



DIVISION DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Balance de la implementación de la Ley 20.500 de
asociaciones y participación ciudadana en la gestión
pública 2011-2013.

Informe

Unidad de Estudios y Planificación
División de organizaciones Sociales

Balance de la aplicación de la Ley 20.500 de Asociaciones y participación ciudadana en la gestión Pública.

Antecedentes

La Ley 20.500 sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión Pública, fue promulgada el 4 de febrero de 2011 y publicada el 16 del mismo mes, luego de una larga tramitación en el Congreso. El plazo para su entrada en vigencia varió entre 6 meses (Título IV y las referencias a la LOCM) y un año (registro de personas jurídicas).

La fecha de su promulgación será un hecho significativo debido a que su puesta en marcha correspondió al Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, por lo que el proceso estará marcado con un sello propio y una particular forma de interpretar el la letra y el espíritu de la ley.

En el título I de la ley 20.500 se abordan las materias referidas a las Asociaciones sin fines de lucro como el derecho de asociación y el registro de personas jurídicas sin fines de lucro. El título II se refiere a las organizaciones de interés público, el catastro de ellas y normas acerca del voluntariado. El Título III está dedicado al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de interés público y al Consejo que tendrá a su cargo la administración. En el título IV, el más amplio, está dedicado a la inclusión del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública para lo cual modifica la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. El Título también modifica la Ley 19.418 de Juntas de Vecinos para permitir la constitución de federaciones y confederaciones. También modifica las normativas del Ministerio Secretaría General de Gobierno dándole responsabilidades en relación con la participación en la gestión pública. Finalmente, el Título IV incorpora una serie de modificaciones legales al Código Civil para incorporar las normativas relativas a las asociaciones.

En relación con la obligación para los órganos de administración del Estado de realizar una gestión pública participativa, ella se traduce en la dictación por parte de estos de una Norma de participación ciudadana donde se deben definir los mecanismos formales para que las personas y/u organizaciones puedan participar en la gestión de la Institución. La Ley señala que se deben contemplar al menos 4 mecanismos:

- **Información relevante:** los órganos de Administración del estado deberán poner en conocimiento público información acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

- **Cuenta Pública participativa:** los órganos de Administración del estado cada año darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.
- **Consultas ciudadanas:** los órganos de Administración del estado deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Las consultas deberán ser realizadas de manera informada, pluralista y representativa.
- **Consejos de la sociedad civil:** los órganos de Administración del estado deberán establecer Consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

Las instituciones que lo desearan podrían incluir otros mecanismos como cabildos, mesas de trabajo, presupuestos participativos, jurados ciudadanos, talleres, etc.

En forma paralela, la reforma a la ley municipal busca incorporar estándares similares a los descritos para los ministerios y servicios públicos, creando el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil e introduciendo cambios en las modalidades de participación que los municipios deben incorporar en sus Ordenanzas de participación ciudadana.

El presente informe parte con una caracterización del sello que le imprimió el Gobierno anterior al proceso de implementación de la Ley 20.500 que le correspondió realizar. La segunda parte contiene un balance de la implementación de la ley en torno a los 5 grandes temas que aborda: primero la referidas a la incorporación de la participación ciudadana en los ministerios y servicios; en segundo término las modificaciones a la ley de Municipalidades; en tercer lugar las referidas al derecho de asociación (registro de personas jurídicas, voluntariado y las modificaciones a la Ley de Juntas de vecinos); a continuación se aborda el fondo de fortalecimiento de la organizaciones de interés público y el apartado final contiene el balance del nuevo rol del Ministerio y de la DOS de acuerdo a lo establecido en la Ley. Como recapitulación se adjunta un cuadro resumen con avance y el déficit en cada uno de estos temas.

Para este análisis se tomarán como fuente principales las cuentas públicas anuales realizadas por el Ministerio Secretaría General de Gobierno sobre la participación ciudadana en la gestión pública y los informes y estudios sobre la materia efectuados en el último tiempo. Se debe recordar que tal como lo señala el título, este informe solo analiza los temas directamente relacionados con la implementación de la Ley 20.500, en la línea de construir un balance que contribuya a la toma de decisiones de los nuevos cursos de acción en este campo.

1. La implementación de la Ley 20.500 bajo el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

La orientación que imprime a la puesta en marcha de la ley estuvo contenida en dos instrumentos: el Instructivo Presidencial N° 2 para la participación ciudadana en la gestión pública¹ y la Política de Participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad.²

En el marco de la promulgación de la Ley 20.500, el Instructivo Presidencial N° 2 sobre participación ciudadana se propone trazar los principales lineamientos gubernamentales en la materia y comprometer al los órganos de Administración del Estado en la implementación de acciones en concordancia con el programa de gobierno.

