



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**LEY 20.500 SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
GESTIÓN PÚBLICA ¿IMPULSO A LA PARTICIPACION O ILUSION NORMATIVA?**

**Una mirada desde los actores sociales y municipales de las comunas de
El Bosque y Pedro Aguirre Cerda**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

PATRICIA ANDREA GONZALEZ ESPINOZA

PROFESOR GUIA:

GONZALO DELAMAZA ESCOBAR

MIEMBROS DE LA COMISION:

**GABRIELA RUBILAR DONOSO
DANAE MLYNARZ PUIG**

SANTIAGO DE CHILE

Julio, 2014

Resumen

El 16 de febrero de 2011 se publica la ley 20.500, estableciendo la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública y se determina el marco referencial de la asociatividad en Chile. Es relevante abordar la implementación de esta normativa, pues impacta en todos los organismos del Estado, siendo un importante desafío para los municipios considerando sus potencialidades para desarrollar la participación ciudadana relacionadas con su proximidad con la ciudadanía. Así se podrán conocer las fortalezas y problemáticas de esta ley y elaborar recomendaciones que sirvan de insumo para la reflexión, debate y desarrollo de propuestas de mejora. Además es una normativa poco abordada que no cuenta con una institucionalidad que se encargue exclusivamente de su funcionamiento.

De este modo, el objetivo general del presente estudio de caso es “Analizar el significado de la participación ciudadana y las modalidades de implementación de la Ley 20.500, según la percepción de los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”. A su vez, se consideraron los siguientes objetivos específicos: “Analizar el significado de la participación ciudadana según la perspectiva de los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”; “Conocer y comparar las modalidades de implementación de la Ley 20.500 en los municipios de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”; “Conocer y comparar las problemáticas y fortalezas presentes con la implementación de la Ley 20.500” y “Elaborar recomendaciones para enriquecer la participación ciudadana en la gestión pública de los municipios”.

Respecto a la metodología utilizada, el enfoque es cualitativo ya que se conocieron las percepciones de los actores relacionados con la ley 20.500 en el ámbito local, el nivel de investigación es exploratorio dado que consideró un tema poco estudiado. Se realizaron entrevistas estructuradas a actores de ambas comunas que se vinculan directamente con la implementación de esta normativa, autoridades, funcionarios municipales tanto de la dirección de desarrollo comunitario como de secretaría municipal y representantes del Cosoc, constituyéndose una muestra de 14 personas.

Dentro de los principales resultados se tiene que la mayoría de los entrevistados considera que la participación ciudadana es incluir a la comunidad en la gestión, reconociendo y valorando el aporte que pueden efectuar al desarrollo comunal, pues son quienes saben lo que acontece en el territorio y por lo mismo pueden también ser parte de las propuestas. Sin embargo, solamente un entrevistado señala la participación como derecho ciudadano, que es lo que se busca instaurar con la Ley 20.500. También como resultado se aprecia que en general en ambas comunas se ha tenido la voluntad política y motivación de los dirigentes del Cosoc para implementar la nueva normativa, a pesar de los desafíos que trajo consigo. Se aprecian como principales fortalezas la instauración de los Cosoc, facilitación de la creación de Corporaciones y Fundaciones y que permite la utilización de mecanismos de participación. Por su parte, las debilidades señaladas aluden al carácter consultivo del Cosoc, falta de recursos para implementar la normativa y que no facilita la implementación de plebiscitos.

Como recomendaciones a la normativa para fortalecer la participación ciudadana podemos mencionar una mayor difusión de la ley 20.500; incrementar recursos; fortalecer los Cosoc; fiscalización al cumplimiento de la normativa y fortalecer las Organizaciones Sociales.

Abstract

February 16, 2011 published law 20,500, establishing the institutionalization of citizen participation in public management and determines the framework of the associativity in Chile. It is relevant to addressing the implementation of this regulation, because it hits in all agencies of the State, still a major challenge for municipalities considering their potential to develop citizen participation related to its proximity to the citizenship. You can thus know the strengths and problems of this law and made recommendations that serve as an input for reflection, discussion and development of proposals for improvements. It is also a little out regulation that does not have an institutional framework which is exclusively responsible for its operation.

Thus, the overall objective of this case study is to "Analyze the meaning of citizen participation and modalities of implementation of the law of 20,500, according to the perception of social and municipal communities of the Bosque and Pedro Aguirre Cerda". At the same time, we considered the following specific objectives: "To analyze the meaning of participation according to the perspective of the social and municipal actors of the communes of the Bosque and Pedro Aguirre Cerda"; "Know and compare the modalities of implementation of the law 20,500 in the municipalities of El Bosque and Pedro Aguirre Cerda"; "Know and compare the problems and present strengths with the implementation of the law 20,500" and "Recommendations to enhance citizen participation in governance of municipalities".

With respect to the methodology used, approach is qualitative because met the perceptions of the actors related to 20,500 in local law, the level of research is exploratory since it was considered a little-studied subject. Structured interviews actors of both communities that are directly linked to the implementation of this legislation, authorities, both the direction of community development and City Clerk city officials and representatives of the Cosoc, constituting a sample of 14 people were carried out.

Within the main result is that the majority of the interviewees considered that citizen participation is to include the community in management, recognizing and appreciating the contribution that can be made to the communal development, as they are those who know what is happening in the territory and therefore can also be part of the proposals. However, only one interviewed says the participation as a citizen's right, which is what is sought to establish with the law 20,500. As a result it can be seen that in general in both communities has been the political will and motivation to the Cosoc leaders to implement the new legislation, despite the challenges brought about by. Can be seen as strengths the establishment of the Cosoc, facilitation of the creation of foundations and corporations, allowing the use of participatory mechanisms. For its part, indicated weaknesses refer to the consultative status of the Cosoc, lack of resources to implement the regulations and not facilitating the implementation of referendums.

As recommendations to legislation to strengthen citizen participation we can mention a greater diffusion of 20,500 law; increase resources; strengthen the Cosoc; control to the regulatory compliance and strengthen social organizations.

Agradecimientos

A mis padres María Eliana y Patricio; hermanas María Francisca y Rita; sobrino Patricio y abuelita Ester, quienes siempre están conmigo, apoyan y motivan a seguir siempre adelante en el cumplimiento de mis sueños y proyectos. Me enseñan día a día que el amor de familia todo lo puede.

A mi novio Iván, por su apoyo y ayuda constante, amor, paciencia, motivación, comprensión y preocupación por los proyectos que emprendo, haciéndolos propios, como un gran equipo. Prueba de ello es la compañía en la realización de las entrevistas y sus innumerables aportes.

También a la comuna de La Granja, lugar donde comencé a forjarme profesionalmente y comprendí la importancia de la participación ciudadana como piedra angular del desarrollo comunitario, y a la comuna de Providencia, donde cada vez más se están volcando los esfuerzos para efectuar una gestión participativa. En la comuna de La Granja, agradecer a Claudio Arriagada Macaya, ex alcalde y actual diputado, de quien aprendí la rigurosidad, la atención con dignidad a las personas, participación y consideración de los dirigentes en la gestión. Además confió y me autorizó a realizar el Magíster, siendo funcionaria del municipio, brindando las facilidades necesarias, lo cual, junto a otros requisitos, me permitió postular a la Beca Conicyt funcionarios públicos.

Muy relevantes en este proceso fueron los entrevistados, quienes en todo momento mostraron voluntad y excelente disposición para otorgar su opinión. Mencionar al alcalde de El Bosque Sadi Melo, la ayuda de la alcaldesa Claudina Núñez y de la concejala de Pedro Aguirre Cerda, los funcionarios y consejeros de ambas comunas. Espero haber sintetizado la percepción de todos ellos de la mejor forma.

A mi profesor guía Gonzalo Delamaza, por sus críticas constructivas, paciencia, preocupación, dedicación y entrega de conocimientos de manera solidaria y precisa. Los aportes de Gabriela Rubilar y Danae Mlynarz fueron fundamentales, ya que permitieron complementar muy bien los aportes del docente guía. En estos 3 profesionales se encuentra inspiración y la certeza de que es factible mejorar la participación ciudadana en la gestión pública.

Finalmente, a la docente de taller María Pía Martín por su preocupación, seguimiento y motivación necesarias para abordar este importante desafío.

Gracias a todos ustedes por la construcción conjunta de este Estudio de Caso.

Tabla de Contenido

1- Introducción

1.1 Objetivos	6
1.2 Metodología	6
1.3- Resultados Esperados	9

2- Marco Conceptual

2.1 Gobernanza de proximidad y participación en el desafío de enfrentar el actual contexto dinámico y cambiante	9
2.2 La dimensión horizontal y participativa en la gestión municipal	11
2.3 Objetivos de la participación ciudadana	13
2.4 Mecanismos de participación	14
2.5 Niveles de participación	16
2.6 Niveles de participación según influencia ciudadana	18
2.7 Desafíos para la participación ciudadana	21

3- Los Municipios y la participación ciudadana en Chile

3.1 La participación ciudadana en el ámbito local chileno una aproximación histórica	24
3.2 Actuales problemas para una gestión participativa de los municipios	30
3.3 Iniciativas gubernamentales de fomento a la participación ciudadana	33
3.4 Ley 20.500 modificaciones en la gestión municipal	33
3.5 Actores involucrados	39
3.6 Implementación de la ley 20.500 ¿camino seguido por los municipios?	40

4- Resultados

5- Conclusiones

6- Glosario

7- Bibliografía

8- Anexos

1- Introducción

El actual contexto económico, social y político se enmarca en el proceso de globalización, que trae consigo tensiones en el gobierno democrático tradicional, ya que se presentan dificultades para reaccionar de manera eficaz ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico.

Frente a este escenario se presenta como desafío para el Estado impulsar un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales, lo cual, permite democratizar las relaciones entre los ciudadanos y los distintos niveles del Estado.

Para enfrentar el desafío mencionado en junio de 2009, el Estado de Chile suscribió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y posteriormente el 16 de febrero del año 2011 se publicó la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que entre otras medidas, genera un nuevo marco jurídico para la asociatividad, establece la participación como un derecho ciudadano y cada órgano del Estado asume la responsabilidad de definir las modalidades específicas que han de permitir que este derecho ciudadano pueda realizarse socialmente.

Si bien, esta normativa afecta los distintos niveles del Estado, es importante su implementación en los municipios, por lo cual, se analizará este nivel en particular. La relevancia mencionada se refleja en las diversas modificaciones para el quehacer de las administraciones locales, que se presentan en las siguientes áreas: constitución de personas jurídicas; plebiscitos; ordenanza de participación; implementación de las oficinas de informaciones reclamos y sugerencias, creación del registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro; se reemplazan los Consejos Económicos y Sociales Comunes (CESCOS), por los Consejos Comunes de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC); se aumentan funciones al Servicio de Registro Civil; se modifica la cantidad mínima de dirigentes sociales para constituir una organización social y se incrementa el tiempo de duración de la vigencia de la personalidad jurídica de las organizaciones y se crea el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

A tres años de entrada en vigencia esta normativa, se justifica conocer y analizar los efectos de su implementación en consideración de lo siguiente:

- La importancia que tiene la participación en la gestión pública de los municipios, que se destacan por ser un espacio donde eventualmente se podrían realizar acciones concretas para impulsar este imperativo participativo, ya que en ellos se puede dar con mayor facilidad relaciones directas entre los ciudadanos y la administración local, debido a la proximidad entre ambos.
- La ley 20.500, como se aprecia líneas atrás, viene a modificar distintos ámbitos que se relacionan con la gestión de los municipios en el ámbito de la participación, por lo cual, cobra importancia observar el proceso de implementación de la normativa, para conocer sus fortalezas y problemáticas, y en base a esto, elaborar recomendaciones

que sirvan de insumo para la reflexión, el debate y propuestas de mejora de la normativa.

- Para que se concretizara esta normativa pasaron 7 años desde el mensaje presidencial del ex presidente Ricardo Lagos para someter a consideración del congreso un proyecto de ley que establece un marco legal para la constitución y funcionamiento de asociaciones voluntarias y que establece normas relativas a la participación ciudadana en la gestión pública, hasta que finalmente durante el año 2011 se publica la ley 20.500, bajo el gobierno del ex presidente Sebastián Piñera. En este contexto, cobra relevancia explorar en su implementación debido a que es una normativa poco abordada, que no cuenta con una institucionalidad que se encargue exclusivamente de fiscalizar su cumplimiento.

1.1 Objetivos

Objetivo General

“Analizar el significado de la participación ciudadana y las modalidades de implementación de la ley 20.500, según la percepción de los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda.”

Objetivos Específicos

- 1- “Analizar el significado de la participación ciudadana según la perspectiva de los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”.
- 2- “Conocer y comparar las modalidades de implementación de la ley 20.500 en los municipios de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”
- 3- “Conocer y comparar las problemáticas y fortalezas presentes con la implementación de la ley 20.500”
- 4- “Elaborar recomendaciones para enriquecer la participación ciudadana en la gestión pública de los municipios”.

1.2 Metodología

- **Enfoque de investigación:** Para responder a los objetivos se realizó el estudio de caso bajo una metodología cualitativa, pues se conocen las percepciones de los principales actores relacionados con la ley 20.500 en el ámbito local, focalizándose en las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda.

Ambas comunas pertenecen a la asociación de municipios Ciudad Sur, que agrupa a 6 municipios de la zona sur de Santiago: La Granja, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, Lo Espejo, San Joaquín y El Bosque.

El presente estudio de caso se focaliza en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, pues lidera la comisión de trabajo de Ciudad Sur que aborda las áreas social y

vivienda, estableciendo como una de sus iniciativas para el año 2013 el “Fortalecimiento de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil y toda forma de participación destinada a mejorar la calidad de vida de nuestras poblaciones”.

La alcaldesa de Pedro Aguirre Cerda, Claudina Núñez, es la responsable de esa comisión y el técnico responsable es el director de desarrollo comunitario de dicho municipio.

Por otra parte, se focaliza en la comuna de El Bosque ya que su alcalde, Sadi Melo, preside Ciudad Sur. Además, dentro de las comunas asociadas es la que mejor se encuentra posicionada en el ranking de participación, según el monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal ocupando el 5º lugar (Mlynarz y Marín 2012).

Finalmente, cabe desatacar que en ambos municipios se presenta voluntad política para implementar la normativa, contando con Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil constituidos, reglamento que los regula y ordenanza de participación, lo cual hace factible conocer la percepción de los actores en torno a la ley 20.500.

- **Nivel de investigación:** Es exploratorio, ya que se aborda un tema poco estudiado que posibilita sentar las bases para investigaciones futuras respecto a la implementación de la ley 20.500.
- **Delimitación de la muestra:** La muestra se conforma por 1 representante de los principales actores municipales relacionados con la ley 20.500 de las 2 comunas focalizadas. Respecto a los actores comunitarios se entrevistó a 4 por cada comuna, que forman parte del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, incluyendo a su vicepresidente. En el siguiente recuadro se observan los principales actores y los criterios utilizados para su incorporación

Cuadro N°1
Delimitación de la muestra

Actores	Criterio	Cantidad de Actores (considerando ambas comunas)
Autoridades Locales	Pues son representantes de la comunidad escogidos a través del sistema de elecciones, responsables de que se incorpore la participación como un derecho en las administraciones locales.	2
Funcionarios de Secretaría Municipal	Debido a las responsabilidades que	2

	trae consigo la Ley 20.500 (ministro de fe de Cosoc, migración de antecedentes de organizaciones a Registro Civil, entre otras)	
Funcionarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario	Ya que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala que dicha instancia municipal debe prestar asesoría técnica a las Organizaciones Comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, razón por la cual estos funcionarios se vinculan directamente con la comunidad	2
Representantes de Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc):	Como nueva instancia local de participación ciudadana.	8 entrevistados, 2 Vicepresidente de Cosoc y 6 consejeros.
TOTAL	14 actores	

Fuente: Elaboración propia.

- **Técnica de recolección de datos:** Se realizan entrevistas estructuradas, las cuales se grabaron en formato audio y fueron transcritas para su análisis.
- **Tipo de análisis de datos:** Se utilizó el análisis de contenido, entendido como el conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior.(Piñuel, 2002:2).

1.3 Resultados esperados

- Documento que contemple análisis de la implementación de la Ley 20.500, según la percepción de los actores involucrados directamente y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el ámbito Local.

Finalmente, este documento se conforma de 7 capítulos, comenzando con la presente introducción. En el marco conceptual se desarrollan los contenidos que dicen relación con la participación ciudadana, tales como el contexto global y su impacto en el gobierno democrático, gobernanza de proximidad y participación en el ámbito local, objetivos de la participación ciudadana, sus mecanismos y desafíos. También se abordan los antecedentes de la participación en el ámbito local chileno y las modificaciones de la Ley 20.500 para la gestión participativa de los municipios. Luego, se muestran los principales resultados y conclusiones del Estudio de Caso. Posteriormente en el glosario se definen algunos conceptos utilizados, en la bibliografía se constatan las referencias que posibilitaron la elaboración del estudio de caso, para finalizar con los anexos que vienen a complementar lo presentado.

2- Marco Conceptual

En este capítulo se desarrollarán los elementos conceptuales abordados en el estudio de caso, considerando los siguientes contenidos: gobernanza de proximidad y participativa, en el desafío de enfrentar el contexto dinámico y cambiante; la dimensión horizontal y participativa en la gestión municipal, objetivos de la participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana, niveles de participación, niveles de participación según influencia ciudadana y desafíos para la participación ciudadana.

2.1 Gobernanza de proximidad y participativa, en el desafío de enfrentar el actual contexto dinámico y cambiante

El actual contexto se encuentra enmarcado en el proceso de globalización, que indudablemente ha traído consigo cambios profundos y acelerados en todos los ámbitos de la sociedad: economía, sistema político, cultura, entre otros. En el sistema político se presentan dificultades en el gobierno democrático tradicional y en todos los niveles del Estado, incluyendo el ámbito local. Para desarrollar estas transformaciones se consideró la perspectiva de Ismael Blanco y Ricard Gomá, de la escuela catalana, ya que permite considerar las actuales transformaciones y sus desafíos relevando al ámbito local, como un espacio propicio para enfrentar las actuales dificultades, en consideración de las relaciones de proximidad y participación que es factible potenciar en dicho espacio, lo cual es atingente al presente estudio de caso que aborda la implementación de la ley de participación ciudadana justamente en el ámbito local, particularmente en las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda.

De este modo, los autores señalan que un ámbito en el que se expresan los actuales cambios de la sociedad es en el gobierno democrático tradicional que se pone en tensión, ya que “se encuentra con dificultades para reaccionar de manera eficaz ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico”. A su vez, la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una “ciudadanía cada

vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos” (Blanco y Gomá 2003:1).

A continuación podemos apreciar un recuadro en el que se grafican las actuales dificultades del gobierno tradicional y las nuevas articulaciones de gobernanza para enfrentarlas.

Cuadro Nº 2
Dificultades del gobierno tradicional y nuevas articulaciones de gobernanza

Dificultades mayores del gobierno democrático tradicional	Nuevas articulaciones de gobernanza o gobierno en red para enfrentar las dificultades
Las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica.	El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.
La complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables.	
El carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno.	Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.
La creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas segmentado y unidireccional.	Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por Ismael Blanco y Ricard Gomá (Blanco y Gomá, 2003:1).

De acuerdo a lo planteado por los autores, es posible pensar que se requiere un sistema de gobierno abierto y flexible, que reconozca la complejidad del actual contexto cambiante y que integre las visiones de los distintos actores para enfrentar las problemáticas que se presentan a nivel macro como local. Relacionado a esto, emerge la propuesta de gobernanza de proximidad y participativa, que se plantea como una “transformación que afecta a la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil y se entiende como un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores claves: participación y proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno” (Blanco y Gomá en Montecinos 2007: 324)

La relevancia de esta propuesta es que la discusión sobre la articulación de actores que plantea la gobernanza, la lleva al espacio local y recupera el rol político que le corresponde jugar, tanto al municipio como a otros actores frente a la ampliación de las agendas locales, provocado por el nuevo entorno abierto y globalizado (Montecinos, 2007:324).

De este modo, la gobernanza de proximidad entiende que el gobierno democrático se encuentra con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo. Este contexto provoca que la legitimidad democrática de las instituciones públicas se vaya deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores sociales que no pueden satisfacerse con la simple provisión directiva y tecnocrática de los servicios públicos (Blanco y Gomá, en Montecinos 2007: 325). Por ello, esta perspectiva plantea la idea de un gobierno relacional, que sitúa a la gestión municipal en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas locales (Blanco y Gomá 2003, 13). Esta idea intenta superar la concepción restringida de la gobernanza como marco de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que reconoce los elementos de proximidad y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de las capacidades estatales de gobierno (Montecinos, 2007: 325).

De este modo, el gobierno de la proximidad, configurado en “redes horizontales y participativas” sugiere que el territorio local y el municipio no son únicamente una realidad física y administrativa, sino que también son una realidad relacional, la cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional (Montecinos, 2007:325).

2.2 La Dimensión Horizontal y Participativa en la Gestión Municipal

La dimensión horizontal participativa de la gobernanza considera que en los procesos políticos intervienen una gran complejidad de actores con múltiples y diferenciados intereses, contrapuestos y complementarios, y disponen de los recursos necesarios para el desarrollo eficaz y eficiente de las políticas públicas (Montecinos, 2007: 326)

La idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno, tratar de gobernarla y asumir la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político (Montecinos, 2007: 326). Por ello, la tarea de gobernar ya no es sólo de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto, de aprendizaje social, donde múltiples actores políticos a través de la deliberación y la interacción aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad local a la gestión municipal (Montecinos, 2007:326).

Cuando se habla de la dimensión participativa se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde no sólo se consulta e informa al ciudadano, sino que también se consensuan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se fiscaliza la gestión municipal, se

intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. La dimensión horizontal participativa entiende al municipio como un actor público y político que no actúa desde la autosuficiencia y no establece lineamientos directivos rígidos de planificación local, sino que requiere la necesidad de interactuar con otras esferas y actores sociales en la construcción del proceso de planificación local (Montecinos, 2007: 326).

En este sentido, la esfera de acción del municipio reconoce múltiples actores pero interrelacionados, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales y con distribuciones más o menos asimétricas de poder (Blanco y Gomá, en Montecinos, 2007: 326).

Más allá de las características de interdependencia y multipolaridad, la dimensión horizontal de la gobernanza de proximidad también puede variar de acuerdo a su configuración básica, es decir, de acuerdo al número y la pluralidad de actores que la conforman y la intensidad de sus interacciones, de ahí recobra importancia preguntarse ¿Qué tan abierta es la red? ¿Quiénes participan en ella? ¿Cómo se articulan los distintos actores sociales, políticos, públicos y privados? ¿Representa esta red una oportunidad para la incorporación de ciudadanos a la gestión y para el surgimiento de nuevos liderazgos locales? (Montecinos, 2007:326).

En este contexto, no predominan ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado; los gobiernos locales tienen el desafío de fortalecer sus capacidades para formar redes participativas, liderarlas y fortalecer al resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Este escenario conlleva la adopción de una función deliberativa y mediadora por parte de los poderes públicos locales y la utilización de nuevos instrumentos de gestión (Montecinos, 2007:326).

Este rol político del municipio caracterizado fundamentalmente por una gestión deliberativa y relacional, le impone un doble desafío. Por un lado, poner entre sus objetivos primordiales el fortalecimiento democrático a través de la participación ciudadana activa de diversos actores en el proceso de la decisión pública local, desde la información hasta la fiscalización ciudadana de la gestión (Montecinos, 2007:326). Por otro lado, crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella (Montecinos, 2007:326).

Según lo abordado anteriormente, es posible pensar que la gestión de los municipios para enfrentar la creciente complejidad, debe caracterizarse por aprovechar la tremenda potencialidad que tiene el ser la institución más cercana a los ciudadanos, incorporándolos en la definición de las acciones a implementar, así como en el desarrollo y evaluación de las mismas, reconociendo el aporte de los distintos actores presentes en el territorio, para lo cual se requerirá de las autoridades y funcionarios que trabajen en conjunto con la comunidad, considerando además de competencias técnicas, habilidades relacionales que motiven a los distintos actores a ser parte del desarrollo de la comuna, de manera horizontal y participativa.

Para profundizar en este último aspecto, a continuación se abordará el concepto y los objetivos que se persiguen con la participación ciudadana.

2.3 Objetivos de la Participación Ciudadana

El concepto de participación se ha intentado definir de diversas maneras, no existiendo en la actualidad una definición unánime que dé cuenta de los ámbitos y dimensiones que contempla (Mlynarz, *et al.* 2011:9). En un intento de clarificar y definir los diversos sentidos de la participación, Nuria Cunill (1994) define la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado”. (Mlynarz, *et al.* 2011:9).

Respecto a los objetivos de la participación, es posible distinguir a lo menos dos líneas de pensamiento (Mlynarz, *et al.* 2011:11):

- **Participación como medio o cauce para la consecución de un fin último:** El objetivo del proceso estaría dado por su condición de servicio, al prestar una utilidad determinada. Sería a través de la participación que se lograría la eficiencia de los sistemas operantes, restringiéndola o ampliándola en función de la utilidad que ésta presenta. Esta utilidad puede ser entendida en términos de lograr una mayor estabilidad del sistema, eficacia administrativa, propensión a una desburocratización del proceso de toma de decisiones y a un consenso nacional en torno a la conducción de un país).

- **Participación como un Derecho Ciudadano¹:** Desde esta visión se considera a la participación como consustancial a la naturaleza misma del hombre, haciéndolo avanzar hacia la consecución de su pleno desarrollo. Sería un fin en sí misma y se fundamentaría en el sólo hecho de dar lugar a distintas expresiones. Desde este punto de vista, la participación sería integración, diálogo social y un ingrediente del proceso de socialización

La participación como un derecho ciudadano, que se establece en la ley 20.500, se encuentra reconocida en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública suscrita el año 2009 por las y los jefes de Estado de los países de la región. En esta Carta se señala que la participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad (CLAD, 2009: 2). En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa.

¹ Se consideran como derechos ciudadanos los derechos civiles y políticos, tanto como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que se constituyen en la relación de la ciudadanía con el Estado y demás instituciones con poder decisorio en la sociedad. Sólo esta prevalencia de los derechos democráticos en el orden social permite fundar deberes legítimos para sus actores ciudadanos. Los deberes que no se sostienen en un marco de derechos deben calificarse como imposiciones. (Mlynarz, *et al.* 2011:11).

Es así como según la Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”. (CLAD, 2009: 2)

En esta noción de participación se concibe un rol activo tanto para la ciudadanía como para los poderes públicos. De este modo, para la primera constituye de forma simultánea (CLAD, 2009: 4):

- Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública
- Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

Respecto a los poderes públicos, se establece que los Estados Iberoamericanos adoptarán políticas para que se desarrollen programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos y las ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública (CLAD, 2009: 4).

De igual forma, apoyarán los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales y los ciudadanos y las ciudadanas para llevar a cabo acciones de formación ciudadana. En particular, promoverán la formación de los pueblos indígenas atendiendo a sus identidades culturales, así como a sus normas y procedimientos propios. Se llevarán a cabo iniciativas de educación, formación y sensibilización dirigidas a los servidores públicos, en relación a la participación ciudadana en la gestión pública (CLAD, 2009: 4).

2.4 Mecanismos de Participación Ciudadana:

Para alcanzar los objetivos que se buscan con la participación ciudadana, es relevante considerar los mecanismos concretos que permiten trabajar en ello. A continuación se muestra un recuadro que sintetiza las principales líneas en que se han desarrollado dichas experiencias desde la perspectiva de Joan Font, quien incluye dentro de los mecanismos, “aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, es decir, instrumentos que vayan más allá de proveer información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadanos-administración” (Font, en Ziccardi 2004:29)

Cuadro N° 3
“Mecanismos de Participación Ciudadana”

Tipo de Mecanismo	Característica	Ejemplos
Mecanismos de consultas a las comunidades	Tienen la finalidad de establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. Probablemente éste es el tipo de mecanismo más experimentado en los últimos años.	Consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes colectivos definidos por intereses sectoriales o por criterio territorial.
Mecanismos Deliberativos	Ponen su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes. Estos mecanismos pretenden darle al ciudadano la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que participe aportando sus necesidades y su sentido común.	Se distinguen 2 grandes tipos de métodos. El primero de ellos se basa únicamente en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana: círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias de consenso. El segundo, se basa en una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad: encuestas deliberativas, jurados ciudadanos y paneles ciudadanos.
Mecanismos de Democracia Directa	Grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Contribuyen a “democratizar” el proceso de elección de representantes y a hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos	Los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia.
Otros Mecanismos	No son reducibles a los 3 grupos mencionados	Participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos; mediación y presupuestos participativos.

Fuente: Elaboración propia basado en: Font, en Ziccardi 2004:32-39.

Todas las formulas presentadas son flexibles, lo cual provoca que a la hora de aplicarlas se inicien experiencias integradas que combinan varios instrumentos con una misma finalidad y, a veces, como parte de un mismo proceso. En cualquier caso,

parece claro que si los espacios abiertos a la participación ciudadana no han sido mayores no ha sido por falta de oferta de instrumentos. Los recursos disponibles son abundantes, aunque sin duda muchos de ellos todavía han sido poco experimentados y escasamente analizados con profundidad (Font, en Ziccardi 2004:39).

En relación a las ventajas y desventajas de un determinado mecanismo de participación, se puede plantear que no existe un instrumento perfecto que reúna todas las características ideales, de tal manera que se requerirá un diagnóstico de la situación en la que se quiere poner en práctica el proceso, así como los objetivos prioritarios que se persiguen con la participación, los que difieren según casos y lugares (Delamaza, 2009: 20). Lo anterior se observa en el siguiente recuadro:

Cuadro 4

Mecanismos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios

Criterio	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	Jurado	Consejo consultivo
	Encuesta deliberativa	Internet
Grado de Información	Consejo consultivo	Referéndum
	Jurado	Encuestas
Capacidad Educativa	Presupuesto Participativo	Consejo consultivo
	Planes Estratégicos	Referéndum
Extensión	Referéndum	Jurado
	Presupuesto Participativo	Consejo consultivo
Coste/Dificultad Organizativa	Consejo consultivo	Encuesta deliberativa
	Fórum ambiental	Presupuesto participativo
Impacto en Políticas	Referéndum	Encuesta deliberativa
	Presupuesto participativo	Internet

Fuente: Font y Blanco, 2001. (En Ziccardi 2004: 40)

Hablar de participación ciudadana implica pensar en los mecanismos que se utilizarán para incorporar a la comunidad en la gestión municipal, lo cual requiere que éstos sean conocidos y analizados por quienes impulsarán la participación ciudadana en la comuna. Es posible pensar que la elección de un mecanismo de participación dependerá de diversos factores: los recursos, disponibles, características del territorio, experiencias participativas anteriores y sus resultados, entre otras. Es decir, la utilización de un determinado mecanismo no puede ser al azar, sino que es un proceso que debe ser estudiado minuciosamente, para recoger la voz de la comunidad de la manera más adecuada posible, considerando la realidad comunal.

2.5 Niveles de participación

Es posible observar que se presentan diferentes niveles de participación: macroparticipación, participación de nivel medio y microparticipación, las que se describen de la siguiente forma:

**Cuadro N°5
Niveles de Participación**

1- Macroparticipación	2- Participación de nivel medio	3- Microparticipación
Constituye el ámbito de lo propiamente político, referido a decisiones que afectan al conjunto de la colectividad. Es decir, abarca los procesos que determinan el orden público, lo político, social y económico y que invocando el interés general, constituyen la estructura de poder de la sociedad global, la que es determinante en la influencia ejercida por diferentes grupos, partidos u organizaciones sociales	Tiene por objeto las políticas sociales de alcance sectorial o regional, que afectan a colectividades amplias, pero que no comprometen la esencia del régimen político, requiriendo como condición básica un grado de descentralización del proceso de toma de decisiones	Se refiere a materias que tienen que ver con el destino cotidiano de individuos y grupos pequeños. Aquí, las decisiones aunque pueden estar influidas por los procesos de nivel nacional, no ejercen una influencia recíproca sobre el destino político de la comunidad global

Fuente: Elaboración propia basado en: Mlynarz, *et al.* 2011:13.

En relación con los niveles 2 y 3 del recuadro, se señala que la participación puede ser abordada desde dos perspectivas. Una de carácter social comunitario y otra de carácter político formal. Es decir podrían establecerse dos ejes cruzados que permitan visualizar las posibilidades de la participación (Mlynarz *et al.* 2011:13).

Es así como la participación social comunitaria sería aquella que se establece entre las personas y grupos que se relacionan de acuerdo a intereses comunes, realizada en lugares o territorios cotidianos en busca de la conjunción de intereses en forma voluntaria. En este tipo de participación adquieren gran importancia las capacidades dirigenciales relacionadas con la comunicación, organización y coordinación (Mlynarz, *et al.* 2011:14).

Es posible vincular la participación social comunitaria a la interacción que se da entre los vecinos en los distintos territorios, cuando buscan en conjunto enfrentar situaciones conflictivas o proponen alternativas para mejorar su calidad de vida. El rol de los dirigentes es esencial, ya que tienen la responsabilidad de motivar, sensibilizar y liderar la participación, lo cual a pesar de darse en un espacio acotado, es complejo, ya que deben enfrentar el individualismo y la atomización social, propios del actual contexto.

