

Asesoría a SOFOFA  
Proyecto de Graduación - Magíster en Ciencia Política  
Pontificia Universidad Católica de Chile

**Formación de políticas públicas y sociedad civil organizada: propuestas  
de mejora a la institucionalidad chilena**

Gonzalo Barría, Danissa Contreras, Andrés Cruz, Marcelo Guajardo y Benjamín Katz  
Profesora: Valeria Palanza

25 de junio de 2019

## 1. Resumen ejecutivo

El presente trabajo se enmarca en una consultoría a SOFOFA. Su objetivo es estudiar la experiencia nacional e internacional para plantear nuevos canales formales por los cuales la sociedad civil organizada pueda canalizar sus propuestas y sugerencias en términos de política pública. Así, el trabajo comienza justificando la inclusión de la sociedad civil organizada en el proceso de formación de políticas públicas: esta inclusión permite generar políticas de mayor calidad y legitimidad.

A continuación, se revisa la institucionalidad chilena en la materia, analizándose cuatro instancias por las cuales la sociedad civil organizada puede ser parte del diseño y formulación de políticas públicas. El diagnóstico es negativo: las vías habilitadas para la participación de la sociedad civil organizada han tenido un escaso impacto en las políticas desarrolladas por las autoridades.

Luego, se examina la experiencia de otros países, destacándose casos que la comunidad internacional ha destacado como positivos. De ellos se recoge la importancia de los organismos de supervisión, la diversidad de actores que participan en el proceso de formación de políticas públicas, el uso de mecanismos que fomentan el *responsiveness* por parte del gobierno y la cultura institucional de sus organizaciones.

Esta aproximación permite generar propuestas de política pública que recojan lo mejor de la experiencia internacional y lo adapten a la realidad local. Así, se desarrollan tres líneas de propuesta:

- Reforma de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)
  - Elección democrática de sus miembros
  - Instauración del principio de *follow or explain*
  - Deliberación guiada
  - Establecimiento de sanciones frente a su no cumplimiento
- Reforma a las Comisiones Asesoras Presidenciales
  - *Green and White Papers*
  - Proceso *bottom-up* de formación de políticas públicas

- Creación de un interlocutor autónomo desde el mundo privado
  - Entidad financiada por el mundo privado, técnica y autónoma
  - Apoyo transversal al proceso de formación de políticas públicas

## **2. Introducción: políticas públicas, evidencia y participación**

Las sociedades humanas contemporáneas son más complejas de lo que nunca han sido, en términos de especialización económica, dependencia interestatal, heterogeneidad cultural, información disponible, especialización del conocimiento, entre otros factores. En esta línea, pareciera ser que las dinámicas de cambio social se han acelerado en las últimas décadas, realidad que no es ajena a Chile. Este panorama es el que afronta el diseño de políticas públicas en la actualidad: ¿cómo hacer políticas públicas eficaces y eficientes en un contexto de creciente complejidad?

Diseñar políticas públicas de calidad en el mundo actual no puede depender de arbitrariedades, intuiciones y convicciones ideológicas de quienes están contingentemente en el poder. En cambio, a la hora de formular una política pública resulta crucial el considerar adecuadamente la evidencia existente sobre el tema, lo que implica tecnificar el proceso, con el fin de seleccionar la alternativa óptima de política (Miller, 1990 en Greenhalgh & Russell, 2009).

De esta forma, la pregunta central del diseño de políticas públicas basado en la evidencia es simplemente la siguiente: “¿qué es lo que funciona?” (Head, 2008). Con el fin de responder esta pregunta es que se debe incorporar al proceso el conocimiento de expertos en la materia, además de la ponderación sistemática de la evidencia científica

sobre el tema en cuestión, por medio de la técnica del meta-análisis<sup>1</sup> (Davies, Nutley & Smith, 2000).

Así, el meta-análisis y la inclusión de expertos son herramientas cruciales para diseñar políticas públicas modernas, que se sustenten en conocimiento sofisticado y actualizado, a la vez que reflejen tendencias de vanguardia. Sin embargo, aun cuando son en extremo relevantes, estos recursos no son suficientes por sí solos para formular políticas públicas de calidad. Un proceso de diseño de políticas públicas tecnocrático (Lewis, 2003), exclusivamente basado en información especializada, debidamente procesada y analizada por expertos, sufriría de serias limitaciones:

- El juicio de los expertos es a menudo cuestionable (Davies, Nutley & Smith, 2000, p. 1-2). ¿Quién determina quiénes tienen la *expertise* necesaria? ¿Qué pasa cuando hay divergencias entre ellos, como es común?
- El meta-análisis es un proceso radical de simplificación, que se concentra solo en un resumen numérico sobre el efecto de una intervención de política pública. Así, pasa por alto los mecanismos causales y los contextos que son condición necesaria para comprender el éxito o fracaso de una intervención (Pawson, 2006, p. 43).
- Quienes implementan las políticas y quienes son afectados por ellas poseen evidencia crucial sobre la posible aplicación en el contexto local (*know-how*), que es difícil de recolectar solo por medio de expertos o meta-análisis (Head, 2008).
- En democracia, un diseño exclusivamente tecnocrático genera problemas de legitimidad, pues la ciudadanía y la sociedad civil organizada esperan participar del proceso (Parkhurst, 2017). Esto afecta la estabilidad de las políticas, los gobiernos y

---

<sup>1</sup> La evidencia científica sobre un tema puntual no es usualmente algo fácil de resumir: en la mayoría de los casos, esta se encuentra diseminada en múltiples trabajos de investigación, que tratan temas marginalmente distintos, ocupan metodologías marginalmente distintas, y a veces apuntan en direcciones opuestas en términos de sus resultados (Haidich, 2010). Es en este contexto que emerge el meta-análisis, que genera un resumen estadístico de múltiples estudios científicos, encontrando el patrón general de sus resultados (Pawson, 2006). Vale la pena destacar que la última década ha visto grandes avances metodológicos en el meta-análisis, de la mano de desarrollos computacionales en extracción y procesamiento de grandes cantidades de información desestructurada (Yarkoni et al., 2011; Rahmandad, Jalali, & Paynabar, 2017).

los mercados: por ejemplo, uno de los lemas centrales de la campaña del Brexit fue "el pueblo ha tenido suficiente de expertos" (Clarke & Newman, 2017).

¿Cómo complementar a los expertos y el meta-análisis, entonces, para generar políticas públicas de calidad? Reconociendo la importancia de generar políticas en base a la evidencia y considerando las limitaciones antes expuestas, una propuesta de reforma complementaria ha ganado fuerza en la literatura de políticas públicas: la integración de la sociedad civil en el proceso de diseño de políticas públicas (Fishkin, 2009; Callon, Lascoumes & Barthe, 2011; Aitamurto & Landemore, 2015, 2016; Lehdonvirta & Bright, 2015). Esta integración, realizada correctamente, tiene múltiples aspectos positivos:

- La experiencia de actores afectados por las políticas públicas en discusión aporta nueva evidencia sobre las consecuencias de estas, que ayuda a entender mejor su contexto de aplicación y el mecanismo causal por el que las intervenciones planteadas podrían o no funcionar (Aitamurto & Landemore, 2015).
- Una mayor diversidad en los contextos de quienes participan en el diseño de políticas públicas tendería a generar mejores outcomes o decisiones que las mismas deliberaciones entre personas de contextos cerrados y similares (como académicos expertos), de acuerdo a la evidencia teórica y empírica sobre la “sabiduría de las masas” (Surowiecki, 2004; Landemore, 2013).
- Con respecto a la legitimidad en democracia, la inclusión de la sociedad civil en la formación de políticas es ventajosa (véase Aitamurto & Landemore, 2016), contrarrestando la demonización de los expertos que parece nacer a partir de una formulación excesivamente tecnocrática del diseño de políticas públicas.

Pensando en Chile, y en la conveniencia de incluir a la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, el presente informe propone responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son las vías de acceso existentes en el marco regulatorio chileno para que actores organizados de la sociedad civil puedan participar del proceso de formulación de políticas públicas? ¿Qué reformas a la institucionalidad actual permitirían una mayor y mejor participación de la sociedad civil organizada en el proceso de diseño de

políticas públicas? Con el objetivo de hacer un análisis más acabado, la revisión de la experiencia internacional con respecto a esta última pregunta estará centrada en los gremios como agentes específicos dentro de la sociedad civil organizada.

Para responder a estas preguntas se organiza el trabajo de la siguiente forma. En la sección 3 se presentan las vías de acceso que en la actualidad tiene la sociedad civil chilena para participar en el proceso de formación de políticas públicas, mostrándose indicios preliminares sobre sus respectivas eficacias. A partir de esto, en la sección 4 se exploran los principales problemas que presenta la institucionalidad existente. En la sección 5 se analiza la experiencia internacional en la materia, rescatándose diversas instancias y mecanismos de participación con indicadores de eficacia prometedores. Luego, la sección 6 presenta tres líneas de propuesta para mejorar la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formación de políticas públicas, recogiendo la experiencia internacional y aplicándola al contexto chileno. Por último, la sección 7 contiene las conclusiones de este trabajo.

### **3. Diagnóstico: vías de acceso al diseño de políticas públicas en Chile**

Como en casi toda Latinoamérica, el proceso legislativo en Chile se encuentra fuertemente dominado por el Poder Ejecutivo, existiendo pocas vías de acceso efectivas para la sociedad civil (Siavelis, 2002; PNUD, 2017). Contra las previsiones de quienes diseñaron el sistema presidencialista, con la intención de dar poder decisorio a las mayorías con la adecuada protección de las voces minoritarias (Negretto, 2003), en Latinoamérica los congresos son débiles, lo que termina favoreciendo a las mayorías de turno<sup>2</sup>.

A pesar del limitado espacio que entrega la institucionalidad chilena a la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formación de políticas públicas, una serie de mecanismos permiten su inclusión en el proceso, con diferentes grados de éxito. En esta sección se describirán las vías de acceso existentes en la actualidad, a la vez que se darán

---

<sup>2</sup> El IADB ha realizado este diagnóstico hace tiempo ya, sugiriendo la vía del fortalecimiento de los congresos, desde su influencia en el proceso decisorio hasta su desarrollo formal de capacidades técnicas, como una forma de fortalecer la democracia y moderar la fuerza de las mayorías de turno (Stein et al., 2005).

luces sobre su eficacia a la hora de aportar al proceso de formación de políticas públicas. Las siguientes vías serán analizadas: (3.1) Comisiones Asesoras Presidenciales, (3.2) participación en comisiones del Congreso, (3.3) Ley de Participación Ciudadana, y (3.4) Ley de Lobby.

### **3.1. Comisiones Asesoras Presidenciales**

Las Comisiones Asesoras Presidenciales son una instancia que busca asistir al Ejecutivo, recabando antecedentes y elaborando propuestas de política pública sobre alguna materia específica, con el potencial de convertirse en legislación (Jarufe, 2018). Son conformadas por personas de diversos ámbitos —académicos, políticos y miembros provenientes de otros espacios de la sociedad civil—, a la vez que pueden tomar la forma de Comisiones Asesoras Presidenciales *ad hoc*, o permanentes (Jarufe, 2018). Son creadas por decreto, especificándose en el mismo los detalles de su funcionamiento, tales como tiempo de duración, miembros que lo componen, quién preside la comisión, entre otros (Cisternas & Vázquez, 2018; Aguilera, 2009).

Si bien las comisiones han existido desde el retorno a la democracia, fue durante el primer gobierno de Michelle Bachelet que las Comisiones Asesoras Presidenciales adquirieron relevancia, pues permitieron dar un sello ciudadano a la gestión de la mandataria (Aguilera, 2007; Garretón, Cruz & Aguirre, 2012). Sin embargo, las recomendaciones que producen estas comisiones pueden no conducir a un curso de acción concreto por parte del Ejecutivo. En este sentido, que los informes finales de las Comisiones Asesoras Presidenciales lleguen a buen término depende a la buena voluntad de la administración de turno (Aguilera, 2007; Aguilera, 2009).

