



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO**

Institucionalidad y Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado Chileno. El impacto de la implementación de la Ley 20.500 en las Organizaciones Comunitarias en la Región de Los Lagos.

Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales, Mención Sociología de la Modernización

Alex Barón Ojeda

**Profesor(a) Guía:
Dra. Andrea Peroni Fiscarelli**

Trabajo apoyado por el programa “Tesis País” de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

Santiago de Chile, año 2019

Índice.

INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	1
PROBLEMA Y CONTEXTO	2
ANTECEDENTES.	4
COSOC Y REGIÓN DE LOS LAGOS.....	5
RELEVANCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.	13
OBJETIVOS.....	14
Pregunta de Investigación	14
Planteamiento de objetivos	14
Hipótesis de Trabajo.....	15
MARCO METODOLÓGICO	16
ENFOQUE METODOLÓGICO.....	16
TÉCNICAS PARA LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN.....	17
Muestra (Generación de Unidades de Información).....	17
Instrumentos.....	20
ESTRATEGIA DE ANÁLISIS	21
MARCO TEÓRICO	23
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RUPTURA ENTRE POLÍTICA Y SOCIEDAD.....	23
DÍNAMICAS INSTITUCIÓN-ACTORES.	29
IMPLEMENTACIÓN DEL COSOC.	31
RESULTADOS.....	34
IMPLEMENTACIÓN DEL COSOC E INSTITUCIONALIZACIÓN.....	34
Los Muermos	35
Calbuco.....	45
Ancud.	54

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MECANISMOS COMUNALES. PERCEPCIONES DESDE DE LAS MIRADAS COMUNITARIAS Y MUNICIPALES.	61
Relación Municipio-Organizaciones.....	62
Características de las concepciones de participación ciudadana desarrolladas por los entrevistados.	66
Mecanismos de Participación Ciudadana Local.....	71
CONSIDERACIONES FINALES.	73
CONCLUSIONES.	79
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	86
ANEXO 1.....	86
ANEXO 2.....	88
ANEXO 3.....	91
ANEXO 4.....	93
ANEXO 5.....	95
ANEXO 6.....	97

Índice de Tablas.

Tabla N° 1. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Chiloé.	6
Tabla N° 2. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Llanquihue.	8
Tabla N°3. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Osorno.	10
Tabla N°4. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Palena.	12
Tabla N°5. Cuadro resumen estado de COSOC Región de Los Lagos al año 2018, por provincia.	13
Tabla N° 6. Matriz de generación Unidades de Conocimiento.	18
Tabla N° 7. Datos demográficos, sociales y municipales de las comunas seleccionadas.	19
Tabla N° 8. Esquema Escalera de Participación de Sherry Arnstein (1969) vs versión de Prieto y Ramírez (2014).	27
Tabla N° 9. Cuadro resumen “Implementación del COSOC e institucionalización”...	59
Tabla N° 10. Cuadro Resumen Relación Municipio – Organizaciones Comunitarias..	65
Tabla N°11. Características de las concepciones de participación ciudadana desarrolladas por los entrevistados.	71
Tabla N° 12. Conceptualizaciones de los entrevistados versus dinámicas de participación en la gestión pública local.	76

RESUMEN

Durante el primer semestre del año 2011 se promulgó la LEY N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, un cuerpo legal que buscaba entre otras cosas incorporar la participación ciudadana como un principio de administración del Estado. Bajo esta lógica, se empiezan a implementar los Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) en distintos organismos públicos, así como también en los municipios a lo largo y ancho del país. Este trabajo aborda a partir del proceso de instalación de los COSOC en municipios de la Región de Los Lagos aspectos relativos a su implementación a nivel micro y macro, así como su pertinencia como órgano participativo; pero también se introduce en la discusión sobre el efecto que tienen ciertos diseños institucionales a favor o en detrimento en la generación de prácticas participativas a nivel local. Esta profundización se torna relevante considerando el contexto de crisis de la democracia representativa, en donde la ruptura entre política y sociedad hace más difícil articular soluciones a las demandas de la ciudadanía a través de la institucionalidad convencional.

Palabras Claves: *Participación Ciudadana, Institucionalidad, Estado, Sociedad Civil, Legitimación, Implementación.*

INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

El presente trabajo tiene como objetivo principal describir las características en los procesos de participación ciudadana que se configuran en un nivel comunal a partir de la implementación de la Ley N° 20.500, específicamente en lo relacionado a la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil comunales (COSOC). La participación ciudadana es un componente primordial de la democracia, por lo que resulta interesante poner el foco de este fenómeno en el ámbito comunal y en la gestión pública local, razón por la cual se utilizará una muestra que abarca tres comunas de la Región de Los Lagos. Este estudio contó con el apoyo del programa “Tesis País” de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, específicamente de la Dirección Regional de la Región de Los Lagos.

Se ha estructurado este informe de la siguiente manera.

El primer capítulo denominado “Introducción y delimitación del problema” estará enfocado en la recopilación de datos contextuales relativos a los antecedentes sobre los COSOC, así como también cómo se ha desarrollado la implementación de esta nueva institución en la Región de Los Lagos. También en éste capítulo se incorpora el sistema de objetivos, pregunta de investigación e hipótesis de trabajo. El segundo capítulo es el marco metodológico de este estudio, en donde se explicitan las técnicas a utilizar para la producción de información y el diseño muestral. El carácter de esta investigación es de orden cualitativo, en donde se utilizará un estudio de casos disímiles comparando la implementación (exitosa, fallida o no implementada) de tres comunas de la Región de Los Lagos. El tercer capítulo estará enfocado al marco teórico y conceptual de la investigación. En este apartado se analizarán distintas concepciones de participación ciudadana en un contexto de separación entre sociedad y política, lo que tensiona las relación Estado-Sociedad Civil. También se incorporarán aspectos relativos a la instalación de los COSOC en la esfera local, como la implementación y los procesos de institucionalización. El cuarto capítulo se centra en los hallazgos y resultados, en donde se comparará la información entre comunas y entre tipo de

entrevistado/as. El quinto capítulo cerrará con las conclusiones finales y las reflexiones en torno al objetivo general y la hipótesis propuesta.

Se espera que los resultados de la investigación puedan entregar luces acerca de cómo esta nueva institución ha funcionado durante estos pocos años, revelando dinámicas de participación en el ámbito local y construcción de ciudadanía.

PROBLEMA Y CONTEXTO

El panorama nacional actual se encuentra caracterizado por una creciente desconfianza por parte de la ciudadanía hacia diversas instituciones tradicionales, lo cual se ve reflejado en factores tales como la creciente abstención electoral¹, mala evaluación que arrojan las encuestas respecto al trabajo del Parlamento², o la bajísima aprobación que promedian los dos últimos gobiernos³. En este complejo escenario, resulta necesario crear canales que conecten más directamente a los diversos estamentos de la Sociedad Civil con el Estado, principalmente en lo referente a la toma de decisiones y al diseño e implementación de políticas públicas. Una de las iniciativas que buscó subsanar este problema se materializó con la formulación y promulgación de la Ley N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, la cual se empezó a tramitar legislativamente el año 2004 durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, y que recién pudo ser promulgada el año 2011, con el gobierno de Sebastián Piñera. Esta ley tiene entre una de sus particularidades la creación de un nuevo órgano institucional a nivel comunal: el Consejo Comunal de la

¹ En las últimas elecciones municipales, en Octubre de 2016, la abstención alcanzó un 65%.

Fuente: <http://www.latercera.com/noticia/abstencion-65-se-convierte-peor-indice-desde-retorno-lademocracia/>

² Según la encuesta Adimark publicada el mes de Septiembre de 2016, la aprobación de la Cámara de Diputados apenas alcanzó un 10% y un rechazo del 84%. Situación similar a lo que sucede en el Senado, en donde registra un 11% de aprobación y un 84% de desaprobación.

Fuente: <http://www.eldinamo.cl/nacional/2016/09/02/no-pasaron-agosto-aprobacion-del-congreso-nuevamayoria-y-chile-vamos-se-desploma/>

³ Como muestra de esta situación, podemos ver que según la encuesta Adimark publicada el mes de Septiembre, la aprobación del gobierno apenas alcanzó un 13%, mientras que el rechazo alcanzó un 84%.

Fuente: <http://www.eldinamo.cl/nacional/2016/09/02/adimark-aprobacion-del-gobierno-llega-al-13-yrechazo-al-84/>

Sociedad Civil (COSOC)⁴, cuyo carácter es consultivo, y tiene como función pronunciarse sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas comunales, sectoriales y en la propia gestión del municipio. Este órgano debe estar compuesto por determinado número de consejeros (según comuna), extraídos de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil presentes en el territorio.

A ocho años de su implementación, la puesta en marcha de esta ley, y por ende del COSOC, ha encontrado diversas trabas en gran parte del territorio nacional, considerando la heterogeneidad de condiciones que existen en las comunas que forman parte del país, por lo cual se hace necesario revisar, monitorear e investigar los alcances que ha tenido este mecanismo en las comunas y constatar cómo ha cambiado la forma en que los gobiernos locales y las sociedad civil organizada (encarnada en las organizaciones comunitarias) se relacionan. Un aspecto relevante tiene que ver con las dinámicas generadas a partir de la implementación de los COSOCs en contextos regionales, principalmente por la heterogeneidad de condiciones existentes en el territorio nacional que entrega matices interesantes para ser abordados en el estudio de esta nueva institucionalidad. Un territorio interesante a analizar es la Región de Los Lagos. Esta región consta de treinta comunas, las que se agrupan en cuatro provincias (Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena), en las cuales se configuran condiciones geográficas y demográficas a considerar a la hora de analizar cómo se ha desarrollado el proceso de instalación de los COSOCs, entre las que destaca el alto índice de ruralidad que posee⁵, indicador asociado a diferentes condiciones de accesibilidad y aislamiento. Esta gama de factores permiten considerar a la Región de Los Lagos como un escenario propicio para desarrollar una investigación de este tipo, ya que de cierta manera son condiciones que se replican en otras regiones del país, pero también permite sopesar particularidades territoriales que tienden a aparecer en una región tan diversa como ésta.