Los objetivos estratégicos del gobierno en la materia en forma resumida son:

- a. Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo una cultura de la corresponsabilidad, para mejorar las políticas y servicios públicos. (p.2)
- b. Promover acciones de participación ciudadana para el “mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas” (p.2)
- c. Mejorar y fortalecer canales y espacios de información.
- d. Promover el control ciudadano de las acciones de los organismos públicos, “con el fin de hacerlos más eficaces y cercanos”. (ibíd.)

El Instructivo menciona las **Cuentas Públicas Participativas**, los **Consejos de la Sociedad Civil** y **Consultas Ciudadanas**, como mecanismos obligatorios. Pero además promueve nuevas modalidades como los **Cabildos Ciudadanos** (espacios participación para la solución de problemas locales, a cargo del Ministerio de Interior); **Plataformas digitales participativas**; **Diálogos participativos** (definidos como espacios de encuentro entre las autoridades de Gobierno y representantes de la sociedad civil, para recoger comentarios y observaciones en forma directa y presencial, a cargo del MSGG); **Escuelas de Gestión Pública para dirigentes sociales** (a cargo del MSGG, para forma líderes sociales promotores de información en los diferentes ámbitos de las políticas públicas); **Sistema integral de Atención Ciudadana** (SIAC, destinado a coordinar los espacios de atención en los servicios, registro, plan de difusión y sistematización de la información).

La Política de Participación Ciudadana en el marco de la corresponsabilidad parte definiendo este último concepto como la relación de compromiso mutuo entre el Estado y la ciudadanía, para avanzar en pos del mejoramiento de los servicios entregados por el gobierno.³ *“De esta manera el gobierno abre espacios para la participación ciudadana responsable, y las personas, como sujetos con capacidades, derechos y deberes, se involucran con el quehacer gubernamental fomentando así la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y políticas públicas”*.⁴

¹ 11 de abril de 2011

² Abril de 2011

³ Instructivo N° 2 Pág.1

⁴ Ibíd., p.1

El propósito de la Política es *“fomentar la participación ciudadana para promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas”*.⁵

Los objetivos estratégicos de la política son los mismos de los establecidos en el Instructivo presidencial. Los ejes son 3: Información y consulta ciudadana; Control ciudadano y Fortalecimiento de la sociedad civil.

Junto a los mecanismos obligatorios definidos en la ley 20.500, la Política promueve las nuevas modalidades señaladas en el Instructivo: Cabildos Ciudadanos, Plataformas digitales participativas, Diálogos participativos; Escuela para dirigentes sociales, SIAC, etc.

Vale la pena destacar en el caso de Plataformas digitales participativas, la modalidad de las **Ventanillas Virtuales de opinión** que fue un mecanismo muy utilizado por la administración Piñera. Este busca recabar las opiniones que los ciudadanos tengan sobre un determinado planteamiento de la autoridad. Es un proceso consultivo a través de la web institucional en la etapa de toma de decisiones, haciendo partícipe y corresponsable al ciudadano individual.⁶ Consta de un documento de consulta que contiene un conjunto de alternativas de políticas públicas, que anticipan las ideas del gobierno sobre un tema de interés actual y que se someten a la discusión a través de una aplicación del sitio web. La autoridad correspondiente deberá generar una respuesta en formato de recomendaciones y debe incluir las conclusiones del proceso consultivo.

De acuerdo a lo anterior uno podría caracterizar el **sello del Gobierno anterior en participación ciudadana** de la siguiente manera.

Este privilegia un **enfoque instrumental y tecnocrático** de la Participación, **al valorarla como un instrumento que mejora la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas**, soslayando el reconocimiento como un derecho ciudadano. Esto queda claramente establecido en la definición de los objetivos de la política como de los mecanismos.

Otra característica de este sello es el **privilegio de la dimensión informativa por sobre la deliberativa**. Ello se comprueba en la definición de los diálogos participativos como espacios de encuentro autoridades y sociedad civil “para recoger las inquietudes y preguntas” pero no se reconoce como espacio de deliberación.

Por último, la visión del fortalecimiento de la sociedad civil no se ve como un atributo de una mejor democracia y una condición para más participación, sino como **un vehículo para mejorar la difusión de las políticas**. Así las Escuelas de Dirigentes no buscan empoderar a los líderes para la participación en las políticas públicas sino potenciar su rol como **líderes de información en las políticas públicas**.

⁵ Ibíd. Pág. 3

⁶ Política de Participación... p.13

Este sello de la participación instrumental, informativa y no deliberativa será reforzada por las guías metodológicas y operacionales que preparó tanto la DOS como la Unidad de Participación Ciudadana del la Subsecretaría de la SEGEGOB⁷, en el marco del rol del Ministerio Secretaría General de Gobierno de acompañamiento y asistencia técnica a los ministerios y servicios en la implementación de la Ley 20.500.⁸

2. Balance de la implementación de la ley 20.500 entre el 2011 y el 2013.

Para realizar el balance de la implementación de la Ley 20.500 se tomará en cuenta las obligaciones contraídas en torno a 5 ejes:

1. La incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública a nivel de gobierno.
2. La participación en la gestión municipal.
3. La asociatividad
4. El fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público.
5. Nuevas funciones del Ministerio y la DOS en relación con la participación ciudadana.