A la hora de evaluar el peso que han jugado estas comisiones en el proceso de formación de políticas públicas es posible hallar escasos estudios sobre su eficacia. Sin embargo, es posible encontrar al menos dos ejemplos que ilustran su funcionamiento: la Comisión Engel y la Comisión Bravo.

- El Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción —también conocido como Comisión Engel— fue consituido durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet para regular

materias de conflicto de interés entre política y negocios (Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015).

- De las más de 200 medidas entregadas por el consejo, a la fecha el grado de avance que han tenido sus recomendaciones es de un 63%, con una nota de calidad de un 4.5 (Observatorio Anticorrupción, 2019).
- Si se observa por área temática, es posible ver que los grados de avance son desiguales: prevención de la corrupción tiene un 46% de avance; regulación de conflictos de interés un 63% de avance; integridad, ética y derechos ciudadanos un 47% de avance; financiamiento de la política para fortalecer la democracia un 83% de avance; y confianza en los mercados un 65% de avance (Observatorio Anticorrupción, 2019).
- La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, también conocida como Comisión Bravo, fue una comisión llamada durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet para estudiar potenciales cambios al sistema de pensiones. En septiembre de 2015, la comisión entregó su informe final sobre la situación del país en esta materia, junto con una serie de propuestas para reformar el sistema: 3 macropropuestas y 58 propuestas específicas (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).
  - A pesar de la gran cantidad de propuestas, buena parte de ellas no han sido consideradas dentro de los proyectos de ley propuestos por el gobierno. Por ejemplo, al analizar el último mensaje del presidente Piñera sobre la materia<sup>3</sup> (Boletín 12212-13) se encuentra que menos de un tercio de las propuestas realizadas por la comisión fueron recogidas (total o parcialmente), dejando fuera importantes puntos como la reducción del número de fondos y el aumento en la edad de jubilación.

---

<sup>3</sup> Investigación original en el contexto de este trabajo.

### **3.2. Participación en comisiones del Congreso**

Uno de los mecanismos más habituales de participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formación de políticas públicas es la concurrencia a las comisiones del Congreso, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Esta práctica se encuentra regulada en el reglamento de ambas instituciones, en el Artículo 213 para la Cámara y en el Artículo 38 en el Senado. Durante los últimos años se ha podido apreciar un paulatino aumento en el número de exposiciones en el Congreso realizadas por miembros de la sociedad civil, aumentando en un 20% en la Cámara y un 21% en el Senado entre los años 2013 y 2014 (PNUD, 2017). Sumado a lo anterior, los parlamentarios entrevistados para este trabajo recalcan que estos espacios son efectivos para moldear sus opiniones y manifestar sus posiciones respecto de los proyectos de ley.

A la hora de evaluar la eficacia de esta instancia en el proceso de formación de políticas públicas, es posible encontrar algunas evidencias sobre su importancia. Según datos entregados por Gamboa, Segovia & Avendaño (2016) en base a una muestra aleatoria de proyectos de ley aprobados por el Congreso, cerca de la mitad de estos experimenta modificaciones importantes en sus ideas matrices (51.5% de ellos) en el trámite legislativo. Adicionalmente, los autores reportan que si bien los gremios empresariales son el grupo de interés con la menor tasa de acuerdo con los proyectos de ley aprobados (con respecto a sus ideas matrices), son los únicos que aumentan su acuerdo cuando se compara el boletín original con el proyecto de ley aprobado, pasando de un 55.5% a un 59.2% de respaldo a sus ideas matrices (Gamboa, Segovia & Avendaño, 2016, p. 156).

### **3.3. Ley de Participación Ciudadana**

La ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011) reconoce como un derecho la participación ciudadana en la gestión pública. Entre otras materias, dicha ley modifica la ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases

Generales de la Administración del Estado, obligando a los servicios y órganos de la administración del Estado a:

- Establecer Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) de carácter consultivo, integrados por asociaciones sin fines de lucro pertinentes, y conformados siguiendo criterios de diversidad, representatividad y pluralidad (art. 74, ley 18.575).
- Realizar cuentas públicas participativas anuales (art. 72, ley 18.575).
- Señalar materias de interés ciudadano que requieran conocer la opinión de la ciudadanía, y realizar consultas pública en dichos temas (art. 73, ley 18.575).

Si bien esta ley abre un espacio de participación formal a la sociedad civil en el proceso de formación de políticas públicas y entrega la posibilidad de incidir en el debate durante las distintas etapas de su elaboración, la evidencia ha mostrado que su implementación ha sido lenta y con una escasa eficacia en la práctica (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). A continuación se recogerán diversos indicios sobre la eficacia de las tres instancias antes mencionadas.

Al observar la aplicación y eficacia de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) en el proceso de formación de políticas públicas se puede encontrar que a ocho años de la entrada en vigencia de la ley, un 80% de los ministerios y servicios de la Administración Central del Estado han constituido COSOC (Gobierno Abierto, 2019). Sin embargo, el éxito de la instancia ha sido fuertemente cuestionado. Durante el año 2016 el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil generó una serie de encuentros con organizaciones de la sociedad civil para recabar sus opiniones sobre su participación en estas instancias, concluyendo que en la mayor parte de los casos estas eran escasamente relevantes para la generación de políticas públicas, careciendo de constancia y tratando temas poco relevantes dentro de los servicios (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

Siguiendo una línea similar, las cuentas públicas participativas se han instalado como un mecanismo utilizado por los agentes gubernamentales para rendir cuentas de sus actos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Durante el año el gobierno de Michelle Bachelet, se elaboró una guía metodológica para ayudar a la realización de cuentas públicas participativas en la administración central. En la Guía Metodológica de Cuentas Públicas Participativas (2017) se detallan las cuatro etapas que deben tener las cuentas públicas para

En cuanto al cumplimiento mínimo de la ley en esta materia, se puede observar que todos los ministerios desarrollaron una cuenta pública el año 2018 y que para el año 2019, la mayoría de los ministerios la ha realizado o está en proceso de realizarla<sup>5</sup>. A pesar de que en la práctica existe una alta realización de dicha instancia, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil fue cauto para catalogar la eficacia de dicho mecanismo. Al igual que el resto de la institucionalidad existente, el informe considera que las cuentas públicas participativas son débiles y se constituyen como un espacio meramente formal pero con poca incidencia real en el devenir del organismo respectivo (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017).

Finalmente, las consultas públicas son un mecanismo utilizado por la administración pública a través del cual se somete a consideración de la ciudadanía distintos temas de interés público, con el fin de recoger diversos puntos de vista e incorporarlos al proceso de formación de políticas públicas (Consejo para la Transparencia, 2015). Observar la eficacia de esta instancia obliga a un diagnóstico difuso<sup>6</sup>. En primer lugar, 18 de los 24 ministerios existentes (75%) han utilizado este mecanismo en los últimos dos años, lo que sugiere un alto cumplimiento formal. Sin embargo, dos cuestiones hacen dudar de su eficacia real:

- Existe una alta varianza en su uso. Mientras algunos ministerios realizaron múltiples consultas en dicho período de dos años, como Energía (13), Salud (8) o Medio Ambiente (7); otros llevaron a cabo muy pocas, como Desarrollo Social (1) o Bienes Nacionales (1).
- Son utilizados de forma heterogénea, en algunos casos para temas específicos y técnicos mientras que en otros para temas más bien generales.

---

ser exitosas. La primera etapa consiste en la elaboración y difusión del documento de cuenta pública del organismo respectivo. Este documento debe ser redactado de forma amigable y sencilla con el fin de que pueda ser comprendido por toda la ciudadanía. La segunda etapa consiste en una sesión de consulta al COSOC respectivo con el fin de que este organismo emita una opinión sobre el contenido de la cuenta pública y se incorporen sus comentarios al documento final. La tercera etapa corresponde al diálogo y la presentación con la ciudadanía. Este espacio debe asegurar la asistencia de organizaciones y actores diversos, que tengan interés en el organismo respectivo. Por otro lado, debe generar el espacio para expresar dudas de lo expuesto o del documento de cuenta pública. Por último debe existir una respuesta de las dudas y aportes realizadas en la cuenta pública. Esto se puede hacer mediante un documento público posterior a la cuenta pública presencial.

<sup>5</sup> Elaboración propia en base a información disponible en el sitio web de los ministerios.

<sup>6</sup> Elaboración propia en base a información disponible en el sitio web de los ministerios.

- Por ejemplo, el Ministerio de Economía sometió a consulta el reglamento que modifica las especificaciones generales para el empleo de barras lisas de acero en obras de hormigón armado. Este es un tema de carácter marcadamente técnico y con un grupo acotado de actores interesados.
- El Ministerio de Educación, en cambio, sometió a consulta la Estrategia Nacional de Educación Pública, un tema mucho más general y con una diversidad de actores potencialmente interesados en participar.

### **3.4. Ley de Lobby**

La ley 20.730, más conocida como la Ley de Lobby (2014), regula las interacciones entre personeros públicos y lobbistas o gestores de intereses. La práctica del lobby es recurrente durante todo el proceso de formación de políticas públicas, incluyendo las etapas prelegislativa, legislativa y poslegislativa (Hot & Oyarce, 2014).

Los lobbistas entrevistados para este trabajo señalan que parte importante de su trabajo es construir relaciones tanto con legisladores como con miembros del Ejecutivo para incidir en materias que pueden afectar a sus clientes. Por una parte, las reuniones solicitadas por lobbistas con el ejecutivo tienden a abordar los temas que ocuparán la agenda en el futuro cercano, mientras que con aquellas agendadas con congresistas buscan aportar nueva información al debate. A partir de conversaciones con asesores parlamentarios actuales y del pasado, se desprende que quienes operan como lobbistas proveen información técnica relevante durante la etapa legislativa, aportando antecedentes a la hora de decidir aspectos de la legislación. Los asesores entrevistados para este documento coincidían en que es imposible instruirse de todos los temas en discusión en el congreso, por lo que la información proporcionada por los lobbistas resulta clave para informar a los legisladores.

No existen aproximaciones sistemáticas que busquen medir la eficacia de la Ley de Lobby como instancia de participación de la sociedad civil en el proceso de formación de políticas públicas. Los siguientes son algunos indicios al respecto:

- Las audiencias por Ley de Lobby con la administración central han aumentado en el tiempo, como puede apreciarse en el Gráfico 1<sup>7</sup>, en especial para el recién pasado 2018. Los primeros datos para 2019 sugieren que esta tendencia a la alza se mantendrá, cuando se comparan estos tres primeros meses con los de los años anteriores.
- Hay diferencias entre sujetos pasivos a propósito de su adopción de la ley. Para comienzos del 2017, Sahd & Valenzuela reportan que de 44.649 sujetos pasivos obligados a registrar sus audiencias, solo el 15% había registrado al menos una reunión (2017, p. 11). Esto sugiere que la adopción es dispar entre autoridades, con un cumplimiento parcial. A nivel ministerial, por ejemplo, Sahd & Valenzuela (2017, p. 11) recopilan que el promedio de audiencias por ministerio era de 98 en casi 30 meses de implementación de la ley, pero solo 8 ministerios registran 100 o más reuniones, con los otros 15 registrando menos.
- Parece existir un alto grado de mal uso del registro de audiencias de la Ley de Lobby. Para el segundo semestre del 2016, la Fundación Multitudes codificó que solo el 15.3% de las audiencias a nivel municipal se atenían a los propósitos de la ley: la mayoría de estas, por el contrario, estaban mal ingresadas en el registro o eran solicitudes particulares de beneficios sociales (Fundación Multitudes, 2017, pp. 15-16). No existe esta estadística para audiencias con el gobierno central.
- Existen problemas en el diseño de la Ley de Lobby, que parecen generar vacíos a propósito de su rango de acción (Jordán, 2017):
  - Las obligaciones están muy poco definidas para los sujetos activos (lobbistas o gestores de intereses). En conjunto con las bajas sanciones en caso de incumplir las reglas, esto podría explicar el mal uso que se da a las audiencias, discutido previamente.
  - La ley no contempla explícitamente la publicación de lobby realizado por medios electrónicos, como el e-mail.

