



Policy Paper

Título: Actual respuesta de política pública: la participación ciudadana en la gobernanza climática de la Región de Los Lagos.

Autores: Consuelo Biskupovic, Pablo Contreras, Valentina Pozo.

Fecha: 23 de noviembre 2025

Financiamiento:

Este documento es parte del proyecto Fondecyt 1240517 “Gobernanza multiescalar del cambio climático en Chile. Deliberación y participación en foros híbridos”, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID, del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Agradecimientos al Gobierno Regional de Los Lagos, a las autoridades y a los equipos de funcionarios que han participado activamente y posibilitado los procesos de este estudio. Y a las personas que desde distintas comunas aceptaron participar del mismo.

Ideas claves

- El documento analiza la **participación ciudadana en la gobernanza climática** de la Región de Los Lagos, con foco principal en

la **Ley Marco de Cambio Climático (Ley N.º 21.455)**.

- Se identifican **brechas en la implementación participativa**, como la baja vinculación ciudadana, la falta de coordinación interinstitucional y la dependencia de consultorías externas para elaborar instrumentos (ej. PACCC o PARCC).
- Dada su reciente promulgación, la Ley Marco de Cambio Climático ofrece un margen significativo para fortalecer mecanismos para su implementación. Es una oportunidad para identificar mejoras y ajustar sus instrumentos de gobernanza, de modo que la ley pueda consolidarse como una herramienta efectiva, coherente y adaptada a cada contexto.
- La implementación de la Ley Marco de Cambio Climático combina distintos niveles de gobernanza: los **CORECC**, que son responsables de la coordinación regional y de la elaboración de los **PARCC**, y, por otra, las instancias municipales, que deben elaborar los **PACCC**, los cuales orientan la acción local. Distinguir ambos niveles permite precisar brechas y desafíos específicos en la articulación entre lo regional y lo comunal. Ambas escalas muestran avances normativos, pero una participación aún limitada y poco vinculante. A nivel municipal, las instancias asociadas a la elaboración de los



PACCC, son desiguales en amplitud e intensidad de la participación.

- Más allá de la ley, pero vinculada a esta, la experiencia de la **Asamblea Climática Ciudadana de Los Lagos** destaca como una instancia innovadora de deliberación y fortalecimiento del tejido social local.
- Este documento recomienda **institucionalizar los mecanismos participativos**, fortalecer las capacidades técnicas del Estado y vincular la acción climática con la **justicia y legitimidad territorial**.

1. Introducción: Construyendo evidencia empírica.

El presente policy paper aborda el tema de la **participación ciudadana en la gobernanza climática de la Región de Los Lagos**, en el contexto de la implementación de la **Ley Marco de Cambio Climático (Ley N.º 21.455)** en Chile. Este tema se define como el análisis del **rol, alcance y efectividad de los mecanismos de participación ciudadana** establecidos para integrar a la sociedad civil en la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas a la acción climática. En particular, se examina cómo estos procesos participativos se desarrollan en el nivel regional y local, y de qué manera contribuyen - o se ven limitados - en la construcción de una gobernanza climática más inclusiva, descentralizada y legítima.

La participación ciudadana en Chile se ha convertido en un tema central en la vida política y social, especialmente tras el estallido social de octubre de 2019, que evidenció una demanda ciudadana por mayor justicia social, cambios estructurales y un rol más activo en la toma de decisiones. Cabe señalar que la participación, más allá de ser un ejercicio político, es un proceso complejo que articula diversidad, promueve vínculos sociales y abre nuevas posibilidades de **incidencia política**. Tal como lo hemos abordado en otros textos, en los procesos participativos en el marco de causas comunes, como la acción climática y medioambiental, los objetivos se alcanzan a pesar de las **divergencias y desencuentros** (Biskupovic & Stamm, 2016).

Este documento sintetiza evidencia levantada entre el año 2023 y el 2025, en el marco de dos proyectos Fondecyt (actual y pasado) que han abordado la Ley Marco de Cambio Climático. Presenta hallazgos de investigación sobre el rol de la participación en la gobernanza climática en Chile, particularmente sobre la región de Los Lagos. El objetivo es presentar recomendaciones que ayuden a la toma de decisiones, que mejoren el debate público y apoyen a los tomadores de decisiones con evidencia empírica. En ese sentido, su aporte central radica en el análisis del funcionamiento de la ley *en el lugar y con los actores* de modo de comprender la interacción entre las normas y la experiencia situada que estos tienen.