2.1. La incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública del Gobierno.

2.1.1. Las Normas de participación en Ministerios y servicios.

Un elemento capital del cumplimiento de la ley 20.500 se refiere a que la dictación de una **Norma de participación** que tiene por finalidad principal establecer los mecanismos por lo que la ciudadanía puede participar en la gestión del propio servicio.

A fines del 2013, la totalidad de los 117 ministerios y servicios que les correspondía, cuentan con Norma de Participación. La Norma fue estandarizada por la DOS⁹ y buscaba asegurar los 4 mecanismos mínimos así como las debidas referencias al marco político normativo del Gobierno anterior, (instructivo presidencial N° 2 y de la Política de participación). En algunos casos existe una norma para todo el ministerio. En otros ministerios, cada servicio tiene su propia norma diferente de la ministerial.

⁷ Esta Unidad se transformó en el Observatorio de Participación Ciudadana y No discriminación en diciembre de 2013 por Resolución Exenta 272/1755.

⁸ Ver al respecto las nuevas versiones de las Guía Metodológicas de Cuentas Públicas Participativas y Diálogos Participativos, (segunda edición, diciembre de 2010); la Guía de mecanismos de participación Ciudadana en la gestión pública (DOS, 2013).

; Cfr. “Lista de Chequeo estandarizado para normas”, publicado como anexo en el Informe parcial sobre dictación de normas de los órganos de la Administración del Estado; ver también la Guía de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, Unidad de Estudios y desarrollo, DOS, 2013.

De acuerdo a un informe de la DOS, existen normas de participación deficientes, ya sea por la no incorporación de algunos de los mecanismos obligatorios o con errores conceptuales como incorporar funcionarios públicos en la directiva de los Consejos de la Sociedad civil.¹⁰

Dado el fuerte sello que reflejan estas normas, queda planteada la tarea de definir su necesaria reformulación, de modo de recoger de mejor forma el espíritu de la ley 20.500. En esta misma línea habrá que asegurar que las instituciones públicas definan los mecanismos con estándares mínimos para que cumplan la condición de incorporar efectivamente la participación ciudadana en la gestión pública. Para ello se recomienda la confección de una Norma tipo que establezca estándares más precisos de los mecanismos mínimos.

En forma previa se requiere con urgencia un estudio cualitativo de todas las normas de participación, para detectar con más detalle las carencias y vacíos que deben considerarse a la hora de impulsar su cambio o actualización.

2.1.2 Acceso a la Información relevante

117 ministerios y servicios cuentan con dispositivos de acceso a la información relevante. Producto de las definiciones entregadas por el MSGG, este elemento se asoció a la instalación y funcionamiento de dispositivos de información ya existentes como el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC, que incluye las atenciones a usuarios a través de las OIRs, fono de consultas, móviles de atención y páginas web); el sistema de transparencia gubernamental; y el banner de participación ciudadana provisto por el programa de Gobierno Abierto a través de la SEGPRES.¹¹

Esta definición del mecanismo tiende a poner en un mismo nivel la información relevante para una participación activa en la gestión pública, con las atenciones y consultas frecuentes de los usuarios sobre diferentes materias. En el primer caso el mecanismo de Gobierno Transparente y el banner de participación ciudadana se acercan más al propósito de la ley, al contener información sobre políticas, programas, presupuesto. En cambio el SIAC obedece más a una lógica meramente informativa acerca de trámites, bienes y servicios y el alto volumen de consultas tiende a sobre valorar el aspecto más cuantitativo sobre el aspecto más cualitativo del tipo de información relevante.

Este sesgo permite que en la cuenta pública anual el Gobierno anterior se presenten estas cifras como cumplimiento de la participación ciudadana: *“Respecto del acceso a la información relevante, durante el 2013 se realizaron 16.417.147 atenciones ciudadanas considerando las formuladas de manera telefónica, presencial, en internet o durante actividades en terreno.*¹²

Sobre este mecanismo, queda la tarea de redefinir su significado, identificando con claridad los contenidos, modalidades y estándares más sustantivos que permitan cumplir la condición de **acceso a la información relevante para la participación ciudadana**. ¿Cómo hacer esto

¹⁰ Informe de Proceso de Participación Ciudadana, Unidad de Estudios y Desarrollo DOS, Enero 2014, p. 4

¹¹ Ver Instructivo Presidencial N° 5 sobre Gobierno Abierto, noviembre de 2012.

¹² Cuenta Pública Anual de Gobierno sobre participación ciudadana. MSGG, Febrero de 2014, p.14

sin duplicar la información ya contenida en Gobierno Transparente? La clave de la nueva definición y los estándares respectivos debe ser la **accesibilidad y la difusión proactiva**. La información relevante está en Gobierno transparente pero no es fácil de ubicar y acceder a ella pues está dispersa, inmersa en un universo de información sobre actos administrativos. Además está escrita en formatos y lenguaje técnico. Y se requiere una difusión más activa de estos contenidos.