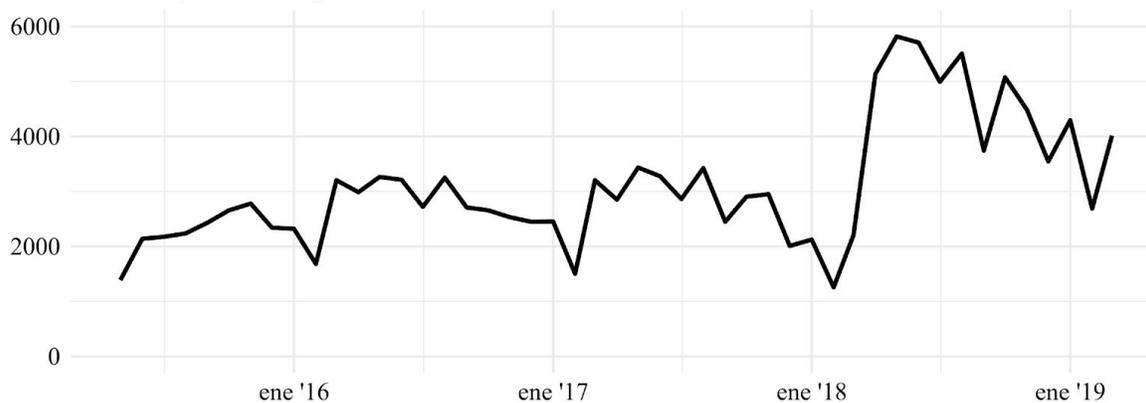
---

<sup>7</sup> Mayo de 2015 es el primer mes completo desde la incorporación de una serie de nuevos sujetos pasivos de la administración central del Estado: "Jefes/as de servicios, Directores/as Regionales de los servicios públicos, Intendentes/as, Gobernadores/as, Secretarios/as Regionales Ministeriales [y] Jefes/as de Gabinete" (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, s.f.).

- Excluye de la categoría de lobby, en su art. 6 num. 4, "toda información entregada a una autoridad, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una determinada decisión, dentro de su ámbito de competencia". Esto parece excluir del escrutinio público una actividad central de comunicación entre autoridades y grupos afectados por las políticas, a través de la cual se pueden gestionar intereses.
- Hay indicios de que la Ley de Lobby ha tenido un efecto "democratizante" en la gestión de intereses (Sahd & Valenzuela, 2017). La posibilidad de solicitar audiencias a través de una plataforma estandarizada ha fomentado la participación de actores sin el leverage necesario para recurrir a las instancias informales: a junio de 2016, más de 16,000 entidades distintas habían sido sujetos activos de la ley de lobby (Sahd & Valenzuela, 2017, p. 11). En base a su trabajo cualitativo, Sahd & Valenzuela (2017) sugieren que la ley puede ser el comienzo de un cambio cultural en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, profesionalizando la política y legitimando la gestión de intereses.

### **Gráfico 1.** Evolución mensual de las audiencias por Ley de Lobby

Entre mayo de 2015 y marzo de 2019



Solo se consideran audiencias en la administración central.  
Fuente: Elaboración propia en base a InfoLobby (2019).

#### **4. Los retos de la institucionalidad existente**

Al observar la regulación actual sobre la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de formación y evaluación de políticas públicas es posible apreciar cómo los cambios legales introducidos durante los últimos años han sido un avance en esta materia. La Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Lobby —discutidas anteriormente— han permitido transparentar y potenciar la presencia de la sociedad civil organizada en la gestión pública, siendo un aporte en la creación de mejores políticas (PNUD, 2017; Aranzaes, 2017). Sin embargo, al mirar los resultados de la participación de la sociedad civil a través de las instancias existentes es posible encontrar una serie de limitaciones para su buen funcionamiento.

En primer lugar, uno de los mayores desafíos que presenta la regulación actual es el alto grado de discrecionalidad que presentan las autoridades a la hora de seleccionar a las personas y/u organizaciones que forman parte de instancias de deliberación. La regulación actual no establece ningún mecanismo claro para la selección de las personas y/u organizaciones que son invitadas a participar de las instancias deliberativas, como, por ejemplo, en los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) establecidos por la ley 20.500. Lo anterior permite que sean las autoridades las que decidan a quiénes invitar a estas instancias, lo que puede llegar a limitar la pluralidad de puntos de vista en debate. En este sentido, es interesante tomar en consideración la experiencia de ministerios como el Ministerio de Medio Ambiente o Ministerio de Energía, en los cuales los COSOC son seleccionados por mecanismos independientes de las autoridades de turno (Ministerio de Medio Ambiente, 2018; Aranzaes, 2017).

En segundo lugar, otro de los desafíos que presenta la regulación actual es la gran diferencia entre los niveles de adopción de instituciones que permiten la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formación y evaluación de políticas públicas. Si bien algunos ministerios y municipalidades han adoptado mecanismos de participación de la sociedad civil organizada en distintos niveles de su gestión, lo cierto es que esta situación está lejos de ser la mayoritaria. Frente a esto, es interesante ver cómo los ministerios que

han avanzado más en esta materia son aquellos que cuentan con oficinas o direcciones dentro de su estructura encargadas específicamente de esta materia, como es el caso del Ministerio de Medio Ambiente (Ministerio de Medio Ambiente, 2019).

En tercer lugar, uno de los problemas más sentidos por las organizaciones de la sociedad civil que han sido parte de instancias de deliberación llamadas por organismos estatales es la falta de un impacto real en la formulación y evaluación de políticas públicas. Si bien leyes como la Ley de Participación Ciudadana o la Ley de Lobby han mejorado las vías de acceso para este tipo de organizaciones, fomentando la transparencia y abriendo el diálogo, sus resultados no han sido lo que muchas de ellas esperaban. Según el informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), los mecanismos de participación en la gestión pública han tenido una escasa incidencia y eficacia en la formación y evaluación de políticas públicas, a lo que se suma que en muchas ocasiones los temas tratados en dichas instancias no hayan constituido materias realmente relevantes para los servicios en cuestión. En este sentido, uno de los mayores problemas que presenta la institucionalidad actual es la falta por parte de las autoridades de tener que responder en alguna medida a las observaciones o requerimientos planteados por los integrantes de las instancias deliberativas.

En base a este análisis es que se pueden delinear cambios institucionales que promuevan la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formación de políticas públicas. Estos cambios deberían incluir:

- Mejoras en los mecanismos de selección de las personas y organizaciones que componen las instancias deliberativas, limitando las arbitrariedades de las autoridades en sus nombramientos.
- La correcta aplicación de los marcos normativos vigentes en todas las instancias que la ley establece como espacios de participación de la sociedad civil.
- La generación de mecanismos de respuesta efectivos por parte de las autoridades a las observaciones y/o requerimientos de los miembros de las instancias deliberativas.

## 5. Buenas prácticas: ¿Qué nos enseña la experiencia internacional?

Esta sección analiza la experiencia internacional sobre la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas, con un especial foco en la cooperación público-privada. Primero, se expone el desempeño de los países en esta materia, a través del índice de participación de *stakeholders* elaborado por la OECD (2015; 2018). Segundo, se presentan los principales avances y retrocesos, el desempeño de Chile en este índice y los principales obstáculos para una participación efectiva. Tercero, se presentan las buenas prácticas de la experiencia internacional. Al abordar cada país se describe un contexto general de la participación de la sociedad civil organizada, un mecanismo de participación exitoso en el caso descrito, y su eficacia. Finalmente, se presentan los elementos clave y conclusiones de la experiencia internacional.

### 5.1. Contexto internacional: desempeño de los mecanismos de participación en OECD

A partir de la experiencia internacional, la OECD plantea la importancia de la participación de *stakeholders* en el proceso de formación de políticas públicas como un pilar de la buena política regulatoria<sup>8</sup> (OECD, 2015; 2018). Esta idea se basa en los siguientes argumentos (OECD, 2015, p. 70):

- El involucramiento de las partes interesadas permite a los gobiernos recolectar mejor evidencia para la toma de decisiones. En ese sentido, mejora la calidad del proceso de formulación de políticas públicas, debido a la obtención de diversos *inputs* y opiniones de aquellos afectados por las decisiones del gobierno.
- Estimula el sentimiento de pertenencia, lo que fomenta un mayor cumplimiento de las regulaciones.
- Aumenta la democratización en la toma de decisiones, permitiendo aumentar la confianza en el gobierno y en la política por parte de la comunidad.

---

<sup>8</sup> Política regulatoria: El conjunto de reglas, procedimientos e instituciones introducido por el gobierno con el propósito expreso de desarrollar, administrar y revisar la regulación (OECD, 2018, p. 250).

Si bien la OECD reconoce que la evaluación de impacto de la participación de *stakeholders* en la toma de decisiones sobre regulación está llena de incertidumbre (OECD, 2015), el Índice de Participación de *Stakeholders* es un buen reflejo del desempeño de los mecanismos de participación en la formulación de políticas públicas a nivel internacional. Con este instrumento de medición estandarizado a nivel OECD es posible comparar los países bajo una misma medida.

La participación de los *stakeholders* en la formulación de políticas públicas es uno de los tres indicadores que componen el Índice de Política Regulatoria y Gobernanza (iREG) que propone la OECD (OECD, 2018)<sup>9</sup>, estando compuesto por cuatro dimensiones:

---

**Tabla 1. Dimensiones del indicador de participación de *stakeholders***

---

- Adopción sistemática: registra los requisitos formales y la frecuencia con la cual estos requisitos se llevan a cabo en la práctica.
- Metodología: presenta información sobre la metodología utilizada [en el área]. Por ejemplo, [...] con qué frecuencia se utilizan diferentes formas de consulta.
- Supervisión (*oversight*) y el control de calidad: registran el papel de los organismos de supervisión y las evaluaciones disponibles públicamente.
- Transparencia: registra información que se relaciona con los principios de gobierno abierto. Por ejemplo, si las decisiones del gobierno se ponen a disposición del público.