Para ello, el documento se sirve de cuatro fuentes fundamentales:

- Cuatro (4) entrevistas a participantes de la Asamblea Climática Ciudadana de Los Lagos, además de la observación de once (11) sesiones de esta instancia (online y presenciales), durante el periodo de mayo a julio del 2023.
- Cuatro (4) entrevistas, tres (3) a miembros de organizaciones no gubernamentales y una (1), a una integrante del equipo del GORE de Los Lagos.
- Observaciones de 8 sesiones: Dos (2) sesiones CORECC y seis (6) instancias municipales asociadas y no asociadas a los PACCC, correspondientes al periodo que va de octubre 2024 a agosto 2025.
- Revisión de 14 Actas de las sesiones CORECC de Los Lagos (2017-2025).

2. Contexto: De la Ley Marco de Cambio Climático a los procesos regionales y comunales.

La gobernanza climática, entendida como el conjunto de instituciones, actores y normas por los cuales se toman e implementan

decisiones en diferentes niveles para enfrentar el cambio climático, se ha consolidado como una tarea prioritaria e ineludible a nivel global. En Chile, una de las formas en que se ha concretado la gobernanza climática, es la promulgación en el año 2022 de la Ley Marco de Cambio Climático (Ley 21.455). Según la propia Ministra de Medio Ambiente, Maisa Rojas, esta ley tiene “(...) como objetivo el ser un país carbono neutral a más tardar en 2050 (...) trabajando para ser resilientes y estar preparados para sus efectos adversos” (Rojas, 2023). En ese sentido la ley pone el norte, el a dónde tenemos que llegar. Crea un marco jurídico en materia de mitigación y adaptación, buscando entregar una mirada de largo plazo que permita dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por Chile en el Acuerdo de París. Para ello, la ley establece una serie de instrumentos y órganos de gestión, tanto a nivel nacional, como regional y local, los cuales deben asegurar la participación ciudadana.

En este contexto, el diagnóstico del Gobierno Regional de Los Lagos proyecta un incremento de las temperaturas, una disminución significativa de lluvias y una mayor frecuencia de sequías estivales y precipitaciones intensas, lo que se ha traducido en riesgos asociados tales como escasez hídrica, aumento de la vulnerabilidad en ecosistemas y riesgos geológicos. Por lo mismo, se han establecido como lineamientos estratégicos, el desarrollo de un ordenamiento territorial resiliente, la



generación de estrategias de adaptación y mitigación, y el fortalecimiento de las capacidades locales. En esta línea, tres espacios han sido de particular importancia para articular una respuesta a nivel regional: el Comité Regional de Cambio Climático (CORECC) como instancia principal de gobernanza climática, las instancias municipales para la elaboración de los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC) y la Asamblea Climática Ciudadana de Los Lagos. Los dos primeros emanan de la Ley Marco, mientras que la Asamblea fue una instancia liderada por la ONG FIMA junto al Gobierno Regional de Los Lagos.

En el caso del CORECC de Los Lagos, este se constituyó el 18 de octubre de 2017, como uno de los primeros a nivel nacional y tras un extenso proceso de elaboración, aprobó en junio de 2023, el Plan de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC). Vinculado a esto, los municipios de la región también iniciaron paulatinamente la elaboración de sus Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC), lo que ha evidenciado una gran disparidad en términos de prioridad política y recursos para esta tarea. Por otra parte, durante el año 2023 y como iniciativa de ONG FIMA en colaboración con el Gobierno Regional de Los Lagos, se conformó la primera Asamblea Climática a nivel nacional, la que contó con 59 representantes que tuvieron como misión priorizar las medidas del PARCC y generar recomendaciones para su implementación según las necesidades de la región y provincias.

3. Problema: Brechas en la implementación participativa de la Ley Marco en la Región de Los Lagos

El cambio climático en Chile enfrenta un desafío crítico: si bien la Ley Marco de Cambio Climático establece mecanismos de gobernanza descentralizada, su efectividad depende de la implementación de **procesos participativos sólidos**, capaces de involucrar activamente a la ciudadanía en la planificación y ejecución de medidas climáticas.

La Ley Marco señala específicamente el objetivo de transversalidad, es decir, que la actuación del Estado para la gestión del cambio climático debe promover la participación coordinada del Gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil. Sin embargo, en las instancias institucionales observadas, este principio de transversalidad no se cumple.