Uno de los principales problemas que significa que los COSOC no funcionen en los territorios radica en el desincentivo que puede generar en la participación ciudadana un

⁴ Según lo establecido en la Ley N° 20.500, Título IV, Párrafo 2º *“Modificaciones en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”*, Artículo N° 33.

⁵ Los Lagos es la quinta región del país con más porcentaje de población rural (26,4%). Esta cifra está muy por encima del promedio nacional (12,2%). Fuente: INE, Censo 2017.

instrumento con problemas de diseño e implementación, desaprovechando las oportunidades que podría entregar una nueva institución de este tipo para el enriquecimiento de políticas y decisiones en la gestión pública local. El espacio local es un escenario privilegiado para generar procesos participativos principalmente por la posibilidad que las personas se involucren directamente en asuntos públicos, convirtiéndose en actores dentro de sus comunas debido a la relación más directa con el municipio (González 2014, pp. 30). En este sentido, el COSOC puede replicar el rol irrelevante que tuvo su antecesor, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO)⁶, institución creada en la década del noventa posterior al fin de la dictadura. Los mecanismos de participación ciudadana post-dictatoriales como el CESCO no fueron suficientes para aportar en la reconstrucción de los lazos entre Sociedad Civil y Estado, ya que no se pudo reemplazar con nuevas formas participativas al movimiento social que permitió la vuelta a la democracia (Ibid, pp.30).

ANTECEDENTES.

La implementación de los COSOC viene determinada a partir de la promulgación de la LEY N° 20.500, publicada en el diario oficial el 16 de febrero del año 2011. El origen de este cuerpo legal se remonta a un mensaje del poder ejecutivo durante el gobierno de Ricardo Lagos el 8 de junio del año 2004, que recoge el trabajo del Consejo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Este consejo estaba compuesto 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 6000 dirigentes, dando origen a la ley que ingresó el año 2004 al parlamento” (Marín y Mlynarz 2012, pp. 12). Su tramitación se extendió durante todo el periodo de gobierno de Michelle Bachelet quien le otorgó las urgencias necesarias (Ibid, pp. 15).

El COSOC asume funciones que estaban asignadas anteriormente al CESCO, como informarse sobre presupuestos de inversión anual, Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO) y modificaciones al Plan Regulador Comunal, pronunciarse en el mes de marzo de cada año

⁶ Durante el año 2005, sólo el 19% de la población conoce la existencia de los CESCOS (Más Voces, 2005). En Delamaza 2010, pp. 26.

sobre la cuenta pública del alcalde, e interponer recursos de reclamación. A su vez, se le agregan nuevas funciones, como pronunciarse anualmente sobre materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal; y que los consejeros deben informar a sus respectivas organizaciones con debida anticipación acerca de la propuesta de presupuesto, del PLADECO, de las modificaciones al Plan Regulador Comunal, y cualquier materia relevante que les haya presentado el Alcalde o el Concejo Municipal (Ibid, pp.16).

Los consejeros de este órgano deben ser elegidos por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por organizaciones de interés público presentes en las comunas. Éstos deben ser mayores de 18 años (con excepción de organizaciones señaladas en la LEY N° 19.418, como por ejemplo organizaciones funcionales de carácter juvenil), tener un año de afiliación como mínimo a una organización al momento de la elección, ser chileno o extranjero avecindado en el país, y no haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva. Los consejeros durarán cuatro años ejerciendo sus funciones, luego de los cuales se convoca a un nuevo proceso eleccionario. El número de consejeros titulares no puede ser menor al doble ni superior al triple de concejales en ejercicio de la comuna. El COSOC deberá sesionar al menos cuatro veces al año, siendo presidido por el Alcalde, y en su ausencia por el vicepresidente, el cual será elegido por el propio consejo de entre sus miembros⁷.

COSOC Y REGIÓN DE LOS LAGOS.

En términos prácticos, para este estudio se considera COSOC conformado y funcionando a aquellos que se constituyeron o presentan actividad desde el año 2016. Este criterio se define por la vigencia que tienen los consejeros elegidos (cuatro años). Si consideramos que la implementación de la ley comenzó el año 2011, el período de los primeros COSOC conformados terminaría el año 2015, y los nuevos consejeros deberían empezar a asumir sus cargos el año 2016. Bajo estos términos, el estado de implementación

⁷ Todas estas disposiciones se encuentran en los artículos 94 y 95 de la LEY N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, a partir de las modificaciones introducidas por la LEY N° 20.500.

de los COSOC municipales en las comunas de la Región de Los Lagos muestra disímiles niveles de desarrollo en las cuatro provincias que la componen. Por ejemplo, y tal como se grafica en la tabla N° 1, en la Provincia de Chiloé no existe ninguna comuna que tenga un COSOC conformado y funcionando regularmente. De las diez comunas de la provincia, seis conformaron COSOC, pero no presentan funcionamiento en los últimos tres años (el período de funcionamiento de este Consejo es de cuatro años, luego de los cuales debe llamarse a elecciones nuevamente). La mayoría de estos COSOC “fallidos” fueron constituidos entre los años 2011 y 2012, los cuales según los portales de transparencia de las respectivas municipalidades no presentan actividad más allá del año 2015. Las otras cuatro comunas no han constituido sus COSOC, en donde Dalcahue y Quemchi señalan que a pesar de haber realizado los llamados correspondientes para formalizar el proceso no se llegó a realizarse las elecciones pertinentes.

Tabla N° 1. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Chiloé.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Ancud	Según Ord. N° 24 del 03/11/2017, el COSOC comunal se conformó el día 26/12/2011. A partir de esa fecha sesionó en 10 ocasiones hasta el 25/03/2014, fecha en la cual renuncian 4 consejeros, por lo que actualmente no se encuentra constituido.	Aprobado según Decreto N°165, 13/01/2016	8 Sesiones informadas. Última acta fechada el 28/05/2013
Castro	Según Decreto 537 del 17/10/2011 se designan los consejeros en conformidad al proceso electoral del 15/10/2011	Reglamento 018, 16/08/2011	10 Sesiones informadas. Última acta fechada el 24/09/2015
Chonchi	Según Decreto Exento 2338 del 02/12/2011 se designan los consejeros en conformidad al proceso electoral del 01/12/2011. El mandato del anterior consejo comunal de la sociedad civil expiró el 06/12/2015, y a la fecha no se ha constituido un nuevo consejo.	Aprobado según Decreto Exento N° 1570, 17/08/2011	6 Sesiones Ordinarias. Última acta fechada el 05/04/2013 6 Sesiones Extraordina

Tabla N° 1. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Chiloé.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
			rias. Última fechada el 17/11/2014
Curaco de Vélez	Según Decreto Exento N° 532 del 16/05/2012 se designan los consejeros en conformidad al proceso electorario del día 11/05/2012	Aprobado según Decreto Exento N° 906, 25/08/2011	6 Sesiones informadas. Última acta fechada el 17/12/2014
Dalcahue	No conformado. En las dos primeras convocatorias no se logró el quorum necesario (según Memorandum N°05 del 07/02/2012). El 2014 tampoco se puede conformar por falta de votantes. Por último, según Decreto Alcaldicio N°637 del 02/03/2017 se declara Desierto el proceso de conformación del COSOC al no haber candidaturas inscritas al 28/02/2017.	No existe	No hay Sesiones informadas
Puqueldón	Según Decreto Exento N° 2251 del 20/10/2011 se designan los consejeros en conformidad al proceso electorario del día 17/10/2011	No Informa.	No informa
Queilen	Se conforma COSOC según Asamblea Constitutiva del 14 de noviembre de 2011. Según certificación del Secretario Municipal fechada al 06/11/2017, el COSOC se encuentra sin vigencia, señalando que las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna se encuentran en proceso de calificación de elecciones internas ante el Tribunal Electoral Regional.	Aprobado según Decreto Exento 2394 (Sin fecha).	5 Sesiones Ordinarias Informadas . Última fechada al 30/06/2013 . 1 Sesión Extraordinaria fechada al 28/03/2013

Tabla N° 1. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Chiloé.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Quemchi	Según Oficio N° 322 del 11/04/2018 dirigido al Consejo para la Transparencia, el COSOC no se ha constituido a pesar de haber realizado los llamados requeridos por ley para su conformación.	No existe	No Existen
Quellón	No se encuentra Conformado el COSOC	Aprobado según Decreto Exento N° 3228 del 27/12/2017	No Existen
Quinchao	No se encuentra Conformado el COSOC	Aprobado según Decreto N°125 de 13/01/2012	No Existen

Fuente: Elaboración propia, confeccionada a partir de información recabada desde las páginas de Transparencia Activa de cada Municipio. Las comunas en verde caracterizan los COSOC conformado y funcionando, las destacadas en amarillo son las que desarrollaron un proceso “fallido”, y las señaladas en rojo son las comunas que no pudieron en ningún momento concretar la conformación del COSOC.