---

Fuente: Traducción textual de OECD (2018, p. 44)

A partir de los resultados obtenidos en el Índice de Participación de *Stakeholders* para 2018 y 2015, se tienen las siguientes conclusiones:

- Los países han mejorado su desempeño en mayor medida con respecto a las leyes primarias, que con las reglamentación de leyes (OECD, 2018). Esto se puede ver a partir del Gráfico 2, en que las leyes primarias tuvieron un avance en la participación

---

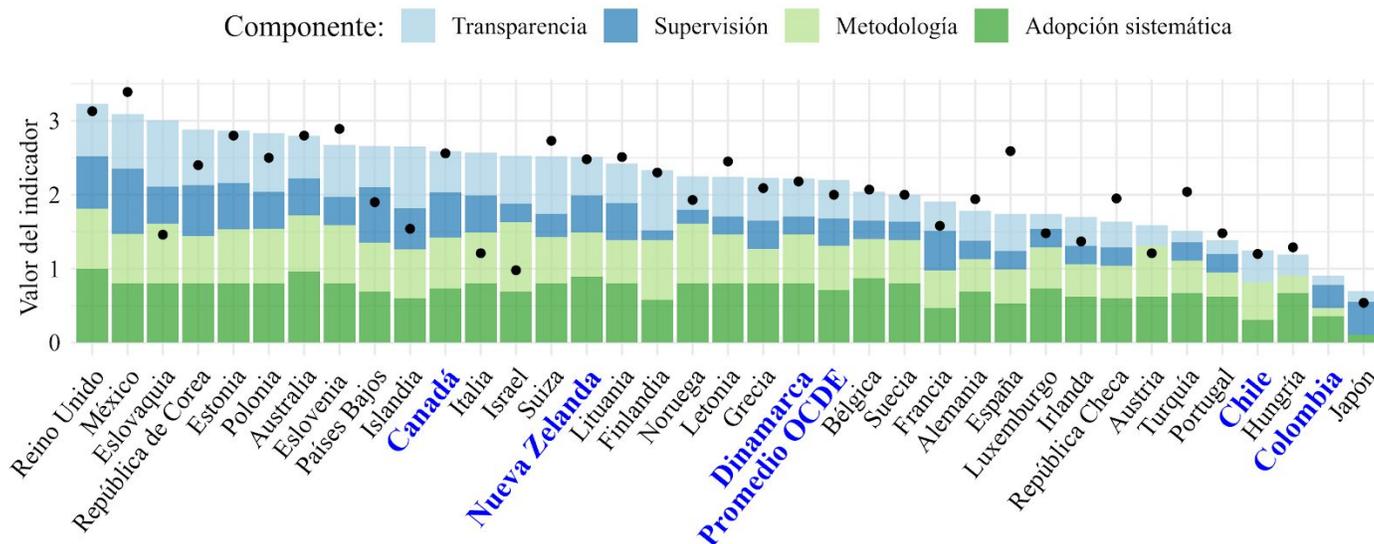
<sup>9</sup> Indicadores de política regulatoria y gobernanza (iREG): (1) Participación de *stakeholders*, (2) Evaluación de impacto regulatorio (RIA) y (3) Evaluación ex post.

para 2018 con respecto a su valor obtenido en 2015. Por su parte, en el Gráfico 3 sobre reglamentación de leyes es posible observar que el valor agregado se mantiene en la mayoría de los casos con respecto a su medición anterior en 2015.

- Existen avances en la transparencia del proceso —acceso público a la información sobre las consultas planificadas, a los comentarios recibidos, y a las respuestas a los comentarios—, lo cual explica la mayor parte de este cambio (OECD, 2018).
- A su vez, los países siguen obteniendo los mejores puntajes en adopción sistemática y los más bajos en supervisión y control de calidad, lo cual se puede observar en los Gráficos 2 y 3. En este sentido, los países tienen los requisitos formales para la participación de los interesados, pero carecen de la estructura institucional para garantizar su buen funcionamiento en la práctica (OECD, 2018).

### Gráfico 2. Involucramiento de stakeholders en el desarrollo de leyes primarias

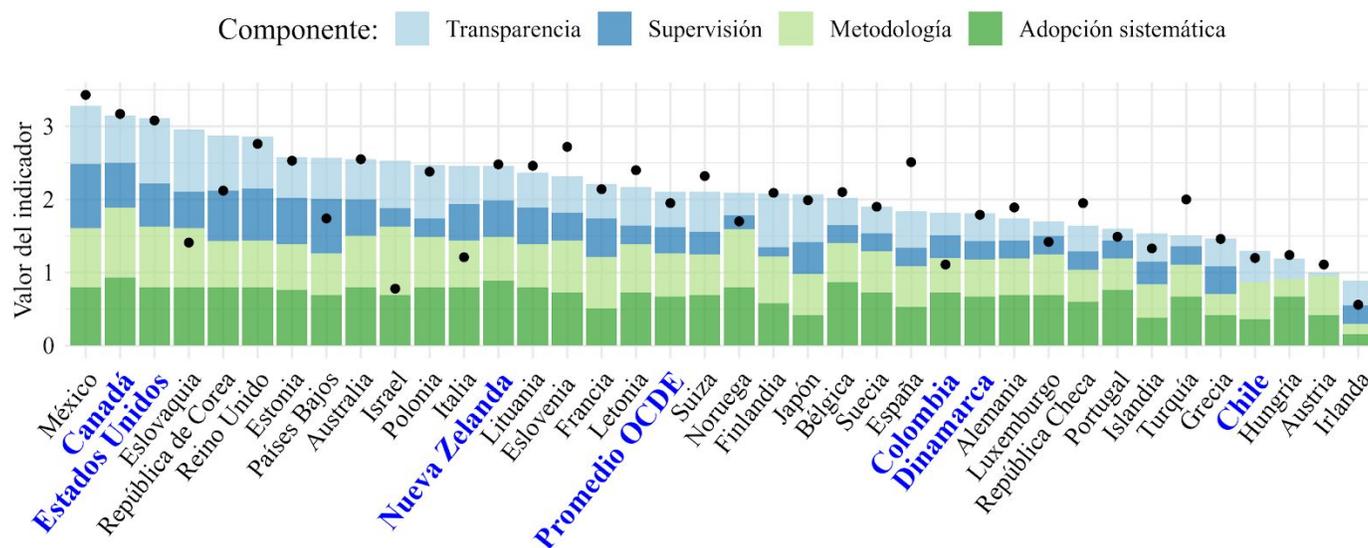
Países de la OCDE y Colombia, año 2017



Los puntos indican el valor agregado el 2015.  
Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2015; 2018).

### Gráfico 3. Involucramiento de stakeholders en el desarrollo de reglamentos

Países de la OCDE y Colombia, año 2017



Los puntos indican el valor agregado el 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2015; 2018).

La baja posición de Chile en ambos gráficos no resulta sorprendente, pues como se se vio en las secciones anteriores y como explica la OECD, la participación de *stakeholders* es informal en gran medida o solo en ciertas áreas específicas de regulación se requiere de una consulta pública (OECD, 2015, p. 73). Sumado a lo anterior, Chile no reportó ningún tipo de agencia encargada de la supervisión de la política regulatoria, por ende obtuvo cero puntaje en el dimensión de *oversight* (OECD, 2018, p. 81). Estos factores sitúan a Chile a dentro del grupo de países con menor desempeño en cuanto a la participación de *stakeholders* en el proceso de formulación de políticas públicas.

Para cerrar, a partir de estos estudios la OECD considera que los principales obstáculos encontrados para una participación efectiva de los *stakeholders* son los siguientes (OECD, 2015, pp. 86-88):

- Cultura institucional: una parte importante de la burocracia aún no ve el valor agregado de la participación de *stakeholders*, percibiéndola en cambio como una carga adicional para ellos durante el proceso de formación de políticas públicas.

- Costos en tiempo, atención y habilidades cognitivas, tanto en las veredas de los ciudadanos, los empresarios y la sociedad civil.
- Otras limitantes: falta de conciencia, baja alfabetización participativa, sobrecarga de información, captura de la consulta y mala experiencia debido a historial pasado.

## 5.2. Experiencias exitosas por cada país de estudio

Para analizar la experiencia internacional, se consideran los siguientes países para su estudio: Canadá, Colombia, Dinamarca, Estados Unidos, y Nueva Zelanda<sup>10</sup>. En cada caso se presenta un contexto institucional general, y los principales mecanismos de participación, junto con una experiencia exitosa<sup>11</sup>, además de comentarios breves sobre eficacia y las principales lecciones del caso.

### 5.2.1. Canadá

**Contexto general:** Dentro de la institucionalidad canadiense, la sociedad civil organizada puede participar en consultas públicas, en audiencias en el congreso y en otras instancias especialmente diseñadas para recibir las opiniones de distintos grupos (OECD, 2015; 2018).

**Consultas públicas:** En 2007 el gobierno canadiense publicó “*A Guide for Effective Regulatory Consultation*”, el cual funciona como lineamientos para el proceso de consultas públicas para toda elaboración de reglamentos (Treasury Board of Canada, 2007). En este proceso se conforman mesas de trabajo integradas tanto por *stakeholders* con conocimiento local (que se vean directamente afectados por la regulación) como por expertos y académicos a nivel general. El *Treasury Board* es el organismo responsable de regular el

---

<sup>10</sup> En un comienzo, los países seleccionados fueron Estados Unidos, Nueva Zelanda, Alemania, Dinamarca y Japón. A lo largo de la consultoría dos de estos países fueron descartados para este informe final por proveer poca información valiosa para el contexto nacional, tanto por sus altos niveles de discrecionalidad como por las diferencias en los sistemas de grupos de interés. El caso de Colombia fue incorporado a pedido de la contraparte (en búsqueda de una aplicación latinoamericana), mientras que el de Canadá se añadió debido a su desempeño en la reglamentación de leyes.

<sup>11</sup> Si bien en cada caso se describe un mecanismo de participación específico, que varían en dentro de las etapas de formulación de políticas públicas, esto no significa que sea la única instancia. Dentro del contexto general se mencionan los principales mecanismos de participación.

proceso de formación de los reglamentos, que se caracterizan por su transparencia y detalle (OECD, 2015; 2018). Los siguientes son algunos elementos positivos a destacar:

- **Estructura de las consultas:** Se plantean objetivos y plazos realistas, y se discuten las herramientas de discusión, además de la selección de los participantes (Treasury Board of Canada, 2007). En general los actores involucrados son *stakeholders* con conocimientos técnicos o conocimiento de la realidad local del problema (Treasury Board of Canada, 2007). Se realiza un proceso de retroalimentación y seguimiento a las distintas propuestas (Treasury Board of Canada, 2007).
- **Cultura de la participación:** la relación entre *stakeholders* y el gobierno se hace de manera profesional y constructiva, mediante la práctica constante de consultas públicas (OECD: 2016d; Treasury Board, 2007).
- **Control:** todos los reglamentos deben pasar por consulta pública y los encargados del proceso deben indicar la forma en la cual los comentarios del público han sido analizados<sup>12</sup> (OECD, 2015, p. 148). A su vez, todos los reglamentos están sujetos a evaluaciones de impacto a través del *Treasury Board Policy* (OECD, 2015, p. 148).

**Eficacia:** Si bien no existe una medida de eficacia en el sentido en que indique cuanto pudieron influir y de qué manera los grupos de interés organizados en el proceso de formación de políticas públicas, los actores involucrados en el proceso tienen una buena opinión de este y sienten que sus opiniones son tomadas en cuenta en la regulación final (Wyman et al., 2000). Una evaluación de impacto detallada es obligatoria para todas las regulaciones y son hechas públicas en un registro centralizado (OECD, 2015, p. 148). A la vez, se realizan consultas abiertas por internet recibiendo comentarios de distintos actores sociales (Treasury Board, 2017). El *Treasury Board* publica anualmente un reporte donde indica si se han reducido las trabas burocráticas al implementar las reformas regulatorias aprobadas por el gobierno (OECD, 2015, p. 148).

**Lecciones:** Muchos años de implementación estimulan una cultura de la participación, que facilita el proceso de formación de políticas públicas; Diversidad en los actores sociales y

---

<sup>12</sup> Salvo que en la regulación esté explícito que esto no deba realizarse.

grupos de interés que participan en la formación de reglamentos; Obligatoriedad de la discusión de reglamentos en mesas de trabajo.

### 5.2.2. Colombia

**Contexto general:** Colombia suele ser destacado como un caso exitoso, en el contexto latinoamericano, de cooperación público-privada en el proceso de formación de políticas públicas (Schneider, 2015, cap. 3). A partir de mediados de los 2000, este ámbito de la política colombiana se ha caracterizado por un foco especial en la competitividad (Meléndez & Perry, 2009).