Por su parte, la participación político formal a nivel comunal, se entiende como la influencia que las personas y las organizaciones pueden desarrollar respecto a las decisiones de la administración local. Presenta las siguientes características:

Cuadro N°6

Características de la participación político formal a nivel comunal

Características	Descripción
Puede ser variable	Los grados de influencia pueden cambiar de acuerdo a las distintas circunstancias
Puede abarcar distintos aspectos y profundidad	Se puede pensar que todas las decisiones deben ser tomadas por las personas y que no existen instancias jerárquicas para la decisión, como el caso contrario en donde todas las decisiones las toma una sola persona.
Legitimidad	Se basa en que es ejercida bajo mecanismos legales explícitos, conocidos por la gente y reconocidos como medios de ejercicio de la participación.
Posee permanencia en el tiempo	Sus formas no son fácilmente cambiables.
Posibilidades que abre a los gobiernos locales	Conseguir información sobre las demandas y necesidades de la gente, y conseguir apoyo para las iniciativas que busque desarrollar a través de planes y programas.
Relación organizaciones- Estado	En este tipo de participación las organizaciones se encuentran con el Estado, en tanto estructura política, económica e ideológica, y con un aspecto que dinamiza las acciones, que es el poder político

Fuente: Elaboración propia, basado en Mlynarz, *et al.* 2011:14.

Podemos observar que la participación político formal en el ámbito local presenta diversas características. Si nos enfocamos en la situación actual de Chile, contamos en la actualidad con un mecanismo legal explícito (ley 20.500). Sin embargo, es importante, que dicha normativa no solamente quede en el plano de lo normativo, como una ley más con una serie de aspectos a cumplir por los municipios, sino que sea conocida y reconocida por los distintos actores presentes en el territorio, lo cual posibilitará su legitimación.

2.5 Niveles de Participación según influencia ciudadana

De acuerdo al grado de influencia de las personas en el proceso de toma de decisiones, se pueden distinguir los siguientes niveles de participación:

Cuadro N° 7

Niveles de participación según influencia ciudadana

Niveles	Características
Nivel de Información	Las personas son meros receptores de las decisiones tomadas en los estamentos de la administración
Nivel de intervención	Dado por la capacidad de la comunidad para incorporarse al proceso de discusión

Nivel de Influencia	Dice relación con la intervención señalada, la que se considera en el proceso de concretización de resoluciones
Nivel de decisión	Implica la facultad de elección en base a alternativas de resoluciones existentes
Nivel de ejecución	Corresponde a una instancia posterior a la decisión e involucra las formas de llevar a cabo la acción
Nivel de evaluación	Se refiere al análisis de los resultados obtenidos en cuanto al logro de objetivos alcanzados

Fuente: Elaboración propia basado en Mlynarz, *et al* 2011:14-15.

Como observamos en estos niveles, se avanza desde el ámbito informativo, donde las personas asumen un rol pasivo, hacia niveles de mayor involucramiento, que van incorporando paulatinamente a la ciudadanía hasta llegar a la evaluación de las acciones locales desarrolladas.

El actual contexto dinámico requiere de municipios permeables y flexibles a la influencia de las personas, quienes desde su mirada y cotidianidad pueden aportar en las políticas comunales. Con ello se respeta y reconocen las potencialidades de los ciudadanos, que deben complementarse con la experiencia de los técnicos, obteniéndose resultados integradores y legitimados. De esta manera puede existir una mayor sintonía entre lo que realmente necesita la comunidad y las acciones llevadas a cabo para enfrentarlas, para lo cual debe pensarse en los mecanismos de participación más adecuados, según la realidad comunal.

En relación a los niveles de participación mencionados Arnstein (1969) desarrolla una escalera de participación ciudadana, en función de los niveles de involucramiento de la población en el proceso de toma de decisiones.

Cuadro N°8 Escalera de Participación Ciudadana

Niveles	Características
Primer y segundo nivel	Se encuentran en el ámbito no participativo, donde la participación se limita a lograr el apoyo del público para el plan que está siendo propuesto
Tercer nivel	Se da el primer paso importante hacia la legitimación de la participación, pero generalmente resulta ser una comunicación de una sola vía donde no hay espacio para la retroalimentación
Cuarto nivel	Se introduce la consulta como un camino posible de utilizar, se plantean por consiguiente las reuniones de vecinos y encuestas públicas
Quinto nivel	Permite a los ciudadanos participar en el proceso de planificación, sin embargo, sigue siendo decisión de los gobiernos determinar la factibilidad y continuidad de los planes
Sexto nivel	El poder se redistribuye a través de negociaciones entre los ciudadanos y los gobiernos, la responsabilidad sobre la toma de decisiones es entonces compartida, entrando así en el

	ámbito de entrega de poder a los ciudadanos
Séptimo nivel	Se manifiesta cuando los ciudadanos representan una mayoría en los espacios de toma de decisiones y pueden por consiguiente exigir compromisos y asegurar los acuerdos
Octavo Nivel	Es el más alto de entrega de poder a los ciudadanos, se presenta cuando todo el control sobre la planificación, la creación de las políticas y la administración de los recursos se le entrega a la ciudadanía

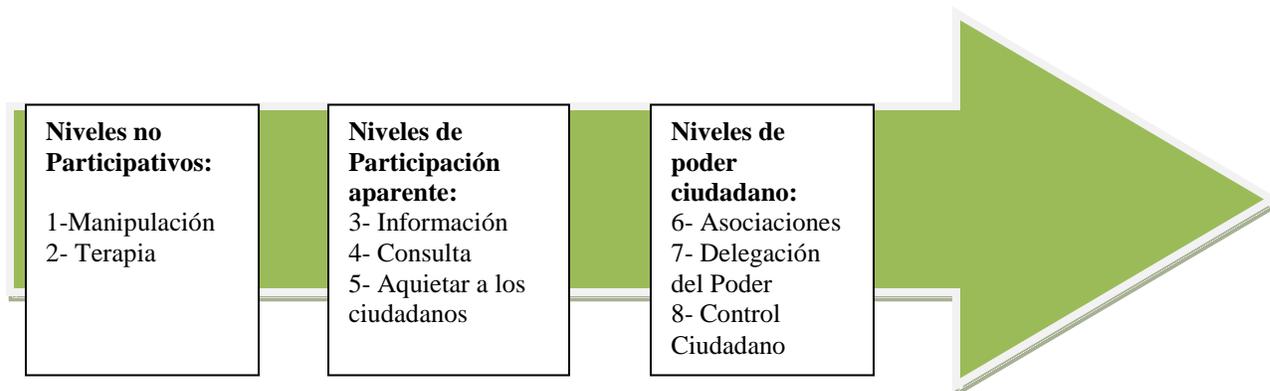
Fuente: Elaboración propia basado en Mlynarz, *et al* 2011:15.

Es posible observar que al subir en cada peldaño de la escalera de participación se avanza paulatinamente desde una mayor discrecionalidad de la institución para imponer las políticas y acciones a implementar en el ámbito local a la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones, donde el poder se delega a las personas, con voz, control y posibilidades de fiscalizar y administrar el uso de los recursos.

En este proceso se empodera a los ciudadanos en la toma de decisiones, lo que implica que sean considerados como actores principales, que no deben ser olvidados por las gestiones municipales, lo cual no siempre ocurre.

Cuadro N°9

Escalera de la Participación Ciudadana y Niveles de Participación



Fuente: Ronderos, Camila, 2005. En Mlynarz, *et al.* 2011:16

Una concepción moderna de la participación ciudadana en la gestión del Estado pide superar la modalidad tradicional que le asignaba a la información un papel secundario en la elaboración participativa de las políticas públicas. El modelo de la escalera de la participación donde el componente informativo corresponde únicamente al primer peldaño para comenzar a subir desde lo consultivo a lo vinculante, ya no representa bien los desafíos que implica la construcción social de las políticas públicas en todas las etapas de su desarrollo (Mlynarz, *et al.* 2011:15). Incluso en la representación más lineal de las fases que sigue una política pública, el acceso a la información pública aparece como imprescindible para que la ciudadanía pueda participar en cada uno de estos momentos (Mlynarz, *et al.* 2011:16).

El concepto de que la ciudadanía primero se informe de las políticas públicas para luego participar consultiva y ojalá resolutivamente de ella, para que así su participación sea vinculante, aún es reduccionista, porque el supuesto es que la política pública ya está hecha por la administración y que es necesario informarse de ella para participar (Mlynarz, *et al.*2011:16).

La construcción social de la política pública requiere en cambio involucrar a los activos ciudadanos en la misma decisión de crear una respuesta organizada del Estado a determinados desafíos sociales, económicos, culturales o ambientales del desarrollo.

Si se concibe la participación en la gestión pública como un proceso democrático puede comprenderse que a las y los ciudadanos les corresponde asumir decisiones propias de su titularidad de derechos no sólo en la secuencia simple de una determinada política pública, sino, también, en el marco general de cómo el conjunto de las políticas del Estado se sitúan en la perspectiva de un desarrollo transformador de la sociedad. Estas decisiones ciudadanas sobre políticas públicas, en lo particular y en lo global, requieren permanentemente de información (Mlynarz, *et al.* 2011:17).

También es reduccionista creer que el papel de la ciudadanía es recibir información elaborada por los órganos de la administración para después adoptar decisiones sobre las políticas públicas. La información pública es producida socialmente por los distintos actores que participan de lo público. Las organizaciones de la sociedad civil o los medios de comunicación o las redes sociales generan también información que incide en la administración del sistema de decisiones públicas (Mlynarz, *et al.* 2011:17).

De esta manera, podemos pensar que la información en la actualidad es tan dinámica que debe fluir entre los ciudadanos y los municipios de manera recíproca y en las distintas etapas de las políticas locales que se implementen, para que las acciones respondan a lo que requiere la comunidad realmente, lo cual posibilitará alcanzar un desarrollo basado los requerimientos y propuestas de la comunidad.

2.7 Desafíos para la Participación ciudadana

Para superar la visión reduccionista de la participación social, dejando de ser una expresión sin contenido claro, utilizada como legitimación política, pero sin mayores consecuencias para el desarrollo de la democracia, se debe cumplir con ciertas condiciones y criterios básicos. Más que una fórmula mecánica aquellos criterios emanan de la evolución concreta que la participación ha tenido en cada contexto y eso la hace particular para cada sociedad. De este modo, es posible formular algunos criterios normativos que se ven necesarios para continuar avanzando (Delamaza, Flores, 2009:37):

Cuadro Nº 10
Desafíos para la Participación Ciudadana

Desafío	Características
Fundar la participación ciudadana en derechos	<p>Reconociendo que la participación ciudadana es un derecho humano, nace la necesidad de establecer estándares públicos y claros respecto de la participación a la que los ciudadanos/as tenemos derecho y no entenderla como una facultad discrecional de la autoridad. De este modo, las instancias a crear deben explicitar e incrementar sus atribuciones para otorgarles a los ciudadanos mayor responsabilidad en la producción y desarrollo de las políticas o medidas de gestión pública. Esto lleva a plantear al menos tres desafíos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear espacios deliberativos y metodologías ad hoc para facilitar su imbricación a instancias de toma de decisiones. • Incrementar la incidencia y el carácter vinculante de los espacios creados, respaldando con hechos la expectativa ciudadana respecto a la relevancia de incluirse en este proceso participativo. • Anticipar la participación, incluyendo en ella las fases de creación y diseño y no sólo las de implementación o funcionamiento contingente.
Convertir la participación en orientación de política	<p>La participación es “objeto de políticas”, en el sentido que el Estado debe emprender políticas “de” o “sobre” participación ciudadana, favoreciéndola explícitamente como una finalidad o criterio transversal en las acciones que planifica y ejecuta. También es importante otra dimensión que considera a la participación como principio inspirador, componente o método deseable de cualquier política pública, referida a diferentes objetos (vivienda, salud, seguridad, transporte, desarrollo rural, defensa, etc).</p>
Institucionalizar con flexibilidad de diseño y pertinencia temática	<p>La política de participación ciudadana debe reforzar los objetivos de inclusión social y acción contra la inequidad, orientada a los grupos pobres, locales, excluidos y no organizados de la sociedad. La participación debe adecuarse y diferenciarse según los niveles en que se ejerce y el sector de política de que se trate. Eso define también los participantes y sus formas de representación. En este punto es necesario enfrentar la tensión entre el excesivo sectorialismo del Estado chileno, que tiende a funcionalizar las instancias que crea a sus metas sectoriales, y la integralidad (o multisectorialidad) de los problemas y soluciones a que aspira la sociedad y sus expresiones asociativas.</p>
Vincularla a las metas de inclusión y protección social	<p>La participación resulta difícil en una sociedad marcada por la desigualdad estructural, que no iguala en ciudadanía a los participantes. Eso le resta relevancia al proceso participativo, desestimula a las personas con menor poder y genera</p>

	<p>desconfianza. Deben buscarse las vinculaciones efectivas entre los mecanismos de participación y las estrategias de superación de la desigualdad, con especial énfasis en asegurar la provisión equitativa de los servicios sociales básicos por el Estado.</p>
Construir la representatividad participativa	<p>La participación involucra también resolver temas de representación, pues gran parte de ella no se ejerce de modo directo, lo que normalmente resulta difícil de enfrentar para los responsables públicos. Apertura, publicidad e incrementalidad son criterios que pueden considerarse en ello.</p>
Apertura	<p>No es responsabilidad del organismo público determinar a los representantes, sino definir mecanismos mediante los cuales éstos puedan determinarse. En este campo debe pasarse desde la “participación por invitación” que no cuenta con un fundamento público y transparente a la metodología de determinar un universo de involucrados (stakeholders) y a partir de ello “convocar públicamente a los interesados” y constituir así un registro público que permite luego elegir representantes.</p> <p>Como el proceso de apertura siempre será incompleto, es indispensable la publicidad de dichos actos, pero también explicitar los criterios que fundamentan la determinación de quienes deberán participar (o elegir representantes). El logro nunca será completo, pues siempre un espacio de participación así como incluye a algunos, excluye a otros.</p> <p>Por lo anterior debe considerarse un criterio de incrementalidad, en las sucesivas convocatorias o ciclos de participación. Vale decir, se debe evaluar el alcance obtenido por una convocatoria y orientar nuevos esfuerzos a incluir a quienes no están participando, manteniendo abiertas las instancias. Como se trata de instancias que cuentan con algún poder (de asignación de recursos, de orientación de políticas, de veto, etc) es necesario definir inhabilidades y conflictos de intereses, reglamentando su adecuado funcionamiento (junto a mantener la publicidad y la apertura de la instancia).</p>
Respetar la autonomía social	<p>La institucionalización de la participación no puede coartar la expresión autónoma de los movimientos sociales y la sociedad en general. El criterio que debe adoptarse es que la acción del Estado siempre tiene consecuencias sobre el tejido social, la asociatividad y la convivencia. De tal manera, que esos resultados deben ser conocidos y evaluados como parte de las políticas, cuestión que hasta ahora no se realiza. Las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales deben contemplar tanto la cooperación, como la confrontación y la autonomía mutuas.</p>
Diseñar una institucionalidad coherente	<p>Es fundamental mantener la coherencia en los diseños institucionales de la participación en políticas públicas. Sólo así puede cumplir con el criterio de tener consecuencias vinculantes, resultar oportuna y pertinente y ejercerse en las diferentes fases de la política.</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en Delamaza, Flores, 2009:37-40.

Para hacer realidad el derecho a la participación es importante considerar los desafíos mencionados, que son múltiples y que implican de los municipios utilizar una lógica horizontal, en la cual se efectúen políticas locales pensadas por y para la comunidad, validando el conocimiento de la realidad que se da en las vivencias diarias de los propios vecinos, respetándose a las organizaciones existentes y buscando paulatinamente incorporar mecanismos para escuchar la voz de quienes no necesariamente estén organizados formalmente, pero que igual pueden aportar en el devenir del territorio local.

Quizás no todos los municipios avanzarán a la misma velocidad para incorporar los desafíos que implica una gestión participativa, pero es relevante establecer estos temas en el debate y la discusión para que la participación ciudadana se incremente.

3 Los municipios y la participación ciudadana en Chile

3.1 Participación Ciudadana en el ámbito local chileno: una aproximación histórica

En este capítulo, se realizará una breve mirada a la participación ciudadana desde una perspectiva histórica, que permita comprender el actual contexto y cómo fruto de un proceso de discusión, estancamientos y avances surge la Ley 20.500. Se abordarán los principales mecanismos participativos considerando el período de dictadura y el retorno a la democracia, pues en dichos momentos emergieron mecanismos participativos que han sido paulatinamente reformados hasta llegar a los mecanismos que contempla la ley 20.500 en la actualidad.

Dictadura Militar de 1973-1990²

En este período se restringieron severamente las libertades ciudadanas. Desde sus comienzos el régimen militar consideró la necesidad de implementar un sistema de “participación” que haciendo caso omiso de las formas tradicionales de democracia, posibilitara una relación entre una base social despolitizada y el Estado autoritario. En el siguiente recuadro se muestran los principales mecanismos de participación implementados en este contexto autoritario.

Cuadro N° 11
Mecanismos de Participación en el Período de Dictadura Militar de 1973

Período	Mecanismos de Participación	Descripción de los Mecanismos de Participación
Dictadura Militar de	Coredes	El 31 de marzo de 1988, se publica en el diario oficial la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades,

² El día 11 de septiembre de 1973 es derrocado el gobierno del presidente Salvador Allende por las Fuerzas Armadas de Chile y Carabineros, con lo cual se establece una dictadura cívico militar encabezada por Augusto Pinochet que dura hasta 1990. En términos generales, en esta etapa se cimienta un modelo económico neoliberal, fueron cometidas sistemáticas violaciones a los derechos humanos, se suprimió la libertad de expresión, se cierra el Congreso Nacional, entre otros.

1973		<p>dentro de esta institucionalidad se crea esta instancia que tenía por objetivo asesorar al intendente y contribuir a la efectiva participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva región.</p> <p>Están compuestos en un 40% por representantes de las fuerzas armadas y carabineros y del sector público en general, y un 60% por representantes del sector privado, integrado para estos efectos en la siguiente proporción: 20% estamento empresarial, 20% estamento laboral, 7% estamento cultural y 6% estamento de fomento al desarrollo económico social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre otras atribuciones le corresponde la designación y remoción de los alcaldes a propuesta en terna de los Codecos.
	Codecos	<p>Tenía como atribuciones proponer al Corede la terna para los alcaldes que no eran designados por el presidente de la república, fiscalizarlos, proponer su remoción y prestar su acuerdo para aprobar los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal y sus modificaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Su número de integrantes variaba entre 4 como mínimo y 16 como máximo, según la población de las comunas. - De sus integrantes un 25% proviene de las organizaciones comunitarias territoriales (juntas de vecinos), otro 25% de las organizaciones funcionales.³ - El otro 50% proviene de las actividades relevantes de la comuna, entendiéndose por tales aquellas que en mayor medida contribuyen al desarrollo económico de ésta, pueden ser personas naturales y no se les exige por tanto personalidad jurídica, ni tampoco un número de miembros.
	Plebiscitos Nacionales	<p>En este período se efectuaron 3 plebiscitos: en 1980, 1988 y 1989. El primero para refrendar la Constitución elaborada en la dictadura militar, el segundo posibilitó una salida institucional de la dictadura a la democracia y con el de 1989 se aprobó un proyecto de reforma a la constitución de 1980.⁴</p>

Fuente: Elaboración propia basado en Wilson, Sergio 1988: 2-3

³ Es relevante mencionar que las organizaciones territoriales y funcionales habían sido reconocidas en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), pues en el marco de su programa de gobierno “Revolución en Libertad”, el día 07 de agosto de 1968 se publica la Ley 16.880 de Organizaciones Comunitarias. Normativa disponible en Sitio Web: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28688>. En dictadura con el Decreto Ley N° 349 de 1974, se restringe la autonomía a nivel comunitario, pues se permitió la designación de dirigentes de las organizaciones territoriales por las autoridades comunales y provinciales.

⁴ Ver Anexo A “Plebiscitos Realizados Durante la Dictadura de 1973-1990”. Pág. 131

Esta estructura de participación no tuvo capacidad para legitimarse a nivel societal, ya que se encontraba enmarcada en un contexto de dictadura. De la misma manera el intento por cooptar adherentes entre grupos y sectores sociales a nivel local, mediante el traspaso de algunas atribuciones a los Codecos, presentó al menos dos problemas (Rosenfeld, 1989: 4):

- Dichas atribuciones son más técnicas y de menor alcance de comprensión en la base popular (plan regulador, plan de desarrollo comunal, presupuesto, etc). Es decir, bastante alejadas de las carencias y urgencias que en dicho período aquejó a vastos sectores poblacionales.
- Incapacidad de la estructura de soportar un método que obliga un mínimo de política, de negociación y consenso, que aunque se hubiese dado entre partidarios del régimen, no encontraba asegurada la homogeneidad política que se buscaba.

De este modo, la estructura de participación que el régimen militar propuso al país se alejó de la posibilidad de que la base social organizada pudiera expresarse con libertad, pues entre otras cosas el sistema era excluyente. Esto se aprecia en que los Codecos estaban repletos de organizaciones de propietarios y de representantes de empresas, no encontrándose presentes los trabajadores, ni gran parte de las organizaciones funcionales. Sin hablar de prohibiciones que afectan a los militantes de los partidos políticos y los mecanismos de selección restringidos de participantes de Coredes y Codecos (verticales de arriba hacia abajo). (Rosenfeld, 1989: 4).

Autogestión Comunitaria y participación: Frente al contexto de dictadura, donde no existían los mecanismos para que la comunidad participara plenamente, diversos sectores significativos de la sociedad civil se reconstruyeron en pequeños espacios, con respaldo de la iglesia católica y otras iglesias cristianas, en pos de la sobrevivencia y la cesantía, la recuperación democrática, la expresión de la solidaridad y la defensa de los derechos humanos (Civicus, 2006:18).

Es así como se desarrollaron un conjunto de organizaciones de nuevo tipo, que se multiplicaron hasta 1988, las llamadas organizaciones económicas populares⁵, orientadas a enfrentar la crisis económica y política. Muchas de estas organizaciones se vincularon de distintas formas en la lucha por la democracia en movilizaciones y protestas sociales, especialmente a contar de 1983 (Civicus, 2006:19). Ello permitió la aparición de actores políticos y una sociedad civil que se expresaba públicamente, por lo cual, es posible pensar que las instancias de participación emergieron desde la propia ciudadanía.

⁵ Dentro de las organizaciones económicas populares se destacan las ollas comunes, comedores solidarios, talleres laborales, grupos de salud, comunidades cristianas, comités sin casa con amplia participación de mujeres; las organizaciones no gubernamentales (ONG), al comienzo ligadas a las iglesias y a los derechos humanos y luego, en los ochenta, autónomas y cubriendo un amplio espectro de desarrollo social; los centros académicos independientes que acogieron a profesores y académicos marginados de las universidades; nuevos sindicatos, permitidos desde 1978; grupos feministas; grupos ambientalistas; organizaciones indígenas; grupos juveniles y culturales, entre otros .

Período de Retorno a la Democracia

El retorno a la democracia⁶ trajo consigo el desafío de reconstruir la sociedad fragmentada y desigual heredada del modelo implementado en dictadura. Particularmente, respecto a la participación ciudadana en el ámbito local, se plantea que del conjunto de materias, que en el marco de la transición chilena, se califican como asignaturas pendientes, la única cuya reforma fue negociada durante el Gobierno de Aylwin fue la municipal (1991), estableciendo la elección directa de alcaldes y concejales⁷. Esa reforma además consagró 2 mecanismos de participación ciudadana el Consejo Económico y Social Comunal (Cesco) y el Plebiscito. (Pressaco en De La Fuente y Mlynarz, 2013:82).

En el siguiente recuadro es factible apreciar los principales mecanismos participativos desarrollados durante el período democrático hasta antes de la implementación de la Ley 20.500.

Cuadro N° 12
Mecanismos Locales de Participación en el Período de Retorno a la Democracia

Mecanismos de Participación	Descripción de los Mecanismos de Participación
Cesco	<p>Definición: Órgano de consulta de la municipalidad.</p> <p>Objetivo: Asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.</p> <p>Integrantes: Presidido por el alcalde y estaba compuesto por un número variable de consejeros de acuerdo a la población comunal.⁸Del número total de integrantes de cada Cesco, un 40% era elegido por las juntas de vecinos legalmente constituidas, un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y demás organizaciones comunitarias, comprendiéndose dentro de estas</p>

⁶ Con el retorno a la democracia comienzan los gobiernos de la Concertación (11 de marzo de 1990- 11 de marzo 2010), conformada por el conglomerado de partidos políticos de izquierda, centro izquierda y centro que habían triunfado en el Plebiscito del 05 de octubre de 1988, defendiendo la opción "No". Sus gobernantes fueron: Patricio Aylwin Azócar (demócrata cristiano, 1990-1994); Eduardo Frei Ruiz- Tagle (demócrata cristiano 1994-2000); Ricardo Lagos Escobar (socialista, 2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (socialista 2006-2010). Entre los años 2010 y 2014 gobierna Sebastián Piñera, representante de la centro derecha y desde marzo del 2014 nuevamente gobierna Michelle Bachelet Jeria, bajo la coalición Nueva Mayoría, que incluye a los partidos que formaron parte de la Concertación, sumándose el Partido Comunista.

⁷ Las primeras elecciones de Alcaldes y Concejales en el contexto democrático se efectuaron el 28 de junio de 1992

⁸ Cantidad de integrantes del Cesco: 10 miembros en las comunas o agrupaciones de comunas hasta 30.000 habitantes; 20 miembros en las comunas o agrupaciones de comunas con más de 30.000 y hasta 100.000 y 30 miembros en las comunas o agrupaciones de comunas con más de 100.000 habitantes.

	<p>las organizaciones laborales cuando las haya en la comuna y el restante 30% por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios</p> <p>Funciones: Dar su opinión sobre: a) el Plan de Desarrollo Comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión, b) la cuenta anual del alcalde y el Concejo. Con la ley 19.602⁹, a estas funciones se añade el pronunciamiento sobre el plan regulador municipal, al constituirse en un instrumento obligatorio para la planificación municipal. En este contexto, el Cesco tenía la potestad de determinar las normas necesarias para su funcionamiento interno y podía reunirse por propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local, elevando sus opiniones a conocimiento del alcalde y el Concejo, en sesiones públicas ordinarias (al menos una cada tres meses) o extraordinarias, siendo el quórum para sesionar el de mayoría de los consejeros en ejercicio y adoptándose los acuerdos por la misma mayoría. Desde 1999 se estipula que “la integración, organización, competencias y funcionamiento de estos consejos serán determinados por cada municipalidad, en un reglamento que el alcalde someterá a la aprobación del concejo municipal”, lo cual, supone un importante sesgo a la propia iniciativa de la organización. También en el marco de dicha reforma, el Cesco tenía la obligación de pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y podrán utilizar el recurso de reclamación. Por su parte, el alcalde debía informar al Concejo sobre los presupuestos de inversión, el de desarrollo comunal y el plan regulador, y el Cesco tenía 15 días para formular sus observaciones a dicho informe.</p>
<p>Plebiscitos Comunales</p>	<p>Según lo señalado en el artículo 104 de la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades, se convocan en relación a materias de administración local, referidas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del Pladeco, a la modificación del Plan regulador y a otras materias propias de la competencia local. La iniciativa puede corresponder al alcalde (con acuerdo del Concejo) o a la ciudadanía, en cuyo caso se requiere, al menos el 15% de las firmas de los inscritos en los registros electorales comunales al último 31 de diciembre. Aprobada la iniciativa por parte del Concejo Municipal o recibido el requerimiento ciudadano, el alcalde convoca el plebiscito por decreto, el cual debe ser publicado en el diario oficial y difundido en toda la comuna a través de diversos medios. El resultado del plebiscito obliga a las autoridades municipales a cumplirlo siempre y cuando voten en él más del 50% de los inscritos en los registros electorales. La</p>

⁹ Ley 19.602, Modifica la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de gestión municipal. Fecha de Publicación 25/03/1999. En sitio web: http://www.sinim.gov.cl/archivos/centro_descargas/Ley%2019602.pdf

	<p>reforma municipal de 1999, establece modificaciones a los plebiscitos comunales, permitiendo que el Concejo (con el respaldo de dos tercios de sus miembros) pudiera convocarlo, también ampliaba las materias que podían ser objeto de este mecanismo, incluyendo la aprobación o modificación del plan regulador, así como otras materias que estén dentro las esferas de competencias municipales, disminuyendo el porcentaje de firmas requeridas cuando los solicitantes son los vecinos (de 15% a 10%).</p> <p>En Chile se han realizado cuatro plebiscitos. Tres convocados por el alcalde con aprobación del Concejo Municipal (Las Condes 1994, Zapallar, 2003 y Peñalolén 2011) y uno convocado por iniciativa ciudadana (Vitacura 2009). Todos han sido vinculantes, puesto que ha sufragado más de la mitad de los electores de las respectivas comunas.</p> <p>Como se puede apreciar, a pesar de ser un mecanismo de participación directo de la ciudadanía en las decisiones comunales, ha sido poco utilizado debido a dificultades económicas de los municipios para desarrollarlos, como a la dificultad para los vecinos y vecinas de juntar las firmas notarializadas necesarias.</p> <p>Sin embargo, junto con lo anterior hay un tema de voluntad política para llevarlos a cabo. Además, se aprecia una contradicción a nivel parlamentario, ya que si bien la ley 20.500 bajó de 10% a 5% las firmas ciudadanas para solicitar plebiscito, el día 31 de enero de 2012 se promulgó la Ley 20.568 que vuelve a aumentar al 10% el porcentaje mínimo de firmas para que la ciudadanía pueda convocar a plebiscito comunal.</p>
<p>Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana</p>	<p>La reforma municipal de 1999, también señala que cada municipalidad debía establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etérea de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal.</p> <p>La ordenanza que debía crear cada municipio, además del Cesco regulaba 2 nuevos mecanismos participativos: las audiencias públicas y las oficinas de parte y reclamos.</p>

Audiencias Públicas	Mecanismo a partir del cual las autoridades comunales conocerán las materias que estimen de interés comunal. Estas serán solicitadas por al menos 100 ciudadanos, en las comunas de menos de 5.000 habitantes será el Concejo Municipal quien determine ese número, y deberán ir acompañadas de las firmas de respaldo así como de fundamentos para la petición.
Oficina de partes y reclamos	Abierta a toda la comunidad, que contará con un procedimiento para atender los reclamos vecinales. El municipio deberá responder a los mismos en un plazo máximo de 30 días.

Fuente: Elaboración propia, basado en Pressacco, en De La Fuente y Mlynarz, 2013. 82-85.

A pesar de contar con los mecanismos de participación mencionados y de impulsarse la redemocratización institucional, no se logró reconstruir los lazos entre Estado y sociedad chilena. Por el contrario, se desactivó el movimiento social y al no reemplazarlo con nuevas formas participativas, no se realizó la expectativa de amplia participación existente a partir de la concertación social que permitió el retorno a la democracia.

Por otra parte, si bien desde entonces se han logrado mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, se ha mantenido y profundizado la inequidad social, debilitándose, al mismo tiempo, los mecanismos de integración interna de los grupos sociales y generándose gran incertidumbre frente al futuro.

Los relevantes logros sociales de la transición no se tradujeron en pautas de integración y participación social estables y más bien se observa un fuerte debilitamiento de la sociabilidad. La democratización alcanzada no ha logrado involucrar la participación social, ni disminuir las desigualdades de poder existentes en la sociedad, todos ellos factores que limitan severamente el desarrollo de la sociedad civil. Hoy día ésta se expresa de un modo fragmentado y débil, no está articulada por proyectos sociopolíticos como en el pasado y se separa crecientemente de la institucionalidad existente. La desarticulación social resultante se ha expresado principalmente en el temor y la inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. Las organizaciones tradicionales, como las Juntas de Vecinos han perdido su peso histórico, pero se ha fortalecido la presencia del gran empresariado y su influencia en la sociedad civil a través de fundaciones sin fines de lucro, centros académicos y universidades, en actividades culturales, de investigación, comunicación y producción artística por la vía del financiamiento, la filantropía, las donaciones, entre otras.

3.2 Actuales problemas para una gestión participativa de los municipios

Frente al debilitamiento de la sociedad mencionado recientemente, el espacio local puede ofrecer una importante salida mediante la participación. Este espacio es privilegiado, ya que es el lugar donde es factible que las personas se vinculen directamente en los asuntos públicos y se constituyan en actores dentro de su comuna, al facilitarse una relación más directa con el municipio.

Sin embargo, en dicho espacio se presentan dificultades para realizar una gestión participativa, que es preciso considerar, las cuales se mencionan a continuación:

- **Reducción de la participación ciudadana a una dimensión funcional:** En la mayoría de los municipios la participación se circunscribe a establecer un equilibrio entre la oferta pública y la demanda social (Sur Profesionales Consultores, 2009: 2). En esta modalidad se tiende a asignar a la ciudadanía un rol de informante y depositario de beneficios y, en el mejor de los casos, un cliente/consumidor. Pocos son los gobiernos locales que, tanto en su discurso como en su práctica, elevan la participación a una categoría estratégica en el continente político de legitimación, derechos civiles y democracia, ampliándola desde la consulta hasta la corresponsabilidad en los asuntos del desarrollo local (Sur Profesionales Consultores, 2009: 2).
- **Patrón de paternalismo político en la relación municipio– comunidad:** En varias de las comunas los vecinos y las organizaciones dependen de los favores institucionales que les puedan proveer, y lo único que varía es el medio de intercambio: canasta familiar, proyectos de inversión social, agilización de trámites o apoyo moral. Esta tendencia, transversal a toda la gama de colores políticos de los gobiernos locales, se agudiza al combinarse con estilos populistas, y ello al margen de la precariedad socioeconómica y de la cultura política de la comunidad de que se trate. Escapan a este estilo de relación pocos municipios que han logrado situarse en una categoría de semi clientelismo; es decir, donde la protección municipal a determinados grupos u organizaciones ocurre mediante la incubación y desarrollo de sus capacidades de gestión en procesos de aprendizaje, en postulación y ejecución de proyectos, formación de líderes, o similares (Sur Profesionales Consultores, 2009: 3).
- **Debilidad en la inserción de la comunidad en los espacios comunitarios y municipales de decisión respecto al desarrollo local:** Se evidencia que la comunidad y sus agrupaciones no han logrado constituirse en actores sociales con proyectos e identidad colectiva. En contraposición, se encuentran agregados sociales que se plantean como receptores pasivos de beneficios que administra la municipalidad y cuyo actuar está profundamente referido a este actor. Dicha dependencia tiene como factor coadyuvante el anclaje de prácticas de subsidio y clientelismo por parte de las municipalidades, para las cuales el contacto con la comunidad está fuertemente mediatizado (Sur Profesionales Consultores, 2009: 4).
- **Institucionalidad local que obstaculiza la participación:** Sobre todo en lo referido a la valoración y utilización de los instrumentos de participación por parte de los propios municipios. De acuerdo a lo señalado por SUBDERE en el año 2004, se mencionan los siguientes conflictos: baja representatividad de los CESCOS, falta capacitación de funcionarios en gestión participativa, falta de recursos para plebiscitos, falta de compromiso e interés ciudadano por participar, los instrumentos legales no impactan en la gestión participativa, entre otros (Delamaza y Flores, 2009:29).