Para abordar la gobernanza climática, abordamos cuatro instancias en la Región de Los Lagos:

3.1. Asamblea Climática Ciudadana: mostró un alto nivel de involucramiento de las y los participantes, así como una capacidad significativa para formular propuestas pertinentes al contexto local. A partir de la observación de las sesiones y de



entrevistas posteriores, se constató que el gobierno regional desplegó las capacidades disponibles dentro de sus atribuciones, aspecto valorado por los participantes. No obstante, a posteriori, algunos participantes expresaron cierta desconfianza respecto de las posibilidades institucionales de implementar todas las medidas a largo plazo, señalando que estos desafíos exceden, en parte, las capacidades propias del nivel regional.

3.2. CORECC de Los Lagos: las entrevistas y actas confirman a los CORECC principalmente como instancias técnicas y expositivas, con limitada deliberación y baja participación ciudadana, tal como está regulado por la normativa actual. En este sentido, personas de distintos ámbitos han manifestado la necesidad de modificar estas instancias para que puedan ser más abiertas a la comunidad, ampliando la representación ciudadana que existe actualmente.

3.3. Actas de CORECC (2017-2025): evidencian la evolución de los procesos de decisión, mostrando avances en coordinación pero persistentes brechas en participación vinculante.

3.4. Instancias participativas para la elaboración de PACCC: Se participó en talleres y se realizaron entrevistas vinculadas al proceso de elaboración de los PACCC en tres comunas de la Región de Los Lagos, involucrando tanto a representantes de la sociedad civil como de la institucionalidad local.

La primera comuna fue **Puerto Varas**, que desarrolló su PACCC gracias al **financiamiento internacional del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)**. La segunda fue **Los Muermos**, que elaboró su plan (aún no aprobado) con **apoyo financiero de la SEREMI del Medio Ambiente**. La tercera, fue la comuna de **Ancud**, la cual fue una de las **primeras cinco comunas del país** en contar con este instrumento (junto a Punta Arenas, Valdivia, El Quisco y San Antonio), y la **primera de la Región de Los Lagos**, su proceso contó con el **respaldo de la Unión Europea** a través del **proyecto GCoM Américas**.

En síntesis, a nivel regional, el involucramiento de la ciudadanía se ha visto tensionado por múltiples factores. Si bien no hay conflictos manifiestos como en otras instancias donde se discuten controversias ambientales, en estas instancias, primero, la convocatoria es limitada. A partir de las observaciones realizadas en Los Muermos y Puerto Varas (3 talleres en cada comuna), entrevistas en Ancud en torno al PACCC, las distintas instancias de participación que ordena la LMCC, se constata que entre los asistentes de la sociedad civil, el cambio climático aparece como un tema abstracto, lo que dificulta la participación amplia y representativa. Comparativamente, al observar otras instancias participativas institucionales, por ejemplos las Mesas Estratégicas de Recursos Hídricos (de los Planes Estratégico de Recursos Hídricos), al discutirse temas más acotados como la escasez hídrica y la gestión de cuencas, la participación convoca a actores que se



sienten más concernidos por problemas que experimentan cotidianamente.

En segundo lugar, la **articulación institucional ha sido débil**: la rotación frecuente de funcionarios, la escasa claridad sobre reglamentos, funcionamiento, propósitos y plazos, así como la baja coordinación entre municipios y CORECC, generan incertidumbre en la implementación de la Ley. Las entrevistas y observaciones dan cuenta que los actores institucionales como de la ciudadanía ven con poca claridad las posibilidades reales de acción. Cabe señalar que la implementación de esta ley, aun relativamente reciente y cuyos reglamentos comenzaron a emitirse después de 2022, ha implicado un proceso simultáneo de aprendizaje institucional y de sensibilización progresiva tanto para la ciudadanía como para los equipos públicos. En este contexto, algunos actores han enfatizado que se trata de un desafío especialmente “urgente”, lo que ha contribuido a acelerar la adaptación de prácticas y comprensiones en torno a sus alcances.

Finalmente, ha habido una **integración desigual de la ciudadanía**: las recomendaciones de espacios participativos como la Asamblea Climática no siempre se incorporan en las decisiones del CORECC, lo que limita su impacto en la política pública. Es particularmente llamativo que, por ejemplo, la ley menciona sólo una sola vez “sociedad civil”.

Si bien existe interés y capacidad de la ciudadanía para participar y contribuir,

nuestros principales **hallazgos muestran que** en las tres instancias analizadas, la **implementación práctica de la Ley Marco enfrenta desafíos estructurales**, que incluyen la estabilidad institucional, la claridad de procesos (tanto institucional como ciudadana) y la integración efectiva de la voz ciudadana.