**Consejo Privado de la Competitividad:** En el panorama descrito anteriormente, la literatura destaca positivamente la creación de un Consejo Privado de la Competitividad (CPC) en 2006 de parte de la industria. Este "ha sido una de las instancias más activas y efectivas para la colaboración a nivel nacional del mundo empresarial y el gobierno" (Schneider, 2015, p. 35). Está financiado por empresas privadas y apoyado por universidades, gremios y consultoras<sup>13</sup>. Funciona como un centro de estudios, pero con dedicación especial en apoyar al proceso de formación de políticas públicas colombianas en materias de competitividad y desarrollo (Eslava, Meléndez & Perry, 2014). Las siguientes son algunas de sus características más relevantes:

- Es un ente que se destaca por su carácter técnico: posee un equipo de investigadores en las áreas de economía, jurisprudencia y políticas públicas (Eslava, Meléndez & Perry, 2014).
- Participación a lo largo del proceso de formulación de políticas públicas desde su formulación hasta la evaluación, en diversas materias que tocan a la competitividad y la productividad en general (Eslava, Meléndez & Perry, 2014).
- En los últimos años el CPC ha actuado como una "institución paraguas" para la cooperación público-privada en el proceso de formación de políticas públicas colombiano (Eslava, Meléndez & Perry, 2014; Banco Interamericano de Desarrollo,

---

<sup>13</sup> <https://compite.com.co/el-cpc/>

2012), aunando los intereses del mundo privado en general para múltiples discusiones.

**Eficacia:** Pese a que no existe una revisión sistemática de la eficacia del CPC como agente en el proceso de formación de políticas públicas colombiano, sí existe evidencia cualitativa de que este es un interlocutor válido para el Ejecutivo, aun cuando su creación y gestión sean exclusivamente privadas (Eslava, Meléndez & Perry, 2014; Schneider, 2013, 2015). Esta legitimación se debe a dos factores:

- Su carácter autónomo, que lo lleva a defender propuestas de carácter general y de largo plazo, evitando la defensas de intereses particulares y el *rent-seeking* (Eslava, Meléndez & Perry, 2014; Schneider, 2013).
- Sus redes formales e informales con el gobierno a nivel de personas, permitiendo una distribución eficiente de información y la proliferación de reputación (Schneider, 2013, 2015).

**Lecciones:** Institución del mundo privado que apoya al proceso de formación de políticas públicas; Autonomía y carácter técnico; "Institución paraguas" para la cooperación público-privada en algunas materias; Legitimación desde el Ejecutivo.

### 5.2.3. Dinamarca

**Contexto general:** En el caso danés existen diversas instancias para participar del proceso formulación de políticas públicas. Entre ellas están las consultas públicas ministeriales de proyectos de ley antes de ser enviados al congreso, la participación en audiencias públicas y las comisiones del parlamento danés (Binderkrantz, Christiansen & Perderson, 2014). A su vez, existe una instancia público privada conocida como el Foro Económico para una Mejor Regulación (Virksomhedsforum for enklere regler, 2019).

**Foro Económico para una Mejor Regulación:** Se crea en 2012 con el objetivo de identificar las áreas donde las compañías experimentan reglas innecesarias que imponen costos, generando propuestas concretas para simplificar el proceso (Virksomhedsforum for enklere regler, 2019). Funciona como un cuerpo asesor independiente del gobierno y está

compuesto por miembros de organizaciones empresariales, representantes de sindicatos, expertos en simplificación regulatoria y representantes del Ministerio de Negocios e Industria, que son los encargados de organizar la estructura y el funcionamiento del foro (Virksomhedsforum for enklere regler, 2019). Algunas de sus características más destacables son las siguientes:

- **Principio *follow or explain***<sup>14</sup>: El funcionamiento de las propuestas se basa en este principio, y quiere decir que el gobierno está obligado a implementar las iniciativas propuestas o explicar por qué las iniciativas no se implementarán (Virksomhedsforum for enklere regler, 2019).
- **Representatividad**: El principio *follow or explain* y la apertura del foro, en conjunto al *input* directo del sector privado, son las fortalezas clave que aseguran que las propuestas representen las necesidades del sector empresarial (OECD, 2016a).

**Eficacia**: De acuerdo al barómetro disponible en la web del foro (Virksomhedsforum for enklere regler, 2019), hasta la fecha se han realizado 803 propuestas, de las cuales 295 han sido implementadas, 305 han sido parcialmente implementadas, 73 están siendo tratadas y 130 no han sido implementadas. En síntesis, un 74,7% de las propuestas han sido implementadas completa o parcialmente. De acuerdo a la European Commission (2018), Dinamarca ha tenido un progreso significativo para mejorar las condiciones de las pequeñas y medianas empresas, lo cual se debe al trabajo realizado por el foro.

**Lecciones**: Principio *follow or explain*, que aumenta los niveles de *responsiveness*<sup>15</sup> de parte del gobierno (está obligado a fundamentar la decisión tomada específicamente); Representatividad y diversidad de grupos de la sociedad civil ante el gobierno para la

---

<sup>14</sup> También se le conoce como *comply or explain*, el cual es una aproximación regulatoria usada en el mundo anglo-sajón en la gobernanza corporativa (Sarkar, 2016).

<sup>15</sup> Si bien el concepto *responsiveness* se utiliza desde el gobierno hacia los ciudadanos en general (Linde & Peters, 2018), acá se aplica desde el gobierno a los grupos de interés participantes de las instancias de formulación de políticas públicas. A grandes rasgos, *responsiveness* hace referencia a la coincidencia entre lo que los ciudadanos quieren (en este caso, *stakeholders*) y lo que reciben desde los partidos políticos y líderes en términos de políticas públicas y resultados políticos (Linde & Peters, 2018).

formulación de políticas; seguimiento y simplificación de las propuestas que pueden ser revisadas por parte de la ciudadanía a través de su página web.

#### 5.2.4. Estados Unidos

**Contexto general:** El principal actor institucional de formulación de políticas públicas en Estados Unidos es el Congreso. En este sentido, las audiencias públicas y la participación en los comités y subcomités dentro del Congreso son uno de los principales mecanismos de participación. También existe el proceso de *public notice and comment* para la reglamentación de leyes por parte de las agencias reguladoras independientes. En cuanto a los otros mecanismos, existe la revisión judicial por los tribunales, el lobby, etc. (Werner & Wilson, 2010).

***Public notice and comment* en la reglamentación de leyes:** Son consultas públicas llevadas a cabo por las agencias federales independientes a la hora de reglamentar una ley aprobada por el Congreso norteamericano. Primero se notifica públicamente que se ha abierto un proceso de consulta, para luego recibir los comentarios y sugerencias de las diferentes partes interesadas sobre la propuesta durante 3 a 4 semanas aproximadamente. Una vez que la consulta se cierra, la agencia federal evalúa los comentarios y publica la nueva reglamentación junto con una respuesta a cómo los comentarios fueron incorporados.

- **Base legal:** El Acta de Procedimiento Administrativo de 1946 regula el proceso de *rule-making* y exige a las agencias que realicen *public notice and comment* cuando proponen nueva regulación o revisión de la existente. En 2002, una nueva ley creó la página centralizada donde se envían los comentarios de cada consulta pública realizada por las agencias federales.
- **Revisión judicial:** El dictamen final de la agencia está sujeto a revisión judicial, a diferencia de otros países como Dinamarca, para asegurar que cumple con los requisitos legales, incluyendo aquellos que refieren al *public notice and comment* (OECD, 2018, pág. 240). Esto genera incentivos a que las consultas públicas se realicen correctamente, ya que los participantes pueden apelar a la revisión judicial y

anular el dictamen bajo el argumento de que no se realizó el debido proceso (Werner & Wilson, 2010).

**Eficacia:** De acuerdo con un estudio realizado por West (2004) en el que analiza 42 propuestas de reglamentación de leyes, concluye que las agencias federales están dispuestas a cambiar sus propuestas, al menos en alguna medida. De las 42 propuestas de reglamentación, 28 tuvieron conflictos importantes (West, 2004, p. 71). De estos últimos, 16 (57% aproximadamente) fueron enmendados de manera significativa (pero no fundamental) (West, 2004, p. 71). De acuerdo con la OECD (2016c), en general, se realizan cambios a las regulaciones propuestas en respuesta a los comentarios públicos que son recibidos. Por ejemplo, la EPA cambia casi todas sus propuestas en el proceso de reglamentación de leyes antes del dictamen final (OECD, 2016c).

**Lecciones:** Existe transparencia en el proceso de consultas públicas para la reglamentación de leyes y está abierto a cualquier grupo de la sociedad civil que quiera participar. Al mismo tiempo, una de las principales lecciones a rescatar es la presencia de supervisión del proceso de consultas públicas por parte de los tribunales norteamericanos.

### 5.2.5. Nueva Zelanda

**Contexto general:** Existen mecanismos de participación como las consultas públicas que se dan en las distintas comisiones que existen en el parlamento. Este es el lugar de influencia más importante que ocupan grupos de interés en el proceso de formación de políticas públicas (OECD, 2018). También existe la posibilidad, a través de los ministerios y servicios públicos, de enviar comentarios a través de internet sobre algún nuevo cambio en una reglamentación. Por último, existe la posibilidad de crear un *Green Paper* dónde el gobierno pone el tema y ve como distintos paneles de expertos y *stakeholders* deliberan para la creación de un anteproyecto de ley (OECD, 2016b).

***The Green Paper for Vulnerable Children:*** Fue un mecanismo de participación prelegislativo aplicado en 2011 desde el Ministerio de Desarrollo Social (Cribb et al., 2011) para la creación de una política sobre infancia vulnerable. La formación de *Green Papers* en Nueva Zelanda —un borrador de propuesta— sirvió como insumo para la creación

posterior de un *White Paper* —proyecto de ley redactado—, el cual fue ingresado al parlamento y discutido para su aprobación como ley (OECD, 2016b). En general, los temas de discusión de los *Green Papers* son muy acotados, teniendo como eje temas de alta relevancia pública. Las siguientes son algunas de sus características centrales:

- **Organización del trabajo:** El gobierno emite un *Green Paper* delineando las ideas más importantes y sobre qué debería tratar una nueva legislación referida a un tema en específico (OECD, 2016b). En conjunto con el lanzamiento del *Green Paper* se conformaron dos mesas de trabajo, una de expertos en la temática y otra de *stakeholders* con interés en el área, que consensuan y sistematizaron la información de los *Green Papers* (OECD, 2016b). Al mismo tiempo, se invitó a la sociedad civil a enviar propuestas e inquietudes mediante comentarios online y presenciales a través de asambleas públicas, que fueron analizados, sistematizados y contestados<sup>16</sup> para luego ayudar en la creación de distintos proyectos de ley (*White Paper*) que terminarían aprobándose (OECD, 2016b). La implementación del modelo tuvo una duración aproximada de un año y contó con la participación activa de grupos de interés diversos y de ciudadanos, lo que dotó de amplia legitimidad a las propuestas realizadas, permitiendo un amplio consenso en el proyecto que finalmente nació del trabajo conjunto (Cribb et al., 2011; OECD, 2016b).
- **Producto final:** Con los insumos sacados de la primera etapa, se elabora un *White Paper* que contiene los puntos de convergencia entre ambos paneles y las consultas públicas, el cual se presenta como proyecto de ley al parlamento.
- **Cultura institucional:** Si bien no hay un requerimiento legal para la realización de estas instancias y las consultas públicas, el gobierno las realiza debido a que es una política que ha funcionado y sirve como control de calidad (OECD, 2015).

**Eficacia:** El proceso de formación de este green paper resultó ser eficaz, ya que a partir de las propuestas de consenso del *White Paper* final se aprobaron dos leyes, en 2012 y 2014

---

<sup>16</sup> Se recibieron 10.000 comentarios en este proceso (OECD, 2016b).

(OECD, 2016b). De acuerdo a los participantes, su eficacia se debe a la cantidad y diversidad de actores involucrados en el proceso (Cribb et al., 2011).

**Lecciones:** Diversidad en la formación de los paneles tanto de expertos como de *stakeholders* y actores sociales involucrados; Elaboración de un anteproyecto de ley en vez de un informe académico; Foco en un tema donde se necesite amplio consenso político y social.