En la provincia de Llanquihue, de las nueve comunas que la componen, seis no han conformado sus COSOC. Además, las comunas de Fresia y Frutillar presentan COSOC “fallidos”. Sin embargo, existe una comuna de la provincia en donde el COSOC se encuentra funcionando por un periodo comprendido entre 2017 y 2021 (Los Muermos). Llama la atención que la capital regional, Puerto Montt, no haya podido constituir su COSOC, a pesar de haber concretado tres convocatorias que finalmente fueron declaradas “desiertas”.

Tabla N° 2. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Llanquihue.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Calbuco	No se encuentra Conformado el COSOC	Aprobado según Decreto exento N° 8348 del 12/08/2011	No Existe
Cochamó	No se encuentra Conformado el COSOC	No Existe	No Existe

Tabla N° 2. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Llanquihue.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Fresia	Constituido Según Decreto Exento N°3832 del 15/11/2013 (no carga archivo original enunciado en Portal de Transparencia Activa).	Existe (no carga Archivo original enunciado en Portal de Transparencia Activa).	5 sesiones ordinarias informadas. La última fechada el 30/07/2014.
Frutillar	Según información del portal de Transparencia Activa del Municipio, al año 2016 se individualizan los consejeros del COSOC, sin adjuntar algún documento oficial de por medio. Al año 2017 se señala textualmente que “El Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, no se encuentra vigente.”	No Informa	No Informa
Llanquihue	En proceso de conformación	No existe	No existe
Los Muermos	Según información del portal de Transparencia Activa del Municipio, al año 2017 se individualizan los consejeros del COSOC, señalando que el periodo de funcionamiento es desde 2017 al 2021.	Aprobado según Decreto Exento 2371 del 19/08/2016	No informa
Maullin	El Consejo de la Sociedad Civil se encuentra en proceso de creación.	Existe según documento fechado en Agosto de 2011	No existe
Puerto Montt	Las convocatorias realizadas desde la municipalidad se han declarado desiertas durante los años 2012, 2013 y 2014 (según los decretos exentos 2566, 4172 y 9503 respectivamente).	Reglamento N° 8 del 2014 (texto refundido), actualizado y aprobado por el Decreto Exento N°6563 del 26/04/2017.	No Existe
Puerto Varas	Recientemente se cerró el proceso de inscripción de candidatos a consejeros. La elección está	Reglamento aprobado según decreto exento N° 4000 del	No Existe

Tabla N° 2. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Llanquihue.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
	programada para el 21 de Julio del presente año. Se desconoce si existen candidaturas o si se declarará desierto el proceso.	12/04/2012 y modificado según decreto exento N°4169 del 24/08/2016.	
Fuente: Elaboración propia, confeccionada a partir de información recabada desde las páginas de Transparencia Activa de cada Municipio. Las comunas en verde caracterizan los COSOC conformado y funcionando, las destacadas en amarillo son las que desarrollaron un proceso “fallido”, y las señaladas en rojo son las comunas que no pudieron en ningún momento concretar la conformación del COSOC.			

Por su parte, la provincia de Osorno es la que cuenta con mayor cantidad de comunas con COSOC conformado y funcionando (Osorno, Puyehue, Purranque y San Pablo). Por el contrario, solo una comuna no ha podido conformar nunca su COSOC (Río Negro), principalmente porque las organizaciones territoriales y funcionales pertenecientes a este territorio no tienen sus elecciones calificadas por el Tribunal Electoral Regional, condición necesaria para poder optar a un cargo de Consejero. Las otras dos comunas de la provincia presentan la figura de COSOC “fallido”, al no presentar actividad en los años recientes, o como en el caso de San Juan de la Costa, expliciten que a la fecha no se encuentra funcionando su Consejo (a pesar de que en los años 2016 y 2017 funcionaba).

Tabla N°3. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Osorno.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Osorno	Aparece enunciado los miembros del COSOC en la página web de transparencia activa del municipio. No aparece ningún documento que señale la vigencia de dicho Consejo. Sin embargo, en la web municipal aparece una noticia de fecha 03/05/2018 en donde se informa que el Alcalde encabezó reunión del COSOC. (http://osornomuseos.cl/sitios/cp/webimmo2.0/noticia.php?id=32426)	Reglamento 167 del 12/08/2011	No se Informa

Tabla N°3. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Osorno.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Puerto Octay	El COSOC conformado con fecha 14/02/2012 se mantendría vigente al menos hasta el día 03/04/2013 según certificado N°23.	Aprobado por Decreto Alcaldicio n°2700 del 23/11/2011	No informa
Purranque	Según acta constitutiva del 20/04/2016, se nombran los Consejeros que ejercerán su rol hasta el año 2020. El anterior COSOC se constituyó el 28/10/2011.	Reglamento N°01 de fecha 16 de Agosto de 2011	6 Sesiones informadas. La última fechada el 29/05/2015
Puyehue	En sitio web de transparencia municipal se señalan a los consejeros que ejercieron entre el periodo 2011-2015, y quienes están desempeñando labores en el periodo 2015-2019. No se adjuntan documentos oficiales.	No Informa	No Informa
Rio Negro	Según certificado N°357 del 27/11/2017, el COSOC comunal no se ha conformado aún por no existir organizaciones funcionales y territoriales que hayan calificado sus elecciones por el Tribunal Electoral Regional.	No Existe	No Existe
San Juan de la Costa	En sitio web de transparencia municipal se señalan a los Consejeros que ejercieron sus labores durante los años 2016 y 2017. Sin embargo, para el año 2018 se menciona textualmente: “En este período no se ha definido el COSOC para el año 2018”	Aprobado según Decreto Exento N° 3389 del 16/09/2013	No Informa
San Pablo	En sitio web de transparencia municipal se señalan a los Consejeros con fecha de octubre de 2017. No se establece si aún continúan en ejercicio.	No Informa	No Informa

Fuente: Elaboración propia, confeccionada a partir de información recabada desde las páginas de Transparencia Activa de cada Municipio. Las comunas en verde caracterizan los COSOC conformado y funcionando, las destacadas en amarillo son las que desarrollaron un proceso “fallido”, y las señaladas en rojo son las comunas que no pudieron en ningún momento concretar la conformación del COSOC.

Por último, la provincia de Palena presenta dos comunas que no han conformado su COSOC (Chaitén y Palena), y una que pudo concretar su funcionamiento (Futaleufú). Llama la atención el caso de la comuna de Hualaihué, que formó su COSOC el 2015 pero al año siguiente tuvo que cesar sus funciones debido a que Contraloría observó el proceso por no tener calificadas por el Tribunal Electoral Regional las elecciones de directivas de sus organizaciones territoriales y funcionales.

Tabla N°4. Cuadro Resumen Estado de Conformación de COSOC comunales, Provincia de Palena.			
Comuna	Estado de Conformación del COSOC	Existencia de Reglamento	Sesiones Informadas
Hualaihué	Se señala a través del Certificado N°332 del 14/04/2016 que el COSOC conformado según indica el Acta Constitutiva del 15/07/2015 cesa sus funciones debido a que las Organizaciones funcionales y territoriales de la comuna no cuentan con la calificación de sus elecciones por el Tribunal Electoral Regional.	No Informado	No Informado
Chaitén	No se encuentra Conformado el COSOC	No Existe	No Existen
Palena	Según certificado N°796 del 12/08/2013, el COSOC no se ha conformado por falta de Quorum.	No Existe	No Existen
Futaleufú	“En la comuna de Futaleufú, se ha conformado el COSOC, en el mes de noviembre del año 2016 de acuerdo a las directrices emanadas por la Ley.” (Información textual extraída desde el portal de transparencia activa del municipio).	No Informada	No Informada

Fuente: Elaboración propia, confeccionada a partir de información recabada desde las páginas de Transparencia Activa de cada Municipio. Las comunas en verde caracterizan los COSOC conformado y funcionando, las destacadas en amarillo son las que desarrollaron un proceso “fallido”, y las señaladas en rojo son las comunas que no pudieron en ningún momento concretar la conformación del COSOC.

En síntesis, a nivel regional encontramos seis comunas con COSOC conformado y funcionando, once que desarrollaron un proceso fallido, y trece que aún no lo conforman. La baja proporción de comunas que han podido lograr conformar COSOC frente las que

elecciones indica la necesidad de analizar cuáles son los factores que están incidiendo para que este instrumento de participación ciudadana tenga tantas dificultades para poder ser conformado a nivel comunal.

<i>Tabla N°5. Cuadro resumen estado de COSOC Región de Los Lagos al año 2018, por provincia.</i>			
Estado COSOC	Funcionando	No Constituido	Fallido
Osorno	4	1	2
Llanquihue	1	6	2
Chiloé	0	4	6
Palena	1	2	1
TOTAL	6	13	11
Fuente: Elaboración Propia.			

RELEVANCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

Analizar los mecanismos de Participación ciudadana que entrega el Estado de Chile, y en particular la LEY 20.500, resulta relevante principalmente para comprobar si estas nuevas institucionalidades que se están creando en pos de un mayor empoderamiento de la ciudadanía en la gestión pública logran su objetivo, o por el contrario: solo garantiza estándares mínimos que en ningún caso dota de herramientas relevantes a los distintos actores que configuran la sociedad civil para ejercer una participación efectiva y más vinculante.

Además, cobra especial sentido observar cómo el Estado se moderniza en un contexto marcado por una Sociedad Civil que demanda un trato más directo y una mayor incidencia en la toma de decisiones, sobre todo en temáticas que afectan la vida cotidiana de las personas.