El banner de Participación Ciudadana asociado a Gobierno Abierto es un aporte en esta línea pero requiere un rediseño de modo que cumpla con los estándares que se definan respecto del acceso a la información relevante.

2.1.3 Cuentas Públicas participativas

Este mecanismo orientado a facilitar el control social sobre la gestión pública aparece como ampliamente implantado en las instituciones públicas. En la última cuenta pública anual de participación ciudadana se reporta la realización de 652 cuentas públicas participativas. De las cuales 101 fueron centralizadas y 551 desconcentradas.¹³

Lamentablemente el sistema de registro no permite tener una visión más integral y cualitativa de cómo se implementaron estos mecanismos. Sin embargo a partir de la información pública y del seguimiento personal realizado a algunos de estos procesos, se puede inferir que la mayoría de estos procesos se alejó de la metodología original de cuentas públicas participativas, privilegiándose la dimensión informativa por sobre la deliberativa. En las actividades presenciales se daba ocasionalmente espacio para preguntas pero en forma individual. La parte deliberativa se dejaba principalmente para la cuenta virtual. Pero sin una difusión previa, la participación virtual es muy precaria. En definitiva se puso mucho énfasis en la realización de una mayor cantidad de actos de cuentas públicas.

La pérdida de la dimensión deliberativa fue reforzada por la orientación que sobre este tema entregó la Guía de Mecanismos donde se deja optativa la parte deliberativa en la parte presencial de las cuentas públicas. Otro tanto sucede al dar como alternativas las modalidades presenciales y virtuales, fortaleciendo la tendencia a que las primeras sean actos informativos y la participación se canalizaba a través de la cuenta virtual.¹⁴

Urge en esta materia, reponer el sentido participativo en las cuenta pública, reponiendo la parte deliberativa de las modalidad presencial (es un diálogo participativo) y unificando lo presencial y dimensión virtual.

2.1.4 Consultas ciudadanas

En las Cuentas públicas de participación ciudadana se destaca una gran cantidad de consultas ciudadanas efectuadas por los diferentes servicios. El 2013 se realizaron 1.832 consultas, de las cuales **1.267 correspondieron a ventanillas virtuales de opinión**, 396 a

¹³ *Ibíd.* p 24.

¹⁴ Guía de mecanismos... p. 4-6

diálogos participativos y 169 de otras metodologías, en los cuales habría participado más de 103 mil personas.¹⁵ Llama la atención este alto número de procesos de consulta ciudadana en un solo año, sin que ello haya sido informado por los medios de comunicación. Si esto fuese cierto Chile estaría con un alto nivel de consulta y participación ciudadana en la gestión pública.

Lamentablemente el sistema de seguimiento que tiene la DOS no permite aproximarse en forma más completa a la realidad de estos procesos de consulta. Sólo recoge datos cuantitativos y no contiene información más sustantiva para calibrar la relevancia de la materia de consulta y sobre todo conocer el resultado de esta. Es decir qué hizo el servicio con los resultados de esta consulta y de qué modo la ciudadanía incidió en la decisión de la autoridad.

Del informe se desprende también que más del 69% de las consultas se efectuaron a través de las llamadas “Ventanillas virtuales de Opinión”, privilegiando la participación individual por sobre la organizada (diálogos participativos). Hay casos de consultas ciudadanas a través de ventanillas virtuales en los que sólo participaron 2 personas.

A futuro, antes que preocuparse de la cantidad de consultas, deberá privilegiarse procesos de consulta ciudadana con alta convocatoria y difusión público, asegurando que se trate de temas de efectiva relevancia para la ciudadanía. Al mismo tiempo hay que estandarizar el procesamiento de la opinión y respuesta de la autoridad, de modo que se conozca el resultado y efecto de la consulta. También se debe reponer la metodología original de los Diálogos participativos como mecanismos de deliberación y consulta en materias de políticas públicas y elaborar nuevas modalidades de consulta, a partir de experiencias exitosas a nivel internacional.

2.1.5. Consejos de la Sociedad Civil

A febrero de 2014, de un total de 117 instituciones a quienes les correspondería tener Consejos de organizaciones de la Sociedad Civil, sólo 98 o lo tienen constituido o están en proceso de implementación. Al igual que en la Norma de Participación, en muchos casos los servicios públicos tienen sus propios consejos diferentes a los que tiene su ministerio. En otros casos existe un solo Consejo ministerial que tiene como campo de acción el conjunto de la institución.

De acuerdo a la última cuenta pública sobre participación ciudadana, **existen 288 consejos de la sociedad civil** que consideran un total de **5.025 consejeros**. Ello significa que en varios servicios existe más de un consejo por institución.