4. Actual respuesta de política pública

4.1. Comité Regional de Cambio Climático (CORECC) e instancias regionales.

Los CORECC tienen como principales objetivos normativos la coordinación de la gestión del cambio climático a nivel regional en coherencia con la política nacional; la elaboración y supervisión de los Planes de Acción Regional de Cambio Climático (PARCC); la articulación de servicios públicos, gobiernos locales, sector privado, academia y sociedad civil en la acción climática; y garantizar procesos participativos que fortalezcan la gobernanza climática territorial.

A partir del análisis de las actas, se desprende que los CORECC aún tienen falencias respecto a la integración en mayor medida de la sociedad civil. Existe poca o nula implicación de la sociedad civil en términos generales, tal como pudimos identificar asistiendo a estas instancias, realizando entrevistas y revisando las actas. Este es un desafío para el Ministerio de



Medio Medio Ambiente, ya que actualmente están limitadas por la normativa vigente.

La inclusión reciente y vía reglamento (Decreto n°15), de dos representantes de la sociedad civil (en este caso de “asociación empresarial” y “ONG”) como miembros permanentes del CORECC, ha supuesto un piso base.

En promedio (2017-2025), en los CORECC participan 27 personas en cada sesión: Autoridades regionales, Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI); Servicios públicos; Universidades; Municipios; Consultoras y ONGs.

Si consideramos los propósitos del CORECC, las principales acciones debieran orientarse a **socializar las acciones comunales relacionadas con la actualización y desarrollo de los PARCC** con la sociedad civil de la manera más amplia posible, y a **garantizar una participación ciudadana vinculante** en las decisiones y priorizaciones sobre las medidas y efectos derivados de la Ley Marco. En este sentido, la política pública debería asegurar una **metodología de participación sólida y permanente**, que permita convocatorias amplias y la realización de actividades de trabajo con comunidades sectoriales, activistas, sindicatos, el ámbito educativo y el sector productivo, entre otros actores relevantes. No obstante, en la práctica, **mantener una participación sólida, representativa y sostenible ha resultado complejo**, ya que **no se ha logrado integrar de manera**

efectiva a los distintos sectores que debieran formar parte de estos procesos.

Asimismo, persiste un desafío institucional respecto de la integración de los municipios en la gobernanza regional del cambio climático. Este aspecto ha sido recientemente abordado mediante la incorporación de representantes municipales al CORECC (Decreto n° 15). Una vinculación más activa permitiría fortalecer la articulación entre municipios a nivel nacional e internacional (Maillet et al., 2025) e incorporar herramientas y metodologías comunes para la participación climática institucional. En esta misma línea, los municipios cuentan hoy con sus propios Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC), lo que no excluye que el Plan Regional (PARCC) continúe incorporando acciones orientadas a reforzar la gestión climática local.

Un ejemplo exitoso en términos de alianzas es el Grupo de Acción y Financiamiento Climático Comunal y Regional (GAFiCCoR), integrado por sectores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil, que promueve la coordinación entre actores clave de la acción climática y su financiamiento.

En conclusión, el CORECC requiere transitar desde mecanismos meramente expositivos hacia procesos participativos efectivos, amplios y vinculantes, que integren a la diversidad de actores territoriales en la definición y ejecución de los PARCC.



4.2. Instancias municipales asociadas a la elaboración de Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC).

Los Planes de Acción Comunal de Cambio Climático (PACCC) son un instrumento establecido en la Ley Marco de Cambio Climático (Ley N.º 21.455, 2022) en Chile. Forman parte de la gobernanza multinivel junto al Plan Nacional, Planes Regionales y sectoriales. Tienen como objetivo identificar vulnerabilidades locales frente al cambio climático y definir medidas de mitigación y adaptación que se integren en la planificación comunal. Buscan promover la **participación ciudadana amplia**, articular la acción municipal con los planes regionales, sectoriales y nacionales, e incorporar la perspectiva climática en instrumentos de desarrollo local. Asimismo, contemplan mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar las medidas, asegurando que la gestión climática se traduzca en acciones concretas y contextualizadas en el territorio.

A partir del análisis de las observaciones y entrevistas realizadas, se puede decir que a nivel comunal el desarrollo de los PACCC representó o representa aún un desafío para los municipios. En general, se pudo identificar gran disparidad entre comunas en el desarrollo de estos instrumentos. Mientras existen un número acotado de municipios que han destacado por su proactividad en la obtención de recursos, generación de redes - incluso internacionales - y la implementación de

procesos amplios de participación, otros evidencian falta de voluntad política, debilidad de equipos profesionales o falta de recursos. Algunos aún no cuentan con su PACCC. El Gobierno Regional ha buscado apoyar la elaboración de los planes compartiendo información y/o apoyo técnico específico, mientras que la Seremi de MMA, financió el apoyo de consultoras en algunos casos (10 municipios).