Otro aspecto interesante es analizar la dinámica que están tomando las Organizaciones Comunitarias respecto a estos cambios. Si bien estas Organizaciones tienen procedimientos regulados por las leyes 19.418 (llamada “Sobre Juntas de Vecinos y Demás Organizaciones Comunitarias”) y 20.500 ya mencionada, las particularidades que tiene cada comuna y región del territorio nacional hacen que cada Organización tenga su dinámica propia, sobre todo a la hora de plantear inquietudes y/o soluciones a algún órgano del Estado.

Finalmente, resulta prioritario estudiar fenómenos surgidos a partir de implementaciones de políticas y programas en los niveles locales, relevando la necesidad de descentralizar el conocimiento y de generar insumos para que la construcción de políticas públicas incluya dimensiones que atiendan las particularidades y complejidades de los territorios diversos que componen un país tan diverso como lo es Chile.

OBJETIVOS

Pregunta de Investigación

¿Cuáles son las características de los procesos de participación ciudadana que se configuran en un nivel comunal a partir de la implementación de la Ley N° 20.500?

Planteamiento de objetivos

Objetivo General.

- Describir las características en los procesos de participación ciudadana que se configuran en un nivel comunal a partir de la implementación de la Ley N° 20.500.

Objetivos Específicos

- 1.- Reconocer las características y tensiones latentes en la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil en sus niveles micro y macro.

2.- Evaluar la pertinencia de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales como nuevo órgano institucional participativo.

3.- Detectar posibles cambios en prácticas organizacionales de los dirigentes comunitarios (en su rol de actores) que pudo haber producido la implementación de la ley 20.500.

Hipótesis de Trabajo

Los mecanismos de participación ciudadana como los COSOCs tienden a ser intrascendentes debido a su vocación tácita como elemento legitimador de la acción estatal.

Esta hipótesis surge a partir de un estudio del año 2016 sobre la implementación de la LEY N° 20.500 en municipios de la Región Metropolitana titulado “Santiago, Providencia y Las Condes ¿Participación de Fachada?”, cuya autora es María Ignacia Orozco. En este ejercicio, la autora señala que, si bien los municipios estudiados cumplen con la normativa, la aplicación de ésta no genera una ampliación de la participación ciudadana, ya que los mecanismos (como el COSOC) son de carácter consultivo y de apaciguamiento (Orozco 2016, pp. 105), niveles presentes en la escalera de participación elaborada por Sherry Arnstein (1969) y las cuales se agrupan en la categoría de “participación de fachada” (Ibid, pp. 90-91).

MARCO METODOLÓGICO

ENFOQUE METODOLÓGICO

Esta investigación tendrá un enfoque cualitativo, esto principalmente por el carácter inductivo que tiene este tipo de enfoque metodológico, lo que encaja de mejor forma en esta investigación considerando los objetivos, la pregunta de investigación y la hipótesis propuesta. Las investigaciones cualitativas tienen la ventaja de generar una relación recurrente de ida y vuelta entre la teoría y los datos (Sautu, Boniolo, Dalle, Elbert 2005, pp. 155), lo que resulta crucial a la hora de estudiar instituciones y actores, y sus procesos de interacción. Para este trabajo en particular, se utilizará un modelo de estudio de casos múltiples disimilares, el cual se caracteriza por su naturaleza comparativa y que consiste en la compilación de información sobre casos que difieren entre sí. Su utilidad radica en

“conocer el abanico de condiciones diferentes en las que ocurre un fenómeno que se sospecha que está presente en todos los casos que se analizan, aunque adquiera formas diversas. Los casos tratan de mostrar en qué condiciones el fenómeno observado tiene lugar” (Coller, 2005, pp. 48).

De esta manera, los casos se seleccionan en función de la estrategia del investigador (en esta ocasión el criterio estribará en el funcionamiento, funcionamiento parcelado, o no funcionamiento del COSOC, como se detallará más adelante). Las ventajas de realizar un estudio de este tipo se remiten a que, si bien no facilita generalización, aporta conocimiento muy útil sobre la parcela de realidad social estudiada, además los eventuales resultados pueden ser tomados como punto de contraste para otras investigaciones relacionadas con este tema, ya sea para comprobar si las conclusiones y hallazgos hechos pueden servir también para otros casos, o no (Ibid, pp. 46). Esta modalidad de estudio permitirá cotejar y comparar las características de los procesos de participación ciudadana en un contexto comunal, en relación a la presencia total/parcial o no presencia del COSOC.

TÉCNICAS PARA LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

Muestra (Generación de Unidades de Información).

Para esta investigación, se tomará como referencia la Región de Los Lagos. La razón para elegir la Región de Los Lagos es por la heterogeneidad de condiciones que reúne ya que posee comunas con alto grado de urbanización y población (como Puerto Montt y Osorno), pasando a comunas más rurales, aisladas y demográficamente más dispersas (como el caso de las comunas de la provincia de Palena y Chiloé). Del total de comunas de la Región, se eligieron tres, cada una de las cuales serán elegidas a su vez por tres criterios distintos, que estarán intencionados por el estado en que se encuentra el Consejo de la Sociedad Civil local. Primero, se eligió una comuna que tenga un COSOC constituido y que funcione regularmente. Para la segunda comuna, el criterio de elección estriba en la elección de una comuna que esté aún en proceso de conformar un COSOC. El tercer criterio radica en la elección de una comuna donde alguna vez se conformara un COSOC, pero que en la actualidad no funciona regularmente (no se realizan las sesiones necesarias en el año, venció su periodo de vigencia y no se han realizado los procesos de renovación, renuncia de miembros, etc.). La razón de tener estos tres criterios es hacer un análisis comparativo de las tres situaciones, así como también de las características basales particulares de cada comuna, lo que puede dar una visión más acabada de los factores que podrían incidir en el éxito o fracaso en la implementación de este nuevo órgano de participación.

En cada una de las comunas se aplicaron dos entrevistas: una con algún funcionario municipal que trabaje directamente con el COSOC (Secretario Municipal, Director de Desarrollo Comunitario, Encargado Organizaciones Comunitarias), y otra entrevista con algún dirigente vecinal, el cual puede ser consejero del COSOC (en el caso de que en su comuna tengan constituido el COSOC). Para la comuna en la que el COSOC alguna vez se constituyó pero que no presenta funcionamiento a la fecha, el criterio para elegir al entrevistado radica en que tenga algún rol comunitario formal de relevancia en la comuna (Presidente JJVV, Unión Comunal u otro) o algún ex – consejero COSOC. En el caso de la comuna que aún no constituye su COSOC, se entrevistó a un dirigente vecinal que tenga

cierta relevancia comunal (Presidente de JJVV, Unión Comunal u otro). En la tabla N° 6 se sintetiza cómo se cruzan los criterios de elección de comunas con los criterios de elección de entrevistados para generar la selección de informantes.

<i>Tabla N° 6. Matriz de generación Unidades de Conocimiento.</i>			
	Criterio Comuna N°1: Comuna de Región de Los Lagos con COSOC Conformado y Funcionando Periódicamente	Criterio Comuna N°2: Comuna de Región de Los Lagos con COSOC aún en proceso de conformación	Criterio Comuna N°3: Comuna de Región de Los Lagos en la que alguna vez se conformó el COSOC , pero que en la actualidad no se encuentra en funcionamiento
Criterio Entrevistado N° 1: Representante Estatal	<i>Funcionario Municipal Involucrado directamente con el funcionamiento del COSOC (Secretario Municipal, DIDECO o Encargado de Organizaciones Comunitarias)</i>	<i>Funcionario Municipal Involucrado directamente con el funcionamiento del COSOC (Secretario Municipal, DIDECO o Encargado de Organizaciones Comunitarias)</i>	<i>Funcionario Municipal Involucrado directamente con la conformación del COSOC (Secretario Municipal, DIDECO o Encargado de Organizaciones Comunitarias)</i>
Criterio Entrevistado N° 2: Representante Sociedad Civil	<i>Consejero COSOC</i>	<i>Dirigente Vecinal de relevancia Comunal (Presidente JJVV, Unión Comunal u otro)</i>	<i>Ex Consejero COSOC o Dirigente Vecinal de relevancia Comunal (Presidente JJVV, Unión Comunal u otro)</i>
Fuente: Elaboración Propia.			

A partir de lo anterior, las comunas elegidas son Los Muermos (criterio comuna con COSOC en funcionamiento), Calbuco (criterio comuna en proceso de conformación del

COSOC), y Ancud (criterio comuna que conformó el COSOC alguna vez, pero en la actualidad no se encuentra en funcionamiento). Las primeras dos comunas pertenecen a la provincia de Llanquihue, mientras la última pertenece a la provincia de Chiloé, ubicada en el extremo norte de la isla grande. En la tabla N° 7 se puede apreciar en resumen algunas características demográficas, sociales y municipales de las comunas elegidas.