### 5.3. Elementos clave y conclusiones de la experiencia internacional

De acuerdo con la experiencia internacional, existe una gran variación en los mecanismos de participación en la formulación de políticas públicas y su desempeño. Entre los elementos principales, es posible concluir:

- **Los mecanismos de supervisión de la participación son esenciales:** Si bien los países tienen los requisitos formales para garantizar la participación de los *stakeholders*, carecen de una estructura institucional para garantizar que funcione bien en la práctica (OECD, 2018). Tanto Chile como otros países no reportaron una agencia a cargo de la supervisión de la política regulatoria, lo cual afectaba su ponderación en ranking. Como se presentó anteriormente, Estados Unidos posee mecanismos de supervisión de la participación que han sido desarrollados a lo largo del tiempo. En este caso, los tribunales se han encargado del *oversight* lo cual lo posiciona entre los países con mejor desempeño del ranking.
- **Importancia de la cultura institucional:** Para asegurar que la participación de la sociedad civil se convierta en una realidad, se requiere un cambio cultural en la mentalidad tanto de la burocracia como la de los *stakeholders* (OECD, 2015, p. 71). Procesos como el de Canadá, analizado antes, apuntan a que estas culturas institucionales pueden ser modificadas, en el largo plazo, con cambios institucionales.
- **Mecanismos que aumentan la responsiveness:** El principio de *follow or explain* de Dinamarca, o las respuestas obligatorias a los comentarios de las consultas públicas

en Estados Unidos y Canadá obligan a las autoridades a fundamentar sus decisiones con respecto a los comentarios e iniciativas de la sociedad civil.

- **Debida planificación de las instancias de participación:** Así como los planes de consultas públicas están debidamente estructurados y en general se realizan cambios en respuestas a los comentarios públicos, tanto en Canadá como en Estados Unidos, los mecanismos de participación requieren una buena planificación de acuerdo al objetivo que se busca lograr (OECD, 2018).
- **Amplitud en la conformación de mesas:** Tanto en Canadá como en Dinamarca y Nueva Zelanda, existe una variedad de actores involucrados en la formulación de políticas públicas, los expertos, los gremios empresariales, ONGs, sindicatos, y cualquier otro *stakeholder* relevante para la discusión de una temática puntual.

## 6. Líneas de reforma

Como se pudo apreciar en las secciones anteriores, el caso chileno presenta una serie de problemáticas que han limitado el rol jugado por las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas (PNUD, 2017; Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). Sin embargo, esas mismas problemáticas son una ventana de oportunidad para introducir cambios que mejoren la participación de la sociedad civil en estas áreas. En este sentido, cualquier modificación que se genere al *status quo* actual debe tener en cuenta una serie de recomendaciones para una mejor y más simple reforma:

- Para facilitar los cambios al *status quo*, las reformas deben tomar en cuenta a la gran diversidad de actores que componen la sociedad civil, permitiendo una mejor calidad epistémica de los debates sostenidos y un aumento en su viabilidad política.
- Cualquier modificación al *statu quo* debe tener presente la forma actual de la institucionalidad chilena, así como el funcionamiento de cada instancia en las diferentes etapas del proceso legislativo.

- Los cambios introducidos a la institucionalidad nacional podrán nutrirse de la experiencia internacional, adaptando cada instancia a los requerimientos propios de Chile.

Con lo anterior en mente, esta sección presentará tres propuestas para mejorar los niveles y calidad de la participación de grupos de la sociedad civil en la propuesta, elaboración y reglamentación de políticas públicas:

- (6.1) Reforma a los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC).
- (6.2) Reforma a las Comisiones Asesoras Presidenciales.
- (6.3) Creación de un interlocutor autónomo desde el mundo privado.

### **6.1. Reforma a los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)**

A la hora de analizar las vías de acceso existentes en la institucionalidad vigente para lograr una participación efectiva por parte de la sociedad civil organizada, los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) son una de las instancias con mayor potencial. Las recomendaciones aquí presentadas apuntan a la unificación de criterios entre los distintos COSOC a nivel ministerial, a la vez que buscan mejorar el diálogo al que dan lugar. Con ello se espera que los COSOC se consoliden como un espacio deliberativo para los distintos sectores interesados en las materias relativas a cada ministerio.

Para partir, es necesario explicar los distintos motivos que convierten a los COSOC en una buena instancia para reformar. En primer lugar, si bien el formato que toman los COSOC en la estructura actual es heterogéneo y con cualidades dispares, la modificación de esta instancia no requiere mayores cambios legales, por lo que sería fácilmente realizable por el Ejecutivo. En segundo lugar, los COSOC tienen la potencialidad de discutir proyectos de ley durante todo el proceso de formación de políticas públicas, por lo que sus miembros podrán aportar sus ideas tanto en la etapa de generación de los proyectos de ley por parte del ejecutivo como en la reglamentación de estos.

En tercer lugar, la composición de los COSOC es propicia para que se pueda producir una deliberación efectiva: la literatura académica sugiere que grupos pequeños (Steiner, 2012, p. 215) y diversos (Mercier & Landermore, 2012) reúnen las condiciones para llevar a cabo deliberaciones de calidad. Finalmente, uno de los puntos más importantes para avanzar en cambios en los COSOC es la ventana de oportunidad actualmente existente. En el marco del Cuarto Plan de Acción 2018-2020 de Gobierno Abierto, la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno se ha comprometido a generar un nuevo Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, el cual contiene dentro de sus objetivos la reforma a los COSOC (Gobierno Abierto, 2019).

En cuanto a los cambios deseables para mejorar el trabajo realizado dentro de los COSOC, un punto esencial es la necesidad de avanzar hacia la unificación de los criterios que rigen la composición y funcionamiento de los mismo. En este sentido, el trabajo en curso por la División de Organizaciones Sociales debería incluir la creación de un reglamento común para todos los ministerios, que contenga los lineamientos mínimos para un buen funcionamiento —esto sin perjuicio de dejar espacio abierto para que sean adaptables por cada ministerio según sus propias necesidades.

A modo de recomendación, se presentan cuatro cambios que serían deseables de abordar en la elaboración de dicho reglamento: la elección democrática de sus miembros, la instauración del principio de *follow or explain*, la deliberación guiada durante las reuniones y el establecimiento de sanciones.

#### **6.1.1. Elección democrática de los miembros que componen el COSOC**

Tal como se pudo ver en la sección 4, uno de los puntos de mayor crítica al funcionamiento que presentan los COSOC es el alto poder discrecional con el que cuentan las autoridades en algunos ministerios a la hora de nombrar a quienes componen estas instancias (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). Frente a ello se propone limitar el poder de las autoridades, dejándolas fuera del proceso electoral y dotando a la sociedad civil organizada de la posibilidad de elegir a quienes los representarán en esta instancia.

- *Criterios de elegibilidad.* Este proceso debería llevarse a cabo respetando las directrices que la ley 20.500 establece para la conformación de los COSOC: diversidad, representatividad y pluralidad (art. 74 ley 18.757). En esta línea, se propone una conformación de 10 miembros electos distribuidos de la siguiente manera:
  - Dos representantes del mundo científico/académico con conocimiento técnico en el área de interés del ministerio
  - Dos representantes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que tengan por objeto el área de interés de cada ministerio
  - Dos representantes de centros académicos independientes que estudien o se ocupen de materias relativas al área de trabajo del ministerio
  - Dos representantes de organizaciones sin fines de lucro del mundo privado, directamente afectados por las materias tratadas en el ministerio
  - Dos representantes de organizaciones sin fines de lucro que defiendan los intereses de las partes principalmente afectadas por las materias discutidas en cada ministerio
- *Mecanismo de elección.* Se propone que este mecanismo de elección funcione asignando a cada organización de la sociedad civil interesada y con un trabajo demostrable en el área a una de las categorías mencionadas anteriormente. Llegado el periodo de elecciones, cada organización podría contar con uno o más votos, pudiendo votar por las organizaciones que mejor representen sus intereses<sup>17</sup>.
- *Participación del Gobierno.* Sumado a los miembros electos democráticamente por parte de la sociedad civil organizada, el COSOC deberá contar también con la participación del ministro de cada cartera y un delegado designado por el ministro de entre los miembros de su gabinete.
- *Cargo de Secretario/a Ejecutivo/a.* Finalmente, se sugiere que en aquellos ministerios que cuenten con Oficina de Participación Ciudadana, el jefe de esta división actúe como

---

<sup>17</sup> A modo de ejemplo se puede considerar el actual funcionamiento del COSOC de CONICYT, donde cada organización que previamente a la elección ha mostrado interés y trabajo en el área específica de cada ministerio se inscribe en un registro oficial. Una vez aprobada su incorporación al registro, cada institución posee dos votos en la elección: uno en su categoría de pertenencia y otro en cualquiera de las otras cuatro categorías (Res Exenta n°482).

secretario ejecutivo de las reuniones del COSOC, moderando la deliberación y tomando acta.

### **6.1.2. Instauración del principio de *follow or explain***

Uno de las críticas más presentes entre quienes han sido parte de COSOC es la falta de un impacto real en la formulación y evaluación de políticas pública, en tanto las recomendaciones e ideas aportadas durante las reuniones son escasamente tomadas en consideración por parte de las autoridades (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017). Frente a esta problemática, se propone aplicar el principio de *follow or explain* a las materias discutidas en los COSOC, tomando como ejemplo la experiencia danesa (Virksomhedsforum for enklere regler, 2019).

- *Modalidad.* La propuesta consiste en que cada vez que el ministerio consulte un proyecto de ley o reglamento con el COSOC, sus miembros tengan un plazo de 30 días para sugerir cambios a la propuesta original. Una vez finalizada esta primera etapa, el ministerio tendrá hasta 60 días para responder a las sugerencias realizadas por los miembros del COSOC, teniendo dos posibilidades:
  - El ministerio podrá seguir las recomendaciones realizadas por los miembros del COSOC (*follow*).
  - El ministerio podrá rechazar las recomendaciones realizadas por los miembros del COSOC, especificando claramente los motivos que dieron origen al rechazo (*explain*).
- *Vías de acceso.* Para llevar a cabo el proceso, cada ministerio deberá habilitar una plataforma web en la que los miembros del COSOC pueden subir sus sugerencias y en la que se publiquen las respuestas entregadas por el gobierno. Con el objetivo de darle transparencia al proceso, tanto las sugerencias realizadas por los miembros del COSOC como las respuestas entregadas por la autoridad, serán públicas una vez que concluya el periodo de consulta.

### 6.1.3. Deliberaciones guiadas

- *Mecanismos deliberativos.* Al mismo tiempo, la implementación de diversos mecanismos y criterios permitirían una mejor deliberación dentro de los COSOC. Steiner (2012, caps. 9 y 10) revisa múltiples estudios sobre condiciones favorables para la deliberación, rescatando los siguientes mecanismos como conducentes a una mejor calidad en esta:
  - Existencia de moderadores que guíen la discusión desde una posición neutral, fomentando la participación ecuánime de todos los participantes y el ambiente deliberativo.
  - El sentarse alrededor de una mesa unos frente a otros.
  - Tomar turnos pre-establecidos en la argumentación.
  - Cuando los grupos deben tomar una decisión, la regla de la unanimidad estimula una mejor deliberación, en contraste con sistemas de votación: los participantes deben escuchar las posturas de los demás y negociar para llegar a un acuerdo. Sin embargo, esto no es deseable en el contexto de los COSOC, pues bajo este tipo de reglas tomar decisiones se hace extremadamente complicado y se tiende al *statu quo* (véase Sen, 1970, cap. 2). Por lo tanto, se sugieren un par de *second-best*: establecer sistemas de votación supramayoritarios y/o incentivar los consensos absolutos dándole prioridad en el proceso de *follow or explain* a las observaciones que emanen unánimemente del COSOC.
- *Régimen para sesionar.* Se sugiere la creación de un documento con lineamientos o mejores prácticas para la realización de las sesiones de reunión, sumado a la capacitación de los secretarios ejecutivos en cada COSOC ministerial.
- *Autonomía de la agenda.* En esta misma línea, se sugiere incluir la posibilidad de que los COSOC fijen su agenda autónomamente cuando así lo estimen necesario, por ejemplo, comenzando a discutir sobre nuevas leyes o reglamentos. Esta capacidad de agenda limitaría la asimetría que significa solo discutir materias top-down, empoderando a los COSOC.

