una barrera importante para el control ciudadano efectivo.

Gráfico 11: Total de respuestas sustantivas a solicitud de transparencia



Fuente: Elaboración propia.

El porcentaje se calculó considerando el número de respuestas que consideramos que fueron respondido de forma sustantiva por el municipio, esto es que respondieron directamente a la pregunta

Más allá de las cifras, la experiencia del equipo de investigación durante el levantamiento de datos reveló una serie de barreras prácticas que obstaculizan el control ciudadano efectivo. Estos factores cualitativos no medibles confirman la hipótesis de una cultura de la transparencia aún incompleta. El proceso estuvo marcado por respuestas entregadas sistemáticamente fuera de plazo, lo que obligó a recurrir a otras instancias; una constante redirección a sitios web genéricos sin señalar la ubicación específica de la información; y una total falta de uniformidad en los formatos, con datos entregados en documentos no procesables que dificultaron enormemente su análisis. Estos obstáculos cotidianos, que enfrenta cualquier ciudadano o investigadora, son la manifestación práctica del 20% de respuestas que, aunque formalmente entregadas, resultaron ser sustantivamente problemáticas.

Uso de **mecanismos de participación**

Respecto al uso de los mecanismos de participación ciudadana, se observa una diferencia notable: mientras que las consultas, cabildos y presupuestos participativos exhiben una frecuencia de uso similar, cercana al 30%, los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) alcanzan una implementación del 56.2%.

Como marco de interpretación de estos datos se debe tener en cuenta que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades mandata la creación de COSOC (art. 94). A pesar de dicha obligación, solo poco más de la mitad se encuentra instalado, lo que presenta la necesidad de mayor análisis para indagar en las causas de presencia o ausencia.

Se puede inferir, entonces, tomando en cuenta el marco teórico de este estudio, que la adopción de los COSOC podría estar impulsada por una mayor facilidad de implementación en comparación con otros mecanismos.

Tabla 5: Frecuencia de uso de mecanismo de participación

	Cabildos ciudadanos	COSOC constituidos	Presencia de alcaldes en COSOC constituidos	Consultas ciudadanas
Uso	170 (31%)	194 (52.2%)	186 (53.9%)	108 (31.3%)
No uso	238 (69%)	117 (33.9%)	2 (0.6%)	176(51%)
No respuesta	0 (0.0%)	34 (9.9%)	6 (1.7%)	61 (17.7%)

Fuente: Elaboración propia.

Esta hipótesis se refuerza desde dos ángulos. Primero, desde una perspectiva legal y operativa, los COSOC presentan ventajas significativas para la administración municipal. Como ha recalcado Carrasco Soto (2020), la normativa que regula los COSOC es más laxa en aspectos críticos, como la fiscalización de la conformación de sus miembros o la exigencia de un número mínimo de sesiones anuales. Esta flexibilidad normativa reduce los costos administrativos y logísticos asociados, permitiendo a los municipios cumplir formalmente con la participación sin incurrir en los mayores gastos que implican los mecanismos deliberativos más complejos, como los presupuestos participativos.

Segundo, desde una perspectiva política, la literatura ha destacado el rol crucial de los alcaldes en el fomento de la participación ciudadana. Nuestros datos confirman esta influencia en el caso de los COSOC: de los 194 consejos constituidos, solo en 8 municipios no se registró la presencia del alcalde. Esta altísima tasa de participación de la máxima autoridad comunal no es casual. Se podría inferir que los alcaldes priorizan los COSOC no solo por su bajo costo, sino también porque su estructura, menos regulada, les permite un mayor control sobre la agenda y la dinámica del debate, consolidando un espacio de participación que es visible, pero con una incidencia potencialmente limitada.

En resumen, la prevalencia del COSOC sobre otros instrumentos parece responder más a una lógica de eficiencia administrativa y conveniencia política que a una apuesta por una deliberación ciudadana profunda. Su bajo costo y la flexibilidad de sus requisitos legales lo convierten en una opción atractiva para las municipalidades y alcaldes para su cumplimiento normativo.

Temas abordados por mecanismo de participación

Para analizar los temas abordados en cada mecanismo, se clasificaron las áreas más relevantes de cada uno, considerando en promedio cinco categorías diferentes por instrumento.

Posteriormente, las respuestas abiertas ingresadas por los diferentes organismos se clasificaron con modelos de procesamiento de lenguaje y se tabularon en una matriz de datos de respuesta múltiple para identificar qué temáticas abordó cada municipalidad.

Los resultados del COSOC (Tabla 6) muestran que el presupuesto y finanzas municipales (36.8%) y la planificación y desarrollo comunal (34.8%) son las temáticas más abordadas por los municipios; esto es, el presupuesto municipal, y el PLADECO, ambos temas de información obligatoria al COSOC según la Ley orgánica de municipalidades. Les siguen materias de participación ciudadana y normativas (18%) y temas de salud, bienestar y programas sociales (17.7%). Por último, se encuentran el medio ambiente y manejo de residuos (9%) y la categoría “Otro” (11.3%).