Esto también se manifiesta en el tipo e intensidad de la participación de la sociedad civil. Si bien formalmente todos señalan la relevancia de la participación ciudadana, esto no se traduce siempre en proceso que busquen, por ejemplo, la inclusión de zonas geográficamente apartadas o de organizaciones del territorio (ej. juntas de vecinos o agrupaciones sociales). Destaca positivamente el uso que algunos municipios han hecho del Comité Ambiental Comunal como espacio de articulación y soporte ciudadano a los procesos ambientales de sus comunas. En cualquier caso, la participación de ciudadanía más allá de activistas o con un interés particular en temáticas ambientales, resulta difícil de conseguir. Esto ocurre al mismo tiempo que diversos actores señalan que la articulación con universidades u organizaciones podría favorecer y/o facilitar el trabajo de los servicios públicos, en tanto los primeros poseen conocimientos y equipos preparados.

En el desarrollo mismo de talleres para la creación de los PACCC, se identificó el predominio de un formato expositivo, con



instancias más bien breves de interacción. La disposición y atención a participar se vio a veces afectada por problemas técnicos u otras condiciones materiales inadecuadas (iluminación, temperatura). No se identificaron grandes disensos en estas instancias. Por último, pudo identificarse una relativa escasez en la convocatoria y en la diversidad de voces, participando actores de clase media profesional, con poca presencia de PP.OO. y de adultos mayores. Los participantes, en general, muestran cierto escepticismo sobre la utilidad de estas instancias.

En los espacios municipales y de la participación en el marco de los PACCC, la tercerización limita en parte la capacidad del Estado para desarrollar competencias propias y fortalecer su rol en la gestión pública (Kattel, 2025). En consecuencia, la **externalización de la participación debilita el fortalecimiento institucional y la capacidad del sector público para involucrar activamente a la ciudadanía**, situación que se ve agravada por la **escasez de recursos disponibles para la acción climática**, evidenciada, por ejemplo, en que sólo una funcionaria del Gobierno Regional estuvo a cargo de los procesos analizados en este estudio.

Al estar tercerizada, los municipios pierden el potencial involucramiento. Son las consultoras quienes se hacen cargo de la participación ciudadana en la gobernanza climática. Esto plantea varios problemas. Primero, dificulta el seguimiento ya que los contratos son acotados y delimitados. Esto

igualmente debilita las confianzas entre actores locales, pues no conocen a quienes llevan adelante las consultorías. Se trata muchas veces de profesionales externos tanto a las instituciones como a los territorios. Muchas consultoras no cuentan con trayectoria, experiencia o experticia en cambio climático ni en metodologías participativas innovadoras en acción climática, ya que se trata de instrumentos recientes. Al no formar parte de las instituciones locales de gobernanza climática, las consultoras suelen tener poco conocimiento sobre los problemas específicos territoriales, poco conocimiento de dirigentes y actores locales, así como de vínculos con las comunidades locales. En consecuencia, la terciarización de la participación debilita la posibilidad de que los CORECC u otras instancias cumplan con sus propósitos normativos de articulación institucional y sociedad civil, y legitimidad democrática en el territorio para levantar priorizaciones.

4.3. Asamblea Climática Ciudadana de Los Lagos

Las sesiones de la primera asamblea climática en Chile, convocaron, a nivel provincial y regional (Los Lagos), a participantes de la sociedad civil – habitantes, representantes locales, académicas/os y profesionales, líderes organizacionales y ONG ambientales, y actores del sector privado – así como actores estatales y representantes vinculados con la implementación de la política climática.



A diferencia de instancias como los CORECC, estas instancias fueron organizadas por la ONG FIMA, convocando y seleccionando participantes de cada provincia de la Región de Los Lagos. Los 59 asambleístas seleccionados (de diferentes edades, orígenes étnicos, intereses y provenientes de todas las comunas de la región¹) que participaron en las sesiones de la Asamblea pudieron dar sus opiniones sobre el PARCC y redactar recomendaciones de implementación del mismo. Patricio Vallespín, Gobernador de la Región de Los Lagos, señaló que esta instancia tuvo por objetivo “enriquecer la democracia climática en la Región”, utilizando como herramientas el debate, las mesas de trabajo y la deliberación por votaciones con mayoría simple.