<i>Tabla N° 7. Datos demográficos, sociales y municipales de las comunas seleccionadas.</i>			
	LOS MUERMOS	CALBUCO	ANCUD
Provincia	Llanquihue	Llanquihue	Chiloé
Población (Censo 2017)	17.068	33.985	38.921
Superficie (Km²)	1245,8	590,8	1752
Población Rural (Censo 2017)	52,5%	52,9%	27,5%
Tasa De Pobreza Multidimensional (Según Casen 2015)	33,26%	39,79%	25,38%
N° Organizaciones Comunitarias (Al Año 2017).	522	371	389

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2017, y de los reportes estadísticos comunales de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://reportescomunales.bcn.cl/2017>

Las tres comunas comparten un alto porcentaje de población rural, especialmente en las comunas de Los Muermos y Calbuco, en donde las cifras sobrepasan el 50%. Situación similar es en cuanto a lo referente a la tasa de pobreza multidimensional, en donde si bien es cierto las tres comunas presentan cifras altas en este apartado, las comunas de Los Muermos y Calbuco presentan indicadores notoriamente elevados. Lo anterior marca una diferencia con otros estudios que analizaron la implementación de la LEY 20.500 en su dimensión comunal, como los realizados por Patricia González⁸ (comunas de Pedro Aguirre Cerda y El

⁸ GONZÁLEZ, P. (2014). LEY 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública ¿Impulso a la Participación o Ilusión 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 Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

Bosque, Región Metropolitana) y María Ignacia Orozco⁹ (comunas de Santiago, Providencia y Las Condes, también en la Región Metropolitana), ya que las tres comunas seleccionadas para este estudio son eminentemente rurales.

Luego de realizar la elección de las comunas, fue necesario contactar informantes según el modelo planteado en la tabla N°6. Las coordinaciones resultaron en la concreción de seis entrevistas con actores que cumplieran con los criterios anteriormente mencionados.

Instrumentos.

Se aplicaron entrevistas Semi-Directivas a los tipos de entrevistados en las tres comunas seleccionadas. “La entrevista abierta semi-directiva hace decir a un cuerpo que ocupa una posición típica en una conversación (macro), para que diga en una conversación (micro) de tal (su) posición” (Cottet 2006, pp. 22). La razón de elegir este instrumento estriba en indagar las percepciones de los dos tipos de entrevistados mencionados anteriormente (representante municipal y representante comunitario). El primer tipo está asociado con la institucionalidad y con la misión de instalar este nuevo instrumento de participación a nivel comunal. Este trabajo generalmente recae en los funcionarios municipales, que en general suelen ser el Secretario Municipal, el Director de Desarrollo Comunitario o el Encargado de Organizaciones Comunitarias. El segundo tipo de entrevistados están asociados a la Sociedad Civil y quienes son los llamados a ocupar esta nueva institucionalidad participativa: los dirigentes vecinales. El objetivo de establecer estos criterios para seleccionar entrevistados que tiene que ver con lo que Cottet denomina “Cuerpos en Posiciones de Significación”, ya que “conversar exige tomar posición, tales posiciones pueden (y deben) ser establecidas según criterios muestrales que califican las relaciones sociales propias a las condiciones que determinan una conversación: quiénes son los que dicen apropiadamente sobre qué” (Cottet 2006, pp. 21)

⁹ OROZCO, M. (2016). Santiago, Providencia, Las Condes ¿Participación de Fachada?. RIEM, N°14, año VII, 2016, ISSN 0719-1790, pp. 85-114.

La entrevista semi-directiva dará cierta libertad a la hora de generar posiciones de habla frente a los entrevistados, lo que ayudará a cotejar percepciones con la conceptualización desarrollada en el marco metodológico. La elección de muestra e instrumentos son pensados en concordancia a las posibilidades concretas que el investigador tiene para desarrollar la investigación y posterior análisis.

ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

Debido al tipo de datos que esta investigación pretende recabar, la estrategia para abordar los productos de las técnicas de recolección de información estará basada en el Análisis de Contenido. Se suele llamar análisis de contenido cualitativo al conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que tiene 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, pp. 2). Bajo este prisma de análisis, los datos expresos y latentes cobran sentido y pueden ser captados dentro de un marco de referencia (contexto) que contiene toda información que el lector puede conocer de antemano o inferir a partir del texto mismo para captar el contenido y el significado que contiene el texto (Andreu, 2002, pp.2). Consecuentemente, el análisis de contenido tiene como principal característica basarse en la lectura de modo científica (es decir, sistemática, objetiva, replicable y válida) como instrumento de recogida de información (Olabuénaga, 2012, pp. 2).

Si se considera la pregunta de investigación y los objetivos propuestos, resulta primordial hacer comparaciones en cuatro niveles: El primer nivel que tenderá a comparar lo referente a la conformación exitosa, deficiente o no existencia de los COSOC en las comunas analizadas. Un segundo nivel deberá comparar las percepciones entre los funcionarios municipales y los representantes de la sociedad civil. Un tercer nivel estará caracterizado por el compendio de las realidades locales analizadas comparadas con las categorías surgidas desde el análisis de los instrumentos aplicados, y cómo estas dimensiones interactúan con las desarrolladas en el marco teórico. Por último, el cuarto nivel busca determinar las diferencias

en los procesos de participación ciudadana en un nivel temporal: se busca indagar cuál es el principal cambio ocurrido a partir del año 2011 (año de promulgación de la ley 20.500 y punto de partida para el funcionamiento de los COSOCs), comparando la situación anterior (principalmente desde el año 2000 en adelante) y posterior a ese año.

Si bien este desafío se transforma en mayúsculo considerando la necesidad de generar conclusiones de temas macro mediante el análisis de posiciones de habla (nivel micro), no deja de ser interesante y desafiante poder hacer un estudio de este tipo desde una óptica regional, lo que puede ayudar a entender un fenómeno nacional que puede estar ocurriendo (o no) desde la creación de nuevas estructuras de participación ciudadana.

MARCO TEÓRICO

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RUPTURA ENTRE POLÍTICA Y SOCIEDAD.

Al considerar llevar a cabo un análisis sobre mecanismos de participación ciudadana, es imperativo entender cómo se inserta esta discusión en un contexto político chileno marcado por transformaciones derivadas del modelo económico neoliberal. En ese marco, se suele señalar que en Chile existe una creciente desconfianza ciudadana frente a instituciones fundamentales de la democracia representativa (Soto y Welp 2017, pp. 32). Sin embargo, Garretón prefiere hablar de “pérdida o crisis de legitimidad”, basada en una ruptura entre política y sociedad (Garretón 2016, pp 12). En este escenario, el rol del Estado se ve debilitado en la solución de problemas concretos de la gente, en gran medida por la segmentación de los grandes conglomerados sociales en grupos atomizados (Ibid, pp. 13). Todas estas condiciones configuran un panorama en donde el desarrollo e implementación de mecanismos de participación ciudadana pueden transformarse en una vía incipiente para proporcionar condiciones de legitimidad. Esto se condice con lo señalado por Juan Pablo Paredes, quien coincide en la importancia que ha adquirido el componente participativo en un contexto como el mencionado.

“El componente participativo es central hoy en día para abordar las complejas situaciones con las cuales los sistemas políticos se enfrentan en la actualidad. De tal forma que hoy no basta con un enfoque democrático centrado en una forma representacional-tradicional, actualmente en crisis. Por lo tanto, es necesario su complemento democrático social, que incluye el elemento ciudadano tanto en sus alcances de inclusión como de participación” (Paredes 2011, pp. 491).

Teniendo presente el contexto de ruptura entre sociedad y política, conviene desarrollar como se inserta el debate respecto al concepto de participación propiamente tal. La discusión no se remite solo a una dimensión teórica, sino que también tiene un correlato respecto a los mecanismos concretos en el cual se traducen en diversas conceptualizaciones

en la generación de, por ejemplo, políticas públicas. Sin embargo, lo único que parece claro son sus actores: por un lado el Estado, y por otro la sociedad civil, creando una especie de relación difusa en donde se intersectan diversos temas que la ciudadanía retoma modelando una nueva forma de abordar los problema (Guillen, et al. 2009, pp. 180). En esta línea, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en Lisboa el año 2009 y de la cual Chile es suscriptor, señala que participación ciudadana es

“Un 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 las de las comunidades, pueblos indígenas y afrodescendientes” (CLAD 2009, pp. 4).

A su vez, Dastres señala que la participación ciudadana contribuye a la consolidación democrática, controlando y limitando el poder del Estado, estimulando el compromiso de la ciudadanía en el procesamiento y solución de las demandas sociales, y creando nuevos *“canales de los tradicionalmente usados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información”* (Dastres 2003, pp. 6-7). La participación ciudadana se desenvuelve y emerge como un flujo de doble vía: por un lado aparece la demanda de la sociedad civil que invoca mayores niveles de incidencia en la generación de políticas públicas; y por el otro la necesidad del Estado de establecer nuevos mecanismos de legitimación a partir de la ruptura entre política y sociedad. Es así como la participación ciudadana se inserta dentro de una estrategia de democratización del Estado que en el caso chileno ha tomado mayor impulso dentro de las últimas dos décadas, posiblemente como una manera de contrarrestar la desafección política y otorgar mayores grados de legitimidad al actuar estatal. Justamente su rol intermediador o de interface entre el Estado, la Sociedad y la Economía hace que la participación ciudadana sea un tema emergente y relevante, ya que tiene la potencialidad de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución (Escobar 2004, pp. 101).

Un aspecto relevante sobre cómo se ha desarrollado este debate tiene que ver con la incorporación de nuevas herramientas y mecanismos que favorecen una relación más directa entre el Estado y la Sociedad Civil. En este sentido, resulta inevitable no asociar el proceso de participación ciudadana con el debate actual respecto al concepto de democracia directa y sus mecanismos. Según Altman, la democracia directa engloba *“un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal”* (Altman 2005, pp. 204). Otro concepto con el cual se asocia también a la participación ciudadana es el de “accountability” o “rendición de cuentas” (Peruzzotti 2010, pp. 7). El mismo autor distingue dos tipos de accountability: horizontal y vertical. El accountability horizontal tiene que ver con agencias estatales que tienen potestad para fiscalizar a otras instituciones del mismo Estado (Ibid, pp. 7), a diferencia del vertical que proviene de un actor externo (Sociedad Civil, Prensa, etc.). Justamente este último tipo de accountability suele relacionarse con la participación ciudadana, justamente por tratarse de un proceso de mediación entre Estado y Sociedad Civil. Como queda en evidencia, la noción de participación ciudadana está lejos de ser una vertiente unívoca, ya que aparece asociada a una diversidad de conceptos. Por ejemplo, algunos autores ligan la participación ciudadana a democracia y transparencia, mientras otros lo hacen con cogestión y descentralización del poder (División de Organizaciones Sociales 2016, pp. 15).