Tabla 6: Frecuencia de temas abordados en los COSOC constituidos

Tema	Frecuencia (%)
Presupuesto y finanzas municipales	127 (36.8%)
Planificación y desarrollo comunal	120 (34.8%)
Participación ciudadana y normativas	62 (18%)
Salud, bienestar y programas sociales	61 (17.7%)
Otro	39 (11.3%)
Medio ambiente y manejo de residuos	31 (9%)

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las consultas ciudadanas, los temas principales son la planificación territorial y regulaciones (39.3%), la participación ciudadana y gobernanza (37.4%) y los servicios públicos e infraestructura (36.4%). Con una frecuencia menor, se abordan temas de identidad y vida comunitaria (19.6%), medio ambiente y gestión de riesgos (18.7%), y finalmente, cultura, patrimonio y eventos (16.8%).

Tabla 7: Frecuencia de temas abordados en las consultas ciudadanas

Tema	Frecuencia (%)
Planificación territorial y regulaciones	42 (39.3%)
Participación ciudadana y gobernanza	40 (37.4%)
Servicio públicos e infraestructura	39 (36.4%)
Identidad y vida comunitaria	21 (19.6%)
Medio ambiente y gestión de riesgo	20 (18.7%)
Cultura, patrimonio y eventos	18 (16.8%)
Otro	9 (8.4%)

Fuente: Elaboración propia. Nota: Los porcentajes no suman 100% porque es una pregunta de respuesta múltiple; el denominador es el número de municipalidades que realizaron presupuestos participativos (N= 107).

Respecto a los presupuestos participativos, la temática predominante es la de infraestructura y mejoramiento urbano (66.7%), lo que refleja su orientación a proyectos de inversión local. Le siguen, a bastante distancia, los programas sociales y comunitarios (33.3%) y los fondos concursables para organizaciones (20%). Las categorías de movilidad y transporte, y medioambiente y áreas verdes, cierran la lista con una frecuencia idéntica (16.7% cada una).

Finalmente, los cabildos ciudadanos se enfocan principalmente en la planificación comunal y el ordenamiento territorial (51.6%). A continuación, se encuentran con la misma frecuencia los procesos institucionales y participación política (35.5%) y los temas de infraestructura, servicios y calidad de vida urbana (35.5%). Con menor peso aparecen discusiones sobre seguridad ciudadana y convivencia (16.1%) y, de forma más minoritaria, la identidad local y cohesión comunitaria (6.5%).

Tabla 8: Frecuencia de temas abordados en los resupuestos participativos

Tema	Frecuencia (%)
Infraestructura y mejoramiento urbano	20 (66.7%)
Programas sociales y comunitarios	10 (33.3%)
Fondos concursables y apoyo a organizaciones	6 (20%)
Movilidad y transporte	5 (16.7%)
Medioambiente y áreas verdes	5 (16.7%)
Otro	3 (10%)
Fuente: Elaboración propia. Nota: Los porcentajes no suman 100% porque es una pregunta de respuesta múltiple; el denominador es el número de municipalidades que realizaron presupuestos participativos (N=30).	

Tabla 9: Frecuencia de temas abordados en los cabildos ciudadanos

Tema	Frecuencia (%)
Planificación comunal y ordenamiento territorial	16 (51.6%)
Procesos institucionales y participación política	11 (35.5%)
Infraestructura, servicios y calidad de vida urbana	11 (35.5%)
Seguridad ciudadana y convivencia	5 (16.1%)
Identidad local y cohesión comunitaria	2 (6.5%)
Otro	1 (3.2%)

Fuente: Elaboración propia. Nota: Los porcentajes no suman 100% porque es una pregunta de respuesta múltiple; el denominador es el número de municipalidades que realizaron presupuestos participativos (N=31).

El análisis de los temas abordados en cada instrumento de participación revela una clara especialización temática, sugiriendo que la naturaleza y el marco legal de cada mecanismo determinan en gran medida el tipo de diálogo que se fomenta entre la ciudadanía y el municipio.

El caso del Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) es el más elocuente en este sentido. Tal como se documenta en el informe ¿Hay COSOC? 4.0 (p. 24), la Ley 20.500 y la Ley 18.695 establecen mandatos explícitos para este órgano, como pronunciarse sobre la cuenta pública, el presupuesto anual, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y las modificaciones al plan regulador. Esta obligación legal se refleja directamente en nuestros hallazgos, donde las temáticas de “Presupuesto y finanzas municipales” (36.8%) y “Planificación y desarrollo comunal” (34.8%) dominan abrumadoramente la agenda. Se puede inferir, por tanto, que el COSOC opera bajo un modelo de “participación reglada”, cuya conversación está predeterminada por los ciclos de la gestión institucional y no necesariamente por demandas ciudadanas espontáneas.

Dicha especialización se hace aún más nítida al contrastarla con los otros mecanismos. Por un lado, los presupuestos participativos se concentran en “Infraestructura y mejoramiento urbano” (5.8%), evidenciando un rol orientado a la ejecución de proyectos concretos y de impacto local inmediato, en lugar de la supervisión o colaboración en la gestión. Por otro lado, los cabildos y las consultas, si bien abordan la planificación, lo hacen desde un enfoque más amplio y flexible, funcionando como foros para la deliberación abierta o la validación de iniciativas puntuales que no están necesariamente atadas a los documentos formales que rigen al COSOC.