Lo mencionado, se refleja en el desconocimiento de la ciudadanía de algunos de los instrumentos de participación. En este sentido, al consultar por los instrumentos de

participación ciudadana, los más ampliamente mencionados remiten a procesos que involucran a los alcaldes: Cuentas Públicas y Audiencias Públicas, son señalados por casi un 44% y un 42.6% respectivamente. Al reverso, los CESCOS y las Cartas Ciudadanas no alcanzan el 10% de las menciones. Lo que se corresponde con la efectiva presencia de los mecanismos en las comunas: masivos y generalizados, los dos primeros, y minoritarios, los dos últimos (Sur Profesionales Consultores, 2009: 294).

Cuadro N°13
Principales problemas/ límites de la participación en los municipios de Chile

Problema	Características
Reducción de la participación ciudadana a una dimensión funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Participación se circunscribe a establecer un equilibrio entre la oferta pública y la demanda social • Se tiende a asignar a la ciudadanía un rol de informante y depositario de beneficios.
Patrón de paternalismo político en la relación municipio-comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • En varias de las comunas los vecinos y las organizaciones dependen de los favores institucionales que les puedan proveer
Debilidad en la inserción de la comunidad en los espacios comunitarios y municipales de decisión respecto al desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad y sus agrupaciones no han logrado constituirse en actores sociales con proyectos e identidad colectiva. • Se observan agregados sociales que se plantean como receptores pasivos de beneficios que administra la municipalidad • Anclaje de prácticas de subsidio y clientelismo por parte de las municipalidades, para las cuales el contacto con la comunidad está fuertemente mediatizado.
Institucionalidad local que obstaculiza la participación:	<ul style="list-style-type: none"> • Baja representatividad en instancias de participación ciudadana • Falta capacitación de funcionarios en gestión participativa • Falta de recursos para plebiscitos, falta de compromiso e interés ciudadano por participar. • Los instrumentos legales no impactan en la gestión participativa, entre otros

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio “Estado Actual y requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal” (Sur Profesionales Consultores, 2009: 294).

3.3 Iniciativas gubernamentales de fomento a la participación ciudadana en el ámbito local

Para enfrentar los problemas de participación ciudadana como los mencionados anteriormente, presentes no sólo en el ámbito local, sino también en el nivel central, se propuso realizar modificaciones a la normativa existente, lo cual fue considerado tanto en los gobiernos de la Concertación como en el gobierno de la Alianza Por Chile. Es así como durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (período 2000-2006), se constituyó el Consejo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, integrado por 23 personas del mundo social, que elaboró una propuesta debatida en 74 talleres a lo largo de todo el país, donde participaron más de 6.000 dirigentes, dando origen a la ley que ingresó al parlamento en el año 2004 (Mlynarz, Marín 2012: 12).

Así, con fecha 08 de junio de 2004 se envía un Mensaje Presidencial para someter a la consideración del Congreso un proyecto de ley que establece un marco legal para la constitución y funcionamiento de asociaciones voluntarias y que establece normas relativas a la participación ciudadana en la gestión pública. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011a:5)

Por su parte en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (período 2006-2010), una de las veinte medidas para la reforma municipal se relacionaba con fortalecer la democratización, apuntando a una mayor transparencia y participación de la ciudadanía en las decisiones. En concreto la medida señalaba que se ampliarían las facultades del consejo de organizaciones de la sociedad civil (ex CESCO), el que será elegido por las organizaciones de interés público de cada comuna, conforme a un reglamento que el alcalde someterá a la aprobación del concejo municipal y que determinará además la integración, organización, competencia y funcionamiento de estos consejos, como también la forma en que éstos podrán autoconvocarse. El consejo estará facultado para solicitar al alcalde auditoría de gestión y revisión anual del avance del plan de desarrollo comunal, pudiendo presentar una acusación por notable abandono de deberes en caso de incumplimiento. También la medida consideraba la instalación de procedimientos de planificación participativa de la inversión municipal y la ampliación del ámbito de acción de las oficinas de información y reclamos (OIRS) (Subdere, 2009: 4).

Finalmente, durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera (período 2010-2014) el 16 de febrero del año 2011, se publicó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, estableciendo la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública y además se determina el marco referencial de la asociatividad en Chile.

3.4 Ley 20.500: Modificaciones en la gestión municipal

Entre los cambios más importantes que considera esta Ley se encuentra que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones (Mlynarz, *et al.*2011:17). En este sentido, es contraria a las normas toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio

del derecho de participación ciudadana (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011b)

Para garantizar el derecho a la participación se señala en el artículo 70 de la Ley 20.500 que cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Las modalidades de participación que se establezcan deberán mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros. Del mismo modo, cada órgano de la administración del Estado deberá poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible, la cual se publicará en medios electrónicos u otros (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011b)

También la normativa establece que los órganos de la Administración del Estado anualmente deberán dar cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Es relevante mencionar que si se le realizan observaciones, planteamientos o consultas a dicha cuenta, la entidad respectiva deberá dar respuesta conforme a la norma mencionada anteriormente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011b).

Otra acción que se deberá llevar a cabo alude a señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. La consulta deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa. Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo.

Dentro de la institucionalidad de los órganos de la Administración del Estado se deberá establecer consejos de la sociedad civil de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.

Se señala que esta ley implica un cambio fundamental, ya que se convierte en un imperativo legal que ya no se puede gobernar la administración pública sin la participación ciudadana, que se reconoce como un derecho, y cada órgano del Estado asume la responsabilidad de definir las modalidades específicas que han de permitir que este derecho ciudadano pueda realizarse socialmente (Mlynarz, *et al.* 2011:18).

Particularmente la normativa estudiada a nivel comunal trae consigo cambios en la institucionalidad de los municipios y en el funcionamiento de las organizaciones sociales comunitarias. De este modo, las modificaciones que impactan en los municipios se aprecian en el siguiente cuadro:

Cuadro N°14
Modificaciones de la Ley 20.500 que impactan en los Municipios

Modificaciones	Anterior ley 20.500	Ley 20.500
Constitución de Personas Jurídicas	Las municipalidades sólo tramitaban toda constitución, modificación o disolución de organizaciones territoriales y funcionales ¹⁰ . Las asociaciones y fundaciones eran tramitadas por el Ministerio de Justicia	Se entregan nuevas atribuciones a la secretaría municipal ya que, además de las gestiones que debe realizar con las organizaciones territoriales y funcionales, queda bajo su responsabilidad la tramitación de toda constitución, modificación o disolución de asociaciones y fundaciones.
Mecanismo de Participación Organizacional en la Gestión municipal	CESCO	Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil ¹¹
Plebiscitos	<p>Convocatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El alcalde, con acuerdo del concejo, - Requerimiento de los dos tercios del concejo - Por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna. A requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. <p>Materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administración local: Inversiones específicas de desarrollo comunal - Aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, - Modificación del plan regulador 	<p>Convocatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitud del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. - alcalde con acuerdo del Concejo. - Requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio - Iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales comunales que representen un 5%. Esto se vuelve a aumentar al 10% con la Ley 20.568. <p>Materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administración local relativas a

¹⁰ Para comprender los conceptos de Organizaciones Territoriales y Funcionales, ver Glosario Pág 128

¹¹ Para profundizar, ver Anexo B "Caracterización del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil". Pág.131

	<ul style="list-style-type: none"> - Otras de interés para la comunidad local, propias de la esfera de competencia municipal. 	<p>inversiones específicas de desarrollo comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación o modificación del plan regulador - Otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de la competencia municipal.
Ordenanza de participación	<p>Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en esta ordenanza se deberán establecer las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna.¹²</p>	<p>Agrega a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La ordenanza deberá contener una mención del tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas. - Determinará las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. - Describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

¹² Las características singulares de cada comuna contemplan los siguientes criterios: La configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011 b)

Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias	<p>Cada municipalidad deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad en general. La ordenanza de participación establecerá un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que, en ningún caso, serán superiores a treinta días</p>	<p>En cada municipalidad se deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad. La ordenanza de participación establecerá un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que, en ningún caso, serán superiores a treinta días, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley N° 19.880¹³.</p>
Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro	<p>Los registros de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales los elaboraba cada municipio, sin que existiera formato uniforme para ello.</p> <p>Las certificaciones de vigencia eran emitidas solamente por el municipio</p>	<p>Se crea el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, en el cual se inscribirán los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de: Las asociaciones y fundaciones; las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales y las demás personas jurídicas sin fines de lucro regidas por leyes especiales.</p>
Rol del Servicio de Registro Civil	<p>Los catastros de las organizaciones, certificación y estadísticas de vigencias los realizaba el municipio, instancia que migrará los antecedentes al Registro Civil para que esta institución lleve a cabo dichas tareas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Certificará la vigencia de las Organizaciones, para lo cual podrá cobrar los valores que establezca mediante resolución - Elaborará

¹³ La ley 19980 establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011 b)

		<p>anualmente las estadísticas oficiales de las personas jurídicas inscritas, a fin de determinar aquellas que estén vigentes.</p> <p>- Elaborará anualmente una nómina de personas jurídicas no vigentes, en la que incluirá aquellas que estén disueltas o extinguidas y aquellas personas jurídicas que en un período de cinco años no hayan presentado, por intermedio de la municipalidad o del órgano público autorizado, antecedentes relativos a la renovación o elección de su directorio.</p>
<p>Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales</p>	<p>- Período de vigencia de los directorios de las organizaciones: dos años.</p> <p>- Cantidad mínima de dirigentes para constituir una organización: cinco integrantes.</p>	<p>- Período de vigencia de los directorios de las organizaciones: tres años.</p> <p>- Cantidad mínima de dirigentes para constituir una organización: tres integrantes</p> <p>- Las uniones comunales podrán constituir federaciones que las agrupen a nivel provincial o regional¹⁴</p>
<p>Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público</p>	<p>No existía</p>	<p>Se constituirá con los aportes, ordinarios, o extraordinarios, que la ley de presupuestos contemple anualmente y con los aportes de la cooperación internacional que reciba. No obstante, también podrá</p>

¹⁴ Para ello, será necesario a lo menos un tercio de uniones comunales de juntas de vecinos o de organizaciones comunitarias funcionales de la provincia o de la región. Un tercio de federaciones regionales de un mismo tipo podrán constituir una confederación nacional.

La federación o confederación gozará de personalidad jurídica por el solo hecho de realizar el depósito de su acta constitutiva y estatutos en la secretaría municipal de la comuna donde se reconozca su domicilio, de acuerdo al reglamento, el que establecerá, además, los procedimientos para su constitución, regulación y funcionamiento. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011b).

		<p>recibir y transferir recursos provenientes de otros organismos del Estado, así como de donaciones y otros aportes que se hagan a título gratuito.</p> <p>Los recursos del fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que tengan como finalidad la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, entre otras. Anualmente el consejo nacional del fondo fijará una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, sobre la base de criterios objetivos de distribución que determine mediante resolución fundada.¹⁵</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley 20.500 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011 b)

3.5 Actores involucrados

Es posible identificar a los siguientes actores que en el ámbito local se pueden ver afectados con la implementación de la Ley 20.500. A nivel municipal se aprecia que las autoridades comunales deberán asumir un rol activo, como representantes de la comunidad escogidos a través del sistema de elecciones, responsables de que se incorpore la participación como un derecho en la gestión. En este sentido, el concejo municipal deberá pronunciarse a más tardar el 31 de marzo de cada año, a solicitud del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, sobre las materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio de esta instancia, como asimismo la forma en que se efectuará dicha consulta, informando de ello a la ciudadanía. También deberá informar a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, a las asociaciones sin fines de lucro y demás instituciones

¹⁵ Es importante mencionar que la asignación a la Región Metropolitana no podrá exceder del 50% del total de los recursos transferidos. Así, se puede favorecer la participación en este fondo de las distintas regiones del país, descentralizándose el aporte.

relevantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando éstas así lo requieran, acerca de la marcha y el funcionamiento de la municipalidad.

A su vez, los funcionarios de las direcciones de desarrollo comunitario tendrán el desafío de orientar a las organizaciones sociales respecto de la nueva normativa e incentivar una real participación a nivel comunal. Esto en consideración a una de las funciones establecidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que alude a prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio.

Por otro lado, los secretarios municipales asumirán nuevas responsabilidades, entre las cuales se destaca servir de ministro de fe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil; Tendrán un año a partir del 16/02/2012 para enviar los antecedentes relativos a las personas jurídicas que tengan registradas y que se encuentren actualmente vigentes; Recibir en depósito copia del acto constitutivo de la persona jurídica; Objetar fundadamente su constitución, entre otras.

Finalmente, se constituyen en actores los dirigentes sociales de las organizaciones territoriales y funcionales, así como los miembros del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, como representantes de la comunidad, quienes son llamados a ejercer el derecho de participación que establece la Ley 20.500.

3.6 Implementación de la Ley 20.500 ¿camino seguido por los municipios?

Es posible pensar que la Ley 20500, podría haber otorgado un impulso a la gestión participativa de los municipios, siendo una oportunidad para incorporar a la ciudadanía en los procesos, con la real utilización de los mecanismos que la normativa regula. En este sentido, Mlynarz (2012) señala que si el proceso de implementación de la normativa, tanto en la constitución de los Consejos, como en la elaboración de los reglamentos, se hubiese inspirado en el espíritu de la Ley, se podrían haber incluido materias, tales como (Mlynarz y Marín 2012: 14). :

- Mejorar las instancias de Audiencias Públicas, donde las autoridades comunales no vayan sólo a “escuchar” a los vecinos y vecinas, sino también a entregar información, explicaciones y a buscar soluciones.
- Establecer cabildos temáticos y territoriales comunales con periodicidad y sistematización de los aspectos abordados.
- Generar mesas barriales para avanzar en forma mancomunada en diversas temáticas con asistencia técnica.
- Fondos concursables que privilegien diagnóstico y gestión participativa en forma transparente y dotando de autonomía a las organizaciones y no reproduciendo el clientelismo tradicional.
- Inclusión de Defensorías Comunales que tengan como objetivo velar por el cumplimiento y la vigencia de los derechos y garantías de las personas, una

adecuada prestación de los servicios públicos, promoción de los derechos humanos y acceso a la justicia

- Definición de los mecanismos de participación en el proceso de diseño de los Planes de Desarrollo Comunal y de Planes Reguladores Comunales, así como también de otras definiciones sustantivas a nivel local.
- Inclusión de presupuestos participativos, entre otras medidas.

Considerando el potencial impulso a la participación que pudo traer consigo la normativa estudiada, es importante conocer las experiencias y procesos vividos en los distintos municipios del país en cuanto a la implementación de esta nueva Ley. En este sentido, la implementación de la Ley 20.500 en el ámbito municipal es limitada. (Mlynarz, Marín 2012: 52). Para apreciar en profundidad esto, se adjuntan los siguientes recuadros:

Cuadro N°15
Cumplimiento Consejo Comunal de organizaciones de la Sociedad Civil

Consejo comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil	
Indicador	Hallazgo
Existencia de reglamento para normar la elección y funcionamiento de los COSOC	95% de quienes contestaron al estudio, cuenta reglamento, mientras que el 5% restante, señala no tenerlo.
Aprobación de reglamento en el plazo legal (antes del 16 de Agosto de 2011)	Sólo el 46% aprobó el reglamento dentro del plazo, el 27% lo hizo atrasado y 27% no entrega antecedentes para determinar esta situación
Existencia de COSOC	A la fecha de desarrollo del estudio, 44% no cuenta con ellos y sólo el 56% los tiene constituidos. Por tanto, es mayor el número de municipios que aprobaron reglamentos para la constitución de los COSOC, que los que efectivamente los constituyeron. Los municipios de Tipo 6 ¹⁶ son los que tienen mayor nivel de cumplimiento, con 79%, mientras que quienes presentan porcentajes inferiores son los de Tipo 1, con 45%.
Formación de COSOC en plazo definido por la Ley (31 de diciembre de 2011)	45% de los municipios no lo ha hecho o no se pudo establecer si fue dentro plazo o no, mientras que sólo 30% lo hizo dentro de lo estipulado y 25% se encuentra atrasado. Los municipios que más cumplieron con el plazo legal de formación fueron los del Tipo 7, con 46% dentro de plazo. Los que menos cumplieron fueron los del Tipo 4, seguidos por los del Tipo 1.

¹⁶ En el estudio se considera la tipología de caracterización municipal utilizada por SUBDERE, Mayor información, ver Anexo C, página 133.

Presupuesto municipal para funcionamiento de COSOC	Son muy escasos los municipios que cumplen, los de tipología 8 son quienes más cumplen, con 33%, seguidos por los del Tipo 7 con 9%. Aquellos que efectivamente señalan contar con un presupuesto son: Andacollo con un monto de \$400.000 y Los Vilos con \$3.000.000 en la Región de Coquimbo; Navidad con \$200.000 en la Región de O'Higgins; Santiago con \$4.000.000 y La Pintana con \$1.200.000 en la Región Metropolitana.
---	--

Fuente: Elaboración propia, a partir de los hallazgos del Estudio "Monitoreo a la Normativa de participación ciudadana y transparencia Municipal en Chile (Mlynarz, Marín 2012).

Cuadro N°16

Cumplimiento Ordenanzas de Participación Ciudadana

Ordenanzas de Participación Ciudadana	
Indicador	Hallazgo
Cumplimiento del plazo de modificación de ordenanza	Los Municipios que modificaron dentro del tiempo estipulado la ordenanza, corresponden al 54% de quienes respondieron. El mayor porcentaje pertenece al grupo de municipios de la tipología 6, con 81%; mientras que quienes menos cumplen, pertenecen al Tipo 1. El 4% modificó en forma atrasada y el 42% se constata que no realiza modificaciones. Coincidentemente, se observa que los municipios más ricos ("de excepción"), siguen sin demostrar mejores atributos en los resultados de la implementación de esta ley.
Consideración en Ordenanza de mecanismo de Presupuesto Participativo	El 17% de los municipios que respondieron a la consulta desarrollada para este estudio, señala que cuenta con el mecanismo de Presupuestos Participativos dentro de sus Ordenanzas de Participación Ciudadana.
Mecanismos de Participación incluidos en las ordenanzas de Participación ciudadana	Los mecanismos que la Ley Orgánica de Municipalidades obliga a los municipios a tener, cuentan con mayor presencia, aunque no están presentes en todos, como es el caso de las Audiencias Públicas (88,7%), Plebiscitos (87,8%) y Consultas Ciudadanas (52,2%).

	Aquellos que son reflejo exclusivo de la voluntad política de la autoridad comunal, se encuentran mucho menos, como Defensorías Comunales (0,9%), Mesas Territoriales (8,7%) y Cabildos Vecinales (16,5%).
--	--

Fuente: Elaboración propia, a partir de los hallazgos del Estudio “Monitoreo a la Normativa de participación ciudadana y transparencia Municipal en Chile (Mlynarz, Marín 2012).

Cuadro Nº17
Información sobre la Ley 20.500 a la Ciudadanía

Información sobre la Ley 20.500 a la Ciudadanía	
Indicador	Hallazgo
Información ¹⁷	El 27,5% de los municipios que respondieron a este estudio señala haber capacitado en la Ley 20.500 a algún vecino o vecina de su comuna. Lo que resulta significativamente inferior a las capacitaciones desarrolladas a funcionarios municipales con 69,3%, y a dirigentes con un 63%. Se puede apreciar que se capacitó mayormente a funcionarios y dirigentes ,pero no a nivel de la población en general. Esto dificulta el nivel de conocimiento de la Ley 20.500 entre las personas, y del derecho que ella establece.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los hallazgos del Estudio “Monitoreo a la Normativa de participación ciudadana y transparencia Municipal en Chile (Mlynarz, Marín 2012: 14).

A la luz de los antecedentes expuestos, es posible verificar que a nivel municipal existe una pobre implementación de la Ley 20.500, lo cual es tremendamente preocupante, pues dicho espacio conforma la primera cara del Estado, y con quienes sus ciudadanos y ciudadanas interactúan más frecuentemente (Mlynarz, Marín 2012: 55), por lo que podría constituirse como el espacio propicio para concretizar la participación, considerando los distintos actores locales, lo cual daría un impulso a una gestión integral, que responda a las distintas realidades presentes en las comunas.

Una de las reformas más importantes de la ley 20.500 es la instauración de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil los cuales no están constituidos en un número significativo de municipios, siendo preocupante que en la mayoría de aquellos en donde se encuentran instaurados no cuentan con un presupuesto que les permita un

¹⁷ Este indicador consiste en haber desarrollado capacitaciones o reuniones informativas sobre la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Ley 20.500), a funcionarios municipales, dirigentes sociales y vecinos.

funcionamiento autónomo, que les otorgue la posibilidad de jugar un rol más relevante que el que antiguamente jugaron los Consejos Económico Sociales (CESCOS) (Mlynarz, Marín 2012: 56). Por ello, se plantea que sería significativo un estudio de casos donde se pudiera analizar la forma en que estos consejos se constituyeron, si se han reunido y qué decisiones han tomado, puesto que su sola conformación no asegura la utilidad del órgano. (Mlynarz, Marín 2012: 56).

Además es posible señalar que las autoridades municipales no han desplegado una voluntad significativa de incluir nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, que introduzcan las voces de sus vecinos y vecinas en la toma de decisiones sobre aspectos que tienen relación sobre su propia vida, como por ejemplo incorporando en sus Ordenanzas de Participación Ciudadana los presupuestos participativos (Mlynarz, Marín 2012: 56). La inmensa mayoría de las municipalidades no cuenta con ellos, pese a que esta es una herramienta estudiada en el mundo como un ejemplo latinoamericano de profundización democrática. Más aún, algunos municipios que sí lo han aplicado, hoy ya no lo hacen (Mlynarz, Marín 2012: 56).

Por otra parte, a pesar de que la Ley 20500 sea implementada parcialmente, se constata que ha existido un bajo nivel de información y capacitación sobre ésta, tanto a los funcionarios municipales como a la ciudadanía, lo que se transforma en un nuevo obstáculo para el ejercicio del derecho a la participación de los vecinos y vecinas en el espacio local (Mlynarz, Marín 2012:56). Por ello, es necesario que el Estado difunda estos nuevos derechos ciudadanos para que la institucionalidad esté obligada a avanzar en su cumplimiento, y la comunidad pueda ser orientada correcta y oportunamente para llegar realmente a ejercerlos.

En nuestro país, hoy existe el marco legal para exigir en materia de participación mucho más de lo que se está haciendo y ofreciendo, lo que es un avance que no se debe descuidar. La ciudadanía puede y debe estar atenta a estos procesos y exigir compromisos concretos de quienes aspiren a representarles. En este sentido, la ley 20.500 faculta al municipio y a sus autoridades a avanzar más en la materia y a la comunidad a estar atentos y exigir sus derechos a formar parte del desarrollo comunal.

Por último, respecto a la evaluación del cumplimiento de la normativa estudiada, es importante mencionar que en la actualidad no existe una institucionalidad específica que realice la correspondiente fiscalización, en contraste de lo que sucede con la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que cuenta con el Consejo para la Transparencia y la posibilidad de cursar multas y sanciones, amparando así el derecho de la ciudadanía y resguardando el ejercicio de su labor de control. Por ello, es relevante la Contraloría General de la República asuma un rol más activo en este punto. De lo contrario, esta ley que tanto costó promulgar y que puede ser un buen aporte a la revitalización de nuestra democracia, quedará solamente en el papel.

4- Resultados

En el presente capítulo se presentan los resultados del Estudio de Caso en el cual se efectuaron 14 entrevistas a distintos actores municipales y dirigentes sociales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda, para conocer sus percepciones respecto a la implementación de la ley 20.500. Para ello se consideraron las siguientes dimensiones:

1- **Significado de participación ciudadana:** Es relevante esta dimensión para conocer de que manera entienden la participación ciudadana los distintos actores y si existen convergencias o contraposiciones en las opiniones. Es interesante también observar si la participación es o no entendida por los actores como derecho, considerando que la ley 20.500 insta a la participación como tal. La única variable de esta dimensión es “significado”.

2- **Percepción sobre el cumplimiento de la Ley 20.500:** Esta dimensión, permitió apreciar si los distintos actores perciben si se cumple o no la normativa estudiada. Es la dimensión que cuenta con un mayor número de variable ¹⁸ (30), debido a que se busca conocer el cumplimiento de la Ley 20.500 en los diversos aspectos que se relacionan con la gestión municipal.

3- **Fortalezas para la participación ciudadana presentes con la implementación de la ley 20.500:** El proceso de implementación de la ley 20.500, ha sido un camino en el que han interactuado autoridades, funcionarios y dirigentes sociales. Es interesante conocer las experiencias positivas que se han presentado en las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda, que puedan servir de aporte para otras realidades locales.

4- **Debilidades para la participación ciudadana presentes con la implementación de la ley 20.500:** Las distintas problemáticas pueden servir como una oportunidad para mejorar y alcanzar los objetivos de las diversas iniciativas. Por ello es importante visibilizar las debilidades, para corregir y en este caso avanzar hacia una real participación ciudadana en el ámbito local.

5- **Recomendaciones para enriquecer la participación ciudadana:** Muchas veces las recomendaciones de política pública no consideran a los actores, quienes son los directos afectados o interesados. Por ello, en este estudio de caso se recogerán las recomendaciones para enriquecer la participación según los propios entrevistados.

A continuación se presenta un cuadro donde se muestra el esquema metodológico, con el propósito de facilitar la comprensión del análisis de resultados que aparece posteriormente.

¹⁸ Estas 30 variables se aprecian en el cuadro 18 “Esquema Metodológico”

Cuadro N°18
Esquema Metodológico

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
“Analizar el significado de participación ciudadana según la perspectiva de actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda ”	1- Significado de participación ciudadana			1) Participación como derecho ciudadano; 2) Participación como medio para la consecución de un fin último; 3) Participación como inclusión comunitaria en la gestión; 4) Participación como colaboración comunitaria a la gestión municipal 5) No tiene opinión; 6) Otro
“Conocer las modalidades de implementación de la Ley 20.500 en las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda ”	2- Percepción sobre el cumplimiento de la Ley 20.500	2.1 Funcionamiento de COSOC	2.1.1 Evaluación del funcionamiento del Cosoc en la comuna	1) Evaluación Positiva del Funcionamiento del Cosoc; 2) Evaluación negativa del funcionamiento del Cosoc; 3) Evaluación mixta del funcionamiento del Cosoc; 4) No tiene opinión; 5) Otros.
			2.1.2 Relación entre Cosoc y municipio	1- Relación colaborativa; 2) Relación instrumental; 3) Relación conflictiva; 4 No tiene opinión; 5) Otros
			2.1.3 Aspectos positivos y negativos en el proceso de constitución de los Cosoc, según la perspectiva de los funcionarios municipales	1) Aspectos Positivos; 2) Aspectos Negativos; 3) Otro 4) No tiene opinión

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
			2.1.4 Proceso de Constitución del Cosoc, según la perspectiva de los consejeros	1- Proceso ajustado a la Ley en los plazos y procedimientos; .2) Proceso participativo llevado a cabo mediante elecciones; 3) Proceso que incorporó la modalidad de trabajo que existe entre el municipio y las organizaciones sociales; 4) Proceso conflictivo; 5) Opinión mixta sobre el proceso de constitución del Cosoc; 6) No tiene opinión; 7) otros
			2.1.5 Aportes del Cosoc a la gestión Municipal	1- Canalización de demandas y necesidades comunitarias presentes; 2) Control de la gestión; 3) Diseño, ejecución y evaluación de la política comunal; 4) Mirada crítica para mejorar la gestión municipal; 5) No tiene opinión 6) Otros
			2.1.6 Propuestas de trabajo de Cosoc a la gestión municipal	1) Propuestas para superar problemáticas presentes en la comuna.2) Propuestas para mejorar la gestión del Cosoc 3) Propuestas para mejorar la gestión del municipio 4) No han presentado propuestas 5) No tiene opinión 6) Otros
			2.1.7 Principales problemas en el funcionamiento del Cosoc	1) Dificultades para establecer propuestas propias de trabajo; 2) No se encuentra validado ante las direcciones municipales; 3) Descoordinación interna; 4) Desfinanciamiento; 5) Problemas de asistencia a reuniones de los consejeros; 6) Consejeros con perspectiva sectorial, sin visión comunal; 7) Otros problemas; 8) No se presentan problemas; 9) No tiene opinión

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
			2.1.8 Apoyo Municipal para el funcionamiento del Cosoc	1)Si; 2) No; 3) No tiene opinión
			2.1.9 Realización de Capacitaciones al Cosoc-	1) Sí, y han servido para mejorar la gestión del Cosoc; 2) Sí, pero no han servido para mejorar la gestión del Cosoc; 3) Otro 4) No tiene opinión
			2.1. 10 Percepciones sobre el Cosoc como mecanismo que potencia la participación ciudadana	1) Cosoc favorece la participación ciudadana; 2) Cosoc no favorece la participación ciudadana; 3) Otro ; 4) No tiene opinión
			2.1.11.Diferencias entre el funcionamiento del Cosoc y los Cescos	1) Cosoc más empoderado de su rol; 2) Diferencias en el proceso eleccionario; 3) Mayor voluntad política para implementar los Cosoc 4) No Existen diferencias de fondo.; 5) No funcionaba el Cesco 6) Otra 7) No tiene opinión
			2.1.12 Desafíos en el funcionamiento de los Cosoc	1) Asumir un rol más activo en la elaboración de propuestas; 2) Mayor empoderamiento; 3) Mayor autonomía; 4) Otro; 5) No tiene opinión
		2.2 Ampliación en el tipo de organizaciones que debe constituir el municipio	2.2.1 Impacto en la gestión del incremento de organizaciones que debe constituir el municipio	1) Favorece la respuesta a las necesidades comunitarias; 2) Facilita el procedimiento de constitución; 3) Genera conflictos; 4) No ha impactado en la gestión; 5) Otro; 6) No tiene opinión

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
		2.2 Ampliación en el tipo de organizaciones que debe constituir el municipio	Aporte a la participación ciudadana de la ampliación de organizaciones que debe constituir el municipio	1) Aporta a la participación ciudadana; 2) No aporta a la participación ciudadana; 3) Otro; 4) No tiene opinión
		2.3 Plebiscitos Comunales	2.3.1 Potencialidades de los Plebiscitos como mecanismo participativo	1- Permite resolver asuntos de interés comunal; 2) Empodera a la ciudadanía; 3) No tiene potencialidades como mecanismo participativo; 4) Otro; 5) No tiene opinión
			2.3.2 Límites para implementar Plebiscitos en las comunas	1) Recursos; 2) Voluntad política de la autoridad; 3) Desconocimiento ciudadano de la normativa que los regula; 4) Restricciones legales para llevarlos a cabo; 5) Otro; 6) No tiene opinión
			2.3.3 Propuestas para incrementar el uso de los Plebiscitos	1) Aumento de recursos; 2) Información a la Ciudadanía; 3) Generando confianzas en el cumplimiento de los compromisos de la gestión municipal; 4) Fortaleciendo en general la participación en la comuna; 5) Otro; 6) No tiene opinión
			2.3.4 Factibilidad de realizar Plebiscitos en la comuna	1) Es factible la realización de Plebiscitos; 2) No es factible la realización de Plebiscitos; 3) Otro; 4) No tiene Opinión
	2.3.5 Temáticas en las cuales sería importante efectuar un Plebiscito	1) Asuntos de Planificación urbana territorial; 2) Seguridad ciudadana; 3) Asuntos Psicosociales; 4) Medio ambiente; 5) Otro; 6) No tiene opinión		

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
		2.4 Ordenanza de Participación Ciudadana	2.4.1 Caracterización del proceso de modificación de la Ordenanza de Participación Ciudadana	1) Proceso realizado de manera conjunta por las unidades municipales pertinentes; 2) Proceso sin dificultades; 3) Proceso conflictivo; 4) Otro; 5) No tiene opinión
			2.4.2 Conocimiento de los dirigentes sociales del proceso de modificación de la Ordenanza de Participación	1)- Proceso de modificación de ordenanza conocido por los dirigentes sociales; 2) Proceso de modificación desconocido por parte de los dirigentes sociales; 3) Otro; 3) No tiene opinión
			2.4.3 Principales Fortalezas de la Ordenanza de Participación	1) Recoge la realidad comunal; 2) Establece mecanismos de participación; 3) Institucionaliza la participación ciudadana; 4) Otro; 5) No tiene opinión
			2.4.4 Principales debilidades de la ordenanza de participación	1) Escasa Socialización; 2) Se modifica por exigencia normativa; 3) No se cumple; 4) No contempla presupuestos para promover la participación; 5) Otro; 6) No tiene opinión
			2.4.5 Importancia de que los municipios cuenten con Ordenanza de Participación	1) Constituye el marco regulatorio para la participación ciudadana en la comuna.; 2) Permite el control ciudadano en la gestión municipal; 3) Posibilita la participación de los dirigentes y la comunidad en general en la gestión municipal; 4) Otro; 5) No tiene opinión

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
			<p>2.4.6 Mecanismos presentes en la Ordenanza que podrían favorecer la participación ciudadana</p>	<p>El Bosque: 1) Plebiscitos; 2) Unidad de Información: Información y reclamos; 3) Encuestas de Opinión y Consultas Ciudadanas; 4) Audiencias Públicas; 5) Cuentas Públicas Participativas; 6) Pladeco; 7) Cosoc ; 8) Fondo de apoyo a iniciativas comunitarias</p> <p>Pedro Aguirre Cerda: 1) Cosoc ; 2) Audiencias Públicas; 3) Plebiscitos Comunales; 4) Juntas de Vecinos 5) Organizaciones Funcionales; 6) Presupuesto participativo; 6) Pladeco Participativo; 7) Oficina de Informaciones reclamos y sugerencias; 8) Consultas Comunales; 9) Cualquier forma de participación que los vecinos decidan adoptar</p>
			<p>2.4.7 Realización de acciones para socializar la Ordenanza de Participación Ciudadana</p>	<p>1) Se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación; 2) No se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación; 3) Otro; 4) No tiene opinión</p>
			<p>2.4.8 Conocimiento del Cosoc acerca de la Ordenanza de Participación Ciudadana</p>	<p>1) Conocimiento del Cosoc de la ordenanza de participación ciudadana; 2) Desconocimiento del Cosoc de la ordenanza de Participación Ciudadana; 3) Otro; 4) No tiene opinión</p>

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
			2.4.9 Conocimiento ciudadano de los mecanismos de participación en la gestión municipal	1) Conocimiento ciudadano de los mecanismos de participación; 2) Desconocimiento ciudadano de los mecanismos de Participación; 3) Otros; 4) No tiene Opinión
		2.5 Modificaciones en las organizaciones territoriales y funcionales	2.5.1 Aporte a la participación ciudadana de la extensión del período de vigencia de las Organizaciones Sociales	1) Aporta a la participación ciudadana porque posibilita la concreción de los proyectos de la organización; 2) Permite que se consolide la directiva; 3) No aporta a la participación ciudadana; 4) Opinión mixta; 5) Otros; 6) No tiene Opinión
			2.5.2 Aporte para la participación ciudadana de la disminución de la cantidad mínima de dirigentes para constituir una organización	1) Aporta pues facilita la constitución; 2) Aporta ya que facilita el funcionamiento de las organizaciones; 3) No aporta, pues atomiza a la organizaciones; 4) No aporta, impulsa solamente el ejercicio del poder.; 5) No aporta, obstaculiza el funcionamiento de la organización; 6) No aporta a la participación, hace factible que se constituya una organización; 7) Otro; 8) No tiene opinión

Objetivos Específicos	Dimensión	Subdimensión	Variables	Categorías
3 “Conocer las fortalezas y debilidades presentes con la implementación de la Ley 20.500.”	3.1 Fortalezas para la participación ciudadana presentes con la implementación de la Ley 20		3.1 Principales Fortalezas que trae consigo la Ley 20.500 para la participación ciudadana en las comunas	1) Instauración de los Cosoc; 2) Facilita la creación de Corporaciones y fundaciones; 3) Potencia la asociatividad de las organizaciones sociales; 4) Permite la utilización de mecanismos de participación en la gestión municipal; 5) Instaure la participación como un derecho en la gestión; 6) No tiene fortalezas; 7) Otro; 8) No tiene opinión
	4.1. Debilidades para la participación ciudadana presentes con la implementación de la Ley 20.500		3.2 Principales debilidades de la Ley 20.500 para la Participación Ciudadana	1) Desconocimiento de la normativa; 2) Carácter consultivo del Cosoc; 3) No incorpora mecanismos de fiscalización; 4) No facilita la implementación de Plebiscitos; 5) Fue promulgada sin la difusión necesaria; 6) No se ha implementado en todos los municipios; 7) Falta de recursos asociados para implementar la normativa; 8) No fortalece a las organizaciones comunitarias; 9) No tiene debilidades; 10) Otra; 11) No tiene opinión
4) “Elaborar recomendaciones para enriquecer la participación ciudadana en la gestión pública de los municipios”.	4.1 Recomendaciones para enriquecer la participación ciudadana		4.1 Recomendaciones a la normativa	1) Mayor Difusión; 2) Asignar recursos; 3) Fortalecer los Cosoc; 4) Mayor fiscalización al cumplimiento de la normativa; 5) Volver a aumentar en número de dirigentes para constituir una organización social; 6) Fortalecer a las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales; 7) Otro; 8) No tiene opinión

Fuente: Elaboración Propia.