#### **6.1.4. Establecimiento de sanciones**

Uno de los puntos más débiles de la Ley 20.500 es la falta de sanciones frente al no cumplimiento de la ley (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017), siendo una de las únicas alternativas recurrir directamente a la Contraloría General de la República. Frente a esta problemática, se sugiere que el nuevo reglamento incorpore mecanismos claros de sanción.

De esta forma, se sugiere:

- *Sanciones administrativas específicas.* Que el nuevo reglamento fije sanciones puntuales frente al no cumplimiento de la ley, así como establezca un aumento en las sanciones frente a reiteradas faltas a la normativa vigente. De esta forma, si las autoridades no cumplen con la creación de los COSOC y el posterior funcionamiento que estos deberían tener según lo estipulado en el reglamento, se arriesgarían a sanciones que van desde constancias en sus hojas de vida hasta destitución de sus cargos<sup>18</sup>.

#### **6.2. Reforma a las Comisiones Asesoras Presidenciales**

Las Comisiones Asesoras Presidenciales han sido ampliamente utilizadas para la elaboración de propuestas nacidas desde afuera del gobierno central (Aguilera, 2009; Jarufe, 2018). No obstante, las propuestas y el trabajo que nace de estas instancias no se canaliza hacia soluciones concretas, ya que muy pocas de las ideas que se discuten dentro de estas comisiones se convierte efectivamente en regulación o legislación (véase sección 3.2). Lograr un curso de acción positivo del trabajo en la comisión depende exclusivamente de la buena voluntad del Ejecutivo, lo que puede hacer que, aun cuando son los mismos presidentes quienes las convocan, las ideas emanadas de los informes escritos no sean tomadas en cuenta, especialmente ante cambios de gobierno.

---

<sup>18</sup> A modo de sugerencia, se propone que el primer responsable frente a la falta de cumplimiento con la nueva normativa sea el encargado de la Oficina de Participación Ciudadana, responsabilidad que podrá llegar a cargos más altos, como ministros o subsecretarios, de demostrarse que son ellos los que se han negado a hacer cumplir la ley.

El modelo de *Green y White Papers*, ejemplificado más arriba a través del caso neozelandés (sección 5.2.5), podría ser una alternativa para dotar de mayor eficacia esta instancia. Este modelo es especialmente útil ante proyectos de acuerdo nacional, como la política de infancia propuesta por el Presidente Sebastián Piñera en su gobierno actual. De hecho, Nueva Zelanda ocupó este mecanismo para aprobar proyectos de ley en esta misma materia entre 2012 y 2014 (OECD, 2016b).

Vale la pena ahondar más en el proceso de dicha experiencia en Nueva Zelanda. El primer paso implicó el lanzamiento, de parte del Ejecutivo, de un *Green Paper* sobre infancia vulnerable que contenía algunas directrices mínimas del proyecto y preguntas para qué *stakeholders* y la sociedad civil respondieran. (OECD, 2016b). En conjunto con el lanzamiento del *Green Paper* se conformaron dos mesas de trabajo<sup>19</sup>, una de expertos y otra de *stakeholders*, que colaboraron con consensuar y sistematizar la información de los *Green Papers* para luego convertirla en los proyectos de ley (*White Papers*) que terminarían aprobándose. (OECD, 2016b). La implementación del modelo tuvo una duración aproximada de un año y contó con la participación activa de miles de ciudadanos, que por medio de plataformas web habilitadas, participaron de forma activa en la elaboración del *Green Paper*, apoyando el trabajo de las mesas dedicadas al tema. (OECD, 2016b). El proceso dotó de amplia legitimidad las propuestas realizadas, permitiendo un amplio consenso en el proyecto que finalmente nació del trabajo conjunto. (Cribb et al., 2011)

Con esto en mente se puede volver a pensar en el caso chileno. Este tipo de modelo podría ser usado de forma eficaz en aquellos proyectos que requieran de apoyos transversales y que necesiten de amplia legitimidad social. Al mismo tiempo, la aplicación del modelo neozelandés permitiría una participación mayor y más efectiva de los *stakeholders* en el resultado final de política pública. De esta forma este modelo cuenta con una serie de ventajas, entre las que destacan:

---

<sup>19</sup> En Nueva Zelanda las mesas estaban compuestas por pocas personas. La mesa de científicos estaba compuesta por ocho miembros del país y dos expertos internacionales. La mesa de *stakeholders* estuvo compuesto por 10 miembros de organizaciones relacionadas con infancia (OECD, 2016).

- No requiere cambios sustantivos en la institucionalidad. El modelo se podría implementar de forma similar a la que se convocan hoy las Comisiones Asesoras Presidenciales, explicitando en el decreto de conformación de dichas mesas que el objetivo central de las dos comisiones (una de *stakeholders* y la otra de expertos) es la elaboración de un *White Paper* a ser presentado como proyecto de ley.
  - El Ejecutivo deberá definir y lanzar un *Green Paper* con los lineamientos básicos de la política en discusión y potenciales preguntas a responder por parte de la sociedad civil.
  - Para el proceso de recopilación de insumos, se debería usar un mecanismo similar al de Consulta Pública, canalizado por medio de la página web de participación ciudadana del ministerio respectivo o una página habilitada especialmente, los comentarios o propuestas de personas naturales u organizaciones no gubernamentales.
  - Se sugiere que el mismo decreto de conformación de las comisiones podría determinar la existencia de secretarios técnicos, que ayuden con la sistematización de la información.<sup>20</sup>
  
- El proyecto de ley elaborado como *White Paper* debería ser ingresado al Congreso como mensaje presidencial, lo que facilita su tramitación al estar menos expuestos a inadmisibilidades. Cabe recordar que la Constitución Política de Chile entrega amplias atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo, lo que limita la capacidad de los legisladores a introducir proyectos de ley debido a que muchos son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Correa & Ruiz-Tagle, 2010)
  
- La generación de un *White Paper* en el proceso otorga mayor legitimidad y aumenta la probabilidad de que este tenga un desenlace positivo, pues es una propuesta más concreta que un mero informe con conclusiones.

---

<sup>20</sup> Es habitual que las Comisiones Asesoras Presidenciales cuenten con secretarios técnicos o ejecutivos para ayudar a la ejecución de las labores de la Comisión. Ver por ejemplo Comisión Asesora Presidencial Sobre Sistema de Pensiones (Decreto 718, Ministerio de Hacienda).

- Al ser una alternativa utilizada para proyectos de acuerdo nacional, es esperable que exista una conformación plural de los participantes de las mesas, eliminando el sesgo de selección de participantes por criterios partisanos.
- Por último, la experiencia comparada sugiere que la elaboración de *White Papers* facilita la obtención de acuerdos: resulta ser eficaz según los mismos participantes, pues la cantidad y diversidad de los actores involucrados facilita su tramitación en el Congreso (OECD, 2016).

### **6.3. Creación de un interlocutor autónomo desde el mundo privado**

Esta propuesta está basada en el Consejo Privado de Competitividad de Colombia (CPC; véase sección 5.2.2). La idea, en términos generales, es la creación de un ente autónomo, financiado por el mundo privado, que apoye transversalmente el proceso de formación de políticas públicas desde un punto de vista técnico.

La principal ventaja de esta propuesta es que no exige la creación de una nueva institucionalidad pública, pues bastaría con la iniciativa privada para su concreción. Sin embargo, deben tomarse en serio las palabras de uno de los fundadores del CPC colombiano: "no hubiera valido la pena [crear el CPC] si es que el gobierno no hubiera estado dispuesto a reconocerlo como una contraparte válida" (Eslava, Meléndez & Perry, 2014). ¿Qué directrices deberían guiar a una entidad como esta en Chile, nutriéndose de la experiencia colombiana (sección 5.2.2.)?

- El carácter técnico del staff de la entidad es crucial para garantizar su legitimidad, tanto vis a vis el Estado como dentro del mundo privado (Eslava, Meléndez & Perry, 2014). En el primer caso, tanto porque puede ser de ayuda para el trabajo gubernamental (por ejemplo, a través de la evaluación de proyectos) como porque garantiza respaldo empírico y seriedad en sus propuestas. Con respecto a quienes los financian, producto de que permite moderar la influencia de actores más grandes en desmedro de pequeños, aumentando la confianza depositada en la entidad por el mundo privado en su conjunto.

- La autonomía de su staff con respecto a quienes financian a la entidad es también fundamental, pues evita críticas posibles (desde el Estado, la sociedad civil o el mismo mundo privado) sobre *rent seeking* o defensa de intereses particulares (Schneider, 2013).
- En esta última línea, el apoyo a la entidad debería ser transversal en el mundo privado, convocando tanto a grandes y medianas empresas como a gremios, de sectores diversos (Schneider, 2013; 2015).
- Resulta deseable el fomentar su reconocimiento como "entidad paraguas" para el mundo privado (al menos en algunas discusiones de política pública), evitándose la realización de gestiones particulares (Eslava, Meléndez & Perry, 2014; Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). Esta posición cohesionada del mundo privado baja costos de transacción y promueve la estabilidad de las relaciones público-privadas a la hora de discutir sobre política pública (Eslava, Meléndez & Perry, 2014, p. 49).
- Sus intervenciones en el proceso de formación de políticas públicas no deben restringirse a lo sectorial, buscando en cambio una mirada de largo plazo en el desarrollo del país (Eslava, Meléndez & Perry, 2014).
- Considerando el contexto nacional, las personas dedicadas a la entidad deben tener un historial de vocación pública e idealmente no estar restringidos a un sector político específico, con los objetivos de transmitir confianza y hacer más factibles las redes de cooperación con los distintos gobiernos de turno.
- Adicionalmente a estas directrices sobre la conformación de la entidad, que nacen de la experiencia internacional, sus metodologías de trabajo pueden también innovar para complementarla en materias de legitimidad y calidad epistémica. Trabajo en la línea de la Fundación Tribu puede ser crucial, incluyendo el desarrollo de meta-análisis y deliberación eficaz de expertos para generar propuestas de política pública.

## 7. Conclusiones

Para cerrar, vale la pena comentar cómo las tres líneas de propuesta aquí sugeridas podrían ayudar a Chile a mejorar el involucramiento de los *stakeholders* en el proceso de formación de políticas públicas, según las dimensiones que la OECD identifica como relevantes en esta materia (véase sección 5): adopción sistemática, metodología, supervisión y transparencia.

Sobre la *adopción sistemática*, las líneas de propuesta abrirían nuevos canales de participación, cada uno considerando en su diseño cómo propiciar su cumplimiento de facto.

Con respecto a la *metodología*, se espera que las propuestas implementen un salto cualitativo en la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formación de políticas públicas. Por ejemplo, los COSOC, las Comisiones Asesoras Presidenciales y la entidad privada de apoyo se nutrirían de innovaciones metodológicas relevantes en materia de participación, como son el *follow or explain*, la utilización de *Green y White Papers* y el meta-análisis, respectivamente.

Sobre la *supervisión (oversight)*, que es un componente particularmente débil para el caso chileno, la primera línea de propuesta es explícita al proponer sanciones claras para asegurar el adecuado cumplimiento de la ley 20.500. La idea para las Comisiones Asesoras Presidenciales, en tanto, haría que (algunas de) estas generaran un proyecto de ley concreto en vez de simples propuestas: este *White Paper* es mucho más fácil de seguir y supervisar en el proceso legislativo. Por último, la tercera propuesta implicaría una mayor exigencia al Estado por cumplir con sus compromisos de participación y transparencia, producto de la existencia de un agente empoderado y con un fuerte interés en supervisar dicho cumplimiento.