En conclusión, la prevalencia del COSOC en abordar temas mandatados por ley refuerza la idea de que su función principal es canalizar la participación ciudadana hacia los aspectos formales de la administración. Esta predictibilidad en su agenda podría explicar, en parte, su alta tasa de implementación por parte de los municipios, al constituir un espacio de participación de menor riesgo político y administrativo en comparación con mecanismos de deliberación más abierta o de incidencia directa en la asignación de recursos.

Central

Al examinar la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en el nivel central, se observa un cumplimiento normativo que, en términos formales, es incluso superior al del nivel municipal. Sin embargo, esta adhesión a la norma coexiste con una considerable heterogeneidad en la práctica, revelando cuatro patrones principales.

Primero, se constata una marcada dispersión en la vigencia de las normativas de participación. Segundo, existe un uso mayoritario y preferente de mecanismos de fácil implementación e informativos por sobre otros mecanismos más consultivos. Tercero, y derivado de lo anterior, se aprecian diferencias sustantivas en la actividad de estos consejos, tanto en el número de sesiones como en su estructura, con una tendencia a separar o centralizar las instancias de participación ministerial y de subsecretarías.

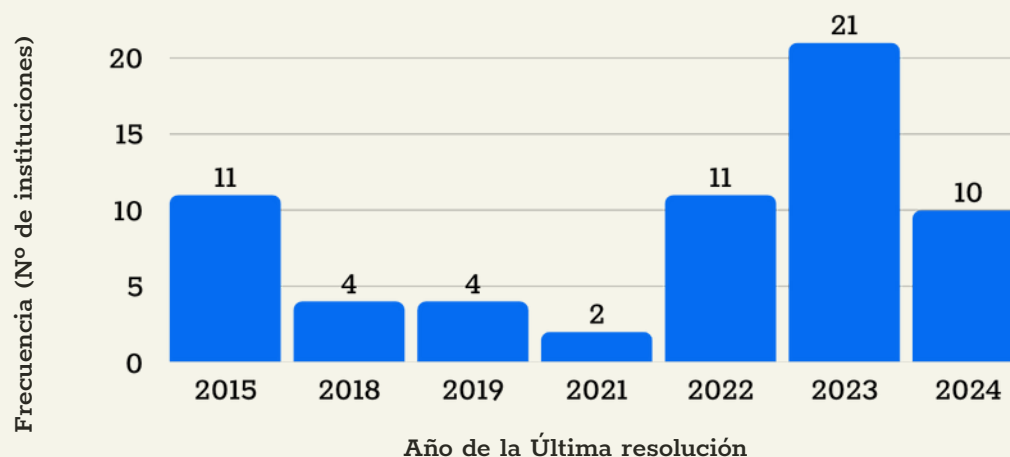
En conjunto, estos hallazgos sustentan la idea de un alto cumplimiento formal de la ley, pero cuya implementación práctica varía significativamente, moldeando de manera distinta la calidad y la naturaleza de la participación ciudadana en cada repartición.

Dispersión de vigencia de las normativas actuales

Los datos sobre la antigüedad de las normativas de participación ciudadana exponen una marcada dispersión. Como muestra el Gráfico 12, ha existido un claro impulso de actualización entre 2022 y 2024, con un peak en 2023. En estos años, 11, 21 y 10 instituciones, respectivamente, modernizaron sus resoluciones. Sin embargo, este esfuerzo contrasta con la persistencia de normativas desactualizadas: un grupo considerable de 11 instituciones todavía se rige por marcos de 2015, coincidiendo con el año de promulgación de la Ley 20.500.

Esta dinámica de “tandas” sugiere que el proceso de modernización no es orgánico, sino que responde a estímulos externos. Se puede inferir que el peak en 2023 se debe al impacto del último instructivo presidencial sobre participación ciudadana, emitido en 2022. Por tanto, estas directrices presidenciales parecen ser el principal motor que impulsa la homogeneización y actualización de las normativas en el aparato estatal.

Gráfico 12: Antigüedad e la Normativa Vigente de Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Presencia de mecanismos de participación

En cuanto al uso de los mecanismos de participación, se observa una aplicación generalizada de aquellos mandatados por la normativa. Destaca el cumplimiento del 100% en la implementación de resoluciones, cuentas públicas y COSOC tanto en ministerios como en subsecretarías. Les siguen las consultas ciudadanas (89.7%) y los diálogos participativos (61.5%), mientras que los cabildos ciudadanos, de naturaleza más deliberativa, son prácticamente residuales (2.6%).

A primera vista, estos datos sugieren una alta adhesión. Sin embargo, el cumplimiento es marcadamente superior en los mecanismos de carácter informativo (cuentas públicas) o de agenda controlada (COSOC). Esta preferencia por la formalidad, en el caso de los COSOC, no se ha traducido necesariamente en una participación sustancial. Como advierte Carrasco (2021), la norma a menudo conduce a una “conformación nominal de muchos COSOC, pero sin criterios de representación de sus miembros, ni con un funcionamiento activo”, llegando al extremo de que “en algunos casos los COSOC estaban conformados por funcionarios públicos” (Carrasco, 2021. p. 131).