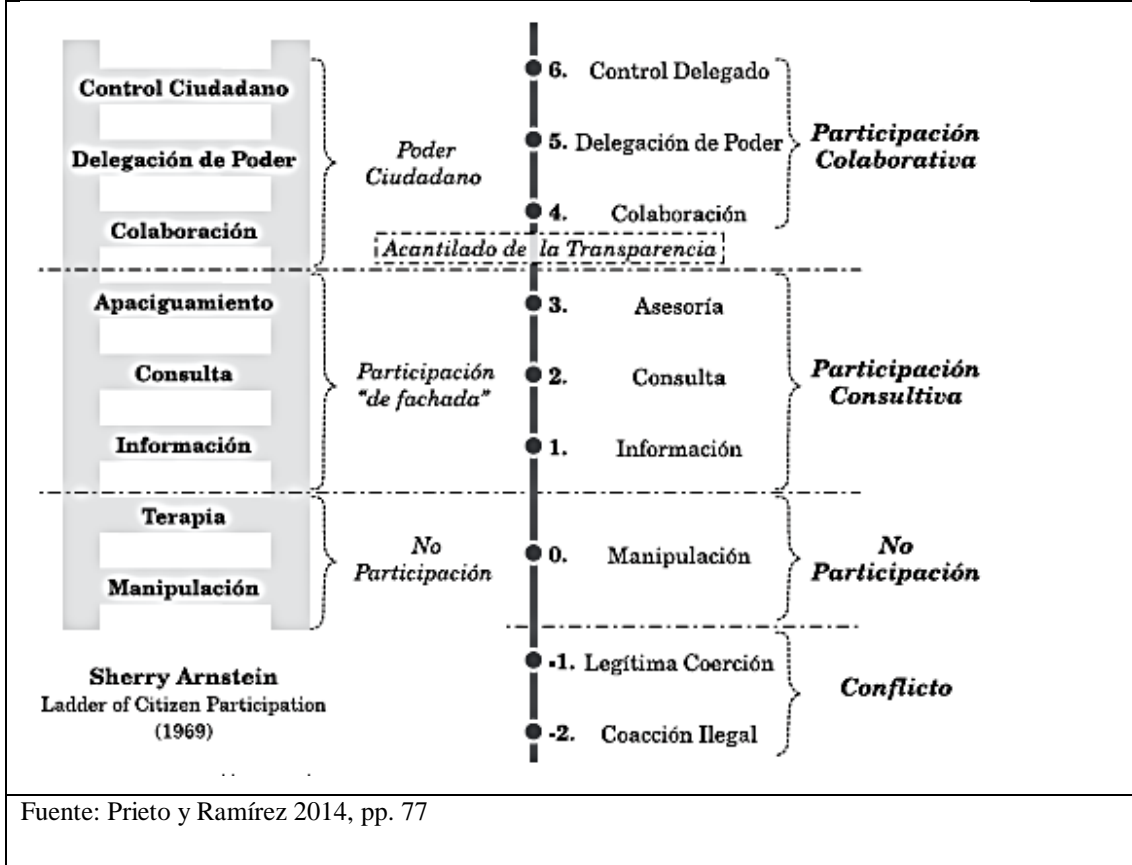
En virtud de lo anterior, los mecanismos de participación implementados por el Estado Chileno están vinculados desde su génesis como una respuesta a la ruptura entre política y sociedad; respuesta que por cierto está formulada en clave de refuerzo de condiciones democráticas y de legitimidad, más que a apuntar a un modelo de cogestión y descentralización. Esto queda evidenciado en el escaso impacto que suelen tener estos mecanismos en el empoderamiento ciudadano, tal como lo vislumbra Emmanuelle Barozet:

“Los pocos instrumentos participativos en funcionamiento no significan un real empoderamiento de los ciudadanos por múltiples razones, entre las cuales asoman el centralismo que opera en Chile y el hecho que los mecanismos de consulta

sean funcionales al despliegue de políticas públicas que apuntan a la resolución de problemas de escaso alcance político” (Barozet, 2016, pp.30).

Respecto a este fenómeno, es posible cotejarlo con un artículo publicado el año 2016 que analizaba y comparaba el proceso de implementación de la Ley N°20.500 en tres comunas de la Región Metropolitana (Santiago, Providencia y Las Condes), y que concluyó que *“la aplicación de la ley no ha sido un mecanismo de ampliación de la participación ciudadana. Si bien, los municipios cumplen con la normativa, los mecanismos mandados son de carácter consultivo y de apaciguamiento”* (Orozco 2016, pp. 105). Nuevamente aparece la sospecha de apaciguamiento, de mecanismo legitimador que no significa un real empoderamiento de estamentos pertenecientes a la Sociedad Civil. En este caso, la autora de este artículo utiliza la ya clásica Escala de participación ciudadana de Sherry Arnstein (1969). Esta escala contiene ocho niveles (manipulación, terapia, información, consulta, apaciguamiento, colaboración, delegación de poder, poder ciudadano), agrupados en tres categorías. La primera categoría es “No Participación”, que agrupa los niveles de Manipulación y Terapia, en los cuales la ciudadanía no interviene de manera concreta y eficaz. La segunda categoría es la Participación de Fachada, que agrupa los niveles de Información, Consulta y Apaciguamiento, en los cuales no existen garantías que la opinión del ciudadano sea tomada en cuenta por la autoridad. Por último, está la categoría de Poder Ciudadano, que agrupa los niveles de Delegación de Poder y Poder Ciudadano. En esta categoría, la sociedad civil contaría con mecanismos y recursos que le permitiría negociar con la autoridad (Orozco 2016, pp. 91), dándose una participación ciudadana efectiva. La conclusión del artículo de Orozco señala que los mecanismos incluidos en la ley 20.500 son de carácter consultivo y de apaciguamiento, niveles que se encuentran agrupados en la categoría “Participación de Fachada”, lo que significa que no se reúnen las condiciones para que exista una participación ciudadana real.

TABLA N° 8. Esquema Escalera de Participación de Sherry Arnstein (1969) vs versión de Prieto y Ramírez (2014).



Volviendo a la Escala de participación ciudadana de Arnstein, Prieto y Ramírez (2014) proponen una nueva versión de este constructo metodológico. Estos autores agregaron y modificaron ciertos niveles, además de reformular las categorías en que éstos se agrupan. En el artículo de Orozco, utilizando la Escala Arnstein original, ubica a los mecanismos de la ley 20.500 en los niveles de apaciguamiento y consulta, formando parte de la categoría “participación de fachada”. Desde la propuesta de la nueva escala que hacen Prieto y Ramírez, basada en la escala de Arnstein, el nivel de “apaciguamiento” pasaría a ser el nivel de “asesoría”, y la categoría “participación de fachada” pasa a llamarse “participación consultiva”. La razón de esta modificación, según Prieto y Ramírez, tiene que ver con la carga peyorativa que tienen algunos niveles y categorías de la escala Arnstein original, ya que las autoridades públicas no pueden despojarse de su papel como valedores del “interés

general” y los derechos e intereses de las minorías. Son, de hecho, las circunstancias concretas en que se desarrollan las experiencias participativas las que determinan qué Intensidad colaborativa resulta más adecuada en cada caso. (Prieto y Ramírez 2014, pp. 80).

Si bien este cambio introducido en la escala Arnstein busca relevar la importancia de la categoría anteriormente llamada “participación de fachada”, en el caso específico de la ley 20.500, y a la luz de los datos el artículo de Orozco, es posible señalar que al menos en el contexto de las tres comunas estudiadas, las condiciones se acercan más a la concepción original de la escala Arnstein. Este “apaciguamiento” o legitimación que se observa a raíz de este estudio está basado principalmente porque no se cumple el nivel que Prieto y Ramírez reformulan (“Asesoría”). Los COSOCs a priori no entregan mayor asesoría en asuntos que les pudiera competir, ya que la realidad es que este nuevo órgano aún no está constituido en todas las comunas del país, y muchas comunas en las que sí existe el COSOC no funcionan. En las comunas que sí funciona, queda en evidencia la limitada capacidad que este consejo tiene, por lo que está lejos de ser una entidad con cierta utilidad más que como instrumento de legitimación. Esta tesis tiene que ver principalmente por la irrelevancia que preliminarmente están teniendo los COSOCs, incluso a nivel consultivo. Según Orozco, hay modificaciones que son necesarias realizar para poder mejorar la experiencia participativa de los COSOCs, como otorgarle mayor autonomía otorgándole presupuesto propio y realizar elecciones para elegir presidente del consejo (sustituyendo al Alcalde de ese cargo), y agregar instancias de participación que no solo se circunscriban en el nivel informativo (en lo posible en los peldaños de colaboración, poder delegado y control ciudadano), además de rebajar las altas exigencias para que los ciudadanos puedan participar de esta instancia (Orozco 2016, pp. 105). Respecto a esto último, y muestra las dificultades que existen para que el COSOC pueda funcionar, cabe señalar que uno de los requisitos para que un dirigente vecinal pueda postularse como Consejero del COSOC es que la organización de la cual proviene tiene que someterse a un proceso de Calificación de Elecciones frente al Tribunal Electoral Regional (TER), proceso que tiene ciertas similitudes con la inscripción de los candidatos que postulan a cargos de escrutinio público. Si este proceso ya resulta engorroso en comunas urbanas, para comunas rurales o con alto grado de aislamiento implica un grado de dificultad mucho mayor.