Por último, a propósito de la *transparencia*, se ha considerado esta dimensión en el desarrollo de las tres propuestas. Por ejemplo, para cada propuesta, (1) en el carácter público de los requerimientos supeditados al *follow or explain*, (2) en la apertura de los

*Green y White Papers*, y (3) en el foco en transparencia al generar un cuerpo autónomo y técnico que representa al mundo privado sin aspirar al *rent-seeking* ni a la defensa de intereses particulares en vez de generales.

En conjunto, las tres líneas de acción propuestas tienen el potencial de mejorar la performance de las instituciones chilenas, con las consecuentes mejorías en la evaluación mediante los indicadores propuestos por OECD. Esto mejoraría el posicionamiento de Chile en los rankings (gráficos 2 y 3), con la debida ventaja en calidad y representatividad de las políticas públicas.

## Referencias

- Aguilera, C. (2007). Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos asesores presidenciales. *América Latina Hoy*, 46, 119-143.
- Aguilera, C. (2009). *Un análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet: documento de trabajo* (Documento de Trabajo - Programa de Gobernabilidad). Santiago: FLACSO Chile.
- Aitamurto, T., & Landemore, H. E. (2015). Five Design Principles for Crowdsourced Policymaking: Assessing the Case of Crowdsourced Off-Road Traffic Law in Finland. *Journal of Social Media for Organizations*, 2(1). Recuperado de <https://papers.ssrn.com/abstract=2716769>
- Aitamurto, T., & Landemore, H. E. (2016). Crowdsourced Deliberation: The Case of the Law on Off-Road Traffic in Finland. *Policy & Internet*, 8(2), 174–196. <https://doi.org/10.1002/poi3.115>
- Aranzaes, A. (2017). *Estructuras de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Chilena. Ministerio de Energía: ¿El Buen Alumno de la Clase?* (Tesis para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública). Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad: Aunando los intereses público y privado en Colombia y República Dominicana* (Notas Técnicas IDB-TN-374). Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Comisiones-y-consejos-nacionales-de-competitividad-Aunando-los-intereses-p%C3%ABAblico-y-privado-en-Colombia-y-Rep%C3%ABAblica-Dominicana.pdf>
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M., & Pedersen, H. H. (2014). A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 24(4), 879-896. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu028>
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2011). *Acting in an uncertain world: An essay on technical democracy*. Cambridge: MIT Press.

- Cisternas, C., & Vásquez, J. (2018). Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile: Entre la expertise y la pluralidad de actores sociales. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 106, 1-22. <http://doi.org/10.1835/erlacs.10349>
- Clarke, J., & Newman, J. (2017). ‘People in this country have had enough of experts’: Brexit and the paradoxes of populism. *Critical Policy Studies*, 11(1), 101–116. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1282376>
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe Final*. Recuperado de [https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.comision-pensiones.cl%2FInforme\\_final\\_CP\\_2015.pdf&pdf=true](https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.comision-pensiones.cl%2FInforme_final_CP_2015.pdf&pdf=true)
- Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. (2015). *Informe Final*. Recuperado de [http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo\\_anti\\_corrupcion.pdf](http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anti_corrupcion.pdf)
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado de: <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2018/06/informe-final-2017-participacion-ciudadana.pdf>
- Consejo para la Transparencia. (2015). *Modelo de Consulta Pública* [reporte]. Recuperado de: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo\\_consulta\\_publica\\_cplt.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/modelo_consulta_publica_cplt.pdf)
- Correa, S. & Ruiz-Tagle, P. (2010). *Ciudadanos en democracia: Fundamentos del sistema político chileno*. Santiago: Debate.
- Cribb, J., Lane, R., Penny, H., van Delden, K., & Irwin, K. (2011). Pragmatism and caffeine: Lessons from cross-agency, cross-sector working. *Policy Quarterly*, 7(4).

- Davies, H. T., Nutley, S. M. & Smith, P. C. (Eds.). (2000). *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press .
- Eslava, M., Meléndez, M., & Perry, G. (2014). *Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Colombia* (IDB Working Paper Series No. 479). Inter-American Development Bank.
- European Commission. (2018). *2018 SBA Fact Sheet. Denmark*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32581/attachments/8/translations/en/renditions/native>
- Fishkin, JS. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fundación Multitudes (2017). *Lobby ciudadano: Desafíos y oportunidades a nivel municipal* [reporte]. Recuperado de: <https://www.fundacionmultitudes.org/fiscalizamos>
- Furlong, S. R., & Kerwin, C. M. (2004). Interest group participation in rule making: A decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 353-370.
- Gamboa, R., Segovia, C., & Avendaño, O. (2016). Interest groups and policymaking: Evidence from Chile, 2006–2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5(2), 141-164.
- Garretón, M. A., Cruz, M. A., & Aguirre, F. (2012). La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(2), 303-340.
- Gobierno Abierto. (2019). *Compromiso n° 9: Fortalecimiento de los Consejos de la Sociedad Civil y otros mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública* [sitio web]. Recuperado de: <https://ogp.gob.cl/es/compromiso-n-9-fortalecimiento-de-los-consejos-de-la-sociedad-civil-y-otros-mecanismos-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica/>
- Greenhalgh, T., & Russell, J. (2009). Evidence-Based Policymaking: A Critique. *Perspectives in Biology and Medicine*, 52(2), 304–318. <https://doi.org/10.1353/pbm.0.0085>

- Haidich, A. B. (2010). Meta-analysis in medical research. *Hippokratia*, 14(Suppl 1), 29–37.
- Head, B. W. (2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x>
- Hot, V. & Oyarce, P. (2014). *Lobby: Antecedentes generales y regulación en Chile* (Memoria de Licenciatura, Universidad de Chile, Santiago, Chile). Recuperado de: [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/115483/de-hotmendy\\_v.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/115483/de-hotmendy_v.pdf?sequence=1)
- InfoLobby. (2019). *Infografía: Evolución* [sitio web]. Recuperado de <https://www.infolobby.cl/Infografia/Evolucion>
- Jarufe, J. P. (2018). *Comisiones de trabajo creadas durante los dos gobiernos de la Presidenta Michelle Bachelet* (Asesoría Técnico Parlamentaria SSP 114643). Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25250/1/Comisiones\\_de\\_trabajo\\_creadas\\_durante\\_los\\_dos\\_gobiernos\\_de\\_la\\_Presidenta\\_Michelle\\_Bachelet.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25250/1/Comisiones_de_trabajo_creadas_durante_los_dos_gobiernos_de_la_Presidenta_Michelle_Bachelet.pdf)
- Jordán, M.J. (2017). Análisis de la Ley 20.730: Sus características y desafíos. *Revista de Derecho Público*, 86, 53-78. Recuperado de: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/48056/50595/>
- Landemore, H. E. (2013). *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lehdonvirta, V., & Bright, J. (2015). Crowdsourcing for Public Policy and Government. *Policy & Internet*, 7(3), 263–267. <https://doi.org/10.1002/poi3.103>
- Lewis, J. M. (2003). Evidence based policy: a technocratic wish in a political world. En V. Lin & V. Gibson (Eds.), *Evidence-based health policy: Problems and possibilities* (pp. 250–259). Melbourne: Oxford University Press.
- Linde, J., & Peters, Y. (2018). Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government. *Party Politics, Ahead of Print*. <https://doi.org/10.1177/1354068818763986>

- Meléndez, M. & Perry, G. (2009). *Industrial Policies in Colombia*. Ponencia presentada en IDB Country Studies Initiative on Industrial Policies in LAC, Washington, D.C.
- Mercier, H., & Landemore, H. (2012). *Reasoning is for arguing: Understanding the successes and failures of deliberation*. *Political Psychology*, 33(2), 243-258.
- Ministerio de Medio Ambiente. (2018). *Integrantes Consejo Consultivo* [sitio web]. Recuperado de:  
<https://mma.gob.cl/participacion-ciudadana/consejo-consultivo-del-medio-ambiente/integrantes-consejo-consultivo/>
- Ministerio de Medio Ambiente. (2019). *Estructura Organizacional* [sitio web]. Recuperado de: <https://mma.gob.cl/estructura-organizacional/>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (s.f.). *Manual Ciudadano Ley de Lobby*. Recuperado de [https://www.leylobby.gob.cl/files/manual\\_ciudadano%20ley\\_lobby.pdf](https://www.leylobby.gob.cl/files/manual_ciudadano%20ley_lobby.pdf)
- Negretto, G. L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 41-75.
- Observatorio Anticorrupción. (2019). *Cumplimiento de las propuestas* [sitio web]. Recuperado de: <https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html>
- OECD. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OECD. (2016a). *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy: Business Forum for Better Regulation (Denmark)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/DNK-Business-Forum.pdf>
- OECD. (2016b). *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy: Green Paper on Vulnerable Children (New Zealand)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/NZL-Green-Paper.pdf>
- OECD. (2016c). *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy: Public notice and comment rulemaking (United States)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/USA-Public-Notice-and-Comment.pdf>

- OECD. (2016d). *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy: Required consultations on Regulatory Impact Analysis Statements (RIAS) (Canada)*. Recuperado de:  
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/CAN-RIAS-Consultation.pdf>
- OECD. (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. París: OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Abingdon: Routledge.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. London: SAGE.
- PNUD. (2017). *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*. Chile: PNUD.
- Rahmandad, H., Jalali, M. S., & Paynabar, K. (2017). A flexible method for aggregation of prior statistical findings. *PLOS ONE*, 12(4), e0175111.  
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0175111>
- Sahd, J. & Valenzuela, C. (2017). Lobby regulation in Chile: A pathway toward reducing inequality. Ponencia presentada en el 2017 OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, París, Francia. Recuperado de:  
<https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Sahd-Valenzuela-Lobby-Regulation-Chile.pdf>
- Sarkar, S. (2016). The Comply-or-Explain Approach for Enforcing Governance Norms. En A.K. Bhattacharyya (Ed.), *Corporate Governance in India: Change and Continuity* (pp. 64-84). Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, B. R. (2013). *Institutions for Effective Business-Government Collaboration: Micro Mechanisms and Macro Politics in Latin America* (IDB Working Paper Series No. 418). Inter-American Development Bank.
- Schneider, B. R. (2015). *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sen, A.K. (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.

- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile. En S. Morgenstern & B. Nacif (Eds.), *Legislative Politics in Latin America* (pp. 79-113). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Stein, E. H., Tomassi, M., Echebarría, K., Payne, M. J., Lora, E., & Morrison, N. (Eds.) (2005). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Steiner, J. (2012). *The foundations of deliberative democracy: Empirical research and normative implications*. Cambridge University Press.
- Surowiecki, J. (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*. Nueva York, NY: Doubleday & Co.
- Treasury Board of Canada. (2007). *Guidelines for effective regulatory consultations*. Recuperado de: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/erc-cer/erc-cer-eng.pdf>
- Virksomhedsforum for enklere regler. (2019). *About Business Forum - Enklereregler.dk* [sitio web]. Recuperado de <https://enklereregler.dk/om>
- Werner, T., & Wilson, G. (2010). Business Representation in Washington, DC. En D. Coen, W. Grant & G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 261-284). Oxford: Oxford University Press.
- West, W. F. (2004). Formal Procedures, Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Policy Analysis. *Public Administration Review*, 64(1), 66-80.
- Wyman, M., Shulman, D. & Ham, L. (2000), *Learning to Engage: Experiences with Civic Engagement in Canada* [reporte]. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Yarkoni, T., Poldrack, R. A., Nichols, T. E., Van Essen, D. C., & Wager, T. D. (2011). Large-scale automated synthesis of human functional neuroimaging data. *Nature Methods*, 8(8), 665–670. <https://doi.org/10.1038/nmeth.1635>
- Zúñiga, F. (2001). Controles de la Potestad Legal y Reglamentaria. *Ius et Praxis*, 7(2), 105-178. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122001000200007>