En este sentido, la evidencia sugiere que el cumplimiento sistemático de la ley no se conjuga con una mejora sustantiva de la participación. Por el contrario, la prevalencia de mecanismos formales, a menudo desprovistos de un poder de incidencia real, se alinea con lo que la literatura denomina participación simbólica: una fachada de cumplimiento normativo que puede encubrir una influencia ciudadana mínima o nula.

Tabla 10: Prececia de mecanismos de participación por tipo de institución¹

Tipo de mecanismo	Frecuencia (%)
Ministerio	
Resolución	24 (100%)
Cuenta pública	24 (100%)
COSOC	24 (100%)
Consulta ciudadana	21 (87.5%)
Diálogos participativos	16 (66.7%)
Cabildos ciudadanos ¹	1 (4.2%)
Subsecretaría	
Resolución	39 (100%)
Cuenta pública	39 (100%)
COSOC	39 (100%)
Consulta ciudadana	35 (89.7%)
Diálogo participativo	24 (61.5%)
Cabildos ciudadanos ¹	1 (2.6%)

¹ De los 14 ministerios solo hay X de instituciones que nombran el cabildo en su normativa de participación ciudadana, sin embargo solo 1 de ellos lo realiza.

Fuente: Elaboración propia. La frecuencia total depende de la cantidad de información que conseguimos recopilar.

Evolución de la Actividad del COSOC (2023 vs. 2024)

Al analizar la evolución de la actividad de los COSOC entre 2023 y 2024, se observa una leve pero consistente contracción en su dinamismo, aunque con una heterogeneidad significativa entre las distintas instituciones.

En términos generales, como se detalla en la Tabla 11, la media de reuniones descendió en ambos tipos de instituciones. En los ministerios, el promedio de sesiones bajó de 7.3 a 6.3, mientras que en las subsecretarías disminuyó de 6.7 a 6.3. Esta tendencia a la baja es coherente con la reducción de los valores máximos de reuniones, que cayeron de 15 a 12 en ambos casos. Pese a esta contracción general, es relevante notar que la media y la mediana en 2024 (6.3 y 6.0 respectivamente) se mantienen por encima del mínimo de cinco sesiones anuales recomendado por el instructivo presidencial de participación ciudadana, lo que sugiere un cumplimiento formal del umbral mínimo en la mayoría de los casos.

Sin embargo, el análisis agregado oculta casos atípicos que revelan dinámicas particulares. Como se puede observar en el gráfico de evolución (ver Anexo A, Gráfico A1), existen instituciones que exceden significativamente el estándar. Destacan el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio del Medio Ambiente, con entre 11 y 14 reuniones anuales cada uno.

En el extremo opuesto, se encuentran el Ministerio de Agricultura, el Ministerio y subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Subsecretaría de Turismo. Todas estas instituciones mantuvieron entre 1 y 3 reuniones al año entre 2023 y 2024, a excepción de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que tuvo 9 reuniones el 2024.

Se infiere, por tanto, que la intensidad de la actividad del COSOC varía drásticamente, estando fuertemente condicionada por las obligaciones legales y la conflictividad inherente a las competencias de cada cartera. Mientras algunas lo utilizan como una herramienta de gestión indispensable, otras parecen limitarse a un cumplimiento mínimo de la formalidad.

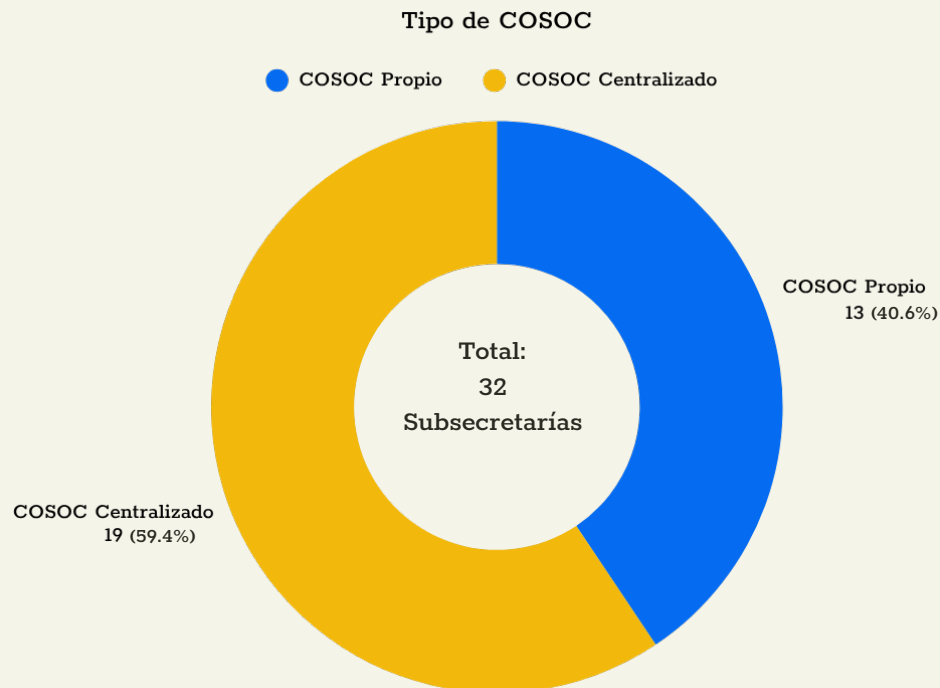
Tabla 11: Estadísticas descriptivas de la actividad del COSOC en 2023 y 2024 por tipo de institución