Del análisis de diversos estudios e informes se constatan las siguientes dificultades:

- Consejos cuya composición y conformación no corresponde a organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de Consejos asesores y técnicos preexistentes que la

¹⁵ Ibíd. p.22

autoridad homologó como Consejo de la sociedad civil.¹⁶ En otros casos la norma de participación o el reglamento permite la participación de funcionarios en la directiva de estos Consejos.¹⁷

- Procedimientos no democráticos en la nominación de sus integrantes. La Guía de Mecanismos también señala como una forma el nombramiento de los integrantes del Consejo por parte de la autoridad del servicio.¹⁸
- La mayor parte de los consejos abordan materias que no son de alta relevancia como las políticas, los programas y presupuestos del ministerio o servicio.
- Baja frecuencia de sesiones (en muchos servicios tienen solo dos sesiones al año) y poca relevancia dada por los ministerios y servicios.¹⁹

En esta materia, es necesario realizar un exhaustivo análisis de los reglamentos de los Consejos para detectar las potencialidades y dificultades que presenta el modelo actual y diseñar los criterios y los procedimientos necesarios para asegurar la adecuada conformación y funcionamiento de este importante mecanismo. Al mismo tiempo se debiera elaborar un reglamento tipo y una guía metodológica de Consejo de la sociedad civil que establezca con claridad forma de organización y funcionamiento, asegurando que constituya una instancia de consulta de la autoridad en materias de políticas públicas. En los reglamento se debe asegurar la disposición de los medios logísticos y de recursos para el efectivo funcionamiento del Consejo.

La cantidad de consejos constituidos en todo el país así como el alto número de consejeros que los integran constituye un enorme potencial para elevar y hacer más sustantiva la incidencia ciudadana en la gestión de los órganos de la administración del gobierno. En esta línea se debería considerar la realización de un Diálogo participativo con representantes de los Consejos de la Sociedad civil que permita mejorar los reglamentos y recoger las mejores prácticas. Al mismo tiempo urge un plan de capacitación de los Consejeros que los empodere en su rol y les habilite para tener opinión respecto de las políticas, planes y presupuesto de los órganos de administración.

2.2. La participación ciudadana en la gestión local.

Como ya se indicó, la Ley 20.500 incorporó una reforma en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades con el fin de incorporar más plena el derecho de la participación ciudadana en la gestión municipal. Para ello establece la creación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil y perfecciona otros mecanismos contemplados en las ordenanzas de participación Comunal.

¹⁶ Esta situación está avalada por la Guía de mecanismos (p.14) como una alternativa válida para la conformación del Consejo.

¹⁷ Informe de Proceso de Participación Ciudadana, Unidad de Estudios y Desarrollo DOS, Enero 2014, p. 4

¹⁸ Guía de mecanismos p.14.

¹⁹ Cfr. PNUD Estudio base de participación ciudadana. Santiago, 2012, p.38-40.

La SUBDERE ha sido la encargada de asesorar a los Municipios en esta materia para lo cual elaboró un reglamento tipo sobre los Consejos Comunales de la Sociedad Civil²⁰, el que debió modificar debido a un dictamen de la Contraloría General de la República ante una presentación de representantes de la sociedad civil debido a que algunos de sus contenidos estaban fuera de la Ley 20.500.²¹

La mayor parte de las municipalidades adoptó como modelo el primer reglamento tipo de Consejos comunales elaborado por la SUBDERE, debido a la nula voluntad por difundir e impulsar los cambios a este reglamento de acuerdo al dictamen de la Contraloría General de la República.

De acuerdo a un informe de 2013 **existen 172 consejos comunales en todo el país lo que representa apenas el 49,8% del total de Municipalidades**. Si se considera que han pasado ya 2 años del plazo para la entrada en vigencia de estas normas, esta situación representa un grave incumplimiento legal que debe ser resuelto a la brevedad.

Cabe señalar que la Subdere carece de información más completa respecto de la dictación de los reglamentos de los consejos, de su constitución y menos aún de las adecuaciones de las Ordenanzas de participación ciudadana, en la línea de incorporar las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En este campo, es urgente establecer las coordinaciones con la SUBDERE para establecer un acuerdo de trabajo que permita levantar un completo diagnóstico, establecer un sistema de seguimiento del cumplimiento de la ley y concordar un plan de fortalecimiento de la participación local, que permita asegurar el cumplimiento de la ley por la totalidad de las municipalidades. Este acuerdo debería contener además la elaboración de una guía para la modificación y actualización de ordenanza de participación ciudadana, un plan de capacitación de los consejeros y de funcionarios municipales.

La relevancia de las municipalidades en relación con la atención de las necesidades y servicios a nivel territorial es indiscutible, por lo que el perfeccionamiento de los mecanismos de participación en los gobiernos comunales es un elemento central en la visibilización de la participación ciudadana en la Gestión Pública.

Respecto de los Gobiernos Regionales, se hace urgente definir una propuesta de modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales, para incorporar los componentes del Título IV de la Ley de Bases de la Administración del Estado que establece el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.