Análisis de Resultados

4.1 Dimensión Significado de Participación Ciudadana

La primera dimensión de este estudio de caso es significado de participación ciudadana, en la cual se distinguen las siguientes categorías: participación como derecho ciudadano, participación como medio para la consecución de un fin último, participación como inclusión comunitaria en la gestión, participación como colaboración comunitaria a la gestión municipal, no tiene opinión y otro.

Cuadro N° 19
Significado de Participación Ciudadana

Significado	Características de la participación según los entrevistados	Actores
Participación como derecho ciudadano	No es determinada por la voluntad de las autoridades, y permite dar sustentabilidad al desarrollo de manera inclusiva	El Bosque: representante de Dideco
Participación como medio para la consecución de un fin último	Los objetivos de la participación serían posibilitar a las autoridades conocer directamente las necesidades comunales y generar espacios democráticos a nivel local	El Bosque: Representante de Cosoc 2 P.A.C: Director de Desarrollo Comunitario.
Participación como inclusión comunitaria en la gestión	Formar parte de las acciones que se desarrollan en la comuna en la cual la ciudadanía colabora no sólo a la gestión municipal en los procesos de desarrollo, sino que aporta para resolver autónomamente sus propias problemáticas. En la relación con la institucionalidad se reconoce y valora el aporte de los ciudadanos, ya que son quienes conocen lo que ocurre en los distintos sectores, por lo tanto, es fundamental considerarlos en todo el proceso de desarrollo de planes y programas.	El Bosque: alcalde, secretario municipal, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 3. P.A.C: concejala, representante de Cosoc 1.
Participación como colaboración comunitaria a la gestión municipal	_____	_____
Otro	a) Forma de Control: la ciudadanía puede exigir el cumplimiento de los compromisos.	a) Secretario Municipal, P.A.C

	<p>b) Forma de Interacción: Considera la convergencia no sólo de los organizados, si no de la comunidad en general.</p> <p>c) Atención a las Problemáticas que aquejan a la comunidad</p> <p>d) Forma de Reivindicación Social, que puede ser fortalecida con la comunicación entre la gestión municipal y la ciudadanía.</p>	<p>b) Vicepresidente de Cosoc, P.A.C.</p> <p>c) Representante de Cosoc 2, P.A.C.</p> <p>d) Representante de Cosoc 3, Pedro Aguirre Cerda</p>
--	--	--

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

La categoría que concentró el mayor número de respuestas de los entrevistados fue concebir la participación ciudadana como inclusión comunitaria en la gestión. De éstos entrevistados 5 son de la comuna de El Bosque y 2 de la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Si bien, con este concepto se realiza la autonomía y el aporte que puede realizar la comunidad a la gestión municipal, es posible pensar que quizás todavía no está cabalmente incorporada la noción de participación como derecho en los distintos actores, ya que sólo el representante de Dideco de la comuna de El Bosque define a la participación de ese modo. Si los dirigentes del Cosoc aún no internalizan dicho derecho, difícilmente podrán ejercerlo o buscar las medidas de reivindicación en caso de ser vulnerado.

Es interesante apreciar, que particularmente los actores de Pedro Aguirre Cerda presentan una mayor diversidad de conceptos en torno a la participación ciudadana, e incluso 4 de ellos aportaron nociones distintas a las categorizadas: participación como forma de control, participación como forma de interacción, atención a las problemáticas que aquejan a la comunidad y como forma de reivindicación social.

4.2 Dimensión percepción sobre el cumplimiento de la Ley 20.500

En esta dimensión se comienza abordando la implementación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil de las 2 comunas estudiadas. Para ello, primeramente se mostrará un recuadro con las principales características de ambos Cosoc.

Cuadro N° 20
Antecedentes Generales de Cosoc El Bosque y Pedro Aguirre Cerda

Antecedentes	El Bosque	Pedro Aguirre Cerda
Fecha de elección	20/12/2011	05/11/2011
Proceso de elección	Votan 272 dirigentes sociales.	Publicitado por DIDECO, en reuniones en los 5 territorios en los que se subdivide la comuna, votan 132 dirigentes
Integrantes	Total: 21	Total: 15

	<p>Junta de Vecinos: 12 J. Infantil: 1 Org. de Madres: 1 U.C. Discapacidad: 1 Org. Salud: 2 Org. Deportivas: 1 Asociación Escultores y Pintores: 1 Org. Vivienda: 2</p> <p>- Se encuentra publicada la nómina de consejeros, con antecedentes de contacto en sitio web institucional http://192.254.188.68/~transpar/archivos/consejo_comunal_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_%288889%29.pdf?1761</p>	<p>Junta de Vecinos: 5 Centros Culturales: 4 Org. Deportivas: 2 Club Adulto Mayor: 2 Comité de Allegados: 1 Comité:1</p> <p>- Se encuentra publicada la nómina de consejeros, con antecedentes de contacto en sitio web institucional: http://www.pedroaquirrecerda.cl/t12/files/2013/Participacion%20Ciudadana/nomina%20concejeros/NOMINA%20DE%20CONSEJEROS%20DEL%20CONSEJO%20COMUN.pdf</p>
Apoyo Institucional	Espacio físico, insumos de oficina, celular institucional a cada consejero	Oficina y material para publicaciones
Reglamento	Cuenta con reglamento, cuya última modificación se efectuó el 25 de marzo de 2014 y se encuentra publicado en el sitio web institucional: http://192.254.188.68/~transpar/archivos/reglamentos_n_%28194%29.pdf?5984	Cuenta con reglamento publicado en sitio web institucional: http://www.pedroaquirrecerda.cl/t12/files/2010/doc/Decreto_Exento_N_1497_Participacion_Ciudadana.pdf

Elaboración propia a partir la información obtenida en las entrevistas y de los respectivos sitios web institucionales

Como podemos apreciar en ambas comunas se cuenta con Cosoc funcionando plenamente, los cuales fueron constituidos dentro del plazo establecido en la Ley 20.500, es decir, antes del 31 de diciembre de 2011. En ambos caso se efectuó un proceso eleccionario para elegir a los representantes de este consejo, votando una mayor cantidad de dirigentes sociales en la comuna de El Bosque. También, ambas comunas coinciden en que cuentan con un reglamento y la nómina de consejeros con sus datos de contacto publicados en el sitio web institucional.

Lo anterior, lleva a pensar en que ambas gestiones municipales se han realizado esfuerzos por implementar los Cosoc de acuerdo a lo señalado en la Ley 20.500. A continuación conoceremos las percepciones de su implementación, de acuerdo a los actores entrevistados.

4.2.1 De este modo, la primera variable de la dimensión percepción sobre el cumplimiento de la ley 20.500 es “**Evaluación del funcionamiento del Cosoc en la comuna**”, cuyas categorías son: evaluación positiva del funcionamiento del Cosoc, evaluación negativa del funcionamiento del Cosoc, evaluación mixta del funcionamiento del Cosoc, no tiene opinión y otros.

Cuadro N° 21

Evaluación del funcionamiento del Cosoc en la Comuna

Evaluación	Justificación del Tipo de Evaluación	Actores
Evaluación Positiva del funcionamiento del Cosoc	Los consejeros se encuentran organizados, participan en reuniones para abordar problemáticas comunales, están motivados y cuentan con la experiencia dirigencial para asumir su rol. Además fueron elegidos en un proceso eleccionario, lo cual los valida ante la comunidad.	El Bosque: representante de secretaría comunal, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 3. P.A.C: representante de secretaría comunal, director de Dideco, representante de Cosoc 2
Evaluación Negativa del funcionamiento del Cosoc	Ha costado implementar la Ley 20.500 tanto para el municipio como para los propios dirigentes. También se presentan problemas ya que a los miembros del Cosoc les ha costado bajar información a las bases, falta credibilidad de los vecinos en este mecanismo de participación. No se han organizado internamente en temáticas relevantes que les permitan abordar las principales problemáticas a nivel comunal, lo cual podría ser factible considerando que algunos dirigentes en su trabajo cotidiano en su organización de base, han adquirido conocimientos específicos, en vivienda, cultura, entre otros.	El Bosque: representante de Cosoc 2 P.A.C: representante de Cosoc 3
Evaluación Mixta del funcionamiento del Cosoc	No evalúan ni positiva ni negativamente el funcionamiento del Cosoc, considerando que tienen “altos y bajos”. En los aspectos positivos aluden a que han ido opinando sobre algunas temáticas específicas, como el presupuesto municipal, salud, educación, medioambiente, entre otras. Sin embargo, aún falta que el Cosoc trabaje mayormente en temáticas comunales, pues se centran en demandas sectoriales, propias de	P.A.C: concejala y vicepresidente de Cosoc.

	las organizaciones que representan, por lo cual, se señala que a los consejeros les falta comprender el rol que les corresponde asumir para el desarrollo comunal.	
Otros	Etapas de instalación del Cosoc: En la cual, esta instancia aún funciona en base a la demanda instalando la responsabilidad fundamentalmente en el municipio. En esta etapa de instalación los consejeros se encuentran interiorizándose acerca de su rol, cómo interpretar la nueva normativa, los recursos que disponen y el lugar que deben ocupar en la lógica de trabajo municipal	El Bosque alcalde, representante de Dideco, representante de Cosoc 1 P.A.C: representante de Cosoc 1

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Respecto a la evaluación del funcionamiento del Cosoc se aprecia una diversidad de opiniones en los entrevistados de ambas comunas en las que se focalizó esta investigación. La categoría que concentró el mayor número de respuestas es evaluación positiva del Cosoc, manifestado por 6 entrevistados de ambas comunas, representantes municipales y consejeros. Esto, se fundamenta en la motivación de los consejeros para participar de distintas instancias de trabajo, y motivación, lo cual puede servir como un factor relevante para enfrentar los aspectos negativos del funcionamiento de este mecanismo, manifestado por un consejero de El Bosque y otro de Pedro Aguirre Cerda, que aluden en general a problemas en la organización interna.

Por otro lado, espontáneamente la opinión de 4 actores, 3 de la comuna de El Bosque y 1 consejero de Pedro Aguirre Cerda, se ubicó en la categoría “otros”, coincidiendo en que el Cosoc se encuentra en una etapa inicial de instalación, en la cual, sus integrantes están aprendiendo acerca de su rol. Esto es relevante de potenciar para que esta organización logre mayor empoderamiento y autonomía en su quehacer, que lo lleve a pasar de la demanda al involucramiento activo en la solución de las necesidades.

4.2.2 Variable Relación entre Cosoc y Municipio

Las categorías para el tipo de relación entre Cosoc y municipio son: relación colaborativa, relación instrumental, relación conflictiva, no tiene opinión y otros.

Cuadro N° 22
Relación entre Cosoc y Municipio

Tipo de Relación	Características	Actores
Relación colaborativa	<p>a) El municipio apoya al Cosoc para su funcionamiento: con información, insumos, infraestructura y también en la colaboración que el propio Cosoc otorga a la gestión municipal, canalizando necesidades.</p> <p>b) Trabajo conjunto en temáticas de interés Comunal: Tales como las propuestas para el desarrollo comunal, a través del Pladeco, enfrentar conjuntamente problemas como la construcción de Rancagua Express, en la cual se realizó una consulta en Pedro Aguirre Cerda, donde la comunidad votó para que la línea férrea se construya de manera subterránea. Para los representantes de secretaría municipal, se da una relación de trabajo enmarcado en lo que señala la ley. Destaca que en la comuna de El Bosque se asignó a una funcionaria, que depende de dicha instancia municipal, que opera como secretaria del Cosoc, siendo el nexo directo entre el Consejo y el Municipio.</p> <p>c) Cercanía: Coincide que para los representantes de Dideco la relación con el Cosoc es cercana y directa, ya que es la instancia municipal que trabaja en términos de lograr el desarrollo comunitario, para lo cual, se deben vincular estrechamente con las organizaciones, donde apuntan a fortalecerlas para potenciar la participación en la comuna. Para el representante de Dideco de El Bosque, esta relación cercana debe ser institucionalizada, es decir, las distintas direcciones municipales también deben reconocer y vincularse con el Cosoc, según el área de intervención.</p> <p>Para el representante del Cosoc, si bien se da una relación de cercanía en la cual se pueden manifestar las problemáticas presentes en la comuna,</p>	<p>a) El Bosque: vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1 P.A.C: representante de Cosoc 2</p> <p>b) El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal P.A.C: concejala, representante de secretaría municipal, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 3</p> <p>c) El Bosque: representante de Dideco, representante de Cosoc 3. P.A.C: representante de Dideco.</p>

	existen dificultades de burocratización para formalizar solicitudes a través de providencias alcaldías, lo cual puede disminuir la eficiencia en las respuestas a los dirigentes sociales.	
Relación instrumental	_____	_____
Relación conflictiva	_____	_____
Otros	Relación de reconocimiento: Los entrevistados se sienten validados al ser considerados en las iniciativas municipales. Este reconocimiento también se puede apreciar en el apoyo que perciben del municipio para que puedan funcionar.	El Bosque: representantes de Cosoc 2 y 3.

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

En general los entrevistados no manifiestan una relación conflictiva entre el Cosoc y el municipio, por lo tanto, es posible pensar que en ambas comunas se da una relación positiva, lo cual es favorable para realizar un trabajo en conjunto pensando en el desarrollo comunal.

Es importante mencionar que la categoría con mayor cantidad de respuestas es relación colaborativa, mencionada por 12 entrevistados, 6 de la comuna de El Bosque y 6 de Pedro Aguirre Cerda, en lo cual coinciden las autoridades, representantes de secretaría municipal, representantes de Dideco y algunos consejeros de ambas comunas. Así, es posible pensar que la colaboración se presenta de manera bidireccional, entre los actores municipales y los representantes del Cosoc. En esta categoría se visualizan 3 tipos de relación colaborativa: apoyo para el funcionamiento del Cosoc, trabajo en conjunto en temáticas de interés comunal y relación cercana. En el ámbito trabajo en conjunto, se concentra la mayor cantidad de respuestas, emitida por 6 actores. Es importante visualizar que las autoridades comunales entrevistadas caracterizan la relación con el Cosoc de esta manera, al igual que ambos representantes de secretaría municipal.

Por otro lado, coincide que para los representantes de Dideco, la relación sea cercana, lo cual es coherente con la función de dicha dirección de orientar, acompañar y apoyar directamente a las organizaciones sociales.

Finalmente, en la categoría otros se clasificó la opinión de 2 consejeros de la comuna de El Bosque, que destacan que existe una relación de reconocimiento, donde los dirigentes son considerados y validados por la gestión municipal, lo cual es interesante, para incluir el aporte y visión de los consejeros como representantes comunitarios en las distintas iniciativas locales.

4.2.3 Variable Aspectos Positivos y Negativos en el Proceso de Constitución de los Cosoc, según la perspectiva de los funcionarios Municipales

Respecto a los aspectos positivos y negativos en el proceso de constitución de los Cosoc, según la perspectiva de los funcionarios municipales, se tienen las siguientes categorías: aspectos positivos, aspectos negativos, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 23

Aspectos positivos y negativos en el proceso de constitución de los Cosoc, según la perspectiva de los funcionarios municipales

Aspectos	Caracterización	Actores
Aspectos Positivos	<p>a) Cumplimiento de la formalidad del proceso eleccionario: el cual se llevó a cabo de acuerdo a los plazos establecidos y se realizó a través de votaciones. El secretario municipal de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, destaca el trabajo en conjunto de las distintas unidades municipales encargadas del tema para desarrollar adecuadamente y responsablemente el proceso.</p> <p>b) Aporte del proceso eleccionario para la participación de los dirigentes: Lográndose activar los liderazgos presentes.</p>	<p>a) representantes de secretaria municipal de las comunas de El Bosque y P.A.C.</p> <p>b) representantes de Dideco de El Bosque y P.A.C.</p>
Aspectos Negativos	<p>a) Breve Plazo para la implementación de los Cosoc: Lo cual pudo haber dificultado el conocimiento oportuno de las organizaciones acerca a del proceso eleccionario, implicando que en otras comunas el Cosoc se formara con organizaciones aledañas a la gestión.</p> <p>b) Débil participación en el proceso: Ambos representantes de secretaria municipal mencionan que habría sido importante una mayor participación de los dirigentes en el proceso eleccionario. En el caso de la comuna de El Bosque, a través del departamento territorial se encuentran fortaleciendo a las organizaciones para enfrentar esta problemática.</p> <p>c) Falta de representación de Organizaciones relevantes: no hubo representación de organizaciones que por la temática que abordan podrían ser un aporte a la discusión y al desarrollo comunal, como entidades gremiales y organizaciones del ámbito indígena.</p> <p>d) Falta fortalecer la competencia en las elecciones: faltó potenciar la competencia,</p>	<p>a) representante de secretaria municipal, El Bosque</p> <p>b) representante de secretaria municipal El Bosque y P.A.C.</p> <p>c) secretario municipal y director de Dideco P.A.C</p> <p>d) representante de Dideco El Bosque.</p>

	mediante el debate y la discusión entre los dirigentes que formaron parte del proceso. Es posible pensar que esto puede estar asociado al desconocimiento y poco tiempo que hubo para implementar la normativa.	
--	---	--

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Los funcionarios municipales mencionan tanto aspectos positivos como negativos en el proceso de constitución del Cosoc. Dentro de los aspectos positivos es interesante observar que los representantes de secretaría comunal de ambas comunas aluden a que se cumplió la formalidad de lo establecido en la ley 20.500, en el marco de un proceso electorario. Por su parte, los representantes de Dideco de ambas comunas coinciden en señalar como positivo el aporte del proceso electorario para la participación de los dirigentes. Lo anterior, puede relacionarse con el rol que le corresponde a cada instancia municipal, a secretaría municipal velar por la coherencia y legalidad de los procesos y a la Dideco orientar y motivar la organización social.

En relación a los aspectos negativos destaca que los representantes de secretaría municipal de Pedro Aguirre Cerda y El Bosque señalan la débil participación de las organizaciones sociales en el proceso a pesar de que se hizo la difusión correspondiente del proceso. Esto implica que desde ya se debe dar a conocer el funcionamiento del Cosoc, se transparente su accionar en las distintas organizaciones de las comunas estudiadas, para que los dirigentes se motiven a participar, como candidatos a consejeros o ejerciendo el voto.

Los funcionarios de la comuna de Pedro Aguirre Cerda coinciden en destacar como aspecto negativo la falta de representación de organizaciones relevantes de la comuna en el Cosoc, como organizaciones indígenas y gremiales, por lo cual realizarían un trabajo para potenciar dicha participación y aporte en el Cosoc.

Finalmente, es relevante que los funcionarios consideren una mirada crítica y sean capaces de plantear aspectos a mejorar del Cosoc, pues de esta manera, pueden establecer acciones para potenciar este mecanismo participativo.

4.2.4 Variable Proceso de Constitución del Cosoc, según la perspectiva de los Consejeros

Es posible observar la opinión de los entrevistados en las siguientes categorías: proceso ajustado a la ley en los plazos y procedimientos, proceso participativo llevado a cabo mediante elecciones, proceso que incorporó la modalidad de trabajo existente entre el municipio y las organizaciones sociales, proceso conflictivo, opinión mixta sobre el proceso de constitución del Cosoc, no tiene opinión y otros.

Cuadro N° 24
Proceso de Constitución de Cosoc, según la perspectiva de los consejeros

Tipo de Proceso	Caracterización	Actores
Proceso ajustado a la Ley en los plazos y procedimientos	En general todo el proceso se enmarcó en lo que establecía la normativa, adaptándose a la realidad comunal los instrumentos de participación	Representante de Cosoc 1 El Bosque
Proceso Participativo llevado a cabo mediante elecciones	Fueron representadas las organizaciones territoriales y funcionales. Esto otorga legitimidad a los consejeros electos, ya que no son impuestos por la autoridad comunal.	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3, P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3
Proceso que incorporó la modalidad de trabajo que existe entre el municipio y las organizaciones sociales	Para definir a los candidatos del Cosoc de la comuna de El Bosque, se eligieron representantes de las organizaciones según los sectores a los que pertenecen, con lo cual es posible pensar que en la implementación de esta normativa existió coherencia con la modalidad de trabajo de subdivisión territorial que implementa el municipio, la cual se consagra en la ordenanza de participación.	representante de Cosoc 2 y representante de Cosoc 3 de la comuna de El Bosque. ¹⁹
Proceso conflictivo	_____	_____
Opinión mixta sobre el proceso de constitución del Cosoc	_____	_____
Otros	a) Proceso fácil: Se debe a que el proceso electoral había sido abordado previamente entre los dirigentes, y a la voluntad política existente en la comuna para desarrollarlo.	a) Representante de Cosoc 1, Pedro Aguirre Cerda.

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

¹⁹ Cabe mencionar que los representantes de Cosoc 2 y 3 de la comuna de El Bosque coinciden en caracterizar el proceso de constitución del Cosoc en 2 categorías como proceso participativo llevado a cabo mediante elecciones y como proceso que incorporó la modalidad de trabajo que existe entre el municipio y las organizaciones sociales

Es relevante mencionar que ninguno de los entrevistados menciona que en el proceso de constitución del Cosoc se presentaron conflictos, mencionando solamente aspectos positivos. La categoría que obtuvo la mayoría de las respuestas fue “proceso participativo llevado a cabo mediante elecciones”, mencionado por 6 entrevistados, 3 de El Bosque y 3 de Pedro Aguirre Cerda, incluyendo a los vicepresidentes de los Cosoc de ambas comunas, en donde se destaca la importancia de elegir a los consejeros mediante elecciones, lo cual los valida, con los dirigentes sociales, el municipio y la comunidad.

También es interesante mencionar que 2 consejeros de la comuna de El Bosque mencionan como positivo que en el proceso de constitución del Cosoc se respetó la lógica de subdivisión territorial previamente existente, lo cual es relevante, pues habla de coherencia entre la implementación de la normativa y la modalidad de trabajo comunitario existente, por lo cual, se continuó en una línea de trabajo validada entre el municipio y la comunidad.

4.2.5 Variable Aportes del Cosoc a la Gestión Municipal²⁰

Las categorías de esta variable son canalización de demandas y necesidades comunitarias presentes, control de la gestión, diseño ejecución y evaluación de la política comunal, mirada crítica para mejorar la gestión municipal, no tiene opinión y otros.

Cuadro Nº 25
Aportes del Cosoc a la gestión Municipal

Aporte	Caracterización	Actores
Canalización de demandas y necesidades comunitarias presentes	Con la perspectiva del Cosoc en torno a las necesidades y su conocimiento de la realidad, el municipio puede actuar efectivamente. En la comuna de Pedro Aguirre Cerda, concretamente se observa el aporte del Cosoc a la canalización de demandas en el rol que han asumido, para enfrentar el conflicto del Proyecto Rancagua Express y en la pronunciación de la cuenta pública de la alcaldesa.	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal, P.A.C: Concejala, representante de secretaría municipal, representante de Dideco
Control de la gestión	Aportan en la fiscalización, del quehacer municipal	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal
Diseño, ejecución y	Se realiza el aporte del Cosoc en el proceso de implementación del Plan	Representante de Dideco de la comuna de El Bosque

²⁰ Esta variable se estudia en relación a la opinión de las autoridades y funcionarios entrevistados de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda.

evaluación de la política comunal	de Desarrollo Comunal.	
Mirada crítica para mejorar la gestión municipal	Además de canalizar necesidades, el Cosoc aporta con una mirada crítica, que permite controlar y mejorar la gestión comunal.	El Bosque : representante de secretaría municipal P.A.C: Director de Dideco.

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Es importante apreciar que todos los funcionarios municipales consideran que el Cosoc aporta en la gestión. Particularmente, la categoría que obtuvo mayor cantidad de respuestas fue “canalización de demandas y necesidades comunitarias presentes”. Esto puede implicar el reconocimiento de esta organización como un aporte al conocimiento de la realidad presente en los diferentes territorios, lo cual puede favorecer que se tomen medidas considerando las vivencias de las propias personas, en las que la comunidad también puede ser parte de los procesos de desarrollo. En el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda se destaca la canalización de necesidades en torno al proyecto Rancagua express, donde la comunidad y el municipio, se encuentran luchando para evitar la segregación que puede traer consigo el proyecto.

Es interesante observar que en esta categoría coincide la opinión de las autoridades y los secretarios municipales de ambas comunas, lo cual, puede implicar un respaldo institucional al quehacer del Cosoc y consideración de este mecanismo en la priorización de necesidades.

Tanto para el alcalde como para el secretario municipal de la comuna de El Bosque el Cosoc aporta también en el control de la gestión, incorporándose la visión comunitaria en la fiscalización del correcto quehacer municipal.

4.2.6 Variable Propuestas de Trabajo de Cosoc a la Gestión Municipal

En esta variable se establecieron las siguientes categorías las: propuestas para superar problemáticas presentes en la comuna, propuestas para mejorar la gestión del Cosoc, propuestas para mejorar la gestión del municipio, no han presentado propuestas, no tiene opinión, otros.

Cuadro N°26

Propuestas de trabajo de Cosoc a la gestión municipal

Aporte	Caracterización	Actores
Propuestas para superar problemáticas presentes en la comuna	a) Propuestas para enfrentar problemas de orden psicosocial: Como educación, salud y vivienda. Respecto al tema educación, en Pedro Aguirre Cerda se ha visto la posibilidad de que en los colegios técnicos se sumen algunas carreras	a) P.A.C: vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 2

	<p>como mecánica y que se modernice la educación en general. En salud, se ha propuesto que se aumente la dotación de médicos, y que los enfermos crónicos tengan sus medicamentos. Se plantea la importancia de abordar la situación de los allegados, para que obtengan alguna solución habitacional.</p> <p>b) Propuestas para enfrentar el Proyecto Rancagua Express: Para evitar la segregación comunal y problemas de seguridad que puede traer consigo esta iniciativa, se trabajó en conjunto con la municipalidad para que la línea férrea se construya de manera subterránea, lo cual tuvo un importante hito participativo, la consulta efectuada en la comunidad que en su mayoría apoyó la opción propuesta por el Cosoc y municipio.</p> <p>c) Propuestas de redefinición de los límites de la comuna: Además de enfrentar los problemas psicosociales, para el vicepresidente del Cosoc de Pedro Aguirre Cerda, se han presentado propuestas en torno a los límites comunales, fundamentalmente en la zona norte de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, donde se encuentra con la comuna de Santiago y Estación Central.</p>	<p>b) representante de Cosoc 1, P.A.C.</p> <p>c) vicepresidente Cosoc P.A.C</p>
Propuestas para mejorar la gestión del Cosoc	Estas propuestas tienen relación con solicitud de capacitación al municipio, insumos y espacio físico implementado adecuadamente para poder funcionar.	El Bosque: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1 y representante de Cosoc 3
Propuestas para mejorar la gestión del municipio	Participando de las bases de los proyectos concursales, en el presupuesto. De hecho, en la comuna de El Bosque se encuentran divididos en comisiones por áreas de relevancia como salud, educación, medioambiente según los lineamientos de Pladeco.	El Bosque: representante de Cosoc 1 y representante de Cosoc 2

No han presentado propuestas	_____	_____
------------------------------	-------	-------

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

De acuerdo a lo señalado por la totalidad de entrevistados es posible observar que los Cosoc de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda han presentado diversas propuestas a la gestión municipal, lo cual es relevante, ya que posiciona a esta organización como un actor con iniciativa, capacidad de priorización y negociación para abordar conjuntamente con el municipio sus temáticas de interés. Sin embargo, se aprecia una diferencia entre ambas comunas, ya que en general los entrevistados de Pedro Aguirre Cerda mencionan haber presentado propuestas para superar problemáticas en las áreas de salud, educación, proyectos como Rancagua Express y redefinición de límites comunales. Por otra parte, los entrevistados de la comuna de El Bosque centran las propuestas a nivel de gestión, para mejorar tanto el funcionamiento del Cosoc como el funcionamiento municipal.

4.2.7 Variable Principales Problemas en el Funcionamiento del Cosoc

En esta variable las categorías son: dificultades para establecer propuestas propias de trabajo, no se encuentra validado ante las direcciones municipales, descoordinación Interna, desfinanciamiento, problema de asistencia a reuniones de los consejeros, consejeros con perspectiva sectorial, sin visión comunal, otros problemas, no se presentan problemas y no tiene opinión.