Año	Minimo	Máximo	Media	Desviación estandar	Mediana	Moda
Subsecretaría						
2023	2	15	6.7	3.5	5.0	4.0
2024	1	12	6.3	2.6	6.0	5.0
Ministerio						
2023	2	15	7.3	3.7	6.5	5.0
2024	1	12	6.3	2.8	6.0	5.0
Fuente: Elaboración propia.						

Centralización de COSOC

Finalmente, un elemento que se repite en la administración central es la fuerte tendencia a la centralización de sus mecanismos de participación. Respecto al COSOC, como lo demuestra el Gráfico 13, un 59.4% (19) de las subsecretarías operan bajo un modelo centralizado por su ministerio, mientras que un 40.6% (13) cuenta con un consejo propio.

Gráfico 13: Autonomía de los COSOC en Subsecretarías
Distribución entre COSOC propios y centralizados



Fuente: Elaboración propia. Solo incluye subsecretarías.

También es posible observar que la descentralización es una excepción y no la regla (Veáse anexo A, tabla A2). Solo ministerios con más de una subsecretaría, como Economía, Fomento y Turismo; Interior y Seguridad Pública; y Transportes y Telecomunicaciones, han optado por asignar COSOC propios a la totalidad o a una parte de sus reparticiones. Se infiere que la existencia de un COSOC propio en una subsecretaría responde a una necesidad de especialización y diálogo focalizado.

Subsecretarías con competencias técnicas muy definidas o una alta interacción con sectores regulados específicos requieren espacios de participación que un COSOC ministerial generalista no podría ofrecer. En estos casos, la autonomía no es un lujo, sino una necesidad funcional para gestionar la complejidad de su agenda.

Esta tendencia a la centralización se acentúa aún más en el caso de las resoluciones de participación. El hecho de que solo un puñado de subsecretarías en las carteras de Economía, Fomento y Turismo y Educación posean su propio marco normativo demuestra que la definición estratégica de la participación (el “cómo” y “para qué”) está, en su gran mayoría, centralizada en la figura del ministerio. La norma general es, por tanto, un modelo de participación gestionado desde el nivel ministerial, donde solo se concede autonomía a aquellas reparticiones cuya especificidad técnica o funcional lo hace indispensable.

Conclusión

Al abordar la pregunta central de este estudio ¿cuál es el estado de la participación ciudadana en Chile hoy? la evidencia recopilada revela una profunda y persistente paradoja.

Chile ha construido una robusta arquitectura normativa para la participación, Civil (COSOC), el instrumento consultivo más extendido, es el mejor ejemplo de esta participación controlada. Si bien su implementación es alta tanto a nivel municipal (56%) como central (100%), su impacto es el peor valorado por las OSC. Su prevalencia no responde a un genuino interés por la co-deliberación, sino logrando un notable nivel de cumplimiento formal a lo largo de sus instituciones. Sin embargo, esta fachada de cumplimiento coexiste con un significativo déficit de efectividad real, donde la influencia ciudadana en la toma de decisiones sigue siendo una aspiración más que una realidad consolidada. El estado actual de la participación es, por tanto, el de un sistema que cumple con las obligaciones establecidas en la ley, pero que a menudo traiciona su espíritu.

Esta tensión se manifiesta de manera inequívoca a través de los hallazgos del informe.

1

Predominio de lo informativo sobre lo deliberativo: Existe una clara jerarquía en la efectividad de los mecanismos. Aquellos de carácter informativo y unidireccional, como la Transparencia Activa y las Cuentas Públicas, exhiben altas tasas de implementación y una valoración relativamente positiva por parte de la ciudadanía. En contraste, los espacios diseñados para el diálogo y la deliberación, como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), a pesar de su universalidad formal, son percibidos como los menos influyentes. Funcionan como “participación simbólica”: un requisito administrativo para la autoridad más que un canal de poder para la ciudadanía, con agendas controladas y recomendaciones que rara vez generan un impacto demostrable.

2

Voluntad política como variable clave: Tanto a nivel municipal como central, la calidad de la participación no está determinada por el vigor de la norma, sino por la discrecionalidad de la autoridad. A nivel local, la influencia del alcalde es decisiva, priorizando mecanismos de bajo costo y control político como el COSOC. A nivel central, la modernización de las normativas responde a estímulos jerárquicos —como los instructivos presidenciales— y no a un proceso orgánico de mejora continua, manteniendo un modelo altamente centralizado que concede poca autonomía a sus reparticiones.