²⁰ Resolución exenta N° 5.983 de 2011 modificada por Resolución exenta N° 12.573 de 2011

²¹ Dictamen N° 72.483 del 21 de noviembre de 2011

2.3. El derecho de asociación.

2.3.1. El registro de Personas Jurídicas sin fines de lucro.

La Ley 20.500 asigna la responsabilidad de crear y administrar este registro al Servicio de Registro Civil e Identificación. Para ello debió coordinarse con las Municipalidades y el Ministerio de Justicia de modo de generar la migración de datos con la información existente en estos organismos de las personas jurídicas en el país. Junto a la creación de la Unidad de Personas Jurídicas, el Servicio de Registro Civil dictó el Reglamento que norma el funcionamiento de este Registro Nacional de Personas Jurídicas.

A la diciembre de 2013, el registro contaba con **157.922 organizaciones sin fines de lucro inscritas**.

Teniendo en cuenta el poco tiempo que tiene el nuevo sistema de registro, es necesario diseñar en conjunto con el registro Civil, un amplio programa de difusión y capacitación para las organizaciones sociales.

2.3.2. Voluntariado

También presenta atraso la tramitación del reglamento del Voluntariado. Hasta el momento la Secretaría General de Gobierno no ha concluido la elaboración del reglamento.

Urge concluir la tramitación de la publicación para que entre en vigencia y permita el despliegue del valioso aporte de las organizaciones de voluntariado en Chile.

2.3.3. Las modificaciones a la Ley de Juntas de Vecinos y organizaciones vecinales.

La Ley 20.500 introdujo modificaciones a la Ley N° 19.418 de Juntas de vecinos y organizaciones comunitarias en la dirección de otorgar reconocimiento a las agrupaciones de organizaciones territoriales y funcionales provinciales regionales y nacionales. De este modo estas organizaciones podrán constituir federaciones y Asociaciones nacionales.

A la Subdere le correspondió dictar el reglamento que establece las normas y el procedimiento para la constitución de este tipo de agrupaciones.²²

Nuevamente es necesario realizar un amplio plan de difusión y capacitación para que las uniones comunales puedan articularse a nivel intercomunal y nacional.

²² Decreto N° 1.317 de la SUBDERE de fecha 5/11/2013, que aprueba el Reglamento para la constitución, regulación y funcionamiento de federaciones y confederaciones de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y de organizaciones comunitarias funcionales.

2.4. Fortalecimiento de la Sociedad Civil

2.4.1. Catastro de Organizaciones de Interés Público

En febrero de 2013 se publicó el Reglamento que regula el catastro de Organizaciones de Interés Público, el Consejo nacional que lo administra y los Consejos regionales y el funcionamiento del Fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público²³.

Dado que hasta la fecha no se ha terminado de constituir el Consejo Nacional del Fondo de fortalecimiento de la sociedad civil que tiene a su cargo la formación y administración del catastro de las Organizaciones de Interés Público, no se ha podido iniciar el proceso de inscripción en el mismo. Se debe recordar que la inscripción en este Catastro es requisito para postular al Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público.

Es necesario tramitar en forma urgente la constitución del Consejo nacional del Fondo para iniciar a la brevedad el proceso de inscripción y registro en el Catastro. En el intertanto se debería avanzar en la construcción de la plataforma digital del catastro y en la preparación de un plan de difusión.

2.4.2 El Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de interés público.

El Título III de la Ley 20.500 está dedicado al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés público.

Hasta ahora se ha dictado el reglamento que regula el Fondo²⁴, se han elegido los representantes de la sociedad civil, el Gobierno envió propuesta de consejeros designados por el presidente para la aprobación por el Congreso y se han elegidos los consejeros regionales.

La dificultad principal es la no conformación del Consejo Nacional del Fondo debido al atraso en la dictación del reglamento y la falta de aprobación por parte del Congreso de la nómina de Consejeros que designa el Presidente. La no constitución del Consejo nacional no ha permitido que entre en funcionamiento el Fondo tal como lo estipula la ley 20.500 y el propio reglamento.

Por este motivo se ha conformado un Fondo de Iniciativas locales destinado a financiar proyectos de organizaciones locales y regionales.

Corresponde agilizar la tramitación en el Congreso de la propuesta de consejeros que corresponde designar al Presidente de la República, para poder constituir el Consejo nacional del Fondo e iniciar el proceso de implementación del mismo.

²³ Decreto N°1 del MSGG del 22 de febrero de 2013.