Cuadro N° 27
Principales Problemas en el Funcionamiento del Cosoc

Problemas	Descripción	Actores
Dificultades para establecer propuestas propias de trabajo	El Cosoc debería avanzar de establecer temáticas basadas en la demanda a la concreción de una agenda propia, donde establezcan propuestas y alternativas de solución a los asuntos de su interés. Esto implica un paso hacia una organización más empoderada con un rol activo en el desarrollo comunal.	alcalde El Bosque
No se encuentra validado ante las direcciones municipales	Aún el Cosoc no se encuentra reconocido como instancia que puede aportar en el desarrollo comunal. Esto, según los entrevistados se puede deber a que se encuentran en un atapa de instalación. A medida que se avance en la madurez de esta instancia, eventualmente podrán empoderarse en mayor medida de su rol. También se puede relacionar con que no se han establecido formalmente las	El Bosque: representante de secretaría municipal y representante de Dideco.

	relaciones institucionales del municipio con el Cosoc.	
Descoordinación Interna	Se han presentado problemas de coordinación, los cuales se están enfrentando, de hecho el municipio los apoya con una secretaria administrativa, y uno de los consejeros opera como secretario ejecutivo.	vicepresidente de Cosoc El Bosque
Desfinanciamiento	Se presentan problemas de recursos para movilizarse a las actividades en las que deben participar, y alimentación cuando las actividades se extienden en el horario, esto implica que los consejeros deben financiar ese tipo de gasto, lo cual disminuye el presupuesto familiar.	EI Bosque: representante de Cosoc 1 P.A.C: representante de Cosoc 1
Problema de asistencia a reuniones de los consejeros	Dificultades en la constancia de participación en las reuniones que se efectúan para coordinar el trabajo, lo cual puede afectar la toma de acuerdos y el seguimiento a los mismos.	EI Bosque: representante de Cosoc 2 P.A.C: director de Dideco, representante de Cosoc 1
Consejeros con perspectiva sectorial, sin visión comunal	Se han presentado dificultades para que los consejeros comprendan que su representatividad ahora es más amplia, ya que deben ocuparse de asuntos comunales, no solamente de las temáticas sectoriales o de su organización de base, para lo que se requiere de una visión más amplia e integral.	EI Bosque: representante de Cosoc 2 P.A.C vicepresidente de Cosoc
Otros problemas	a) Socialización inadecuada de la normativa: se aprueba la Ley 20.500, sin el conocimiento oportuno para que los ciudadanos pudieran participar, lo cual no ha sido fácil para las organizaciones sociales. También menciona el poco tiempo de los Dirigentes Sociales que tienen que asumir responsabilidades laborales, familiares y comunitarias. b) Desconocimiento comunitario del rol del Cosoc	a) concejala P.A.C b) representante de Cosoc 3, P.A.C.
No se presentan problemas	Los entrevistados mencionan que cuando se han presentado dificultades las han abordado en reuniones. Para los representantes de Pedro Aguirre Cerda se aprecia cohesión entre los consejeros y en	EI Bosque: representante de Cosoc 3 P.A.C: representante de secretaria

	general han asumido su rol responsablemente.	municipal, representante de Cosoc 2.
No tiene opinión	Ningún entrevistado se encuentra en esta categoría	Ningún entrevistado se encuentra en esta categoría

Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Los entrevistados logran identificar diversas problemáticas presentes en el funcionamiento del Cosoc, que es positivo que se consideren y visibilicen para mejorar el aporte que puede realizar esta organización en el desarrollo comunal. Sólo 3 entrevistados, 2 de Pedro Aguirre Cerda y 1 de El Bosque señalan que no se presentan problemáticas.

Estas problemáticas son abordables con la entrega de apoyo, asesoría y orientación por parte del municipio para el funcionamiento del Cosoc de manera autónoma, propositiva, con una visión amplia a nivel comunal. Del mismo modo, este mecanismo debe ser reconocido a nivel de las distintas direcciones municipales, ya que la participación ciudadana debe ser transversal, no solamente debe estar encapsulada en una sola instancia, generalmente, la Dirección de Desarrollo Comunitario, debido a la vinculación que tiene con las organizaciones sociales.

4.2.8 Variable Apoyo Municipal al Funcionamiento del Cosoc

Las categorías para esta variable fueron 3: sí, no y no tiene opinión. Existe consenso en la totalidad de entrevistados de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda en señalar que el municipio otorga apoyo al Cosoc, el cual se describe en el siguiente recuadro.

Cuadro 28
Apoyo municipal al funcionamiento del Cosoc

Tipo de apoyo	Descripción	Actor
Infraestructura	En el caso de El Boque disponen de una oficina en el Centro Cívico y en Pedro Aguirre Cerda de una oficina en el edificio consistorial del municipio.	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal, representante de Dideco, vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2. P.A.C: concejala, representante de secretaría municipal, director de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3
Insumos	Materiales de oficina, mobiliario, café, té, entre otros.	El Bosque: representante de secretaría municipal, representante

		de Cosoc 1, representante de Cosoc 2 P.A.C: director de Dideco, representante de Cosoc 3
Recurso Humano	En la comuna de El Bosque se asignó a una funcionaria como secretaria del Cosoc, para establecer la orientación y coordinación directa con ellos.	El Bosque: alcalde, representante de secretaria municipal, representante de Cosoc 3
Comunicaciones	En el caso de la comuna de El Bosque a cada consejero se le asignó un celular con cargo al municipio. En ambas comunas cuentan con computadores con acceso a internet.	El Bosque: representante de Dideco, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2 P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3
Capacitaciones	Es interesante que se mencione este aporte, ya que es posible pensar que los dirigentes no solo valoran los insumos o aportes monetarios, si no que consideren la importancia del aprendizaje. Por su parte la concejala de Pedro Aguirre Cerda, menciona reuniones donde se les ha explicado a los consejeros el funcionamiento de herramientas importantes de la gestión, como el presupuesto.	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, P.A.C: concejala
Traslado	En algunas ocasiones cuando los consejeros acuden a reuniones, se les apoya con un móvil que los acerca al domicilio.	P.A.C: director de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3
Asignación de presupuesto	En la comuna de El Bosque durante el 2012 al Cosoc se le asignó la suma de \$5.000.000 para la adquisición de insumos.	El Bosque: representante de secretaria municipal, representante de Dideco, representante de Cosoc 3

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

13 de los 14 entrevistados, de ambas comunas destacan como aporte relevante la provisión de una oficina en la cual el Cosoc puede reunirse y atender a la comunidad. También en ambas comunas se coincide en mencionar como aporte municipal los insumos para el funcionamiento de la organización, acceso a computador e internet.

Se presentan algunas diferenciaciones entre ambas comunas, ya que se menciona que en El Bosque a los consejeros se les apoya con celular a cada uno y con presupuesto para la adquisición de insumos. Por su parte en la comuna de Pedro Aguirre Cerda se menciona que se apoya en el traslado de los consejeros cuando participan de reuniones en virtud de su rol.

Como se aprecia, en ambas comunas se otorga apoyo para el funcionamiento del Cosoc, lo cual puede demostrar que se están realizando los esfuerzos para potenciar este Consejo.

4.2.9 Variable Realización de Capacitaciones al Cosoc

En esta variable contamos con las siguientes categorías: sí y han servido para mejorar la gestión del Cosoc, sí pero no han servido para mejorar la gestión del Cosoc otro y no tiene opinión. La totalidad de Consejeros entrevistados de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda, mencionan que han recibido capacitaciones y éstas les han servido para mejorar su gestión. En los aspectos en los cuales les han servido las capacitaciones es donde se presentan algunas visiones diferentes.

Cuadro N° 29
Aporte de las Capacitaciones para el funcionamiento del Cosoc

Aporte	Actores
Les ha permitido conocer la Ley 20.500 y la interpretación de la normativa. Según vicepresidenta de Cosoc, falta conocer las ordenanzas municipales	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 1 P.A.C: representante de Cosoc 3
Posibilita conocer los roles como Consejeros	El Bosque: representante de Cosoc 3 P.A.C, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3
Permite conocer el funcionamiento, normativas e instrumentos municipales	P.A.C: vicepresidente de Cosoc
Fortalecimiento y realización de los Dirigentes del Cosoc	El Bosque: representante de Cosoc 2
Permite que los Consejeros orienten a la comunidad en el funcionamiento municipal	Representante de Cosoc 1, P.A.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Se observa que las capacitaciones han presentado diversas utilidades para los consejeros y son valoradas por ellos, por lo tanto, es fundamental que en ambas comunas se continúen realizando y perfeccionando éstas capacitaciones, incorporando nuevos contenidos que permitan fortalecer el rol del Cosoc, según sus necesidades de aprendizaje.

4.2.10 Variable Percepción sobre el Cosoc como mecanismo que favorece la Participación Ciudadana

En esta variable se aprecian las categorías siguientes: Cosoc favorece la participación ciudadana, Cosoc no favorece la participación ciudadana, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 30
Cosoc como mecanismo que favorece la participación ciudadana

Cosoc y participación Ciudadana	Justificación	Actores
Cosoc favorece la participación ciudadana	<p>a) Fortalece la comunicación con los territorios y comunidad en general: Se potencian los vínculos con los territorios desde la lógica de los dirigentes sociales, mantienen informada a los vecinos y a las organizaciones que representan.</p> <p>b) Procedimiento de elecciones que valida a los consejeros en su rol: Los consejeros al ser elegidos por los propios dirigentes sociales, son validados por la comunidad y legítimamente representan las distintas visiones presentes en la comunidad ante el municipio. A su vez al establecerse un proceso de votaciones presenta el desafío de que los propios dirigentes sociales se organicen y constituyan acuerdos con las organizaciones que serán representadas, potenciándose el dialogo y coordinación de manera autónoma, además los consejeros en su rol deberán realizar gestiones, las cuales tendrán que socializar y transparentar con quienes los eligieron.</p> <p>c) Canalización de Necesidades y Propuestas Comunitarias: el Cosoc es una instancia que favorece la participación ciudadana, ya que, les permite levantar necesidades y presentarlas a las instancias que correspondan para su solución. En este sentido, la representante de Cosoc de</p>	<p>a) El Bosque: Representante de Dideco, vicepresidenta de Cosoc, y representante de Cosoc 3 P.A.C: concejala, representante de Cosoc 2</p> <p>b) El Bosque: representante de secretaría municipal P.A.C: representante de secretaría municipal</p> <p>c) El Bosque: representante de Cosoc 2 P.A.C: Representante de Cosoc 3, Pedro Aguirre Cerda</p>

	<p>Pedro Aguirre Cerda destaca la consulta efectuada respecto al Proyecto Rancagua Express, como una instancia en la cual el Cosoc se manifestó contrario a dicha intervención, por los problemas de segregación territorial que traen consigo, participando e impulsando activamente la consulta.</p> <p>d) Perfeccionamiento de la Democracia: Para un consejero de la comuna de El Bosque, el Cosoc favorece la participación ciudadana, ya que concretiza el derecho a la participación consagrado en la Ley 20.500, lo cual lleva al perfeccionamiento de la Democracia.</p> <p>e) Voluntad expresa del legislador: Si bien en la voluntad del legislador está de manifiesto el carácter participativo del Cosoc, se requiere que dicha instancia genere capacidades de propuestas que puedan ser realizadas en el tiempo</p> <p>f) Favorece la participación en los ámbitos informativos y consultivos, no en lo resolutivo.</p>	<p>d) El Bosque: representante de Cosoc 1</p> <p>e) alcalde El Bosque</p> <p>f) director de Desarrollo Comunitario P.A.C.</p>
<p>Cosoc no favorece la participación ciudadana</p>	<p>No son resolutivos, y los dirigentes aún no toman conciencia de la importancia de su rol.</p>	<p>P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

En la comuna de El Bosque se observa mayor consenso en que el Cosoc favorece la participación ciudadana, pues es señalado por los 7 entrevistados (funcionarios municipales y dirigentes sociales). El alcalde plantea que si bien en la voluntad del legislador está de manifiesto el carácter participativo del Cosoc, se requiere que dicha instancia genere capacidades de propuestas autónomas que puedan ser realizadas en el tiempo.

En el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, se observa una visión relativamente más crítica, ya que el vicepresidente del Cosoc y un consejero plantean que dicho mecanismo no favorece la participación ciudadana dado que no es resolutivo y los consejeros aún no se encuentran empoderados de su rol. Por el contrario, los otros 5 actores entrevistados manifiestan que el Cosoc favorece la participación ciudadana.

Es importante destacar que todos los entrevistados fundamentaron su visión de porque el Cosoc potencia la participación ciudadana, otorgando diversos argumentos que se describen en el recuadro 30. De estos argumentos el que concentra el mayor número de opiniones es que potencia la participación dado que fortalece la comunicación con los territorios y comunidad en general. También es interesante apreciar que existe consenso entre los representantes de secretaría municipal de ambas comunas en que el Cosoc favorece la participación, dado que surge de un procedimiento de elecciones que valida a los consejeros en su rol:

En conclusión podemos apreciar que el Cosoc es un mecanismo potente a nivel de participación, pero se requiere potenciar su carácter resolutivo, adquiriendo mayores responsabilidades en el devenir comunal, lo que debe ir de la mano del empoderamiento de los consejeros.

4.2.11 Variable Principales Diferencias entre el Funcionamiento del Cosoc y los Cescos

En relación a las principales diferencias entre el funcionamiento del Cosoc y el Cesco, se consideraron las siguientes categorías: Cosoc más empoderado de su rol, diferencias en el proceso eleccionario, mayor voluntad política para implementar los Cosoc, no existen diferencias de fondo, no funcionaba el Cesco, otra y no tiene opinión

Cuadro N° 31
Diferencias entre el funcionamiento del Cosoc y Cesco

Diferencias entre Cosoc y Cesco	Características	Actores
Cosoc más empoderado de su rol	Esto lleva a los consejeros a plantear sus desacuerdos al municipio. De hecho en la cuenta pública del 2013 de El Bosque, el Cosoc se abstuvo, debido a que no la conocieron con el tiempo oportuno para emitir opinión. Por esta razón, internamente en el municipio se encuentran vislumbrando la forma de que la cuenta pública de la gestión sea más debatida, incorporando la visión de los consejeros.	El Bosque: alcalde, representante de Cosoc 3
Diferencias en el proceso eleccionario	Las diferencias entre Cesco y Cosoc se dan ya que en este último mecanismo se realiza un proceso eleccionario, que permite validar a los consejeros en su rol tanto en la comunidad como en el municipio, lo cual es considerado como un proceso más democrático.	El Bosque: representante de secretaria municipal, vicepresidenta de Cosoc y representante de Cosoc 2. P.A.C: representante de Cosoc 3

Mayor voluntad política para implementar los Cosoc	Para una representante del Cosoc de Pedro Aguirre Cerda, se observa una diferencia en la participación y en la voluntad de las autoridades comunales para implementar la iniciativa y considerar a este nuevo mecanismo de participación.	P.A.C: representante de Cosoc 2.
No existen diferencias de fondo	No se observa cabalmente el ejercicio del derecho a la participación y es una instancia meramente consultiva, no resolutive. Sin embargo, se reconoce que los consejeros se muestran más empoderados para plantear las problemáticas comunales.	El Bosque: representante de Dideco P.A.C: concejala
No funcionaba el Cesco	Los dirigentes no respondían a la convocatoria para constituirlo, en cambio para el caso del Cosoc de Pedro Aguirre Cerda se constituyó en esta comuna al primer llamado. Antes no hubo voluntad política para implementarlo, por lo cual no funcionó, ahora el Cosoc cuenta con una agenda de trabajo, canalizan necesidades y se preocupan de lo que ocurre en el territorio, lo cual es un avance.	P.A.C: secretario municipal, director de Dideco, vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1.
No tiene opinión	No tiene antecedentes para comparar	representante de Cosoc 1, El Bosque

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Para 7 entrevistados, 5 de los cuales son de la comuna de El Bosque (alcalde, representante de secretaría municipal, vicepresidenta de Cosoc y 2 consejeros) y 2 representantes del Cosoc de la comuna de Pedro Aguirre Cerda se observan diferencias entre Cosoc y Cesco. Varían los motivos por los cuales estos 7 entrevistados plantean una diferenciación entre Cosoc y Cesco, siendo la categoría con mayor cantidad de respuestas “diferencias en el proceso electoral”, en donde se valora que la elección del Cosoc se llevara a cabo mediante elecciones, a diferencia de los Cescos.

En la opinión de 4 entrevistados de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, el Cesco no funcionaba, por lo cual, es una tremenda oportunidad la implementación del Cosoc como mecanismo participativo.

Para el representante de Dideco de El Bosque y la Concejala de Pedro Aguirre Cerda no se presentan diferencias de fondo entre ambos mecanismos, ya que el Cosoc no es resolutive. Por ello podemos concluir que es importante paulatinamente otorgar mayor empoderamiento y posibilidades de toma de decisiones comunales al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

4.2.12 Variable Desafíos en el Funcionamiento de los Cosoc

Algunos entrevistados espontáneamente mencionan que se presentan ciertos desafíos para el funcionamiento de Cosoc, los cuales se mencionan a continuación:

Cuadro N° 32
Desafíos en el funcionamiento del Cosoc

Desafíos	Descripción	Actores
Desafíos en relación con el municipio	Canalización de inquietudes; planteamiento de propuestas de evaluación, fiscalización, planes de desarrollo.	alcalde El Bosque.
Desafíos en el Desarrollo del Cosoc	Consagración y promoción de la dirigencia social; generar autonomía; desarrollar el empoderamiento de los consejeros y discusión conjunta de los consejeros sobre los grandes temas de la comuna.	alcalde El Bosque, representante de Dideco El Bosque, representante de Cosoc 1 y 3 de P.A.C
Desafíos en relación a la comunidad	Facilitar la resolución de conflictos comunitarios, y representación de la comunidad en general, no sólo a los sectores u organizaciones de base.	alcalde El Bosque.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Para la máxima autoridad comunal de El Bosque se presentan desafíos para el Cosoc en la relación con el municipio, en la relación con la propia organización y con la comunidad. Esto implica una visión amplia e integral, favorable en cuanto a la existencia de la voluntad política para potenciar este mecanismo en la comuna.

Por su parte, los representantes de Cosoc 1 y 3 de Pedro Aguirre Cerda, visualizan desafíos en el desarrollo del Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad Civil, apuntando a una mayor autonomía y empoderamiento.

Estos desafíos, son relevantes de tener en consideración para poder constantemente mejorar el Cosoc y que se transforme en un real mecanismo de participación ciudadana a nivel local.

4.3 Sub Dimensión Ampliación en el Tipo de Organizaciones que debe Constituir el Municipio

4.3.1 Variable: Impacto en la gestión del incremento de organizaciones que debe constituir el municipio

En esta variable, se presentan las siguientes categorías: favorece la respuesta a las necesidades comunitarias, facilita el procedimiento de constitución, genera conflictos, no ha impactado en la gestión, otro y no tiene opinión.

Cuadro N°33
Impacto en la gestión del incremento de organizaciones que debe constituir el municipio

Impacto	Características	Actores
Favorece la respuesta a las necesidades comunitarias	Las nuevas organizaciones que puede constituir el municipio aportan, pues en su diversidad se favorece la atención a las necesidades y problemáticas presentes en las comunas.	representante de Cosoc 2 El Bosque y representante de Cosoc 3 Pedro Aguirre Cerda
Facilita el procedimiento de constitución	Se simplifica el proceso de constitución de las Corporaciones y Fundaciones, destacándose la importancia de estas organizaciones pues podrían abordar distintas áreas que no necesariamente las trabaja el municipio o las organizaciones sociales, atrayendo nuevos recursos, tanto financieros como humanos.	representante de Cosoc 1 El Bosque y concejala de P.A.C.
Genera conflictos	Se han generado problemáticas fundamentalmente en la coordinación y establecimiento de roles en el Registro Civil, ya que si bien la normativa les asigna nuevas funciones en la constitución de organizaciones, no se le asigna recursos para ello, ni tampoco están clarificados los procedimientos en aspectos formales de las Corporaciones y Fundaciones, como es el caso de la modificación de estatutos. Podría generar una mayor carga de trabajo para el municipio y debería realizarse seguimiento para observar el efectivo funcionamiento de las organizaciones que se constituyen.	El Bosque: representante de secretaría municipal, vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 3 P.A.C: representante de secretaría municipal, representante de Cosoc 1
No ha impactado en la gestión	Mayormente no se han presentado solicitudes de constitución de este tipo de organizaciones, por lo tanto, no hay demanda al respecto, ni debate al interior del municipio y la comunidad en relación a la formación de este tipo de organizaciones.	El Bosque: representante de Dideco P.A.C: director de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 2
Otro	Esta medida puede impactar en la gestión municipal favoreciendo la democracia local, pero para su cabal funcionamiento debe ir acompañado del aporte en recursos por parte del Estado, que garantice su implementación.	alcalde El Bosque

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Es posible apreciar que la categoría con la mayor cantidad de respuestas es que “genera conflictos” el que la municipalidad deba constituir las Corporaciones y Fundaciones, fundamentalmente en la coordinación que debe establecerse con el Registro Civil y además puede causar una sobrecarga de trabajo a la administración local, sin la contraparte de la incorporación de nuevos recursos por parte del gobierno central. En este sentido, observamos consenso en una visión crítica por parte de los representantes de secretaría municipal de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda, quienes tienen la responsabilidad de gestionar la formalización de las organizaciones y cuentan con la experiencia en dicho ámbito.

Por otra parte, existe consenso entre los representantes de Dideco en que la medida estudiada no ha impactado en la gestión, ya que mayormente no se han presentado solicitudes de constitución de Corporaciones y Fundaciones.

También es importante mencionar que se aprecia una visión positiva en 3 consejeros y la concejala de Pedro Aguirre Cerda, que se da en las categorías “favorece la respuesta a las necesidades comunitarias” y “facilita el procedimiento de constitución”, lo cual dice relación con el aporte que pueden realizar las Corporaciones y Fundaciones en el ámbito local, con una visión diferente, que puede ser complementada con la lógica municipal, en la medida en que existan espacios de coordinación y voluntad política para realizar un trabajo integral.

A partir de lo mencionado, es posible concluir que la constitución de nuevas organizaciones por parte del municipio podría ser un aporte, pero es relevante abordar los desafíos de coordinación con el Registro Civil, consideración de recursos en caso de una sobrecarga de trabajo y potenciar un trabajo integral entre municipio y las Corporaciones y Fundaciones, para no sobreintervenir en el territorio y realizar un trabajo coherente e integral.

4.3.2 Variable Aporte a la Participación Ciudadana de la Ampliación de Organizaciones que debe Constituir el Municipio

Las categorías para esta variable fueron: aporta a la participación ciudadana, no aporta a la participación ciudadana, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 34
Aporte a la Participación Ciudadana de la Ampliación de Organizaciones que debe Constituir el Municipio

Aporte	Fundamentación	Actores
Aporta a la Participación Ciudadana	Se podría aumentar y diversificar la cantidad y tipo de organizaciones que pueden aportar en el desarrollo de la comuna, las cuales entregan herramientas tales como asesorías y capacitaciones a la comunidad. Se puede realizar un trabajo cooperativo y abordar temáticas relevantes y prioritarias, tales como	El Bosque: alcalde, representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2, y

	salud, educación, trabajo con infancia entre otras. También se menciona es fundamental trabajar en la fiscalización del uso de los recursos que utilizan éstas organizaciones.	representante de Cosoc 3. P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 2 y representante de Cosoc 3.
No Aporta a la Participación Ciudadana	Es posible observar una posición más crítica de ambos representantes de secretaría municipal. Esto, pues señalan que las Corporaciones que se constituyen no necesariamente son de la comuna, son instituciones sin fines de lucro que apuntan a exclusivamente a su objetivo de interés y no necesariamente tienen una mayor apertura a la participación.	El Bosque: representante de secretaría municipal P.A.C: representante de secretaría municipal, director de Dideco.
Otro	La participación ciudadana surge cuando se considera la opinión de las personas para representar los intereses comunitarios. En las Corporaciones y Fundaciones es fundamental contar con la autogestión para postular a proyectos e iniciativas que permitan financiar las actividades.	representante de Cosoc 1 Pedro Aguirre Cerda
No tiene opinión	No ha observado la constitución de Corporaciones o Fundaciones en la comuna.	Concejala Pedro Aguirre Cerda

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Para 9 entrevistados la ampliación de organizaciones que debe constituir el municipio aporta a la participación ciudadana. En este caso, la mayoría de los entrevistados de El Bosque se encuentra en esta categoría, con la única excepción del representante de secretaría municipal de dicha comuna. En el caso de Pedro Aguirre Cerda, existe mayor diversidad en las opiniones, ya que para 3 entrevistados la medida aporta a la participación ciudadana, para 2 no aporta y 1 entrevistado cuenta con una opinión que no se clasifica en ambas categorías y la Concejala no manifiesta una opinión, pues no ha observado la constitución de Corporaciones o Fundaciones en la comuna.

Al igual que en la variable impacto en la gestión del incremento de organizaciones que debe constituir el municipio, existe consenso en los representantes de secretaría municipal de ambas comunas en manifestarse críticamente frente a la medida, considerando que las Corporaciones y Fundaciones generalmente no son de la comuna y cumplen únicamente con los objetivos para los cuales se formaron, sin necesariamente contar con una mirada participativa en su gestión. Si consideramos esta visión, sería importante para la participación ciudadana que el municipio asumiera la iniciativa y un rol activo para incorporar la mirada de este tipo de organizaciones en el desarrollo comunal e invitándolas a trabajar coordinadamente, buscando así la participación de los distintos actores del territorio.

4.4 Subdimensión Plebiscitos Comunes

4.4.1 Variable: Potencialidades de los Plebiscitos Como Mecanismo Participativo

Las categorías para esta variable se relacionan con las siguientes potencialidades de los plebiscitos: permiten resolver asuntos de interés comunal, empoderan a la ciudadanía, no tienen potencialidades como mecanismo participativo, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 35
Potencialidades de los Plebiscitos como Mecanismo Participativo

Potencialidades	Características	Actores
Permiten resolver asuntos de interés comunal	Según los entrevistados estos asuntos dicen relación con deliberar en torno al Plan Regulador, localización de servicios, abordar definiciones que haga la propia institucionalidad, fondos de inversión, seguridad pública, temáticas psicosociales como educación, salud, entre otros. De esta forma, es factible resolver temas conflictivos que no se resuelven solamente con la acción en el ámbito de lo político, propio de los alcaldes y concejales.	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2. P.A.C: concejala, director de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 2
Empoderan a la ciudadanía	Los plebiscitos cuentan con la potencialidad de empoderar a la ciudadanía, lo cual le permite a ésta ser parte de la toma de decisiones en la comuna, ampliando la discusión desde la autoridad hacia las bases.	El Bosque: representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1
No tiene potencialidades como mecanismo participativo	Los plebiscitos no cuentan con potencialidades como mecanismos participativos, ya que los entrevistados perciben que no tienen un carácter vinculante, que implique que se respete la opinión de la ciudadanía.	P.A.C: representante de Cosoc 1 y representante de Cosoc 3
No tiene Opinión	El entrevistado señala que en Pedro Aguirre Cerda no se han efectuado plebiscitos y no le parece que en el actual contexto, se dé el paso hacia una consulta directa a la ciudadanía.	secretario municipal P.A.C

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Para 11 de los 14 entrevistados los plebiscitos son un mecanismo que cuenta con potencialidades para promover la participación ciudadana. De esta forma opina la totalidad de entrevistados de la comuna de El Bosque y 4 de la comuna de Pedro Aguirre Cerda. En este sentido, es importante mencionar que la categoría con el mayor número de respuestas es que los plebiscitos permiten resolver asuntos de interés comunal. Así, este mecanismo permite tomar decisiones en temas relevantes, donde se requiere que éstas sean validadas con la ciudadanía.

En la comuna de Pedro Aguirre Cerda, 2 representantes del Cosoc, plantean que los plebiscitos no tienen potencialidades como mecanismo participativo, esto pues los relacionan con la consulta masiva realizada en la comuna a propósito del Proyecto Rancagua Express, donde la ciudadanía participó activamente, e incluso el Cosoc tuvo un rol importante de información y convocatoria, se impuso la alternativa del tren subterráneo, pero los consejeros no perciben que esa opinión será respetada a nivel de gobierno central.

De esta forma, es posible concluir que en general el plebiscito es reconocido como un mecanismo que potencia la participación, según la visión de los distintos actores, lo cual implica que en caso de llevarse a cabo en alguna de las 2 comunas estudiadas, contará con la validación institucional y comunitaria, que podría facilitar su implementación y cumplimiento de la opción mayoritaria.

4.4.2 Variable Límites para implementar Plebiscitos en las Comunas

Los entrevistados mencionaron una diversidad de límites para implementar plebiscitos a nivel comunal, incluso algunos mencionaron más de uno, como se observa en el siguiente recuadro:

Cuadro N° 36
Límites para implementar plebiscitos

Límite	Características	Entrevistado
Recursos	Implica la inversión importante de recursos, por ello no todos los municipios pueden implementarlos.	El Bosque: alcalde, representante de Cosoc 1. P.A.C: Director de Dideco y vicepresidente de Cosoc.
Falta de voluntad Política de la autoridad	Muchas veces la ley posibilita desarrollar iniciativas, pero dependen de la voluntad de la autoridad.	vicepresidente de Cosoc, P.A.C
Desconocimiento Ciudadano de la normativa que los regula	_____	_____
Restricciones legales para llevarlos a cabo	Estas restricciones legales tienen que ver con los altos quórum para implementarlos, la normativa los establece de	El Bosque: alcalde, representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 2

	manera muy generalizada quedando en el ámbito de la macropolítica. También se presentan reducidas facultades a los alcaldes para efectuarlos.	P.A.C: concejala, director de Dideco.
Otro	<p>a) No pasar a llevar a la ciudadanía con las decisiones que se tomen a través de este mecanismo: Las materias a discutir en un Plebiscito no deben ir en contra del bien superior de la comuna.</p> <p>b) No cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos: En comunas vulnerables, con múltiples necesidades y escasos recursos se puede dificultar el cumplimiento de las decisiones tomadas a través de Plebiscito.</p> <p>c) No son vinculantes: Se señala que si los plebiscitos fueran vinculantes se realizarían mayormente, ya que la propia ciudadanía los motivaría.</p> <p>d) Que la ciudadanía no participe en el desarrollo de los plebiscitos: Esto se puede abordar a través de la comunicación e información acerca de este mecanismo a la ciudadanía.</p> <p>e) No existen límites para la implementación de plebiscitos</p>	<p>a) representante de secretaría municipal, El Bosque</p> <p>b) representante de Cosoc 3, El Bosque</p> <p>c) representante de Cosoc 1, P.A.C.</p> <p>d) representante de Cosoc 3, P.A.C</p> <p>e) representante de Cosoc 2, P.A.C</p>
No tiene opinión	No ha estudiado a fondo la implementación de plebiscitos.	secretario municipal de P.A.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

La categoría con mayor cantidad de respuestas es “restricciones legales para llevar a cabo los plebiscitos”, fundamentalmente los altos quorum para implementarlos, en lo cual coinciden ambas autoridades entrevistadas, los 2 representantes de Dideco, y el vicepresidente del Cosoc y un consejero de El Bosque. Esto puede tener relación con la cantidad de firmas de los registros electorales para llevarlos a cabo, los cuales como se mencionó anteriormente con la ley 20.500 había sido bajado de un 10% a un 5%, pero con la Ley 20.568 se vuelve a aumentar a 10%, normativa impulsada a propósito de la implementación del voto voluntario e inscripción automática.

Luego se encuentra la categoría “otro”, en la que el representante de secretaría municipal y 1 consejero de El Bosque, así como 2 consejeros de la comuna de Pedro Aguirre Cerda mencionan diversos límites para implementar plebiscitos a nivel comunal (no pasar a llevar a la ciudadanía con las decisiones que se tomen, no cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos, no son vinculantes y que la ciudadanía no participe en el desarrollo de los plebiscitos). También, se observa en esta categoría un consejero de la comuna de Pedro Aguirre Cerda quien plantea que no deberían existir límites en la implementación de plebiscitos.

A partir de lo señalado en general por los entrevistados, podemos apreciar que existe la percepción de la presencia de límites para la realización de plebiscitos, lo cual podría tener relación con la escasa experiencia en Chile de implementación de este mecanismo. De hecho, en las 2 comunas estudiadas, hasta la fecha, no se ha llevado a cabo este tipo de mecanismo.

4.4.3 Variable: Propuestas para Incrementar el Uso de los Plebiscitos

Todos los entrevistados mencionaron propuestas para incrementar el uso de Plebiscitos, las cuales se clasifican en las siguientes categorías: aumento de recursos, información a la ciudadanía, generando confianzas en el cumplimiento de los compromisos de la gestión municipal, fortaleciendo en general la participación en la comuna, otro y no tiene opinión

Cuadro Nº 37
Propuestas para Incrementar el Uso de los Plebiscitos

Propuestas	Características	Actores
Aumento de recursos	Se señala que es costosa la implementación de este mecanismo, ya que se deben considerar insumos, difusión, recursos humanos, entre otros, por lo cual, se requiere apoyo desde el nivel central, sobretodo en comunas vulnerables como las estudiadas.	P.A.C: director de Dideco, vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1 ²¹
Información a la Ciudadanía	Falta socializar con la ciudadanía sobre este mecanismo de participación, destacándose que en la actualidad prima la promoción de la resolución privada de conflictos y no una alternativa participativa como los plebiscitos, por lo tanto, es relevante informar a la ciudadanía sobre dicho mecanismo.	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal, representante de Cosoc 1.
Generando confianzas en el cumplimiento	Puede ser técnicamente factible la realización de un plebiscito, pero debe ir acompañado del posterior cumplimiento de la opción elegida por la ciudadanía, lo cual	El Bosque: representante de Cosoc 3.