3

Brecha de capacidades para la incidencia en la sociedad civil: La experiencia de la participación no es homogénea. Se observa una marcada desigualdad entre las organizaciones más profesionalizadas (fundaciones y corporaciones) y las organizaciones de base territorial (juntas de vecinos). Las primeras, con mayor capacidad técnica y recursos, utilizan herramientas de incidencia más complejas y son significativamente más críticas con las deficiencias del sistema. Las segundas, si bien más activas en el ámbito municipal, se concentran en mecanismos de menor complejidad y muestran una percepción más favorable, lo que sugiere una brecha en el acceso equitativo a una participación influyente.

En síntesis, el andamiaje participativo en Chile opera bajo una lógica de control de daños y legitimación formal, perpetuando el modelo de “democracia delegativa” que el marco legal buscaba superar. El “derecho a saber” destaca por sobre el derecho a participar, en razón de su bajo costo administrativo y a la conveniencia política que ofrece a las autoridades en comparación con un derecho a participar más costoso e incierto en sus resultados. Los tomadores de decisiones mantienen un control significativo sobre la agenda y la dinámica del debate, como lo demuestra la altísima tasa de participación de los alcaldes en las sesiones.

Este escenario revela que la incidencia ciudadana no está garantizada por un andamiaje institucional sólido, sino que sigue dependiendo de factores discrecionales: la voluntad política de los alcaldes a nivel local y las directrices presidenciales a nivel central. La modernización de las normativas de participación, por ejemplo, no es un proceso orgánico, sino que ocurre en “tandas” impulsadas por decretos del Ejecutivo.

Finalmente, el estado real de la participación está marcado por una profunda desigualdad. Organizaciones más profesionalizadas y con mayores recursos, como fundaciones y corporaciones, logran navegar mecanismos de incidencia más complejos a nivel central (lobby, transparencia pasiva). En contraste, organizaciones de base territorial, como las juntas de vecinos, concentran su interacción en espacios municipales de menor barrera de entrada y complejidad técnica, como la cuenta pública. Esto perpetúa una brecha donde quienes tienen más capacidad técnica logran mayor (aunque aún limitada) incidencia, mientras que la base ciudadana queda relegada a una participación más ceremonial.

MÁS PARTICIPACIÓN PARA CHILE: PROPUESTAS DE REFORMA

El presente estudio da cuenta de brechas relevantes en la implementación de la normativa sobre participación ciudadana en Chile. La Ley N°20.500 tuvo como objetivo promover y robustecer la regulación de la participación ciudadana en el país. No obstante, la voluntad política sigue siendo determinante para la calidad y frecuencia de implementación de mecanismos participativos.

Las deficiencias de los mecanismos de participación en Chile fueron advertidos tempranamente por la sociedad civil a poco andar de la puesta en marcha de la Ley N°20.500, de 2011. Gracias al trabajo de incidencia de diferentes organizaciones, en 2017 el Gobierno de Chile convoca al Consejo Nacional de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil a preparar un informe de propuestas de reforma a la legislación. Dicho informe tiene como ejes centrales la regulación de la labor de voluntariado, la incorporación de principios rectores de los procesos participativos, la modernización del registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro y la creación de un Consejo Nacional permanente que tenga como objetivo la supervisión de la participación en el país.

Los procesos constituyentes de los años 2021 y 2023 también intentaron fortalecer la participación en el país, generado nuevos mecanismos de participación, como las consultas ciudadanas incidentes y las iniciativas populares de ley, y consagrando el derecho a la participación ciudadana en el proyecto de constitución política.

Entre 2023 y 2024 el Gobierno de Chile emprendió un nuevo proceso de evaluación de reformas a la Ley N°20.500. Este esfuerzo se llevó a cabo a través de un proceso de consulta y diálogo con la ciudadanía y tuvo como resultado el informe Hablemos de Participación, de 2024. Entre sus conclusiones, el informe resalta la falta de recursos económicos para implementar adecuadamente mecanismos participativos. Por otro lado, se recomienda el fortalecimiento de las unidades de participación ciudadana de los servicios públicos, dotándolas de funcionarios de dedicación exclusiva.

Tomando en cuenta las diferentes propuestas previas de reforma, se debería considerar lo siguiente :

1

Crear un organismo público con personalidad jurídica, patrimonio propio y desconcentrado territorialmente que tenga como misión la promoción de la participación y la supervisión de la implementación de mecanismos participativos en el país, resguardando la calidad y representatividad de los procesos. Este organismo deberá colaborar en la creación de capacidades en los diferentes niveles de gobierno para la implementación de la participación y será responsable de levantar datos sobre los diferentes procesos y sus resultados. Asimismo, el organismo deberá emitir un informe anual de observaciones y recomendaciones que permitan el fortalecimiento de la regulación de la participación en los diferentes niveles de gobierno.

2

Establecer la obligatoriedad para los servicios públicos, Gobiernos Regionales y Municipalidades de elaborar un Plan anual de participación ciudadana, que indique las temáticas que serán objeto de consulta y los mecanismos que se utilizarán para recopilar las observaciones de la ciudadanía.