El escenario que se configura a partir de la puesta en marcha de la ley 20.500 el año 2011, pareciera ser bastante difuso, sobre todo para las Organizaciones Comunitarias Funcionales y Territoriales y sus dirigentes, especialmente en lo referente a las nuevas exigencias que se les impone a estas Organizaciones para que sus dirigentes puedan ser parte del Consejo de la Sociedad Civil. Muy probablemente el cumplimiento de estas exigencias sea distinto entre las comunas del país, dependiendo de varios factores. Por lo tanto, también es posible aventurar que existe cierta desigualdad entre comunas de mayor y menores recursos, o entre comunas con mayores niveles de urbanización, versus comunas más rurales y aisladas. Gonzalo Delamaza señala que

“la débil institucionalización alcanzada y su desvinculación con el espacio público de deliberación tienen como efecto la reproducción de las desigualdades de acceso a las decisiones públicas y una cierta irrelevancia de los mecanismos implementados en la trayectoria de las políticas” (2011, pp. 45).

Por lo tanto, monitorear críticamente todo el proceso de implementación de la Ley 20.500 desde la perspectiva de los dirigentes de Organizaciones Comunitarias resulta vital para entender si esta nueva institucionalidad realmente entrega herramientas relevantes para mejorar la participación ciudadana en la gestión pública, o simplemente es un mecanismo que legitima una relación vertical entre el Estado y la Sociedad Civil.

DÍNAMICAS INSTITUCIÓN-ACTORES.

En el contexto de ruptura entre la política y la sociedad tratado en el apartado anterior, queda la inquietud planteada respecto al rol de instituciones y actores en relación a la implementación de mecanismos de participación ciudadana. En específico, surge la pregunta si la creación de instrumentos de participación ciudadana basta para generar una ciudadanía más empoderada y participante.

Una teoría que puede aportar a responder estas inquietudes es el neo-institucionalismo, ya que “considera a las instituciones como actores independientes y

autónomos, capaces de perseguir sus propios objetivos y al hacerlo afectar a la sociedad, ya que los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales” (Torres 2015, pp. 120). Siguiendo esta lógica, para Hodgson “*las instituciones son sistemas de reglas sociales establecidas o inmersas que estructuran las interacciones sociales*” (2011, pp. 44). Lo anterior denota la importancia que tienen las instituciones en la conformación de comportamientos individuales.

Por otro lado, Prelot (1992) señala que una de las grandes virtudes del neo institucionalismo estriba en “salvaguardar la dualidad fundamental entre las instituciones y las personas” (en Caviadas 2001, pp. 15). Contextualizando, el eventual aporte del neo institucionalismo en el estudio de mecanismos de participación ciudadana radica en la posibilidad de estudiar los efectos que una institución nueva como los Consejos de la Sociedad Civil tiene en los contextos locales estudiados, como también analizar recíprocamente cómo los individuos interactúan en este nuevo encuadre institucional. Montecinos señala que las características principales de las instituciones es que incorporan y excluyen: establecen qué actores en base a qué recursos son aceptados en un proceso de decisiones para alcanzar determinados resultados y objetivos. De esta manera, diseños institucionales sub-nacionales como las leyes de gobiernos regionales y de municipalidades fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitar u obstaculizar la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública (Montecinos 2005, pp. 8).

Lo señalado por Montecinos resulta homologable con la aplicación de la ley 20.500, considerando el nuevo marco normativo que significa su implementación y el nuevo escenario que se le presentan a dirigentes y organizaciones comunitarias en general. Es así como “*las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales*” (March y Olsen 1997, pp. 17). Este factor resulta primordial para analizar cómo impacta la implementación de los COSOCs en, por ejemplo, los comportamientos y motivaciones de los dirigentes sociales.

Sin embargo, la sola existencia de mecanismos participativos no garantiza el éxito en generar un mayor involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos. Tal es así que Delamaza señala que:

“el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas no dependen de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que fundamentalmente de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles” (Delamaza 2010, pp.14).

En base a lo anterior, y considerando el contexto de ruptura entre política y sociedad, es muy probable que los actores de la sociedad civil no cuenten con herramientas para exigir mayores grados de participación en la gestión pública local. El COSOC en específico puede transformarse en una institución que en ciertos contextos no pueda desplegar cabalmente sus funciones por las carencias potenciadas por el contexto despolitización que puedan tener las contrapartes de la sociedad civil.

IMPLEMENTACIÓN DEL COSOC.

Las circunstancias que rodean la aplicación de una nueva política pública, ley, programa u otra instancia similar constituyen una veta investigativa interesante a analizar. Para el caso de los procesos de implementación de los COSOC en las comunas de la Región de Los Lagos resulta atractivo estudiar estos factores para explicar el éxito o fracaso en cuanto a la instalación de este nuevo órgano, más allá de sus virtudes y/o deficiencias que provengan del diseño de la ley 20.500. Debido a la multiplicidad de actores e instituciones que intervienen en todo este proceso, se torna relevante explicar cómo en cada caso lograron dichos actores sobrellevar las vicisitudes asociadas a la permanente necesidad de coordinación entre todos los involucrados. Tal es así que

“cuando las políticas¹⁰ son implementadas, quienes están a cargo sufren tensiones, distorsiones y conflictos, que se extienden a quienes padecen su impacto. Las tensiones generan un flujo que produce patrones de interacción en las instituciones implementadoras y en otras más que se desenvuelven con proximidad” (Guerrero 1994, pp. 33)

La implementación del COSOC, como ya se ha mencionado, implicaba una serie de cambios procedimentales en las orgánicas de las organizaciones comunitarias de una comuna que van más allá de factores meramente burocráticos (como las elecciones de directiva), sino que conllevan cambios en lógicas de comportamiento arraigadas durante años. Es así como Berman señala que “la implementación se torna problemática cuando una organización enfrenta la obligación de dar cumplimiento a una decisión poco usual que implique transformaciones en el comportamiento rutinario” (Berman, en Aguilar 1993, pp. 289). La importancia de la implementación radica en que es un proceso que necesariamente tiene que articular lo técnico (prácticas y herramientas basadas en conocimiento experto ya probado en la práctica) y lo político (resolución de conflictos de intereses durante puesta en marcha de políticas públicas) (Repetto, en Cortázar 2007, pp.311). En este nivel, la implementación puede concebirse en dos modalidades dependiendo de sus entornos institucionales. Lo relacionado a contextos institucionales en que interactúan niveles estatales, federales, locales, entre otros, se denomina Macro-Implementación, mientras que la Micro-Implementación está asociada a la ejecución desde una organización local prestadora de servicios (Berman, en Aguilar 1993, pp. 292). Ambas modalidades de implementación representan factores claves a investigar en cuanto a la puesta en marcha de los COSOCs de la Región de Los Lagos. El estudio de tres casos disímiles aporta justamente en comparar, por ejemplo, qué factores de micro-implementación favorecieron el actual funcionamiento del COSOC de Los Muermos, versus las condiciones que llevaron al COSOC de Ancud a dejar de funcionar, o

¹⁰ Entendiendo el vocablo inglés *Policy* como “gestionar políticas públicas a través de programas específicos, en beneficio del conjunto de la población o de sectores sociales concretos”. Fuente: https://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881_850215.html

las dificultades a nivel local que confabulan para que la comuna de Calbuco aún no pueda formalizar este nuevo órgano.

Finalmente, el estudio de la macro-implementación puede dar luces de cómo quiere insertarse el Estado a través de la creación de mecanismos de participación en un contexto de modernización, entendiendo esto último como un proceso de racionalización caracterizado por una diferenciación creciente de los diversos campos de la vida social que conlleva a la disminución de la capacidad jerárquica estatal (Lechner 2003, pp. 1). Así también la micro-implementación puede aportar desde el posicionamiento de los actores frente a la nueva institucionalidad participativa en un escenario marcado por la ruptura entre política y sociedad.

RESULTADOS.

El presente capítulo se estructura en tres secciones claramente diferenciadas. En la primera parte se hace un análisis comparativo entre comunas, centrado en la implementación del COSOC y los procesos de institucionalización. En esta sección se abordarán los tres objetivos específicos propuestos. En la segunda parte, el análisis confrontará las visiones entre los dos tipos de entrevistados (municipal y comunitario), como una forma de replicar las miradas desde el aparato estatal y las percepciones de la sociedad civil respecto a los procesos de instalación del COSOC. En este apartado se centrará en el abordaje de los dos primeros objetivos específicos. Por último, se elabora una sección con consideraciones finales que profundiza los hallazgos desarrollados en los dos apartados anteriores.

Cabe señalar que para futuras referencias se utilizará una nomenclatura para distinguir entre comunas y tipos de entrevistados (representante comunitario y representante municipal)¹¹.

IMPLEMENTACIÓN DEL COSOC E INSTITUCIONALIZACIÓN.