²¹ El Director de Desarrollo Comunitario y Vicepresidente de Cosoc de Pedro Aguirre Cerda también mencionan como propuesta voluntad política, la cual fue incorporada en la categoría “otro”.

de los compromisos de la gestión municipal	es complejo, sobre todo en comunas vulnerables, con escasos recursos para hacer gestión.	P.A.C: representante de Cosoc 2
Fortaleciendo en general la participación en la comuna	Se puede implementar un mecanismo como el estudiado fortaleciendo la participación en la comuna, sumando a distintos actores en el proceso (colegios, comunidades cristianas, entre otras.)	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 2.
Otro	<p>a) Voluntad Política: Interés de las autoridades para implementar mecanismos participativos.</p> <p>b) El propio municipio puede impulsar este mecanismo en el ámbito de los temas país, con lo cual se pueda construir opinión.</p> <p>c) Definición de temáticas susceptibles de ser plebiscitadas por parte del concejo municipal.</p> <p>d) Realización de consultas sectoriales, para posteriormente realizar un plebiscito comunal</p>	<p>a) concejala, director de Dideco y vicepresidente de Cosoc, P.A.C.</p> <p>b) representante de Dideco El Bosque.</p> <p>c) secretario municipal, P.A.C</p> <p>d) Representante de Cosoc 3, P.A.C.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Podemos apreciar que existe una diversidad de propuestas para incrementar el uso de los plebiscitos a nivel comunal. De este modo, es interesante observar que se presentan algunos consensos en los actores entrevistados, según la comuna de que se trate. En el caso de los entrevistados de la comuna de El Bosque, para incrementar el uso de los plebiscitos se propone entregar información a la ciudadanía sobre el mecanismo, fortalecer la participación y que el propio municipio incentive su implementación, lo cual, se puede catalogar como acciones municipales.

En el caso de Pedro Aguirre Cerda, las propuestas aluden tanto a acciones municipales como a nivel de gobierno central. Dentro de las primeras, tenemos voluntad política, definición de temáticas a ser plebiscitadas, realización de consultas sectoriales. Respecto a las segundas fue mencionado un aumento de recursos para financiar la medida.

Se destaca que coinciden 2 consejeros, uno de cada comuna, en señalar como propuesta que se genere confianza en el cumplimiento de los compromisos y que la opción escogida por la ciudadanía sea respetada.

Es factible concluir que a nivel de política pública y de política municipal debe existir coherencia para impulsar la realización de plebiscitos comunales, donde la ciudadanía se manifieste en torno a lo que ocurre en el ámbito local, como ya fue

mencionado son escasos los municipios que los han llevado a cabo, siendo que podría ser una gran herramienta para la participación ciudadana y democracia.

4.4.4 Variable Factibilidad de Realización de Plebiscitos en la Comuna

La factibilidad de realización de plebiscitos en la comuna se analizará considerando las presentes categorías: Es factible la realización de Plebiscitos, no es factible la realización de Plebiscitos, otro y no tiene opinión

Cuadro Nº 38
Factibilidad de realización de plebiscitos en la comuna

Factibilidad	Justificación	Actores
Es factible	Los entrevistados de la comuna de El Bosque señalan que es factible realizar plebiscitos para abordar temáticas de impacto comunal, como el proyecto Rancagua Express, posibilidades de metro, destino de terrenos de la comuna. Cuentan con una red social potente, existe la voluntad política y dirigentes motivados. Los entrevistados de la comuna de Pedro Aguirre Cerda en su mayoría destacan la factibilidad de realización de plebiscito por la experiencia que cuentan, fundamentalmente la consulta ciudadana realizada por el Proyecto Rancagua Express. También se destaca el alto nivel de organización de esta comuna, lo cual favorece la implementación de este tipo de mecanismos participativos.	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal, representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 3. P.A.C: concejala, secretario municipal, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3.
No es factible	No hay temas contingentes que ameriten la realización de Plebiscitos.	representante de Cosoc 1, El Bosque
Otro	a) No está de acuerdo en este tipo de mecanismos: La resolución de asuntos comunales debe abordarse a través del diálogo. b) Es importante la realización de plebiscitos, pero tienen el gran obstáculo de la falta de recursos para hacerlos factibles.	a) representante de Cosoc 2, El Bosque. b) director de Dideco, P.A.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Para 11 entrevistados, 5 de la comuna de El Bosque y 6 de Pedro Aguirre Cerda, es factible la realización de plebiscitos en las comunas, considerando que se cuenta con voluntad política, compromiso de los dirigentes, experiencia en consultas masivas, entre otros. Coinciden en ello las autoridades, representantes de secretaría municipal,

vicepresidentes de Cosoc y algunos consejeros entrevistados. El director de Dideco de Pedro Aguirre Cerda, destaca la importancia de plebiscitos como mecanismo participativo, pero el gran obstáculo es la falta de recursos. Un consejero no está de acuerdo con este mecanismo, ya que prefiere el diálogo y consenso a escoger alguna alternativa por medio de votaciones. Finalmente, un consejero de El Bosque, señala que en estos momentos no es factible llevar a cabo un plebiscito, pues no hay en la actualidad alguna temática compleja a resolver a través de dicho mecanismo.

En conclusión existe consenso en ambas comunas sobre la factibilidad de implementar un plebiscito, lo cual es básico para que en el mediano o largo plazo podamos contar con alguna experiencia al respecto en el Bosque o Pedro Aguirre Cerda, donde la ciudadanía se manifieste libremente.

4.4.5 Variable temáticas en las cuales sería importante efectuar un Plebiscito

En esta variable se presenta una diversidad de opiniones las cuales se agrupan en las siguientes categorías: asuntos de planificación urbana territorial, seguridad ciudadana, asuntos psicosociales, medio ambiente, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 39
Temáticas en las cuales sería importante efectuar un Plebiscito

Temática	Descripción	Actores
Asuntos de planificación urbana territorial	Sería importante efectuar un plebiscito para resolver los asuntos de planificación del desarrollo comunal y de planificación urbana territorial, habitualmente discutidos a través de los pladecos y plan regulador. Se mencionan el desarrollo de áreas verdes, Proyecto Rancagua Express, discusión en torno al carácter de la comuna, considerando el aumento de adultos mayores en el caso de Pedro Aguirre Cerda, ordenamiento del territorio, cambio de nombre de una población.	El Bosque: representante de secretaría municipal, vicepresidente de Cosoc P.A.C: concejala, representante de secretaría municipal, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2.
Seguridad Ciudadana	Determinar de manera conjunta como abordar la delincuencia, el consumo y tráfico de drogas.	El Bosque: representante de Cosoc 3. P.A.C: representante de Cosoc 1.
Asuntos Psicosociales	Educación: Resolver si la educación pública sigue siendo administrada por los municipios. Salud: Falta de médicos y remedios.	El Bosque: representante de Dideco. P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 3.

Medio Ambiente	Lo que tiene que ver con normativas, regulaciones, disposición de basura.	P.A.C: Director de Dideco, representante de Cosoc 1.
Otro	<p>a) Se debería abordar con la opinión de la comunidad la autonomía municipal.</p> <p>b) El Plebiscito no es el camino a seguir ya que las decisiones se deben tomar mediante el diálogo.</p> <p>c) No existen en la comuna temáticas contingentes para llevarlos a cabo</p>	<p>a) Alcalde, El Bosque.</p> <p>b) representante de Cosoc 2, El Bosque.</p> <p>c) representante de Cosoc 1, El Bosque.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Como se aprecia en el recuadro la categoría con mayor cantidad de respuestas que considera la opinión de 2 entrevistados de la comuna de El Bosque y 5 de Pedro Aguirre Cerda alude a que sería importante efectuar plebiscito en asuntos de planificación urbana y territorial, en lo cual coinciden los representantes de Cosoc y representante de secretaría municipal de ambas comunas. Esto quiere decir, que se mira la comuna con una perspectiva de futuro en donde es relevante proyectar el desarrollo. De este modo, mediante el plebiscito dicho esfuerzo se puede realizar no solamente desde el ámbito técnico municipal, si no con la incorporación de la voz de la ciudadanía.

También se consideran temáticas complejas, vinculadas a problemas sociales como seguridad ciudadana, asuntos psicosociales y medio ambiente. En estos ámbitos se encuentra la opinión de algunos consejeros del Cosoc y representantes de Dideco de ambas comunas. Esto es coherente con el vínculo directo que tiene la dirección de desarrollo comunitario y los consejeros con las principales problemáticas que se presentan en las comunas.

Dentro de la categoría “otros”, se aprecia la opinión del alcalde de la comuna de El Bosque quien opina que a través de un plebiscito comunal se podría deliberar en torno a una real autonomía municipal, con el respaldo de la ciudadanía. En esta categoría también se encuentran 2 consejeros de la comuna de El Bosque, uno plantea que en la comuna no existen por el momento situaciones que ameriten la realización de un plebiscito y el otro manifiesta una opinión divergente con la realización de este mecanismo, ya que el camino a seguir es el diálogo y los acuerdos para tomar decisiones que afectarán el devenir comunal.

4.5 Sub dimensión Ordenanza de Participación Ciudadana

Para abordar esta subdimensión, primeramente se presenta un recuadro, en el cual se muestran antecedentes generales de las ordenanzas de ambas comunas:

Cuadro N° 40
Antecedentes de las Ordenanzas de Participación de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda

Antecedentes	Ordenanza El Bosque	Ordenanza Pedro Aguirre Cerda
Fecha de Modificación	10 de agosto de 2011	11 de agosto 2011
Definición de Participación	“Producto de la acción de la ciudadanía y de las organizaciones que constituyen para hacerse representar en la sociedad civil”.	“Derecho que tienen los vecinos de la comuna de P.A.C de ser debidamente informados, intervenir, tomar parte y ser considerados tanto en la elaboración de sus diagnósticos sobre sus necesidades , como asimismo en las decisiones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa e indirectamente”.
Publicación en sitio web institucional	Sí, publicada en: http://transparencia.imelbosque.com	Sí, publicada en: http://www.pedroaguirrecerda.cl/t12/files/2011/marco_normativo/marco_normativo_comunal/Ordenanza/Ordenanza_Participacion_Ciudadana%281%29.pdf
Instancias e instrumentos de participación incluidos en L.O.C.M Título IV	plebiscitos; unidad de información y reclamos; encuestas de opinión y consultas ciudadanas; audiencias públicas; cuentas públicas participativas; pladeco y Cosoc	Cosoc; audiencias públicas; plebiscitos comunales; Juntas de Vecinos, Organizaciones Funcionales; presupuesto participativo; pladeco participativo, oficina de informaciones reclamos y sugerencias; consultas comunales y cualquier otra forma de participación que los vecinos decidan adoptar
Mecanismos de Voluntad Política	Fondo de apoyo de iniciativas comunitarias	_____
Organización de la Participación	Subdivisión territorial 6 sectores geográficos	_____

Fuente: Elaboración propia basada en las Ordenanzas de Participación Ciudadana de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda

Como se aprecia, ambas comunas cuentan con ordenanza de participación ciudadana, en las cuales se define la participación de manera diferenciada, de este modo, en El Bosque la participación se asocia a la interacción de la ciudadanía y las organizaciones con las diferentes instancias municipales y externas para representar a la ciudadanía. Por su parte, en Pedro Aguirre Cerda la participación se entiende como un derecho ciudadano no sólo a ser informado, si no a intervenir en el desarrollo comunal.

En ambos municipios la ordenanza está publicada en el sitio web institucional y se incorporan las instancias de participación incluidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En el caso de la comuna de El Bosque incluso se incorporan mecanismos de voluntad política como los Fondos de Iniciativa Comunitaria (FIC)²² y se consigna la subdivisión territorial mediante la cual se realiza la intervención municipal en el territorio, que posibilita focalizar, priorizar y vincularse con la comunidad de manera oportuna.

Luego de describir las ordenanzas de participación de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda, se profundizará en las variables de esta subdimensión.

4.5.1 Variable Caracterización del Proceso de Modificación de la Ordenanza de Participación Ciudadana²³

Para analizar esta variable se consideró la opinión de los actores municipales, observándose 5 categorías: proceso realizado de manera conjunta por las unidades municipales pertinentes, proceso sin dificultades, proceso conflictivo, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 41
Caracterización del Proceso de Modificación de la Ordenanza de Participación Ciudadana

Proceso	Características	Actores
Proceso realizado de manera conjunta por las unidades municipales pertinentes	Se realizaron procesos de discusión entre las unidades municipales pertinentes para perfeccionar la ordenanza, poniendo el énfasis en el caso de la comuna de El Bosque en los distintos territorios que la componen. Las direcciones	El Bosque: alcalde y secretario municipal. P.A.C: concejala, secretario municipal y director de Dideco.

²² El Fondo FIC, según la ordenanza municipal de la comuna de El Bosque, es un mecanismo de fomento de la participación, mediante el cual, la Municipalidad dispone de recursos económicos para financiar las iniciativas auto gestionadas de las organizaciones comunitarias con personalidad jurídica, destinadas al desarrollo de las propias organizaciones, del barrio, o del sector en que desarrollan sus actividades. Tiene por objeto motivar a la comunidad organizada a desarrollar acciones e iniciativas que promuevan la participación comunitaria, aportando desde la corresponsabilidad al desarrollo de los objetivos expresados en el pladeco, contribuyendo a mejorar las condiciones de calidad de vida en los ámbitos de igualdad de oportunidades, de la promoción social, cultural, ambiental, de deportes y recreación, de la protección infantil, etc.

²³ En esta variable se consideró la opinión de los actores municipales.

	municipales que participaron fueron secretaria municipal, Dideco y asesoría jurídica. En el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda entre los actores involucrados se estableció una comisión que desarrollaron las modificaciones a la ordenanza.	
Proceso sin dificultades	La modificación de la ordenanza se llevó a cabo sin problemas. En El Bosque contaban con una Ordenanza, por lo cual, fue una modificación simple de ésta, lo cual paradójicamente puede ser complejo, ya que no hubo reflexión ni debate en el proceso.	representante de Dideco El Bosque.
Proceso conflictivo	_____	_____

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

La categoría con la mayor cantidad de respuestas es que la modificación de la ordenanza de participación ciudadana fue un proceso realizado de manera conjunta por las unidades municipales pertinentes, lo cual, es planteado por las autoridades, representantes de secretaria municipal de ambas comunas y el representante de Dideco de Pedro Aguirre Cerda. Esto lleva a pensar, que se trabajó de manera colaborativa para modificar la ordenanza, y se puede considerar como una señal importante y un buen comienzo, entendiendo que la participación como derecho debe ser potenciada por el municipio en su conjunto.

El representante de Dideco de El Bosque señala que la modificación de la Ordenanza fue un proceso sin dificultades, pero como aspecto negativo señala que no hubo mayor reflexión ni debate, lo cual, ocurre cuando se presentan conflictos y se requiere llegar a consensos en virtud de la reflexión.

Los entrevistados no señalan la incorporación de la comunidad o representantes de ésta en la modificación de la ordenanza, lo cual habría enriquecido el proceso, con visiones externas al municipio.

4.5.2 Variable Conocimiento de los Dirigentes Sociales Sobre el Proceso de Modificación de la Ordenanza²⁴

Respecto al conocimiento de los dirigentes sociales sobre el proceso de modificación de la Ordenanza se aprecian las siguientes categorías: Proceso de modificación de ordenanza conocido por los dirigentes sociales, proceso de modificación desconocido por parte de los dirigentes sociales, otro y no tiene opinión.

²⁴ En esta variable se consideró la percepción de los consejeros de ambas comunas

Cuadro Nº 42
Conocimiento de los Dirigentes Sociales Sobre el Proceso de Modificación de la Ordenanza

Conocimiento/ Desconocimiento	Fundamentación	Actores
Proceso de modificación de ordenanza conocido por los dirigentes sociales	En el caso de los representantes de la comuna de El Bosque, los entrevistados señalan que una vez que fueron elegidos como consejeros, el municipio les dio a conocer la ordenanza, en lo cual se involucró el alcalde y jefes de departamentos relacionados con la normativa. En el caso de los consejeros de Pedro Aguirre Cerda, mencionan que hubo distintas reuniones en los territorios para bajar la información sobre la ordenanza, lo cual ha sido una característica de esa gestión municipal.	El Bosque: representante de Cosoc 2 y representante de Cosoc 3. P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2 y representante de Cosoc 3.
Proceso de modificación desconocido por parte de los dirigentes sociales	La modificación de la ordenanza de participación fue desconocida, socializándose posteriormente, por lo cual, se plantea que hace falta avanzar en la comunicación cuando se tomen decisiones.	vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1 El Bosque.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

A partir de lo expuesto, es posible señalar que la categoría con mayor cantidad de respuestas es que el proceso de modificación de la ordenanza fue conocido por los dirigentes sociales, en lo cual existe consenso absoluto en los entrevistados de la comuna de Pedro Aguirre Cerda y 2 representantes del Cosoc de El Bosque opinan de esta forma. Esto se realizó mediante reuniones en los territorios, en ambas comunas, en el caso de El Bosque se destaca que funcionarios de distintas unidades municipales participaron de la difusión de la modificación de la Ordenanza.

Es interesante apreciar que 2 entrevistados de la comuna de El Bosque manifiestan una postura crítica, ya que señalan que el proceso de modificación de la ordenanza fue desconocido por los dirigentes sociales, pues la socialización se efectuó posteriormente, lo que indica que no fueron incorporados en el proceso. Esto habría potenciado la participación de la comuna si el instrumento que la rige, hubiese sido construido con el aporte comunitario.

4.5.3 Variable Principales Fortalezas de la Ordenanza de Participación

En torno a las fortalezas de la Ordenanza de Participación Ciudadana se consideraron las siguientes categorías: recoge la realidad comunal establece mecanismos de participación, institucionaliza la participación ciudadana, otro y no tiene opinión.

Cuadro N°43
Fortalezas de la Ordenanza de Participación

Fortalezas	Características	Entrevistado
Recoge la Realidad Comunal	Considera la manera en que la municipalidad de El Bosque ha desarrollado la intervención comunitaria y los mecanismos de participación existentes. En esto destacan los fondos de iniciativas comunitarias, subdivisión territorial de la comuna, lo cual es coherente con la visión de participación de la gestión.	alcalde y vicepresidenta de Cosoc, El Bosque.
Establece Mecanismos de Participación	Las Ordenanzas Municipales explicitan los mecanismos para facilitar la participación ciudadana, los cuales permiten guiar la acción. Dentro de los mecanismos mencionados se encuentran: audiencias públicas, pladeco, Cosoc, plebiscitos comunales, ventanilla única de atención, entre otros.	El Bosque: representante de Dideco, vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 3. P.A.C: director de Dideco, representante de Cosoc 1 y representante de Cosoc 3.
Institucionaliza la Participación Ciudadana	Consigna la participación como derecho, se define lo que se entiende por participación ciudadana, formalizando y estableciendo su marco regulatorio.	El Bosque: representante de secretaría municipal y representante de Dideco P.A.C: secretario municipal y representante de Cosoc 1.
Otro	a) Favorece el diálogo y la cooperación: Se establecen espacios para el diálogo comunitario. b) Permite el Empoderamiento Ciudadano: La ciudadanía ha tenido la posibilidad de conocer la ordenanza de participación, lo cual ha permitido un mayor empoderamiento de esa información.	a) representante de Cosoc 2, El Bosque b) concejala P.A.C.

	<p>c) Facilita la obtención de personalidad Jurídica: Se establecen las modalidades para la obtención de la personalidad jurídica, lo cual permite que las organizaciones accedan a los recursos disponibles.</p> <p>d) Permite abordar temáticas de relevancia comunal: Se da la instancia para abordar temáticas como seguridad, salud, y educación</p>	<p>c) vicepresidente de Cosoc, P.A.C.</p> <p>d) representante de Cosoc 2, P.A.C.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

A partir del recuadro expuesto, es posible visualizar que todos los entrevistados mencionan que existen fortalezas en sus respectivas ordenanzas de participación, lo cual lleva a pensar que éstas son conocidas por las autoridades, funcionarios municipales y consejeros. En esta variable se presentó el caso de que un mismo actor menciona más de una fortaleza (vicepresidente de Cosoc y representante de Dideco de El Bosque, al igual que el representante de Cosoc 1 de Pedro Aguirre Cerda).

La categoría con mayor cantidad de respuestas es que la Ordenanza de Participación tiene como fortaleza que establece mecanismos de participación, los cuales definen la manera concreta en que se puede potenciar y llevar a cabo la participación desde el municipio. Esto es manifestado por 7 entrevistados: representantes de Dideco de ambas comunas, vicepresidenta de Cosoc y 3 consejeros de El Bosque y 2 consejeros de Pedro Aguirre Cerda.

Los representantes de secretaría municipal coinciden en considerar que una de las fortalezas de la ordenanza es que institucionaliza la participación ciudadana, estableciéndola como derecho y definiéndose el marco que la regula, lo cual es coherente con el rol en el ámbito legal de estos funcionarios municipales. Esta opinión es compartida por el representante de Dideco El Bosque y un consejero de Pedro Aguirre Cerda.

Por su parte, las autoridades municipales de ambas comunas señalan distintas fortalezas de la ordenanza, pues, para el alcalde de El Bosque recoge la realidad comunal y para la concejala de Pedro Aguirre Cerda permite el empoderamiento ciudadano.

4.5.4 Variable Principales Debilidades de la Ordenanza de Participación

Para esta variable se consideraron las categorías que se mencionan a continuación: desconocimiento ciudadano, se modifica por exigencia normativa, no se cumple, no contempla presupuestos para promover la participación, otro y no tiene opinión. Es así como en general la mayoría de los entrevistados identifican debilidades en las ordenanzas de participación tanto de la comuna de El Bosque como de Pedro Aguirre Cerda, las cuales se aprecian en el siguiente recuadro.

Cuadro N°44
Debilidades de la Ordenanza de Participación

Debilidades	Descripción	Entrevistado
Escasa socialización	A pesar de que la ordenanza de participación se encuentra publicada en el sitio web municipal, ha habido poca difusión y masificación de este instrumento.	El Bosque: representante de secretaría municipal y representante de Cosoc 1. P.A.C: concejala, director de Dideco y representante de Cosoc 1.
Se modifica por exigencia normativa	Se modifica la ordenanza para cumplir con lo señalado en la ley 20.500, no surge a propósito de tener el marco regulatorio en función de la mirada ideológica que se tiene de la participación.	representante de Dideco, El Bosque
No se cumple	Hay aspectos de la ordenanza que no se cumplen de manera óptima, como los plazos de respuesta a la ciudadanía	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 1. P.A.C: concejala.
No contempla presupuestos para promover la participación	Falta de recursos para implementar los mecanismos de participación establecidos en la normativa.	El Bosque: alcalde, representante de Cosoc 2.
Otros	<p>a) Algunos funcionarios municipales no cumplen su rol: Específicamente las jefaturas, se remiten a derivar y no otorgan solución a las necesidades comunitarias</p> <p>b) No operacionalización de los mecanismos: En la comuna de El Bosque, las audiencias públicas se encuentran establecidas en la ordenanza, pero en la práctica funcionan de la manera tradicional.</p> <p>c) No existe interpelación del Consejo de la Sociedad Civil en la construcción de la ordenanza: La ordenanza pasa a ser un instrumento netamente institucional.</p> <p>d) No se ha logrado comprometer a la comunidad para que participe: Falta potenciar la organización social, en grupos como adultos mayores, deportistas, entre otros</p>	<p>a) representante de Cosoc 3, El Bosque</p> <p>b) representante de Dideco, El Bosque</p> <p>c) representante de Dideco, El Bosque</p> <p>d) representante de Cosoc 2, P.A.C.</p>

	<p>e) Consejeros no han utilizado los mecanismos establecidos en la ordenanza Entrevistada menciona que no han aprovechado instancias como la oficina de informaciones y las audiencias públicas</p> <p>f) Participación es vista como el resultado de la ordenanza: La ordenanza debiera ser resultado de una participación más efectiva y real.</p> <p>g) Falta que los Dirigentes se empoderen de la ordenanza: Falta capacidad de autoconvocatoria, iniciativa, ya que se encuentran sujetos a los lineamientos institucionales.</p>	<p>e) representante de Cosoc 3, P.A.C.</p> <p>f) vicepresidente de Cosoc, P.A.C.</p> <p>g) alcalde El Bosque</p>
No tiene Opinión	Dado su rol el entrevistado sugiere consultar a funcionarios que se vinculen directamente con la comunidad.	secretario municipal, P.A.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Se observa que la categoría con la mayor cantidad de respuestas es “otro”, en donde diversos actores señalan debilidades de la ordenanza de participación, algunas de las cuales se relacionan con la gestión del municipio y otras con la comunidad.

En relación a las debilidades que se pueden vincular con la gestión municipal, encontramos que algunos funcionarios no cumplen con su rol, donde al parecer no existe un compromiso real de algunas jefaturas para atender a la comunidad y hacer cumplir la ordenanza; los mecanismos establecidos en ésta no se operacionalizan, por lo cual difícilmente se llevan a la práctica; no existe interpelación del Cosoc en la construcción de la ordenanza; no se ha logrado comprometer a la comunidad para que participe y la participación es vista como resultado de la ordenanza. Según se aprecia en el recuadro, lo anterior fue señalado por un consejero y el representante de Dideco de El Bosque, y por el vicepresidente de Cosoc y dos consejeros de Pedro Aguirre Cerda. De este modo, ambos municipios cuentan con una insoslayable responsabilidad para potenciar la participación mediante el cumplimiento de la ordenanza y la utilización efectiva de los diversos mecanismos que contempla.

Respecto a las debilidades de la ordenanza que se relacionan con la comunidad se plantea que los consejeros no han utilizado los mecanismos y falta que los dirigentes se empoderen de este instrumento. Esto, según un consejero de Pedro Aguirre Cerda y el alcalde de El Bosque, respectivamente. Así, apreciamos que también se debe buscar que la propia comunidad y sus dirigentes se apropien de los instrumentos de participación existentes, los conozcan y sea una herramienta que en virtud de la autonomía permita efectivamente llevar a cabo la participación, lo que se vincula con el conocimiento que la ciudadanía y los dirigentes tengan de la ordenanza y los mecanismos que contempla.

Justamente, en este punto encontramos una debilidad en la ordenanza, que tiene que ver con su escasa socialización, lo cual es planteado tanto por actores de la comuna de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda. Si no es conocido este mecanismo, se dificulta que la comunidad pueda ejercer su derecho a participar, en lo cual tienen responsabilidad tanto los actores municipales como los dirigentes sociales y consejeros. Los primeros, en su rol de garante de la participación y los segundos como representantes de la comunidad quienes deben también autónomamente actuar, movilizarse e informarse de una ordenanza que se vincula directamente con su quehacer.

4.5.5 Variable Importancia de que los Municipios cuenten con Ordenanza de Participación

Esta variable fue estudiada considerando como categorías: la ordenanza constituye el marco regulatorio para la participación ciudadana en la comuna, permite el control ciudadano en la gestión municipal, posibilita la participación de los dirigentes y la comunidad en general en la gestión municipal, otro y no tiene opinión

Cuadro N° 45
Importancia de que los municipios cuenten con ordenanza de participación

Importancia	Descripción	Actores
Constituye el marco regulatorio para la Participación Ciudadana en la Comuna	Se establece en el centro del desarrollo la participación como derecho, permitiendo el ordenamiento de la relación entre ciudadanos y autoridad para ejercer la democracia. De este modo, se institucionaliza la participación, lo cual anteriormente estaba bajo exclusiva voluntad del alcalde.	El Bosque: representante de secretaría municipal, representante de Dideco, representante de Cosoc 1 y representante de Cosoc 2. P.A.C: director de Dideco.
Permite el control ciudadano en la gestión municipal	Favorece que la comunidad denuncie las cosas que no se cumplen.	concejala, P.A.C.
Posibilita la participación de los dirigentes y la comunidad en general en la gestión municipal	En este sentido, se señala que la opinión de los dirigentes es vital, ya que conocen las problemáticas presentes en los distintos sectores, por lo cual, es importante que el municipio trabaje en conjunto con ellos, facilitándose la gestión.	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 3 P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3.

Otro	<p>a) Es relevante que los municipios cuenten con ordenanzas de participación, sobre todo en aquellas comunas en las que se apunte a que la ciudadanía contribuya a las políticas públicas locales.</p> <p>b) Es importante contar con ordenanzas en materia de participación, ya que es un elemento básico en la actualidad.</p>	<p>a) alcalde El Bosque</p> <p>b) secretario Municipal Pedro Aguirre Cerda</p>
------	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

Existe consenso en los entrevistados de las 2 comunas en que es importante que los municipios cuenten con ordenanza de participación. En este sentido, la categoría con mayor cantidad de respuestas es que posibilita la participación de dirigentes y la comunidad en general en la gestión municipal (6 entrevistados), lo cual, es planteado por representantes del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil de ambas comunas, concretamente por 2 consejeros de la comuna de El Bosque y la totalidad de consejeros de Pedro Aguirre Cerda. Es interesante esto, ya que son los propios dirigentes los que plantean que la ordenanza facilita su participación, que es justamente lo que busca este instrumento.

También es relevante mencionar que 5 entrevistados (4 de la comuna de El Bosque y 1 de Pedro Aguirre Cerda) plantean que la ordenanza constituye el marco regulatorio para la participación ciudadana en la comuna, instaurándola como un derecho. En esto coinciden los representantes de Dideco de las 2 comunas estudiadas. La opinión del representante de secretaría municipal de El Bosque se asocia a esta categoría, lo cual, puede tener relación con su función en el ámbito legal en el municipio. Por su parte, el secretario municipal de Pedro Aguirre Cerda se diferencia de esta opinión, ya que para él es importante contar con ordenanzas de participación, pues es un elemento básico en el actual contexto.

También se da una opinión diferenciada entre las autoridades entrevistadas, pues para la concejala de Pedro Aguirre Cerda la ordenanza facilita el control ciudadano, ya que permite a la ciudadanía efectuar denuncias en caso de incumplimientos. Por su parte, para el alcalde de El Bosque es relevante que los municipios cuenten con ordenanzas de participación, que posibiliten que la ciudadanía contribuya en las políticas comunales. En ambas opiniones se aprecia un rol activo de la ciudadanía, en el primer caso como fiscalizadores, en el segundo, como un actor esencial en el quehacer y gestión local.

En conclusión, podemos apreciar que es importante que los municipios cuenten con ordenanzas de participación, en la cual se establezcan claramente los mecanismos participativos, sean conocidos por la comunidad y permita su empoderamiento, tanto para fiscalizar la gestión como para contribuir en el quehacer municipal.

4.5.6 Variable Mecanismos Presentes en la Ordenanza que podrían favorecer en Mayor Medida la Participación Ciudadana

En este ámbito los entrevistados destacaron diversos mecanismos presentes en sus respectivas ordenanzas, mencionando en algunos casos, más de un mecanismo, lo cual se refleja en el siguiente recuadro.

Cuadro N°46
Mecanismos presentes en la Ordenanza que podrían favorecer en mayor medida la participación ciudadana

Mecanismo	Fundamentación	Entrevistados
Pladeco	Este instrumento de planificación se construye con los vecinos de manera masiva, abordando desde temas de inversión a la resolución de problemas cotidianos.	El Bosque: alcalde , representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc
Cosoc	Esta organización de manera obligatoria debe informar a sus bases, es decir dirigentes sociales y organizaciones, lo que ocurre en el municipio, dando una relación diferente entre los dirigentes	El Bosque: representante de secretaría municipal, representante de Dideco, representante de Cosoc 1.
Unidad de Información y reclamos (El Bosque) Oficina de informaciones reclamos y sugerencias	Permite recoger todos los reclamos, además explican los trámites a realizar.	El Bosque: representante de secretaría municipal, representante de Cosoc 2, representante de Cosoc 3 P.A.C: representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2.
Fondos FIC	Es un monto de dinero que financian proyectos de inversión elaborados por la comunidad. Favorece la participación pues la comunidad genera la propuesta a desarrollar.	El Bosque: alcalde, representante de Dideco, representante de Cosoc 3
Plebiscitos	Reúne la expresión mayoritaria de la gente, reflejando efectivamente la opinión ciudadana y la gente se siente parte.	El Bosque: representante de Cosoc 1. P.A.C: concejala y secretario municipal.
Encuestas de Opinión y consultas ciudadanas (El Bosque) / Consultas Comunes (P.A.C)	La ciudadanía manifiesta su opinión.	El Bosque: representante de Cosoc 1. P.A.C: concejala

Audiencias Públicas	Se logra ver a las autoridades de manera directa, lo cual compromete en mayor medida a la ciudadanía, la gente se siente acogida y que se resuelven sus problemas en primera persona.	Entrevistados comuna Pedro Aguirre Cerda: vicepresidenta de Cosoc y representante de Cosoc 3
----------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

El único entrevistado que no mencionó algún mecanismo específico que podría favorecer la participación ciudadana, es el Director de Dideco de Pedro Aguirre Cerda, ya que menciona que todos son complementarios en la promoción de la participación.

Es interesante vislumbrar del recuadro anterior, que a pesar de la multiplicidad de opiniones, hay mecanismos que son destacados de manera particular en cada comuna estudiada, como es el caso del pladeco, Cosoc y Fondos FIC, mencionados por entrevistados de El Bosque y las audiencias públicas señaladas por entrevistados de Pedro Aguirre Cerda. Es relevante que se mencione por 3 entrevistados de la comuna de El Bosque los fondos FIC (alcalde, representante de Dideco y Consejero), ya que este mecanismo no es obligatorio, es decir corresponde a la iniciativa municipal su implementación, por lo tanto, que sea reconocido por la autoridad comunal, un funcionario y un representante de la comunidad quiere decir que se encuentra validado por los distintos actores de dicha comuna.

Por otro lado, hay mecanismos que son mencionados paralelamente por representantes tanto de la comuna de El Bosque, como de Pedro Aguirre Cerda, como los plebiscitos, encuestas de opinión, OIRS y consultas ciudadanas. De estos mecanismos que son mencionados por actores de ambas comunas, el que cuenta con la mayor cantidad de opiniones es la OIRS, señalado por 5 actores (representante de secretaría municipal y 2 consejeros de El Bosque, y 2 consejeros de Pedro Aguirre Cerda). De este modo, este mecanismo se pone a disposición de la participación siendo una instancia de información pero también donde pueden plantear sus demandas y propuestas, cuya respuesta oportuna por parte del municipio se encuentra resguardada por la Ley 20.825, sobre acceso a la información pública, que “regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio de ese derecho y para su amparo”. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile “Ley 20.285 sobre acceso a la información pública” (e). 2008). De este modo, se hace realidad el que las antiguas oficinas de partes se modernicen y cuenten con un enfoque más amplio y participativo.