3

Reformar la Ley N°20.500 para fortalecer la labor de los Consejos de la Sociedad Civil de los servicios públicos, considerando al menos:

- La regulación de su proceso de conformación, asegurando la representatividad, transparencia y distribución territorial del Consejo.
- Un número mínimo de sesiones anuales del Consejo, que no podrá ser menor a cuatro. Esto equipara el estándar de la administración con la gestión municipal.
- Plazos mínimos para la citación del Consejo y la comunicación de la tabla de cada sesión.
- Temáticas de consulta obligatoria al Consejo, tal como a nivel municipal sucede con instrumentos de planificación comunal. A lo menos, el Consejo deberá pronunciarse sobre la cuenta pública del servicio, el Plan anual de Participación y la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Los COSOC tendrán un plazo no menor a 10 días hábiles para emitir observaciones que el servicio deberá responder obligatoriamente.

- La atribución del COSOC de solicitar informar al servicio o municipalidad, por la mayoría de sus miembros, sobre un programa o proceso. La institución pública deberá dar cumplimiento a la solicitud en la sesión inmediatamente siguiente del Consejo en que se haya votado la petición.
- Sanciones para los organismos públicos que incumplan la normativa, siendo especialmente grave la no conformación de su COSOC.

4

Establecer un mecanismo que permita la ciudadanía solicitar la activación de una consulta pública sobre materias propias de los servicios u organismos públicos.

5

Implementar una plataforma web que sistematice la información sobre los procesos participativos del país, así como las cuentas públicas de los diferentes organismos públicos. La plataforma deberá presentar información agregada y desagregada, en formatos reutilizables, sobre número de procesos, resultados, personas alcanzadas por cada proceso, tipo de mecanismo implementado y temáticas consultadas.

6

Incorporar los presupuestos participativos como mecanismo de participación en los gobiernos regionales y municipales.

7

Regular la participación ciudadana en la etapa pre-legislativa, estableciendo la obligatoriedad de implementar mecanismos de consulta y diálogo con las poblaciones afectadas por una iniciativa legal.

8

Establecer un fondo nacional para financiar mecanismos participativos y mejorar la implementación de mecanismos establecidos en la Ley N°20.500.

9

Evaluar la implementación de consultas o plebiscitos vinculantes como un mecanismo innovador para fortalecer la democracia participativa en Chile. Esta evaluación debe considerar experiencias nacionales e internacionales, estableciendo criterios claros de legalidad, representatividad, transparencia e impacto. Se debe garantizar que los resultados de las consultas o plebiscitos sean obligatorios para la autoridad convocante, fortaleciendo así la confianza ciudadana y la legitimidad de las decisiones públicas. Las consultas vinculantes deberán asegurar procesos claros, accesibles y con resultados obligatorios para la autoridad convocante. Como requisitos mínimos, se propone:

- Contar con un marco normativo definido que establezca cuándo procede una consulta vinculante y cuál es su alcance.
- Garantizar información oportuna y comprensible para los participantes.
- Asegurar la participación equitativa de grupos históricamente excluidos mediante mecanismos de accesibilidad y difusión territorial.
- Establecer un umbral mínimo de participación para validar los resultados y criterios de fiscalización independiente.
- Definir planes de seguimiento y rendición de cuentas sobre la implementación de las decisiones adoptadas.

10

Regular la rendición de cuentas y devolución de los procesos participativos como parte de su implementación. Cada servicio público, gobierno regional o local que busque implementar un mecanismo de participación deberá diseñar un plan de difusión y rendición de cuentas de los resultados, que deberá ser validado por el COSOC de la institución.

Referencias

Arnstein, S. R. (1969). **A ladder of citizen participation.** *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Carrasco-Soto, R., & Alarcón-Leiva, J. (2020). **Desafíos para la nueva política de participación ciudadana en la gestión pública en Chile.** *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 18(35), 185-213.

Checa, L., Lagos, C., & Cabalin, C. (2011). **El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet: Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia.** *Argos*, 28(55), 13-47.

Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, de 2008.

Ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, de 2014.

Delamaza, G. (2011). **Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades.** *Polis (Santiago)*, 10(30), 45-75.

Della Porta, D. (2013). **Can democracy be saved?: Participation, Deliberation and Social Movements.** Polity Press.

Fung, A. (2006). **Varieties of participation in complex governance.** *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.

Garcé, A. (2017). **Regímenes políticos de conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay**. Millcayac: Revista Digital de Ciencias Sociales, 4(7), 17-48.

Hernandez, J. (2022). **Antes y después del estallido: Democracia, liderazgos y mecanismos de participación ciudadana en tres ciudades de Chile**. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 25, 1–20.
<https://doi.org/10.32457/riem25.1682>

Irarrázaval, I., Keim, D., & Orta, F. (2020). **Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020**. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy.

Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2011.

Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales. (2024). **Guía Práctica para la Dirigencia Social**.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2001). **Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.653, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2014). **Decreto Supremo N° 71, Aprueba el Reglamento de la Ley N° 20.730**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

OCDE (2017), **Government at a glance 2017**, OECD Publishing, Paris.