²⁴ *Ibíd.*

2.5. El nuevo rol del Ministerio y de la División de Organizaciones Sociales en la participación ciudadana.

Los artículos 36 y 37 de la Ley 20.500 contemplan modificaciones al marco legal del Ministerio Secretaría General de Gobierno y de la DOS. Es así como se señala que entre las funciones de la Secretaría General de Gobierno estará la de *“Dar cuenta anualmente sobre la participación ciudadana en la gestión pública, para lo cual deberá establecer los mecanismos de coordinación pertinentes.”*²⁵

El artículo 37 modifica sustantivamente las funciones de la DOS:

“Corresponderá, especialmente, a la División de Organizaciones Sociales:

- a) *Contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el gobierno y las organizaciones sociales, favoreciendo el asociacionismo y el fortalecimiento de la sociedad civil.*
- b) *Promover la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.*
- c) *Coordinación, por los medios pertinentes, la labor del Ministerio señalada en la letra i) del artículo 2° de la ley N° 19.032.*²⁶

A continuación se analiza la labor realizada por el Ministerio y la DOS en cumplimiento con las funciones que le asigna la Ley 20.500 en relación con la participación ciudadana.

2.5.1. Cuenta Pública anual de gobierno sobre participación ciudadana

El Ministerio ha rendido la cuenta pública del Gobierno sobre la participación ciudadana de los años 2012 y 2013. Para ello se elaboró un completo informe a partir de la información entregada por el sistema de seguimiento de la norma que administra la DOS a través de la Unidad de Estudios y Planificación, por el Servicio de Registro Civil e Identificación y la Subsecretaría de Desarrollo regional.

El proceso de rendición de cuenta sobre la labor del gobierno en materia de participación ciudadana de los años 2012 y 2013 siguieron el mismo formato: convocatoria a un evento público con representantes de la sociedad civil y la publicación del informe en el sitio <http://www.participacionciudadana.gob.cl/>

No obstante haber cumplido con la misión de dar cuenta de la implementación de la ley 20.500 abarcando los diferentes aspectos, estos procesos presentaron varios déficit.

El primero se refiere al contenido y tono de la cuenta, en la se informa exclusivamente los logros y avances, omitiendo explicaciones de las evidentes demoras e incumplimientos en diferentes aspectos como los relacionados con la publicación de los diferentes reglamentos y el más complejo de todos que es la no puesta en marcha del Fondo de fortalecimiento de

²⁵ Art. 2, letra i) Ley N° 19.032 que reorganiza el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

²⁶ Art. 3° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1992, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Se refiere a colaborar en la misión del Ministerio de dar cuenta pública anual de la participación ciudadana.

organizaciones de interés público. En esta misma línea, se observa un énfasis cuantitativo en la cuenta de las acciones relacionadas con la participación ciudadana en la gestión pública de la administración central del estado.

La segunda dificultad se refiere al proceso de rendición de cuenta que no utilizó la modalidad de cuenta pública participativa contemplado en la misma norma del Ministerio. Resulta incongruente que el Ministerio encargado de informar el cumplimiento de la ley de participación ciudadana realice un proceso de cuenta pública informativa y sin deliberación y participación ciudadana.

La recomendación es que la próxima Cuenta pública el ministerio utilice la metodología de las Cuentas Públicas Participativas, contemplando el diálogo participativo y la consulta de la opinión ciudadana a través del sitio web. Al mismo tiempo, sería importante que esta cuenta sea sometida en forma previa al análisis y opinión del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio.

2.5.2 Contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de interlocución, favoreciendo asociacionismo y fortalecimiento de la sociedad civil.

En relación con esta función la DOS ha continuado con los dispositivos de información y difusión ya existentes como el Portal de información ciudadana (OIRs, TIC, buzón virtual), la edición periódica del boletín de la DOS, el sitio de la DOS <http://www.participemos.gob.cl/> y el Infobus ciudadano.

En relación con el programa INFOBUS Ciudadano, se realizó un nuevo diseño que minimizó el programa original. Tampoco se aplican indicadores de satisfacción de usuarios y metas de atenciones.²⁷

Por su parte las Escuelas de gestión pública perdieron el diseño original transformándose en los hechos en simples charlas para dirigentes sociales, careciendo de profundidad y un diseño pedagógico que contemple el desarrollo de competencias y habilidades necesarias para potenciar rol de los dirigentes sociales, como si lo consideraba su diseño original²⁸.

En relación con el fortalecimiento de la sociedad civil se realizaron Escuelas de gestión pública para dirigentes sociales y una serie de capacitaciones.

La dificultad que presentan las acciones informadas es que indica que la DOS no renovó sus servicios y productos, pese a que su misión ha sido redefinida en forma sustantiva. A la función de *interlocución* la ley 20.500 le añade el *favorecer el asociacionismo y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Lo informado son los mismos servicios que la DOS ha venido realizando desde hace años.

²⁷ Comparar el Manual Instructivo del INFOBUS, DOS, 2009; Manual Instructivo del INFOBUS ciudadano, DOS, 2013

²⁸ . CF Balance de Gestión Integral. Escuelas 2010 : 21 Escuelas 2013 : p.249

Estas actividades no sólo son antiguas sino que además no permiten cumplir en forma adecuada la función. Es más, en el caso del rol relacionado con el fortalecimiento de la sociedad civil, la DOS perdió una herramienta muy importante como es el caso del Fondo de fortalecimiento de la sociedad civil, que desde inicios del Gobierno del Presidente Piñera pasó a depender administrativamente de la Subsecretaría General de Gobierno.²⁹

En esta materia es necesario revisar el diseño de dispositivos de información ciudadana, poniendo mayor énfasis en mecanismos de acceso a la información que potencien la participación ciudadana.