4.5.7 Variable Realización de Acciones para Socializar la Ordenanza de Participación Ciudadana

Para analizar esta variable, se consideraron las siguientes categorías: se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación, no se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 47
Acciones para Socializar la Ordenanza de Participación Ciudadana

Socialización	Descripción de Acciones	Actores²⁵
Se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación	En la comuna de El Bosque se realizaron encuentros previos por territorio con las organizaciones, un programa radial realizado por el Consejo de la Sociedad Civil, en el cual difunden la ordenanza e invitan a los actores municipales para informar a los vecinos y el Pladeco se elaboró de manera participativa mediante la discusión de distintos actores. Para el alcalde de esta comuna, falta todavía socializar la participación y sus mecanismos. En la comuna de Pedro Aguirre Cerda, la concejala señala que se hicieron diversas reuniones de socialización por territorio y el Director de Dideco plantea que estas instancias se implementaron fundamentalmente al principio, cuando se hizo la modificación de la ordenanza y cuando estuvo elaborada, se presentó a los vecinos, pero no ha habido persistencia por parte del municipio ni interés comunitario por profundizar en la ordenanza.	El Bosque: alcalde, secretario municipal y representante de Dideco P.A.C: concejala y representante de Dideco.
No se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación	No se han realizado acciones de socialización y quien podría tener mayor información al respecto es el Director de Dideco.	secretario municipal, P.A.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

La categoría con mayor cantidad de respuestas alude a que se han realizado acciones de socialización de la ordenanza de participación, lo que fue señalado por 5 entrevistados, 3 de la comuna de El Bosque, que constituye la totalidad de actores municipales de dicha comuna y 2 de Pedro Aguirre Cerda.

Las principales acciones desarrolladas para difundir la ordenanza de participación, alude a reuniones en los distintos territorios, medida realizada en ambas comunas. En el caso de la comuna de El Bosque, el Concejo de la Sociedad Civil cuenta con un programa radial, coordinado y animado por uno de los consejeros entrevistados, donde informan a los vecinos acerca del quehacer del Cosoc y se han abordado los mecanismos presentes en la ordenanza. Continuamente invitan a

²⁵ En esta variable se consideró la opinión de los actores municipales.

funcionarios municipales de distintos departamentos para que den a conocer las distintas acciones municipales.

A pesar de que se han efectuado acciones de socialización, para el alcalde de El Bosque aún no es suficiente y cree que es importante continuar avanzando en dicho desafío. También, en Pedro Aguirre Cerda se plantea similar situación, esta vez, desde la perspectiva del Director de Dideco, quien plantea que en esta comuna al momento de modificación de la ordenanza se realizó la difusión, pero posteriormente no ha existido continuidad en ello, y la comunidad tampoco ha manifestado interés ni ha existido mayor información.

El secretario municipal de dicha comuna plantea que no se han realizado acciones de socialización de la ordenanza, pero que el Director de Dideco podría tener mayor información al respecto. Por lo tanto, si este último mencionó que al principio se realizaron instancias de socialización, probablemente no fueron coordinadas entre ambas instancias municipales, lo cual es preocupante, en el entendido que secretaría municipal es la instancia que cuenta con la experiencia y es la encargada de coordinar los aspectos normativos al interior de la municipalidad, como lo es la ordenanza de participación.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir que si bien en ambas comunas se encuentra publicada la ordenanza en el sitio web institucional y se hizo un importante esfuerzo de socialización, en la comuna de El Bosque este proceso ha contado con una mayor continuidad, donde el Cosoc ha cumplido un importante papel colaborativo que queda de manifiesto en el programa radial que coordinan. Sin embargo, es fundamental que la ciudadanía se informe acerca de esta Ordenanza, para que pueda hacer efectivo su derecho a participar y conozca los mecanismos para ello.

4.5.8 Variable Conocimiento del Cosoc acerca de la Ordenanza de Participación Ciudadana

Para abordar esta variable, se consideró la opinión de los dirigentes sociales del Cosoc de ambas comunas, contemplándose las siguientes categorías: conocimiento del Cosoc de la ordenanza de participación ciudadana, desconocimiento del Cosoc de la ordenanza de participación ciudadana, otro y no tiene opinión.

**Cuadro N°48
Conocimiento del Cosoc acerca de la Ordenanza de Participación Ciudadana**

Conocimiento/ Desconocimiento	Descripción	Actores
Conocimiento del Cosoc de la Ordenanza de Participación Ciudadana	Han conocido la ordenanza de participación a través de capacitaciones efectuadas por el municipio. En el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda señalan que han tenido información de la ordenanza, a	El Bosque: representantes de Cosoc 1, 2 y 3. P.A.C: vicepresidente del Cosoc, representante de Cosoc 2 y 3.

	través de la Dirección de Desarrollo Comunitario.	
Desconocimiento del Cosoc de la Ordenanza de Participación Ciudadana	_____	_____
Otro	Conocimiento relativo del Cosoc sobre la Ordenanza de Participación. No se conoce cabalmente la ordenanza y no se han empoderado aún en el ámbito de la participación ciudadana. Se encuentran en proceso de aprendizaje.	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc. P.A.C: representante de Cosoc 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

En la opinión de la mayoría de los consejeros entrevistados, tanto de la comuna de El Bosque como de Pedro Aguirre Cerda, el Cosoc conoce la ordenanza de participación ciudadana. Esto ha sido posible mediante capacitaciones efectuadas en ambas comunas. En el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda se destaca el rol que ha asumido la Dirección de Desarrollo Comunitario al respecto.

En esta variable también se presenta una visión más crítica, señalada por la vicepresidenta del Cosoc de El Bosque y una consejera de Pedro Aguirre Cerda, quienes coinciden en plantear que no se conoce cabalmente la Ordenanza y como consejeros les falta empoderarse para participar activamente. De este modo, es importante que se profundice en capacitaciones sobre la ordenanza, para que el Cosoc se empodere y utilicen los mecanismos para promover una real participación de la ciudadanía.

4.5.9 Variable Conocimiento Ciudadano acerca de la Ordenanza de Participación Ciudadana²⁶

En esta variable contamos con 4 categorías: conocimiento ciudadano de los mecanismos de participación, desconocimiento ciudadano de los mecanismos de participación, otros y no tiene opinión

Cuadro N° 49
Conocimiento Ciudadano acerca de la Ordenanza de Participación Ciudadana

Conocimiento/ Desconocimiento	Fundamentación	Actores
Conocimiento ciudadano de los mecanismos de	El consejero de El Bosque señala que se canaliza toda la información hacia la ciudadanía mediante el encargado	El Bosque: representante de Cosoc 2.

²⁶ En esta variable se consideró la opinión de los consejeros.

participación	territorial, según la lógica sectorial de intervención comunitaria definida en la comuna. En el caso de Pedro Aguirre Cerda, en la cuenta pública que realiza la alcaldesa se entrega información a la ciudadanía. Además existe la OIRS, en la cual se pueden entregar sugerencias.	P.A.C: representante de Cosoc 3.
Desconocimiento ciudadano de los mecanismos de participación	La ciudadanía en general resuelve sus necesidades comunitarias en horarios en los cuales el municipio no está, y falta en este ámbito utilizar las redes sociales para llegar a las bases. En este desafío de difusión juega un rol importante el municipio y Cosoc.	El Bosque: vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 1. P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representantes de Cosoc 1 y 2.
Otros	La ordenanza es medianamente conocida por los consejeros y la comunidad, asignándole responsabilidad de dicha situación a los propios vecinos por no buscar información autónomamente	El Bosque: representante de Cosoc 3

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

A partir de lo observado en el recuadro, se aprecia que la categoría con mayor cantidad de respuestas es que existe desconocimiento ciudadano acerca de los mecanismos de participación, lo cual es indicado por 5 consejeros, 2 de la comuna de El Bosque y 3 de Pedro Aguirre Cerda, existiendo consenso entre los vicepresidentes del Cosoc de ambas comunas. Los consejeros que opinan de este modo, entienden que este desconocimiento, puede estar asociado con el actual contexto de atomización social, en el que las personas en general dedican escaso tiempo para ocuparse de los asuntos comunitarios, como participar en instancias de información sobre la ordenanza de participación, reuniones, entre otras.

Por otro lado, para 2 consejeros, uno de cada comuna, la ciudadanía conoce la ordenanza de participación, en el caso de la comuna de El Bosque mediante el trabajo territorial efectuado, y para el consejero de Pedro Aguirre Cerda a través de la cuenta pública que realiza la alcaldesa. Si bien, en ambas instancias es factible que se aborden los mecanismos de participación presentes en la ordenanza, es relevante que esta iniciativa de socialización se realice mediante una acción municipal rigurosa y sistemática, conocida por todos los actores.

4.6 Sub dimensión Modificaciones en las Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales

4.6.1 Variable Aporte a la Participación Ciudadana de la Extensión del Período de Vigencia de las Organizaciones Sociales

Las categorías de esta variable son: aporta a la participación ciudadana porque posibilita la concreción de los proyectos de la organización; permite que se consolide la directiva; no aporta a la participación ciudadana; opinión mixta, otros y no tiene opinión.

Cuadro N°50
Aporte a la Participación Ciudadana de la Extensión del Período de Vigencia de las Organizaciones Sociales

Aporte	Características	Actores
Aporte a la Participación ciudadana porque posibilita la concreción de los proyectos de la organización.	Otorga un margen mayor de tiempo para que la organización pueda cumplir con sus proyectos e iniciativas, lo cual posibilita a los vecinos evaluar la gestión de los dirigentes y pueden ser mayormente conocidos por la comunidad.	EI Bosque: alcalde, vicepresidenta de Cosoc, representantes de Cosoc 1 y 3. P.A.C: representantes de Cosoc 2 y 3.
Permite que se consolide la directiva	Aporta positivamente en el proceso de formación y consolidación de la directiva, lo cual es complejo y requiere de tiempo.	EI Bosque: representante de Cosoc 2.
No aporta a la participación ciudadana	Quienes mencionan que la medida analizada no aporta a la participación ciudadana argumentan que con la duración anterior del período de vigencia (2 años) ya se observaba deterioro organizacional, por lo cual, con la medida estudiada dicho fenómeno se profundiza, presentándose directivas agotadas, con menos disposición a trabajar, deserción de los dirigentes quedando su rol en un ejercicio simbólico, sin capacidad real para generar cambios a nivel comunitario. Además, la medida no tiene implicancia en la participación, pues en la práctica los dirigentes se reeligen y opera en el ámbito de lo formal, dando la factibilidad de funcionamiento de la organización en los casos en que las organizaciones cuenten con menos personas	EI Bosque: representante de Dideco, representante de secretaría municipal. P.A.C: secretario municipal, representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc.

	dispuestas a asumir el rol directivo, ya que antes la exigencia era de 5 personas.	
Opinión mixta	La medida podría tener aspectos positivos y negativos para la participación. Dentro de lo positivo, visualizar que si la gestión de los Dirigentes es buena, en 2 años tienen poco tiempo para cumplir con todas las iniciativas y por otro lado, si la gestión es negativa tienen 1 año más para hacer el proceso electoral.	P.A.C: concejala, representante de Cosoc 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

En esta variable se presentan opiniones divergentes, ya que para 7 entrevistados la extensión del período de vigencia del directorio de las organizaciones aporta a la participación ciudadana, por el contrario 5 entrevistados señalan que no aportan y 2 entrevistados de Pedro Aguirre Cerda (concejala y un representante de Cosoc) señalan que tiene tanto aspectos positivos como negativos.

Respecto a quienes opinan que la extensión del período de vigencia aporta a la participación ciudadana, se aprecian 2 categorías, la que cuenta con una mayor cantidad de respuestas es que aporta porque posibilita concretizar los proyectos de la organización al contar ahora con 1 año más y en la otra categoría que alude a que permite que se consolide la directiva, se considera la opinión de un consejero de la comuna de El Bosque. Si se observa ambas categorías tenemos que todos los consejeros entrevistados de la comuna de El Bosque señalan que la medida aporta a la participación ciudadana.

En relación a quienes opinan que la medida no aporta a la participación ciudadana, coinciden los representantes de secretaría municipal y de la Dirección de Desarrollo Comunitario de ambas comunas, así como el vicepresidente de Cosoc de Pedro Aguirre Cerda. Precisamente estos funcionarios son los que se vinculan directamente con las organizaciones en orientarlos en los aspectos legales que los rigen, promover su constitución y efectiva participación. Desde esta experiencia se plantea que esta medida no viene a fortalecer a las organizaciones ni a la participación.

La concejala y un consejero de la comuna de Pedro Aguirre Cerda coinciden en señalar que la ampliación de 2 a 3 años en el período de vigencia de las organizaciones tiene aspectos positivos como negativos. Como positivo aluden a que las organizaciones contarán con 1 año más para hacer gestión comunitaria, y como negativo, si la gestión no aporta a la comunidad tendrán que esperar 1 año más para hacer elecciones.

4.6.2 Variable Aporte para la Participación Ciudadana de la Disminución de la Cantidad Mínima de Dirigentes para Constituir una Organización Social

En esta variable fueron consideradas las siguientes categorías: aporta pues facilita la constitución; aporta ya que facilita el funcionamiento de las organizaciones; no aporta, pues atomiza a las organizaciones; no aporta, impulsa solamente el ejercicio del poder; no aporta, obstaculiza el funcionamiento de la organización; no aporta a la participación, hace factible que se constituya una organización; otro; no tiene opinión.

Cuadro N°51

Aporte para la participación Ciudadana de la disminución de la cantidad mínima de dirigentes para constituir una organización

Aporte	Características	Actores
Aporta pues facilita la constitución	Se facilita que las organizaciones puedan obtener su personalidad jurídica, ya que con la antigua normativa si no se contaba con 5 integrantes no se podía formalizar la organización.	vicepresidenta de Cosoc El Bosque
Aporta ya que facilita el funcionamiento de las organizaciones	Se facilita en el ámbito de las relaciones humanas, ya que mientras más personas dirigen una organización, se presentan mayores problemas de coordinación, liderazgos, entre otros.	Representante de Cosoc 3 El Bosque
No aporta, pues atomiza a las organizaciones	Los quórum debieran ser más altos ya que antes participaban de las organizaciones 5 dirigentes, además delegados por áreas de interés, lo cual, se limita con esta medida.	El Bosque: alcalde P.A.C: representante de Cosoc 2 y 3.
No aporta, impulsa solamente el ejercicio del poder	La disminución de la cantidad mínima de dirigentes encapsula, impulsando la idea del ejercicio del poder en vez de la democracia.	representante de Dideco El Bosque.
No aporta, obstaculiza el funcionamiento de la organización	Si renuncia 1 de los 3 dirigentes sociales, en el caso que esté conformada esa cantidad de integrantes, se debe realizar nuevamente una elección.	El Bosque: secretario municipal y representante de Cosoc 2
No aporta a la participación, hace factible que se constituya una organización	Es sólo una medida de regulación de la constitución de las organizaciones y sirve para dar cierto orden. Por lo demás, nada impide que las organizaciones sean integradas por más de 3 dirigentes.	P.A.C: concejala, secretario municipal, representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1.

Otro	Aporte es relativo: Si el equipo directivo delega funciones y motiva la participación es positivo. La cantidad de dirigentes no expresa calidad.	representante de Cosoc 1, El Bosque
------	---	-------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

En esta variable se aprecia que de los 14 entrevistados 11 señalan que esta medida no aporta a la participación ciudadana, existiendo consenso en la totalidad de entrevistados de la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Por su parte, los entrevistados de la comuna de El Bosque presentan mayor diferenciación en la opinión, ya que 4 de ellos señalan que la medida no aporta a la participación ciudadana, 2 entrevistados señalan que sí aporta y 1 plantea que es relativo el aporte.

En relación a que esta medida no aporta a la participación ciudadana, tenemos que la categoría con mayor cantidad de respuestas es que no aporta, pues hace factible que se constituya una organización, en lo cual coinciden 5 entrevistados de Pedro Aguirre Cerda: concejala, secretario municipal, representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1. De este modo, se facilita la constitución de las organizaciones, pues uno de los principales problemas que se enfrentaba la comunidad al momento de obtener personalidad jurídica era que costaba motivar a 5 miembros de la organización para que fueran parte de la directiva, lo cual no aporta a la participación necesariamente, ni que se integren distintas visiones en el funcionamiento de la organización social o que se represente cabalmente a los vecinos.

La segunda categoría con mayor cantidad de respuestas, es que no aporta pues atomiza a las organizaciones, lo que es indicado por el alcalde de El Bosque y 2 consejeros de Pedro Aguirre Cerda. De este modo, las organizaciones sociales no realizarán mayor esfuerzo en convocar y activar liderazgos territoriales que colaboren en el funcionamiento, pues con 3 dirigentes sociales es factible que obtengan Personalidad Jurídica. Luego, según el secretario municipal y un consejero de la comuna de El Bosque, la medida no aporta, pues obstaculiza el funcionamiento de la organización ya que si renuncian 2 de los 3 dirigentes se debería realizar un proceso eleccionario nuevamente, con el costo en tiempo y recursos que ello trae consigo. También, se plantea que esta modificación no aporta a la participación pues impulsa el ejercicio del poder y no tiene como fundamento potenciar la democracia al interior de las organizaciones.

De este modo, tenemos mayor consenso entre los entrevistados de Pedro Aguirre Cerda en torno a los argumentos esgrimidos para fundamentar que la iniciativa no aporta a la participación ciudadana.

Por otro lado, solamente observamos que 2 actores de la comuna de El Bosque señalan que al disminuir la cantidad mínima de dirigentes sociales de 5 a 3 para constituir una organización, constituye un aporte a la participación ciudadana. Sin embargo, éstos no coinciden en los argumentos señalados, ya que para la vicepresidenta del Cosoc, se facilita la constitución de las organizaciones, debido a las dificultades para lograr que 5 socios quieran asumir el desafío de ser dirigente. En el

caso de la consejera, la medida es un aporte pues facilita el funcionamiento de las organizaciones, siendo más factible llegar a acuerdos entre 3 personas que con 5.

Si miramos globalmente esta variable, podemos concluir, que en general no aportaría a la participación ciudadana, ni fortalece a la organización ni a sus dirigentes en el desafío de representar a la comunidad, y enfrentar las distintas problemáticas presentes en ella, siendo quizás una respuesta superficial al problema de representación y desgaste organizacional presente en nuestra sociedad marcada por un contexto de individualización.

4.7 Dimensión Fortalezas para la participación ciudadana presentes con la Implementación de la Ley 20.500

La variable de esta dimensión es principales fortalezas que trae consigo la Ley 20.500 para la participación ciudadana en las comunas y sus categorías son: Instauración de los Cosoc; facilita la creación de Corporaciones y Fundaciones; potencia la asociatividad de las organizaciones sociales, permite la utilización de mecanismos de participación en la gestión municipal; instaura la participación como un derecho en la gestión; no tiene fortalezas, otro y no tiene opinión.

Cuadro N° 52

Fortalezas para la participación ciudadana presentes con la implementación de la ley 20.500

Fortalezas	Características	Entrevistados
Instauración de los Cosoc	Se constituye como contraparte ciudadana en la gestión municipal, debe intervenir en los presupuestos municipales, cuentas públicas, fiscalización, con una mirada comunal, no sectorial. Se puede autoconvocar, no basta la voluntad del alcalde para que funcione. Tiene la oportunidad de reunirse periódicamente con el alcalde para abordar lo que está ocurriendo en la comuna y analizar modalidades de trabajo en conjunto. En el Cosoc participan dirigentes de diferentes sectores de la comuna, lo cual aporta en pluralidad y distintas visiones que deben articularse.	El Bosque: representante de Dideco y representante de Cosoc 2 P.A.C: secretario municipal, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1, representante de Cosoc 2
Facilita la creación de Corporaciones y Fundaciones	Se realiza el trámite de manera más expedita.	El Bosque: alcalde, representante de secretaría municipal y vicepresidenta de Cosoc
Potencia la asociatividad de las organizaciones	Fortalece a las organizaciones sociales.	representante de Cosoc 2, El Bosque

Permite la utilización de mecanismos de participación en la gestión municipal	Estos mecanismos instaurados en las ordenanzas de participación permiten definir temáticas de interés comunitario y que las personas se sientan representadas. Se establecen exigencias a la gestión mediante la implementación de los mecanismos, siendo los pilares en la relación con la comunidad. Se mencionan los plebiscitos, consulta ciudadana, entre otros.	El Bosque: alcalde, representante de Dideco, representante de secretaría municipal. P.A.C: representante de Cosoc 3.
Instaura la participación como un derecho en la gestión	Saca el tema de la participación como elemento de la voluntad del alcalde para establecerla como derecho. La autoridad está obligada a responder	El Bosque: representante de Dideco y representante de Cosoc 1.
No tiene fortalezas	Se queda en el ámbito de lo normativo, pero no se aborda en profundidad la participación ni se tiene claridad entre los distintos actores sobre su significado. Se perpetúa el carácter consultivo en el Cosoc.	concejala y director de Dideco, Pedro Aguirre Cerda.
Otros	<p>a) Permite interpelar a la autoridad en el ámbito de la participación: Establece a la autoridad el desafío de coherencia entre el discurso democratizador y las acciones desarrolladas</p> <p>b) Obliga a la autoridad a rendir cuentas La autoridad está obligada a responder a la ciudadanía</p> <p>c) Permite ir perfeccionando el sistema democrático: Facilita las condiciones para que exista diálogo entre la autoridad y los ciudadanos</p> <p>d) Reconocimiento a los Dirigentes Sociales miembros del Cosoc: Los propios dirigentes pueden tomar decisiones, son convocados y tienen su espacio.</p> <p>e) Empoderamiento de los Dirigentes Sociales: Son capaces de decir al alcalde lo que está mal</p>	<p>a) alcalde El Bosque</p> <p>b) representante de Cosoc 1, El Bosque</p> <p>c) representante de Cosoc 1, El Bosque</p> <p>d) representante de Cosoc 3, El Bosque</p> <p>e) representante de Cosoc 3, El Bosque</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

Es posible apreciar que los entrevistados mencionaron diversas fortalezas de la ley 20.500, tanto los actores de la comuna de El Bosque como actores de Pedro Aguirre Cerda. En este sentido, la categoría que presentó la mayor cantidad de respuestas, es que una de las fortalezas de la Ley 20.500 es la instauración de los Cosoc, lo cual fue señalado por el representante de Dideco y un consejero de El Bosque, el secretario municipal, vicepresidente de Cosoc y 2 consejeros de Pedro Aguirre Cerda. De esta forma, es reconocido y valorado este mecanismo de participación que viene a reemplazar al Cesco. Esto cobra importancia si se piensa en que este mecanismo representa a las organizaciones sociales y a la comunidad frente al municipio, con el propósito de realizar una gestión participativa e inclusiva.

También es importante destacar que los actores municipales de la comuna de El Bosque (alcalde, representante de secretaría municipal, representante de Dideco) y un consejero de Pedro Aguirre Cerda mencionan como fortaleza que la ley 20.500 permite la utilización de mecanismos de participación en la gestión municipal. Esto, puede implicar que en la comuna de El Bosque su autoridad y los funcionarios que se vinculan directamente con las organizaciones consideran los mecanismos como una herramienta para potenciar la participación ciudadana, que se consagran en su ordenanza. De hecho, en ésta se instaura la intervención comunitaria sectorizada que se lleva a cabo en la comuna. Sin embargo, al apreciar que ningún consejero de El Bosque coincide en esta opinión, nos lleva a pensar que si bien los mecanismos están internalizados en sus actores municipales, se cuenta con el desafío de que similar proceso ocurra con los actores comunitarios.

Del mismo modo, el alcalde, representante de secretaría municipal y vicepresidenta del Cosoc coinciden en considerar como fortaleza, que con la ley 20.500 se facilita la creación de Corporaciones y Fundaciones, realizándose la tramitación correspondiente de manera más rápida. Estas instancias podrían ser un aporte a la participación comunal, si en las acciones que se desarrollan se considera un trabajo integral y la mirada de los distintos actores: municipio, organizaciones, entre otros.

Uno de los aspectos centrales de la ley 20.500 es que consagra la participación como un derecho, lo cual es una fortaleza para el representante de Dideco y un Consejero de El Bosque. Llama la atención que esta fortaleza no es mencionada por más actores de El Bosque y ninguno de Pedro Aguirre Cerda, pues en la medida que un derecho es reconocido se puede ejercer, que es lo que se ha buscado con esta normativa.

Dentro de la categoría “otros” también tenemos una diversidad de fortalezas, las cuales son manifestadas por actores de la comuna de El Bosque, en ellas es interesante destacar las que aluden a una forma horizontal de relación con la autoridad, donde el alcalde plantea que esta normativa permite que la comunidad pueda interpelar a la autoridad en el ámbito de la participación, y un consejero señala que la autoridad está obligada a rendir cuentas a la ciudadanía. Esto implica que las acciones municipales deben ser coherentes y transparentes. Que esto sea planteado por la autoridad, indica un reconocimiento de ésta al poder ciudadano y lo señalado por el consejero da luces acerca de una posible concientización de los deberes de la autoridad, lo cual es un paso importante para exigir su cumplimiento.

Una visión crítica se aprecia en la visión de la concejala y el Director de Desarrollo Comunitario de El Bosque, para quienes esta normativa no tiene mayores fortalezas, pues no potencia realmente a las organizaciones, circunscribiéndose en el ámbito de lo normativo, sin llevarse realmente a la práctica.

4.8 Dimensión Debilidades que trae consigo la Ley 20.500 para la Participación Ciudadana

Según los entrevistados se presentan diversas debilidades en la ley 20.500, que pueden observarse según el siguiente esquema

Cuadro N° 53
Debilidades que trae consigo la Ley 20.500

Debilidades Mencionadas	Características	Entrevistados
Desconocimiento de la normativa.	No es conocida fuera de la Región Metropolitana	El Bosque: representante de secretaría municipal.
Carácter consultivo del Cosoc	Se debería avanzar hacia un carácter resolutivo, sobre todo en decisiones que tienen que ver con el territorio, como las patentes de venta de bebidas alcohólicas	El Bosque: representante de Dideco P.A.C: concejala, director de Dideco, vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1
No incorpora mecanismos de fiscalización	Está entregando a otros entes del Estado los incumplimientos de la Ley (contraloría, ministerio de justicia) dilatando los procesos cuando hay falencias.	El Bosque: representante de Cosoc 1.
No facilita la implementación de Plebiscitos	El tema de los plebiscitos los establece en un ámbito muy general, no queda claro cuál es el mecanismo para llevarlos a cabo. Los consejeros para llamar a plebiscito deben contar con el quórum del concejo municipal, por lo que si hay temas que no interesan a las autoridades no se abordarán a través de este mecanismo.	El Bosque: representante de Dideco, vicepresidenta de Cosoc
Fue promulgada sin la difusión necesaria	La ley se implementó de manera silenciosa y rápida	P.A.C: concejala
No se ha implementado en todos los municipios	Hay comunas en las cuales aún no se lleva a cabo esta normativa	El Bosque: representante de Cosoc 2.

Falta de recursos asociados para implementar la normativa	Desde la normativa no se considera financiamiento para el funcionamiento de los Cosoc, que depende del criterio de las autoridades, lo cual implica dependencia para contar con recursos. Debe considerarse un aporte a los dirigentes para el cumplimiento de las acciones que realizan.	El Bosque representantes de Cosoc 1 y 2.
No fortalece a las organizaciones comunitarias	No se apoya realmente a las organizaciones, se limita su funcionamiento	P.A.C: representante de Cosoc 3.
No tiene debilidades	Aún no observa debilidades en esta nueva normativa	secretario municipal P.A.C.
Otra	<p>a) Estado y sociedad no se hacen cargo de manera efectiva de entregar capacidades, autonomía y recursos para el empoderamiento de la ciudadanía: No es una sociedad que todavía esté disponible para generar condiciones para que la resolución de conflictos sea comunitaria. No hay una definición de sociedad participativa</p> <p>b) Escasos Consejeros de la Sociedad Civil: En el Bosque existen 22 consejeros, siendo muy escasos para los 6 sectores en los que se subdividió la comuna.</p> <p>c) Escasa autonomía de Cosoc para manejar recursos financieros asignados: En la comuna de El Bosque fue asignado un fondo de \$5.000.000, pero los consejeros no pudieron manejar dicho aporte, realizándolo el municipio.</p> <p>d) Define fondos que no se conocen: Determina fondos de financiamiento para las organizaciones que no se conocen mayormente si están funcionando</p> <p>e) Problema Político que restringe la participación: No se cuenta con espacios deliberativos para la ciudadanía, se ha priorizado las rentabilidades económicas en vez</p>	<p>a) alcalde, El Bosque</p> <p>b) representante de Cosoc 3, El Bosque</p> <p>c) representante de Cosoc 3, El Bosque</p> <p>d) director de Dideco, P.A.C.</p> <p>e) Director de Dideco, P.A.C.</p>

	<p>de las capacidades de la ciudadanía</p> <p>f) Dirigentes de Cosoc se vuelven escasamente críticos de la gestión: Se presenta burocratización en los dirigentes sociales.</p> <p>g) Cosoc presidido por el respectivo alcalde: Es una restricción, porque el Cosoc representa a las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>h) Falacia en la Participación Ciudadana: Se hace sentir a la ciudadanía que se potencia la participación ciudadana cuando en realidad no es así.</p> <p>i) Todavía sigue siendo voluntad de la autoridad potenciar la participación ciudadana: No todas las municipalidades le otorgan la importancia que tiene la participación.</p>	<p>f) vicepresidente de Cosoc, P.A.C.</p> <p>g) vicepresidente de Cosoc, P.A.C.</p> <p>h) representante de Cosoc 1, P.A.C.</p> <p>i) alcalde, El Bosque</p>
No tiene opinión	No había reflexionado en torno a las debilidades de la ley 20.500, por lo tanto no emite opinión.	representante de Cosoc 2, P.A.C.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados

Podemos apreciar que los entrevistados mencionan diferentes debilidades, y la categoría con la mayor cantidad de respuestas es que el Cosoc presenta un carácter consultivo y no resolutivo, lo cual es señalado por 5 entrevistados, el representante de Dideco de El Bosque, concejala, Director de Desarrollo Comunitario, vicepresidente de Cosoc y representante de Cosoc 1 de Pedro Aguirre Cerda, quienes coinciden en que es importante avanzar hacia un rol resolutivo, donde los dirigentes sociales adquieran empoderamiento y un rol más activo en las decisiones comunales.

Para la vicepresidenta del Cosoc y el representante de Dideco de la comuna de El Bosque otra de las debilidades de la ley 20.500 es que no facilita la implementación de plebiscitos, siendo un mecanismo en el cual la ciudadanía se puede manifestar directamente mediante un voto respecto a temáticas relevantes de la comuna, lo cual valida las decisiones que se lleven a cabo, ejerciéndose el derecho a participar.

Por otro lado, 2 consejeros también de la comuna de El Bosque plantean como debilidad de la ley 20.500 la falta de recursos asociados para implementar la normativa, lo cual se constituye en un problema si pensamos en la dependencia que se podría presentar entre los Cosoc y los municipios. En el caso de ambas comunas estudiadas el principal aporte para el funcionamiento de esta organización es municipal, lo cual es importante y valorado por los consejeros, pero eventualmente podría limitar una actitud crítica de la gestión si no existe un apoyo de otra fuente.

Las categorías recién mencionadas son las que presentaron la mayor cantidad de respuestas, no obstante el conjunto de las debilidades mencionadas por los entrevistados, nos sirve para señalar que la normativa puede ser mejorada, para que potencie la participación ciudadana.