O'Donnell, G. (1993). **On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries**. World development, 21(8), 1355-1369.

Olavarría, M. (2016). **Agenda and public policy: evidence from Chile.** *International Journal of Public Administration*, 39(2), 157-172.

Presidencia de la República de Chile. (2022). **Instructivo Presidencial N° 007, para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública.**

Schneider, C., y Welp, Y. (2011). **¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur.** *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21–39.

Anexo A

Tabla A1: Resumen de indicadores de calidad y satisfacción

De medidas de tendencia central y de dispersión

	Mecanismo	Rango	Media	Mediana	Moda	Desv. Est.	Prop. Org	Prop. Región
CENTRAL								
¿Cree que las opiniones del COSOC fueron tomadas en cuenta?	COSOC	1-4	2.31	2	3	0.72	3.9%	0.1%
¿El COSOC fue informado de forma oportuna y clara?	COSOC	1-4	2.31	2	3	0.84	0.1%	1.5%
¿Se respetó el plazo legal para responder a su solicitud de audiencia de Lobby?	Lobby	1-4	2.08	2	2	0.93	1.3%	3.8%
¿La información que buscaba en Transparencia Activa estaba disponible?	Transparencia Activa	1-4	2.01	2	2	0.67	8.5%	0.6%
¿La información que buscaba en Transparencia Activa se encontraba actualizada?	Transparencia Activa	1-4	2.23	2	2	0.84	6.9%	1.4%
¿Cree que las opiniones de la ciudadanía fueron consideradas en la consulta?	Consulta Pública	1-3	1.83	2	2	0.67	0.5%	0.3%
¿La información entregada permitió tomar una decisión informada en la consulta?	Consulta Pública	1-3	1.69	2	2	0.59	3.2%	0.4 %
¿Considera que la cuenta pública fue clara y suficiente?	Cuenta Pública	1-3	1.40	1	1	0.51	10.0 %	0.0%
¿Considera que la información recibida por Transparencia Pasiva es completa y alineada con su solicitud?	Transparencia Pasiva	1-3	1.68	2	2	0.65	6.1%	0.2%
¿La institución respondió en el plazo legal a su solicitud por Transparencia Pasiva?	Transparencia Pasiva	1-3	2.03	2	2	0.89	5.0%	6.8%
MUNICIPAL								
¿Cree que las opiniones del COSOC fueron tomadas en cuenta?	COSOC	1-4	2.40	2	3	0.90	3.9%	0.1%
¿El COSOC fue informado de forma oportuna y clara?	COSOC	1-4	2.30	2	3	0.89	0.1%	1.5%
¿Se respetó el plazo legal para responder a su solicitud de audiencia de Lobby?	Lobby	1-4	2.38	2	2	1.02	1.3%	3.8%
¿La información que buscaba en Transparencia Activa estaba disponible?	Transparencia Activa	1-4	2.07	2	2	0.77	8.5%	0.6%
¿La información que buscaba en Transparencia Activa se encontraba actualizada?	Transparencia Activa	1-4	2.32	2	2	0.87	6.9%	1.4%
¿Cree que las opiniones de la ciudadanía consideradas en la consulta?	Consulta Pública	1-3	1.88	2	2	0.74	0.5%	0.3%
¿La información entregada permitió tomar una decisión informada en la consulta?	Consulta Pública	1-3	1.83	2	1	0.78	3.2%	0.4 %
¿Considera que la cuenta pública fue clara y suficiente?	Cuenta Pública	1-3	1.51	1	1	0.58	10.0%	0.0%
¿Considera que la información recibida por Transparencia Pasiva es completa y alineada con su solicitud?	Transparencia Pasiva	1-3	1.75	2	2	0.67	6.1%	0.2%
¿La institución respondió en el plazo legal a su solicitud por Transparencia Pasiva?	Transparencia Pasiva	1-3	2.13	2	1	1.01	5.0%	6.8%

Fuente: Elaboración propia. La proporción de las organizaciones y regiones están normalizadas.

Tabla A2: Ministerios con más de una subsecretaría y subsecretarías con COSOC descentralizado

MINISTERIO	Nº de subsecretarías	Subsecretarías con COSOC descentralizados
Desarrollo Social y Familia	3	1
Economía, Fomento y Turismo	3	3
Educación	3	1
Interior y Seguridad Pública	3	3
Transportes y Telecomunicaciones	2	2
Culturas, las Artes y el Patrimonio	2	0
Defensa	2	0
Justicia y Derechos Humanos	2	0
Relaciones Exteriores	2	1
Salud	2	0
Trabajo y Previsión Social	2	2
Deporte	1	0
Agricultura	1	0
Bienes Nacionales	1	0
Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación	1	0
Energía	1	0
Hacienda	1	0
Medio Ambiente	1	0
Minería	1	0
Mujer y la Equidad de Género	1	0
Obras Públicas	1	0
SEGEFOB	1	0
SEGPRES	1	0
Vivienda y Urbanismo	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico A1: Evolución de la Actividad del COSOC (2023 vs. 2024)



VOCES *SIN* ECO

Estudio sobre la implementación de
mecanismos de participación ciudadana en
Chile