Las entrevistas mostraron que un objetivo relevante de la asamblea fue entregar y/o desarrollar herramientas de gestión de la participación ciudadana, pues el Gobierno Regional carece de metodología o personal que pudiera llevar a cabo la asamblea.

La asamblea constituyó, además de un objetivo común en torno a las priorizaciones de las medidas del Plan de Acción Regional, un espacio de creación de un tejido social que reunía intereses comunes. Este espacio fue crucial para instalar una

nueva forma de relacionarse con el Gobierno Regional, en donde se imaginaron alternativas futuras para enfrentar el cambio climático y sus efectos, además de medidas y soluciones concretas.

En este sentido, los asambleístas ocuparon un rol deliberativo rompiendo el esquema que ha prevalecido en los problemas ambientales en el país. Históricamente, en el marco del debate ambiental y climático en Chile, el rol de la ciudadanía en Chile se divide centralmente en dos: un activismo movilizado frente a conflictos ambientales junto a una contestación liderada por ONG consolidadas en el país, y una sociedad civil que no encuentra espacios deliberativos propicios para lograr incidir. En este sentido, la perspectiva de una incidencia respecto a la toma de decisiones movilizó un debate formativo en la ciudadanía que es urgente sostener en el tiempo.

En esa línea, coincidimos con las recomendaciones que realizó ONG FIMA (2023) a este respecto:

4.3.1. Reforzar la planificación y coordinación interinstitucional de la política climática, mediante la asignación de responsabilidades y transparencia de reglamentaciones y normativas de manera más clara.

4.3.2. Integrar recursos en el presupuesto para la institucionalidad

¹ ONG FIMA (2023). Asamblea Climática Ciudadana de la Región de Los Lagos. Informe Final de Recomendaciones. Los Lagos, Chile.



municipal y regional para la participación formal de la ciudadanía en espacios como el CORECC.

4.3.3. Optimizar la implementación de las medidas climáticas, priorizando acciones verificables de mitigación y adaptación, tales como certificación ambiental, eficiencia energética y creación de áreas protegidas.

5. Análisis y sugerencias de mejora: Recomendaciones para la política pública climática en la región y Chile.

En base a los hallazgos, consideramos que para fortalecer y dar continuidad a los espacios de participación urge **institucionalizar mecanismos como la asamblea climática**, de modo que las recomendaciones que pueda hacer la sociedad civil sean consideradas en la elaboración e implementación de los PARCC y en la gestión local del cambio climático, a nivel nacional.

Tal como han señalado otros trabajos, la Ley Marco no asegura la participación ciudadana ni da claridad sobre cómo debe llevarse a cabo en detalle esta misma.

Nuestros hallazgos dan cuenta que hablar de cambio climático en términos generales, como una generalidad, tiene una convocatoria menor que cuando el término es llevado a contextos específicos, como por ejemplo, respecto a la escasez hídrica.

Las personas aterrizan el cambio climático a su cotidianidad, y desde ahí le otorgan significados y valorizaciones, principalmente a escala local. Este enfoque es particularmente relevante para la elaboración de los PACCC. Por ende, es crucial considerar hacer parte a las personas incorporando organizaciones de base, como los comités de Agua Potable Rural, juntas de vecinos u otras organizaciones que trabajan sobre aspectos territoriales específicos (humedales, cuencas, bosques, fauna, etc.).

En este marco, para hacer más efectiva la participación es necesario **mejorar la convocatoria ciudadana**: diseñar estrategias de comunicación claras y cercanas que reduzcan la percepción difusa del cambio climático y motiven a diversos actores sociales - más allá del activismo ambiental - a involucrarse en la acción climática.

Además, es importante **asegurar capacidades técnicas y estabilidad en la gestión pública**: enfrentar la rotación de funcionarios con programas de capacitación permanente y protocolos claros sobre reglamentos, plazos y actualizaciones de la Ley Marco.

La orientación técnica continua debe estar incorporada en los procesos participativos, **garantizando que las y los participantes** de los procesos de la Ley Marco de Cambio Climático cuenten con información



suficiente y accesible sobre las medidas climáticas, para evaluar su pertinencia y aplicabilidad en el contexto regional o comunal.

Vincular la participación con la **justicia climática** puede crear espacios como la asamblea climática en donde se identifican soluciones contextualizadas, con principios de igualdad, percibidas como justas y adaptadas a las realidades locales, fortaleciendo la legitimidad de las políticas, y el tejido social.

El rol pedagógico y de sensibilización que tuvo la asamblea permite ver que estos espacios generan sentido de urgencia respecto a la acción climática, evidenciando que las medidas se están tomando ahora y que requieren compromiso social amplio.