4.9 Dimensión Recomendaciones a la Ley 20.500 para Enriquecer la Participación Ciudadana

Finalmente, se abordaron las recomendaciones a la ley 20.500, desde la percepción de los actores entrevistados, lo cual se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro N°54
Modificaciones a la Ley 20.500

Modificaciones a la Ley 20.500	Características	Entrevistados
Mayor Difusión	Es una normativa muy importante, pero es fundamental socializarla a través de mecanismos comunicacionales potentes.	El Bosque: representante de secretaría municipal, representante de Dideco, representante de Cosoc 3.
Asignar mayores recursos	A instancias como el Cosoc, para que no dependa del criterio de la autoridad el apoyo en recursos. También estos recursos deberían apuntar a informar a la comunidad e implementar mecanismos de participación.	El Bosque: representante de Cosoc 1 P.A.C: vicepresidente de Cosoc, representante de Cosoc 1.
Fortalecer los Cosoc	<p>a) Impulsando carácter deliberativo: Que la opinión de los dirigentes sociales sea considerada al momento de la toma de decisiones.</p> <p>b) Impulsando carácter resolutivo: Autonomía en la toma de decisiones por parte de los dirigentes, lo que le daría madurez a este consejo.</p> <p>c) Que presida el Cosoc uno de sus miembros, no el respectivo alcalde: El Cosoc es una instancia de participación que representa a las organizaciones sociales</p> <p>d) Aumento de Consejeros: Que permita abarcar las distintas realidades sectoriales</p> <p>e) Que un representante del Cosoc participe en los Concejos Municipales: Que este representante cuente con derecho a voz y socialice con la comunidad las medidas tomadas</p>	<p>a) Director de Dideco de P.A.C</p> <p>b) Representante de Dideco, vicepresidenta de Cosoc, representante de Cosoc 2 de El Bosque y vicepresidente de Cosoc de P.A.C.</p> <p>c) representante de Cosoc1, El Bosque</p> <p>d) representante de Cosoc 3, El Bosque</p> <p>e) representante de Cosoc 1, P.A.C.</p>

	<p>en el concejo municipal.</p> <p>f) Facilitar el cumplimiento de los roles de los consejeros Algunas instituciones establecen restricciones a los dirigentes, como por ejemplo para abrir una libreta en el banco a nombre de la organización, si se encuentra en DICOM.</p>	<p>f) representante de secretaría municipal, El Bosque.</p>
<p>Mayor fiscalización al cumplimiento de la normativa</p>	<p>Que se considere en las evaluaciones de las gestiones municipales el nivel de participación que promueve el correspondiente municipio.</p>	<p>El Bosque: representante de Dideco, representante de Cosoc 1 y alcalde.</p>
<p>Volver a aumentar el número de dirigentes para constituir una organización social</p>	<p>La disminución de la cantidad mínima de dirigentes para constituir una organización de 5 a 3 trae problemas en el caso de renuncia de uno de los integrantes del directorio, ya que se tiene que hacer elecciones nuevamente</p>	<p>El Bosque: representante de Cosoc 2 P.A.C: representante de Cosoc 3.</p>
<p>Fortalecer a las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales</p>	<p>a) Dar oportunidades de desarrollo a las organizaciones</p> <p>b) Potenciar a las Juntas de Vecinos: Como organizaciones territoriales a través de las cuales se fomenta la creación de comisiones para abordar las problemáticas presentes en los territorios.</p>	<p>a) secretario municipal El Bosque y representante de Cosoc 3, P.A.C.</p> <p>b) representante de Cosoc 1, P.A.C.</p>
<p>Otro</p>	<p>a) Que se aborden mejoras a la Ley 20.500, considerando a los distintos actores presentes en el territorio: Se debe articular el conocimiento técnico en materias de participación ciudadana y la experiencia de quienes conocen el territorio</p> <p>b) Que se potencie la participación de organizaciones relevantes: Hay organizaciones que realizan trabajo comunitario, que podrían trabajar en conjunto con las organizaciones territoriales y funcionales, tales como los bomberos y otras asociadas a la salud y educación.</p>	<p>a) concejala, P.A.C.</p> <p>b) representante de Cosoc 2, P.A.C.</p>

No tiene opinión	No aborda sugerencias a la ley 20.500, ya que su trabajo formal es ser ministro de fe, no trabaja cotidianamente promoviendo la participación. .	secretario municipal, P.A.C.
-------------------------	--	------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de lo señalado por los entrevistados.

En relación a las modificaciones que los entrevistados efectuarían a la ley 20.500, nos encontramos con diversas iniciativas, como el fortalecimiento organizacional, difusión, incremento de recursos, fiscalización, entre otros.

De este modo, la categoría que obtiene la mayor cantidad de respuestas es que se debe fortalecer los Cosoc, lo que es señalado por 9 entrevistados, el representante de Dideco, vicepresidente de Cosoc; 3 consejeros y representante de secretaría municipal de la comuna de El Bosque y el Director de Dideco, vicepresidente de Cosoc y un consejero de Pedro Aguirre Cerda. Como podemos apreciar en este caso coinciden todos los consejeros de El Bosque y los funcionarios municipales, a excepción solamente del alcalde, lo cual indica que se presenta mayor consenso en dicha comuna que en Pedro Aguirre Cerda. Este desafío de fortalecer los Cosoc, según los entrevistados se puede efectuar impulsando su carácter deliberativo, otorgándole resolutivez, que lo presida uno de los consejeros y no el alcalde, aumento de consejeros, que uno de ellos participe continuamente en los consejos municipales y que se facilite el cumplimiento de su rol. Todo lo señalado se enmarca en la premisa de que esta organización realmente represente a las organizaciones de la sociedad civil y se constituyan en un mecanismo de participación.

También algunos entrevistados de la comuna de El Bosque coinciden en señalar como modificaciones a la normativa que se realice una mayor difusión, lo cual fue señalado por el representante de secretaría municipal, representante de Dideco y un consejero. Esto, en consideración de que la ley 20.500 no fue difundida suficientemente hacia la ciudadanía, lo cual dificulta su conocimiento y que las personas puedan ejercer su derecho a la participación. Así también, 3 entrevistados de la misma comuna, el alcalde, representante de Dideco y un consejero, coinciden en señalar que se requiere incorporar mayor fiscalización, para garantizar que se cumpla la normativa.

También los entrevistados proponen que se asignen mayores recursos para la implementación de la ley 20.500, lo que es planteado por 1 consejero de la comuna de El Bosque, el vicepresidente del Cosoc y 1 consejero de Pedro Aguirre Cerda. Esto es relevante para que se fortalezca la autonomía del Cosoc y se puedan llevar a cabo los mecanismos presentes en las ordenanzas de participación ciudadana.

También 3 entrevistados proponen que se fortalezcan las organizaciones territoriales y funcionales, ya que representan a los vecinos de los distintos territorios, siendo la base para la participación comunitaria y democracia que se busca impulsar con la normativa estudiada.

Es importante escuchar la voz de los distintos actores para fortalecer la normativa, pues son quienes han vivido la implementación de la ley. 20.500, por lo que su mirada es un pilar esencial para enriquecer la participación ciudadana.

5- Conclusiones

El presente Estudio de Caso tiene como objetivo general **“Analizar el significado de la participación ciudadana y las modalidades de implementación de la Ley 20.500, según la percepción de los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”**. Para el cumplimiento de este objetivo de investigación concretamente se consideró la perspectiva de autoridades, funcionarios municipales y consejeros del Cosoc. Estos actores manifestaron su opinión respecto a un tema que para ellos es relevante y cotidiano, ya sea en su experiencia laboral o en el trabajo comunitario que realizan como dirigentes sociales.

En relación al primer objetivo específico que alude a **“Analizar el significado de participación ciudadana según la perspectiva de actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”**, se puede decir que existe una diversidad de opiniones: Participación como inclusión comunitaria en la gestión, participación como medio para la consecución de un fin último, participación como derecho ciudadano, participación ciudadana como forma de control, participación ciudadana como forma de Interacción, participación como atención a las problemáticas que aquejan a la comunidad, y participación como reivindicación.

La mayoría de los entrevistados considera que la participación ciudadana es incluir a la comunidad en la gestión, reconociendo y valorando el aporte que pueden efectuar al desarrollo comunal, en el sentido de que son quienes saben lo que acontece en el territorio y por lo mismo, pueden también ser parte de las propuestas.

Lo anterior es posible vincularlo a la noción de gobernanza de proximidad propuesto por Blanco y Gomá, en la cual se señala que en el actual contexto caracterizado por las complejidades de la globalización se plantea la idea de un gobierno relacional en el cual se considera la implicación de la ciudadanía en las decisiones.

Sin embargo, es interesante mencionar que solamente 1 entrevistado, el representante de Dideco de la comuna de El Bosque, señala explícitamente que la participación ciudadana es un derecho ciudadano, por lo cual, es posible pensar que aún falta reflexión e interiorización sobre este cambio de perspectiva de la participación, tanto en los funcionarios municipales, como en los propios dirigentes sociales. En este sentido, es fundamental impulsar este cambio de perspectiva considerando que la participación es reconocida como derecho en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y en la Ley 20.500. Según lo recientemente expuesto, se puede concluir que, tal como señalan Delamaza y Flores (2009), un desafío presente es fundar la participación en derechos, en la cual todos los actores estén conscientes de esto, para que pueda ser exigido.

El segundo objetivo específico es **“Conocer las modalidades de implementación de la Ley 20.500 en las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda”**.

Respecto a este objetivo como dimensión se consideró la percepción sobre el cumplimiento de la Ley 20.500, contando con las siguientes sub dimensiones:

Funcionamiento del Cosoc, ampliación en el tipo de organizaciones que debe constituir el municipio, plebiscitos comunales, ordenanza de participación ciudadana y modificaciones en las organizaciones territoriales y funcionales.

En relación al funcionamiento del Cosoc, la mayoría de los entrevistados evalúan positivamente el funcionamiento de esta iniciativa de participación, ya que sus integrantes se encuentran organizados, participan en reuniones para abordar las problemáticas y los dirigentes están motivados. También se señala que los Cosoc están en una etapa inicial de instalación, caracterizada por el aprendizaje. Dentro de las evaluaciones negativas del funcionamiento de esta organización se alude a que los integrantes les ha costado bajar la información a las bases, falta credibilidad de los vecinos y falta dejar la mirada sectorial para avanzar a una mirada comunal.

La relación entre Cosoc y municipio, según los entrevistados de ambas comunas no es conflictiva, centrándose mayormente en una relación de trabajo para abordar las temáticas de interés comunal.

Respecto a los aspectos positivos y negativos en la constitución de los Cosoc, se menciona como favorable que en ambas comunas se cumplió con la formalidad del proceso electoral en cuanto a los plazos y mecanismo de elecciones a través de votaciones, lo cual permitió activar los liderazgos. Por otro lado, algunos aspectos negativos se vinculan con el breve plazo para la implementación de este mecanismo, faltó mayor participación de los dirigentes en el proceso electoral, falta de representación de organizaciones y escasa competencia en las elecciones.

Por otro lado, según los entrevistados los principales aportes a la gestión municipal se relacionan con que se aprecia la canalización de demandas y necesidades comunitarias, participación en el diseño, ejecución y evaluación de la política comunal y mirada crítica para mejorar la gestión municipal.

A pesar de los aportes del Cosoc para la gestión municipal, se mencionan algunas debilidades, en su funcionamiento, ya que aún no están validados ante las direcciones municipales, cuentan con problemas de recursos y de asistencia a reuniones de los consejeros y que en éstos falta una visión comunal, ya que todavía se focalizan en la acción sectorial.

Es importante mencionar que la totalidad de consejeros señalan que han recibido apoyo municipal en infraestructura, insumos, capacitaciones, traslado, entre otras. En el caso de la comuna de El Bosque, además se apoya con celular, asignación de presupuesto y una secretaria.

La mayoría de los entrevistados plantea que el Cosoc favorece la participación ciudadana, lo cual se aprecia de manera más clara en los entrevistados de la comuna de El Bosque. A su vez, respecto a la comparación entre el funcionamiento de los anteriores Cescos y el actual Cosoc, los entrevistados señalan diferencias, ya que la elección de los integrantes de esta nueva instancia de participación se realiza de manera democrática, se encuentran más empoderados de su rol y hay mayor voluntad política para implementarlos.

Así podemos notar un cierto avance en esta instancia de participación ciudadana, que a pesar de contar con debilidades, se encuentra validada entre los propios dirigentes, lo cual es relevante para su empoderamiento y rol activo, para avanzar paulatinamente desde los niveles de no participación a los de participación aparente, hasta alcanzar mayores niveles de poder ciudadano. Si bien, esto puede ser un desafío mayor, por lo menos los dirigentes sociales de los Cosoc de ambas comunas señalaron en diversas ocasiones la importancia de que pudieran resolver ciertos temas, e incluso se cuestionó el hecho de que los respectivos alcaldes presidieran éstos consejos.

De acuerdo a todo lo señalado en torno al funcionamiento del Cosoc, es posible pensar que se constituye en una instancia que tiene una tremenda potencialidad para fortalecer la participación a nivel comunal al representar a la sociedad civil. Esto es comprendido por ambas gestiones municipales que han apoyado el funcionamiento de sus respectivos Cosoc, lo cual es importante y destacable considerando que desde el punto de vista de la gobernanza de proximidad propuesto por Blanco y Goma (2002) la dimensión horizontal y participativa de la gobernanza reconoce que en los procesos políticos intervienen una complejidad de actores que interactúan y poseen recursos necesarios para el desarrollo de las política públicas. En este caso los dirigentes poseen el recurso del conocimiento del territorio, las necesidades y potencialidades presentes en el.

Respecto a la ampliación en el tipo de organizaciones que debe constituir el municipio, la mayoría de los entrevistados señalan que esta medida aporta a la participación ciudadana, ya que con ella se puede aumentar y diversificar las organizaciones, las que pueden colaborar en el desarrollo de la comuna. Por lo anterior, es factible pensar en la relevancia que puede traer la constitución de fundaciones y corporaciones, fundamentalmente si éstas realizan un trabajo coordinado con la gestión municipal, para enfrentar las necesidades y problemáticas sobretodo en sectores vulnerables.

En relación a los plebiscitos según los entrevistados se presentan potencialidades, pues permiten resolver asuntos de interés comunal como el Plan Regulador, localización de servicios, entre otros. También posibilitan empoderar a la ciudadanía. Dentro de sus límites se encuentran restricciones legales para llevarlos a cabo, falta de recursos, falta de voluntad política, no pasar a llevar a la ciudadanía con las decisiones que se toman y no cumplir con las expectativas de la ciudadanía al momento de implementarlos.

Dentro de las propuestas para incrementar el uso de los plebiscitos se menciona como importante otorgar información a la ciudadanía sobre este mecanismo, incrementando los recursos, voluntad política, generar confianzas en el cumplimiento de la gestión municipal, y fortalecer en general la participación comunal. La mayoría de los entrevistados considera que en sus respectivas comunas es factible realizar plebiscitos. Esto es así en el caso de la comuna de El Bosque ya que cuenta con la voluntad política y dirigentes sociales motivados. Por su parte, en el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, es factible realizar plebiscitos dado que ya cuentan con la experiencia en mecanismos similares, específicamente la consulta masiva en torno al Proyecto

Rancagua Express, en el cual la ciudadanía se manifestó para que el tren se construya de manera subterránea, participando activamente el Cosoc en este proceso. Dentro de las temáticas en las cuales sería importante efectuar plebiscitos se mencionan asuntos de planificación del desarrollo comunal y planificación territorial, para resolver asuntos psicosociales, como educación, seguridad ciudadana y salud.

Es así como se puede señalar la importancia de los plebiscitos para que la comunidad manifieste su opinión, en el caso de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda se cuenta para llevarlos a cabo la voluntad política e interés de los dirigentes sociales por este mecanismo.

Por su parte, en relación a la modificación de las ordenanzas de participación ciudadana, este proceso se caracterizó por que fue realizado de manera conjunta por las unidades municipales, como Dideco, Secretaría Municipal y Asesoría Jurídica.

El proceso de modificación ciudadana según la mayoría de los entrevistados fue conocido por los dirigentes sociales. Esto es planteado fundamentalmente por los actores de la comuna de El Bosque.

Dentro de las fortalezas de la ordenanza se menciona que recoge la realidad comunal, lo cual se presenta en la comuna de El Bosque, ya que en su ordenanza se consigna la modalidad de trabajo descentralizado, mediante la subdivisión territorial para realizar la intervención comunal. Otras fortalezas presentes tienen que ver con que establece mecanismos de participación, institucionaliza la participación ciudadana, favorece el diálogo y la cooperación, permite el empoderamiento ciudadano y facilita la obtención de personalidad jurídica y permite abordar temáticas de relevancia comunal. Las debilidades son el desconocimiento ciudadano de la ordenanza, la falta de financiamiento y que no se cumple.

Existe consenso en todos los entrevistados sobre la importancia de que los municipios cuenten con ordenanzas de participación, pues constituyen el marco regulatorio para la participación ciudadana, posibilitan la participación de los dirigentes y la comunidad en la gestión municipal.

Particularmente, los mecanismos presentes en la ordenanza que podrían favorecer en mayor medida la participación, según actores de la comuna de El Bosque son el pladeco, Cosoc y fondos FIC. En la comuna de Pedro Aguirre Cerda se menciona mayormente las audiencias públicas.

La mayoría de los dirigentes del Cosoc plantean que se han realizado acciones para socializar la ordenanza de participación ciudadana, lo cual es sostenido mayormente por entrevistados de la comuna de El Bosque. Coherente con esto, la mayoría de los consejeros indica conocer la ordenanza de participación a través de capacitaciones e información. Sin embargo, el mayor desafío está en que la ciudadanía conozca la ordenanza.

En este sentido, considerando que la ordenanza de participación es valorada por los actores entrevistados de ambas comunas, es importante que se realicen acciones

para su efectiva socialización, ya que en la medida que los ciudadanos la conozcan, podrán utilizar adecuada y autónomamente los mecanismos que se consignan en ella, lo cual podría favorecer el ejercicio del derecho a la participación.

Respecto al aporte a la participación ciudadana de la extensión del período de vigencia de las organizaciones sociales no se aprecia consenso entre los entrevistados. En el caso de la disminución de la cantidad mínima de dirigentes para constituir una organización social, se observa consenso en que la medida no aporta a la participación ciudadana, pues obstaculiza el funcionamiento de la organización, se centra en impulsar el ejercicio del poder y solamente permite regular la constitución de las organizaciones.

Según lo recién mencionado, es posible pensar que las modificaciones en el funcionamiento de las organizaciones sociales no tienen el impacto para fortalecerlas e impulsar su efectiva la participación en el desarrollo comunal.

Todo lo expuesto en torno a la modalidades de implementación de la Ley 20.500 en las comunas de Pedro Aguirre Cerda y El Bosque llevan a pensar que ha sido un proceso que no ha sido fácil, pues se tuvo que abordar una normativa nueva, que contradictoriamente, no fue difundida adecuadamente. Pero en ambas comunas para implementar esta política pública se consideró la historia de participación social, hubo voluntad política en las autoridades y el compromiso, motivación y perseverancia de los dirigentes, así como la preocupación de los funcionarios municipales, para que esta normativa se desarrolle de la mejor manera.

El tercer objetivo específico fue **“conocer las fortalezas y debilidades presentes con la implementación de la ley 20.500”**. La mayoría de los actores entrevistados señalaron fortalezas y debilidades, lo cual quiere decir que conocen la normativa y pueden reflexionar sobre su implementación, valorando lo positivo para la participación, pero con postura crítica frente a las cosas que podrían cambiarse.

Dentro de las fortalezas los entrevistados señalaron: instauración de los Cosoc, facilita la creación de Corporaciones y Fundaciones, potencia la asociatividad de las organizaciones sociales, permite la utilización de mecanismos de participación en la gestión municipal, instaura la participación como un derecho en la gestión, elaboración de la ordenanza de participación, permite interpelar a la autoridad en el ámbito de la participación, obliga a la autoridad a rendir cuentas, permite ir perfeccionando el sistema democrático, reconocimiento a los dirigentes sociales miembros del Cosoc y empoderamiento de los dirigentes sociales.

Las 3 fortalezas que se reiteraron mayormente fueron la instauración de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, facilita la creación de corporaciones y fundaciones y permite la utilización de mecanismos de participación. Estas fortalezas son importantes, ya que permiten la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones de la gestión municipal, donde a través de las instancias mencionadas, se pueda ejercer el derecho a participar.

Las debilidades de la ley 20.500 planteadas por los actores se dan en distintos ámbitos: carácter consultivo del Cosoc, desconocimiento de la normativa., no incorpora mecanismos de fiscalización, no facilita la implementación de plebiscitos, fue promulgada sin la difusión necesaria, no se ha implementado en todos los municipios, falta de recursos para implementar la normativa, no fortalece a las organizaciones comunitarias, todavía sigue siendo voluntad de la autoridad potenciar la participación ciudadana, Estado y sociedad no se hacen cargo de manera efectiva de entregar capacidades, autonomía y recursos para el empoderamiento de la ciudadanía, escasos consejeros de la sociedad civil, escasa autonomía de Cosoc de El Bosque para manejar recursos financieros asignados, define fondos que no se conocen, problema político que restringe la participación, dirigentes de Cosoc se vuelven escasamente críticos de la gestión, Cosoc presidido por el respectivo alcalde y la normativa representa una falacia para abordar la participación ciudadana.

Las 3 debilidades que se mencionaron reiteradamente son: el carácter consultivo del Cosoc, falta de recursos para implementar la normativa y que no facilita la implementación de plebiscitos. Es interesante observar que se demanda mayor resolutivez en los consejeros para la toma de decisiones en la gestión municipal, asumiendo mayor responsabilidad y autonomía. También es importante que el Estado se responsabilice en garantizar el derecho a la participación asignando los recursos pertinentes para implementar los mecanismos y se fortalezcan los Cosoc, sobretudo en comunas más vulnerables.

El cuarto objetivo específico fue **“Elaborar recomendaciones para enriquecer la participación ciudadana en la gestión pública de los municipios”**. En este sentido, considerando la opinión de los entrevistados, es posible plantear las siguientes:

- **Mayor Difusión:** Considerando que la ley 20.500 no fue promulgada adecuadamente y establece la participación ciudadana como derecho, por lo cual es importante que la ciudadanía para poder ejercerlo conozca cómo hacerlo. En esto juega un rol importante el Estado, las organizaciones sociales y la propia ciudadanía, siendo responsabilidad compartida entre los distintos actores.
- **Asignar mayores recursos:** Implementar mecanismos de participación como las consultas, plebiscitos, Cosoc, implica recursos financieros, para adquirir insumos y recursos humanos. Respecto a los recursos humanos es importante capacitar a los funcionarios de manera transversal, para que desde sus distintos ámbitos de acción promuevan la participación. Esto es perentorio en el caso de aquellos que se vinculan directamente con la comunidad, como lo es Dideco y secretaría municipal.
- **Fortalecer los Cosoc:** Avanzando desde lo consultivo a lo resolutivo, presidiéndolo un propio consejero, no el alcalde, que participen activamente en distintas instancias como los concejos municipales, potenciar a los consejeros en su rol, mediante capacitaciones, que se consideren en las decisiones comunales, entre otros.

- **Mayor exigencia y/o fiscalización al cumplimiento de la normativa:** Según el estudio de Mlynarz y Marín (2012), la ley 20.500 no se ha implementado en todas las comunas, lo cual también es apreciado por diversos entrevistados, por lo tanto, es importante determinar en qué lugares se presenta esta situación, para que se introduzcan las correspondientes mejoras, en lo cual debe existir un importante rol del Estado, no sólo en esta fiscalización sino en ofrecer a las gestiones municipales que no cumplen adecuadamente la oportunidad de contar con recursos, capacitación y asesoría para realizar una intervención comunal participativa. Estas mejoras deben considerar a los distintos actores presentes en el territorio, para no repetir la forma en que se promulgó esta normativa.
- **Fortalecer a las Organizaciones Sociales:** Volviendo a aumentar el número de dirigentes para constituir una organización social, con lo cual se pueda contar con una visión más amplia entre los dirigentes sociales. También que se potencie a las Juntas de Vecinos como organizaciones territoriales, involucrándolas en el desarrollo comunal, trabajando de manera armónica y coordinada con las organizaciones funcionales y la gestión municipal.

Finalmente, mencionar que esta investigación es de utilidad en el esfuerzo de impulsar y promover la participación ciudadana en los distintos niveles del Estado. Particularmente, será un aporte en el ámbito local, al mostrar la experiencia de 2 comunas que han efectuado importantes acciones para implementar la ley 20.500, incorporando a la comunidad en la gestión, lo cual, como todo proceso, ha estado acompañado de logros y desafíos aún pendientes, los cuales se pueden abordar en la medida que se reconozcan, para construir un desarrollo local pensado en los ciudadanos y que efectivamente de respuesta a las necesidades.

De este modo, la visión global de la autora respecto a la implementación de la ley 20.500, es que esta normativa se constituye en un marco de acción para que la gestión pública incorpore a los ciudadanos, estableciendo la participación como derecho y concretizando la incorporación de mecanismos, tan relevantes como los Cosoc en el caso de los municipios. No obstante, esta implementación no ha estado exenta de dificultades que nos enseñan la relevancia de la socialización adecuada de las normativas, fundamentalmente, cuando vienen a potenciar la participación. También, es importante avanzar en empoderar y asignar mayores atribuciones a los representantes de la comunidad, para que formen parte de las decisiones de gestión de las administraciones locales. Son ellos quienes cotidianamente viven lo que acontece en el territorio, por lo cual, conocen las problemáticas y fortalezas existentes, que si son consideradas pueden constituirse en un factor importante para un desarrollo local integral.

Por lo anteriormente expuesto, la implementación de la ley 20.500, ha sido un proceso complejo, tanto para los municipios como para los actores comunitarios, en torno al cual debe reflexionarse, incorporando las distintas visiones, para que se resguarde el derecho a la participación, y de este modo, realizar una gestión pública en sintonía con los ciudadanos.

6 Glosario

- **CLAD:** Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo.
- **CESCO:** Consejo Económico y Social Comunal.
- **COSOC:** Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- **Organizaciones Territoriales o Juntas de Vecinos:** Son aquellas representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1997).
- **Organizaciones de Carácter Funcional:** Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1997).
- **P.A.C:** Pedro Aguirre Cerda.
- **Dideco:** Dirección de Desarrollo Comunitario.
- **SUBDERE:** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Se crea en 1984 y, por mandato legal, tiene las funciones de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional. A la vez, debe colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado. (Sitio Web SUBDERE: <http://www.subdere.cl/organizaci%C3%B3n/quienes-somos>)

7 Bibliografía

- Andrade Osvaldo, Rosenfeld Alex. “Reglamento del Consejo Económico Social, Cescso”. Asociación chilena de municipalidades. Santiago. 1999.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile “Ley 16880 de Organizaciones Comunitarias”. URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28688> (a) 1968
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. “Ley 19.418 Sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias”. URL: <http://www.leychile.cl/N?i=70040&f=2012-02-17&p=> (b) 1997
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile “Historia de la Ley N°20500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”. (c) 2011.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. “Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” . URL: <http://www.leychile.cl/N?i=1023143&f=2011-02-16&p=> (d) 2011.
- CIVICUS. “Índice de la Sociedad Civil de Chile. Chile, la Reconstrucción Asociativa de un País”. Santiago. 2006
- CLAD (Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del estado). Estoril. Portugal.2009
- Blanco Ismael, Gomá Richard . “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal , Octubre 2002.
- Delamaza Gonzalo, Flores Daniel (editores). “Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana”. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile, 2009.
- Delamaza Gonzalo, « Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades », *Polis* [En línea], 30 | 2011, Puesto en línea el 04 abril 2012. URL :<http://polis.revues.org/2132>
- De La Fuente Gloria, Mlynarz Danae, “El Pueblo Unido ... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile”. Santiago, Chile 2013.
- Garretón Manuel , “El Plebiscito de 1988 y la transición a la Democracia” FLACSO, 1988.
- Ministerio Del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”.

- Mlynarz Danae. “Carta abierta a las y los parlamentarios” . Santiago de Chile, 2012. En sitio web: <http://www.danaemlynarz.cl/tag/participacionciudadana>
- Mlynarz Danae, De la Fuente Gloria, Estévez Franciso, Rammsy Claudio Informe. “Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana”. Fundación Pro Acceso. 2009
- Mlynarz Danae, Marín Tomás. “Monitoreo a la Normativa de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal en Chile (2012). Disponible en sitio web: http://www.ciudadviva.cl/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=578:estudio-participacion-y-transparencia-municipal&catid=19:comunidades&Itemid=24
- Montecinos Egon. “Los Límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile ¿Es la Gobernanza de Proximidad una Alternativa? Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol.XVI, número 002. Centro de Investigación y Docencia Económicas. DF México.
- Piñuel José. “Epistemología, Metodología y Técnicas de Análisis de Contenido”. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España. 2002. En sitio web: <http://personales.jet.es/pinuel.raigada/A.Contenido.pdf>
- Rosenfeld, Alex. “Las Juntas de Vecinos una herramienta de participación obstáculos y soluciones”. En Sur Documentación, “Municipios y Juntas de Vecinos Boletín de Información y análisis Hechos Urbanos N°82, Santiago, Chile 1989
- Subdere: “20 Medidas para la Reforma Municipal Modernización, Autonomía y Equidad”. 2009 En Sitio Web: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-72204_recurso_1.pdf
- Sitio Web SUBDERE: <http://www.subdere.cl/organizaci%C3%B3n/quienes-somos>)
- Sitio Web Diario U.Chile: <http://radio.uchile.cl/2013/10/04/el-otro-plebiscito-que-perpetuo-el-modelo-de-la-dictadura>
- Sur Profesionales Consultores Estudio “Estado Actual y Requerimientos de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal”. Informe Final. 2009.
- Wilson Sergio “Municipios, Codecos y Desarrollo Local”. En Revista Hechos Urbanos N°74, 1988
- Ziccardi Alicia “Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local”. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Anexo A: “Plebiscitos Realizados Durante la Dictadura de 1973-1990”

Plebiscito	Descripción
11 de septiembre de 1980	<p>El objetivo de este mecanismo era refrendar la Constitución de 1980. Tuvieron derecho a votar los chilenos mayores de 18 años, incluyendo analfabetos y o videntes, y los extranjeros mayores de esa edad que tuviesen residencia legal en Chile, la que se acreditaba mediante la presentación de la respectiva cédula de identidad de extranjería.</p> <p>Según las cifras oficiales la opción Sí obtuvo un 67,04% de los votos y la opción No el 30,19%. Sin embargo se cuestiona la validez de este resultado, ya que no se contaba con registros electorales, en la campaña el gobierno de la dictadura militar, además de afiches, utilizó breves spots en televisión de no más de 1 minuto de duración, llamando a votar por la opción Sí, mientras la oposición liderada por el ex presidente de Chile (entre 1964 y 1970) Eduardo Frei Montalva, sólo pudo realizar pequeñas manifestaciones en la vía pública.</p>
05 de Octubre de 1988	<p>La Constitución de 1980 planteaba que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden debían proponer un nombre como futuro presidente para el período 1989-1997, el que debe ser plebiscitado. Si no se presentaba unanimidad en el nombre, sería el Consejo de Seguridad Nacional, el que designaría el candidato. Si el Plebiscito daba como resultado la aprobación popular del candidato único, éste asumía la presidencia y un año después se escogía un congreso bicameral, en el cual el senado era en parte designado. Si el nombre era rechazado en el Plebiscito, Augusto Pinochet seguía en el poder por un año y la Junta de Gobierno como poder legislativo, y al cabo de un año se realizarían elecciones presidenciales y parlamentarias de acuerdo a las normas constitucionales y manteniendo las exclusiones que se consagraban.</p> <p>En este plebiscito votaron 7.251.933 personas, los votos válidos fueron 7.086.679, de ellos, el 44,01% correspondieron a la opción Sí y el 55,99% a la opción No. Este resultado posibilitó que se comenzara a transitar hacia la democracia.</p>
30 de julio de 1989	<p>Mediante este plebiscito se aprobó realizar 54 reformas a la Constitución de 1980, orientadas principalmente a establecer el pluralismo político, aumentar el número de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional, dar mayor relevancia a los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico del país, limitar el poder del Ejecutivo sobre algunas libertades personales y definir en cuatro años el período presidencial de quien resultara electo en los comicios de diciembre de 1989. Esto fue consensuado entre la dictadura militar que gobernaba el país y los partidos políticos de la época, incluyendo a todos los partidos políticos de oposición (excluyendo al partido Comunista, que todavía se encontraba en la ilegalidad impuesta por la dictadura). Votaron 7.082.079 personas y el resultado fue de un 91,25% de aprobación al proyecto de reforma y un 8,74% de rechazo.</p>

Fuente: Elaboración propia basado en: Garretón, 1988: 22-23; Sitio web <http://radio.uchile.cl/2013/10/04/el-otro-plebiscito-que-perpetuo-el-modelo-de-la-dictadura>;

Anexo B: “Caracterización del Consejo Comunal de Organizaciones de La Sociedad Civil”

Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil	
Definición	Órgano asesor de la municipalidad, presidido por el alcalde, en el proceso de asegurar la participación de la comunidad local en el progreso de la comuna.
Carácter	Consultivo
Conformación	Elegidos por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, podrán integrarse a aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna
Funciones	Pronunciarse en el mes de marzo de cada año sobre la cuenta pública que el alcalde efectúe de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad; la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y las materias que hayan sido establecidas por el concejo.
	Formular observaciones a los informes que el alcalde le presentará sobre los presupuestos de inversión, plan comunal de desarrollo y modificaciones al plan regulador.
	Presentar reclamo de ilegalidad contra resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad.
	Informar al alcalde su opinión acerca de propuestas de asignación o modificación de la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público.
	Informar al alcalde su opinión acerca de propuestas de asignación o modificación de la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público

	- Solicitar al alcalde, previa ratificación de los 2/3 de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal
Cantidad de Integrantes	En ningún caso la cantidad de consejeros titulares podrá ser inferior al doble ni superior al triple de los concejales en ejercicio de la respectiva comuna
Funcionamiento	Se reunirá a lo menos cuatro veces por año
Preside	Alcalde
Aspecto Normativo	En relación al funcionamiento del consejo, éste y lo regirá un reglamento, elaborado sobre la base de un reglamento tipo propuesto por la Subdere, que el alcalde respectivo someterá a la aprobación del concejo, determinará la integración, organización, competencia y funcionamiento del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, como también la forma en que podrá autoconvocarse, cuando así lo solicite, por escrito, un tercio de sus integrantes. Dicho reglamento podrá ser modificado por los dos tercios de los miembros del Concejo, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley 20.500. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011b)

Anexo C:

Tipología de Clasificación Municipal propuesta por Subdere

La tipología propuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) para clasificar a los municipios de Chile los hace analizables desde aspectos comunes. Esta clasificación ha sido usada por diversos estudios municipales. Las variables que se utilizan para definir dicha tipología son:

- Población: número de habitantes (fuente: Censo 2002).
- Grado de ruralidad: porcentaje de población rural (fuente: Censo 2002).
- Pobreza (fuente: CASEN 2000).
- Dependencia del Fondo Común Municipal (FCM), medida como la relación entre ingresos por concepto del Fondo e ingresos propios; (Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal: SINIM, 2003).

Como resultado final, se cuenta con siete grupos de comunas-municipios distintos entre sí, en que el N°1 corresponde al más “débil”, el N°7 al más “fuerte” y un Grupo de Excepción (comunas de muy altos ingresos)

Cabe destacar que las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda se encuentran en el grupo clasificado con el número 6.