En relación con el asociacionismo es necesario estudiar el diseño de algún sistema de seguimiento, acompañamiento y apoyo a las asociaciones de voluntariado y la elaboración de políticas y metodologías de trabajo del sector público para incorporar el voluntariado en el diseño e implementación de las políticas públicas. En este punto vale lo indicado en las recomendaciones incluidas en el punto 2.3.

Lo mismo respecto del programa de Escuela de gestión pública con un diseño pedagógico más completo que se oriente al desarrollo de competencias de los liderazgos de la sociedad civil que los potencie como interlocutores en el ejercicio del derecho a la participación en la gestión pública. Se debiera además elaborar programa nacional de capacitación que atienda la diversidad de necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

²⁹ Resolución exenta 272/761 del 2 de julio de 2010 Crea unidad de administración del Fondo de fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de interés público.

3. Resumen

En el siguiente anexo se presentan cuadros por cada uno de los ejes en los que se sintetiza el balance respecto de cada uno de los componentes, indicando en la primera columna la obligación legal, luego los avances a diciembre 2013, en la tercera columna los déficit y finalmente las recomendaciones.

Balance de la implementación de la Ley 20.500 de
asociaciones y participación ciudadana en la gestión
pública 2011-2013.

ANEXOS

Cuadros comparativos de estado de avance

Bibliografía

CENTRO DE POPLITICAS PUBLICAS UC: Marco para la participación ciudadana SEGEGOB. Bases programáticas para la formulación de una política de participación ciudadana. Santiago, septiembre 2010.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Dictamen N° 72.483 del 21 de noviembre de 2011 sobre Reglamento tipo elaborado por la SUBDERE.

DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES: Informe: Reporte sobre la implementación de mecanismos de participación de la ley 20.500 de instituciones que postulan al Premio anual por Excelencia en su versión 2014. Unidad de Estudios y Desarrollo. Santiago abril de 2014

..... Balance programático 2010-2013. Unidad de Estudios y Desarrollo, Santiago, enero 2014.

..... Informe proceso de participación ciudadana. Unidad de Estudios y Desarrollo, Santiago, Enero de 2014.

..... Guía de Mecanismos de participación ciudadana en la Gestión pública. Unidad de Estudios y Desarrollo, Santiago, 2013.

..... Manual instructivo Infobus. Santiago, 2013.

..... Informe parcial sobre dictación de normas de los órganos de la Administración del Estado. Unidad de Estudios y Desarrollo. Santiago agosto 2011.

..... Guía metodológica de Cuentas Públicas participativas. Santiago, 2010

..... Guía Metodológica de Diálogos participativos. Santiago, 2010

..... Informe parcial sobre dictación de normas de los órganos de la Administración del Estado. Unidad de Estudios y Desarrollo. Santiago agosto 2011.

..... Guía de Mecanismos de participación ciudadana en la Gestión pública. Unidad de Estudios y Desarrollo, Santiago, 2013.

PNUD: Estudio base de participación ciudadana. Proyecto Fortalecimiento de la gestión pública participativa y cohesión social. PNUD- SEGEGOB, Santiago, 2012.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Instructivo Presidencial N° 02 para la participación ciudadana en la gestión pública. Santiago, 11 de abril de 2011.

..... Mensaje presidencial 21 de mayo de 2014.

SEGEGOB: Política de Participación ciudadana en el marco de la corresponsabilidad. Santiago Abril 2011.

..... Cuenta Pública anual de Gobierno sobre participación ciudadana. (2012). Santiago, marzo 2013.

..... Cuenta Pública anual de Gobierno sobre participación ciudadana. (2013) Santiago, enero 2014.

..... Decreto N° 1 de 22 de febrero de 2013 que aprueba el Reglamento que regula el catastro de Organizaciones de Interés Público, el Consejo nacional que lo administra y los Consejos regionales y el funcionamiento del Fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público.

..... Resolución exenta 272/761 del 2 de julio de 2010 Crea unidad de administración del Fondo de fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de interés público.

..... Resolución 272/1755 de 24 diciembre de 2013, Crea Observatorio de participación Ciudadana y No discriminación del Ministerio secretaría General de Gobierno.

..... Balance Integral de Gestión 20913. Santiago, marzo de 2013

SUBDERE Resolución exenta N° 5.983 de 2011 modificada por Resolución exenta N° 12.573 de 2011, que aprueba Reglamento tipo de los Consejos Comunales de organizaciones de la Sociedad Civil.

..... Decreto N° 1.317 que aprueba el Reglamento para la constitución, regulación y funcionamiento de federaciones y confederaciones de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y de organizaciones comunitarias funcionales. Santiago, Noviembre de 2013.

Crg/28/05/