La asamblea climática no sólo genera propuestas, sino que fortalecen los **procesos de agencia y participación social, la construcción colectiva de liderazgo y sentido de pertenencia**, posibilitando que sus integrantes asuman roles en cargos públicos o espacios de representación, ampliando así el alcance de la acción climática en la institucionalidad local.

Finalmente, se sugiere dar prioridad a **tres elementos centrales**. En primer término, los municipios de la región deben tender a intensificar el intercambio de experiencias

exitosas en el desarrollo de los PACCC, **fortaleciendo instancias de comunicación** entre ellos, de manera de detectar más rápidamente las dificultades, compartir información o recursos y aprovechar oportunidades emergentes (financiamiento, asesorías, etc.).

Segundo, los municipios deben buscar formas de **convocar a la ciudadanía** más allá de los activistas que participan y aportan regularmente, con el fin de involucrar a nuevos actores y lograr recoger perspectivas diversas, que entreguen una legitimidad de largo plazo ante problemáticas complejas. Los horarios y los medios por los cuales se convoca, deben tener en mente a los grupos de las comunidades a los que hoy no se accede.

Por último, se sugiere avanzar hacia una mejor articulación de la normativa vigente, de modo que las distintas medidas se coordinen y eviten la duplicación de esfuerzos. Las mesas de acción climática a nivel municipal aún requieren un fortalecimiento que potencie sus vínculos con actores locales y regionales. Dado que los municipios constituyen espacios institucionales clave, es fundamental que intensifiquen la difusión de los impactos y resultados de las iniciativas ambientales y climáticas en el territorio. Una ciudadanía que conozca de manera clara la incidencia concreta de su participación tenderá a valorar más estas instancias y a comprometerse con sus acciones.



Recomendaciones de política pública para el Gobierno Regional de Los Lagos

1. Consolidar dispositivos permanentes a nivel regional de participación climática (por ejemplo, un formato análogo al de los Consejos de la Sociedad Civil, COSOC) que articule a representantes municipales, organizaciones territoriales, academia, actores productivos y sociedad civil. Este mecanismo permitiría dar continuidad a instancias ya realizadas, institucionalizar aprendizajes acumulados y asegurar que las recomendaciones provenientes de la ciudadanía sean integradas de manera sistemática y progresivamente en la actualización e implementación del PARCC. Un espacio permanente también fortalecería la legitimidad territorial de las decisiones y permitiría una retroalimentación constante entre los distintos niveles de gobernanza. Para esto, se requiere financiamiento fijo que no dependa de las posibilidades eventuales de financiamiento externo. Por ende, se sugiere un esquema mixto de financiamiento que combine recursos regionales con fuentes sectoriales y externas, por ejemplo destinando fondos específicos a participación ciudadana.

2. Fortalecer capacidades técnicas y de coordinación mediante apoyo estable a municipios. El Gobierno Regional podría avanzar en un programa de fortalecimiento municipal que combine asistencia técnica, formación continua y orientaciones metodológicas para la elaboración e implementación de los PACCC. Esto

permitiría reducir disparidades entre comunas, mejorar la articulación multiescalar y favorecer la integración de la acción climática en la gestión local. Un apoyo más sistemático también contribuiría a contrarrestar los efectos de la rotación de funcionarios y a disminuir la dependencia de consultorías externas, facilitando la construcción de capacidades internas sostenibles en los gobiernos locales.

3. Impulsar estrategias de comunicación y sensibilización climática con enfoque territorial. Se recomienda que el Gobierno Regional promueva campañas y herramientas de comunicación orientadas a fortalecer la formación sobre los impactos locales del cambio climático y sobre el valor de la participación. Estrategias situadas (por ejemplo, vinculando riesgos específicos como escasez hídrica, erosión de suelos o afectación a humedales) pueden mejorar la convocatoria y ampliar la diversidad de actores involucrados. El énfasis en impactos y resultados concretos también permitiría aumentar la apropiación institucional y comunitaria de la acción climática y potenciar el reconocimiento y liderazgo del Gobierno Regional en estos procesos.

Priorización de recomendaciones y su aplicabilidad

El análisis de la implementación participativa de la Ley Marco de Cambio Climático en la Región de Los Lagos muestra avances normativos relevantes, pero también brechas persistentes en la



vinculación ciudadana, la articulación multinivel y la consolidación de capacidades públicas. Para ello, proponemos los siguientes ejes:

Eje 1. Institucionalización y coherencia de los mecanismos participativos

Para asegurar la estabilidad, continuidad y calidad de los espacios de participación vinculados a la acción climática, se requiere garantizar mecanismos de dialogo, priorización y retroalimentación efectiva entre autoridades y ciudadanía. Las entidades a cargo deben ser el MMA; Gobierno Regional y municipios. Esto debiera ocurrir al menos una vez al año, considerando los cambios políticos en estas instituciones, con trazabilidad ciudadana y estatal.

Eje 2. Fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas del Estado

A corto plazo, entidades como MMA; GORE; Subdere y municipios pueden enfocarse en reducir la dependencia de consultorías externas y fortalecer la capacidad pública para diseñar, implementar y evaluar instrumentos climáticos. Esto, creando unidades técnicas especializadas en planificación climática en el GORE y municipios. Mediante capacitaciones de equipos locales en metodologías de participación, monitoreo y gestión territorial del riesgo, es posible establecer orientaciones metodológicas comunes para la elaboración de políticas climáticas territoriales con participación

ciudadana, en espacios públicos y abiertos a la comunidad.

Los plazos para implementar estos procesos no debiesen exceder los tres años para ser ejecutados dentro del periodo de gobierno. Esto requiere dotación y financiamiento de equipos técnicos; capacitaciones; reducción del uso de consultoras externas y que esos financiamiento pueda ser incorporados a la política pública; disponibilidad de metodologías estandarizadas y probadas.

Eje 3. Articulación multinivel y justicia territorial en la acción climática

Es importante asegurar una coherencia entre escalas regionales y comunales, en particular entre los funcionarios que ejecutan las acciones climáticas, fortaleciendo la legitimidad territorial de las decisiones climáticas a pequeña escala.

Las acciones prioritarias deben apuntar a establecer sistemas de coordinación entre CORECC y municipios para la elaboración e implementación de los instrumentos climáticos. Como vimos, el cambio climático hace sentido a mayor experiencias directas, es decir, a escala micro. Por ende, las priorizaciones locales, los diagnósticos participativos y los conocimientos locales y experiencias situadas son cruciales para la legitimidad de las políticas. GORE, MMA, municipios y organizaciones territoriales pueden liderar estos procesos en un mediano a largo plazo.



Por último, es importante señalar que la inclusión de la justicia territorial y climática implica una participación efectiva de comunidades rurales y grupos históricamente subrepresentados.

Fuentes bibliográficas

Biskupovic, C. & Stamm, C. (2022). Experiencias participativas en el Chile actual. RIL Editores.

Kattel, R., Mazzucato, M., Puttick, R., Chau, B., Goulden, A., Baafi, K., Hill, D., Gomez-Mont, G., Tarp, M., Maldonado Acosta, M., Kalema, N., and Fernandez-Monge, F. (2025). Assessing Dynamic Capabilities in City Governments: Creating a Public Sector Capabilities Index. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. IIPP Policy Report 2025/05

Madariaga M., (2020). Participación Ciudadana en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Policy Brief CR2.

Maillet A., Orrego-Méndez, G., Fernández, G., Espíndola, L., Ibarra, C., Osorio, C., Saa, R. (2025). La acción climática a nivel local en Chile: panorama a tres años de la Ley Marco de Cambio Climático.

ONG FIMA (2023). Asamblea Climática Ciudadana de la Región de Los Lagos. Informe Final de Recomendaciones. Los Lagos, Chile.

Rojas, M. (2023, 5 de septiembre). Ministra Rojas pide reconocer crisis climática en debate constitucional: "No puede haber espacio para el negacionismo". Emol. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/09/05/1106227/rojas-crisis-climatica-debate-constitucional.html>

Disponible en

<https://politicaspublicas.uct.cl/actual-respuesta-de-politica-publica-la-participacion-ciudadana-en-la-gobernanza-climatica-de-la-region-de-los-lagos/>

ISBN 978-956-425-080-9

Cómo citar

Biskupovic Zimmermann, C., Contreras, P., Pozo, V. (2025). Actual respuesta de política pública: la participación ciudadana en la gobernanza climática de la Región de Los Lagos. Fondecyt Regular 1240517, Policy Paper, Centro de Políticas Públicas UCT (CPP-UCT).

Autorías

Consuelo Biskupovic Zimmermann, Departamento de Antropología, Universidad Católica de Temuco; Núcleo Milenio sobre Tecnociencia Ciudadana para la Transformación Socioambiental (CITEC) NCS2024_006.

Pablo Contreras, Universidad Diego Portales.

Valentina Pozo, Universidad de Los Lagos.