En esta sección se articula con un apartado por cada comuna estudiada para finalizar con una matriz de comparación. Por tal razón, se desarrollan temáticas que responderán a los tres objetivos específicos planteados, lo cual permitirá conocer en profundidad los condicionantes que pueden haber influido positiva o negativamente en el proceso de instalación del COSOC. Por otra parte, los tópicos abordados ayudarán a dibujar un panorama en donde se asomarán las características de los procesos de participación ciudadana que se desarrollan en cada comuna.

¹¹ Cada comuna se identificará con un número (1 para Los Muermos, 2 para Calbuco, y 3 para Ancud). Cada tipo de actor se identificará con una letra ("F" para los funcionarios municipales, y "D" para los representantes comunitarios), la cual se usará de prefijo. Por ejemplo, al referirse al entrevistado "F1", significará que se remite al funcionario municipal de la comuna de Los Muermos, mientras que para remitirnos al informante comunitario de la misma comuna se utilizará la abreviación "D1".

1. Factores que dificultan la implementación del COSOC.

A continuación se analizan diversos factores que pudieron entorpecer la constitución del COSOC comunal. En la comuna de Los Muermos, el COSOC se conformó por primera vez el año 2013, poco después de la puesta en marcha de la ley 20.500. Esta primera constitución, sin embargo, tuvo contratiempos.

“El COSOC funciona desde... Mira, nosotros tuvimos la primera, cuando salió la ley 20.500 nosotros constituimos nuestro COSOC, que fue en el año 2013 por ahí, después de la ley hicimos nuestro COSOC el 2013, lo constituimos pero no lo constituimos de la manera que correspondía en realidad. Lo que teníamos... hicimos una reunión creo y después no funcionó” (Entrevistada F1).

En este sentido, para la concreción del COSOC en una segunda instancia hubo que regularizar los papeles y registros de organizaciones comunitarias en el tribunal electoral regional, lo que según la visión de la entrevistada fue un desafío importante.

“Sí, fue complicado en el tema de que las organizaciones venían trabajando de una manera que era ingresar su documentación acá y vigencia inmediatamente, o sea, antes no se enviaba la documentación al tribunal electoral, entonces fue todo un proceso de irles contando, de ir a sus reuniones, de irles informando en la forma en la que tenían que calificar sus organizaciones ante el tribunal electoral para que después podamos constituir este COSOC. Fue un proceso largo el año 2016, tuvimos todo el año tratando que todos los cambios de directiva, incluso los que ya habían cambiado los años anteriores se puedan calificar para que puedan ir aprendiendo también” (Entrevistada F1).

Este cambio de procedimientos también lo visualiza el actor comunitario entrevistado, quien tiene claro las transformaciones introducidas para la creación del COSOC en la comuna de Los Muermos.

“Primero nos explicó y nos dijo que iba a existir este famoso COSOC, donde uno dijo en primer lugar como ... como... institución tiene que estar inscrito con todos sus documentos al día para poder ser candidato al COSOC, porque antes generalmente uno entregaba sus papeles a la municipalidad no más, y también en el banco para que pueda tener una cuenta rut. Y ahora no poh, ahora uno tiene que llevar sus papeles a Puerto Montt, al tribunal electoral, porque el tribunal electoral vean los documentos si uno clasifica o no para ser candidato” (Entrevistado D1).

El proceso de educación e internalización de nuevas prácticas se convirtió en un desafío dificultoso y que aún prosigue. La inicial resistencia al cambio por parte de los dirigentes pudo superarse a través de este proceso de educación y acompañamiento por parte del municipio, principalmente desde el estamento que asumió el desafío (Oficina de Organizaciones Comunitarias).

“Entonces fue todo un proceso de enseñanza, aprendizaje para ellos; y también de negación, de enojo, fue difícil al principio poder hacerlos entender que tenían que calificarse. Lo logramos entre comillas, todavía nos queda. Pero pudimos constituir nuestro COSOC con esas organizaciones que estaban calificadas el año pasado”. (Entrevistada F1).

El acompañamiento realizado por el municipio de Los Muermos se condice con una estrategia de micro-implementación exitosa como proceso local de cambio, en donde los miembros de las organizaciones pueden adaptarse a las demandas de cambio (Berman, en Aguilar 1993, pp. 304). Sin embargo, otra de las dificultades que señala la funcionaria entrevistada F1 se relaciona con la poca asesoría que tienen los estamentos municipales respecto a la conformación del COSOC en particular, y a lo relativo a la ley 20.500 en general.

“Sabes que el mayor problema es el tema de la ley en sí, de los plazos... y eso. La poca información que hay al respecto, las pocas capacitaciones que nosotros tenemos como funcionarios. Yo creo que esa fue la mayor dificultad” (Entrevistada F1).

Este poco acompañamiento revela que si bien el municipio de Los Muermos generó elementos de micro-implementación positivos, existen serias deficiencias en lo relativo a la macro-implementación, es decir, cómo una política desarrollada desde el nivel central dialoga con las instituciones y actores a nivel local.

2. Factores que explican una correcta implementación.

La comuna de Los Muermos es una de las pocas que ha podido concretar un proceso exitoso de constitución de un COSOC en la Región de Los Lagos, por lo que resulta interesante indagar sobre los factores que ayudaron a la consolidación de este nuevo órgano. Los nuevos procedimientos (en especial la calificación de las elecciones de directiva de las organizaciones comunitarias por parte del tribunal electoral regional) sin duda significaron un enorme desafío para concretar las condiciones necesaria que servirían de base para constituir el actual COSOC, proceso que finalmente se concretó el año 2017. En este sentido, resultó vital el actuar del municipio, el cual desarrolló un proceso de información y acompañamiento con las organizaciones comunitarias. Tal es así que se diseñaron diversas estrategias para poder lograr la calificación de elecciones en las organizaciones comunitarias locales.

“Nosotros de acuerdo con eso diseñamos un instructivo con las pautas que debían seguir para poder sus hacer sus elecciones y sus procesos eleccionarios de acuerdo a lo que pide la ley y de acuerdo a lo que califica legalmente el Tribunal Electoral. Así es que en un principio, el municipio, yo misma, me encargaba de ayudarles, incluso iba a sus reuniones a ayudarles a hacerles los cambios de directiva para enseñarles cómo tenían que hacerlo y también nosotros los que enviábamos la documentación al tribunal electoral”. (Entrevistada F1).

Estos testimonios se condicen con lo señalado por el dirigente entrevistado de la comuna, quien deja entrever la estrategia del municipio para poder internalizar los nuevos conceptos y procedimientos que lleva asociado la implementación del COSOC.

“Bueno, la chica que dirige (...) ella nos explicó poh, o sea vino antes tipo como hace 6 años atrás. Primero nos explicó y nos dijo que iba a existir este famoso COSOC, donde uno dijo en primer lugar como... como... institución tiene que estar inscrito con todos sus documentos al día para poder ser candidato al COSOC, porque antes generalmente uno entregaba sus papeles a la municipalidad no más, y también en el banco para que pueda tener una cuenta rut. Y ahora no poh, ahora uno tiene que llevar sus papeles a Puerto Montt, al tribunal electoral, porque el tribunal electoral vean los documentos si uno clasifica o no para ser candidato.” (Entrevistado D1).

El entrevistado D1, al ser consultado sobre si estos nuevos procedimientos resultan dificultosos, señala que para él no significaron mayor problema, y que incluso asesora a otros dirigentes en esta materia.

“Sí, yo manejo todo el cuento, todo lo que es la... todo lo que es la directiva... Incluso yo a muchos dirigentes yo los asesoro porque muchas veces vienen a la municipalidad y no se van conformes, y me llaman a mí, y yo con dos o tres palabras que les digo quedan satisfecho”. (Entrevistado D1).

La internalización de prácticas y conductas antes descritas constituyen un escenario ideal a la hora de instalar un nuevo órgano como el COSOC. En primer lugar, porque significa que los actores involucrados pueden operar conscientemente esta nueva institución con el objeto de asegurar que sea funcional y favorable a sus intereses (Rivas 2003, pp. 43). Esta última condición puede ser indicio de la existencia de una distancia marcada entre institución y actor, que es una de las dos premisas polares¹² que identifica Rivas en los autores que desarrollan teóricamente en neo-institucionalismo (Ibid, pp. 43). En segundo lugar, y como ya se vislumbró anteriormente, las estrategias de micro implementación desarrolladas por el municipio han ayudado a instalar los nuevos procedimientos y prácticas en los dirigentes

¹² Las dos premisas polares son: 1. Las instituciones son exteriores al actor estableciéndose una marcada diferencia entre ellos, por lo que el actor puede operar las instituciones y cambiarlas. 2. Las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor a través de prácticas, procedimientos y rutinas, por lo que es muy difícil distanciarse y generar cambios conscientemente (Rivas 2003, pp.43).

comunitarios. Tal es así que según el testimonio del entrevistado, en su rol de consejero del COSOC asesora a otros dirigentes de otras organizaciones en temas burocráticos derivados de la nueva ley.

Sin embargo, tal como vimos anteriormente, la entrevistada F1 deja entrever que la tarea de internalizar estos cambios de procedimientos en los dirigentes comunitarios no estuvo exento de dificultades y aún es una tarea que sigue en proceso. A pesar de lo anterior, ambos testimonios revelan una colaboración recíproca entre municipio y organizaciones comunitarias, lo que lleva a inferir que esta relación actuó como catalizador a la hora de concretar las condiciones necesarias para conformar el COSOC de Los Muermos.

3. Valoración del COSOC como mecanismo de participación y sus proyecciones.

Tanto el actor comunitario como el representante del municipio señalan que una de las principales aportaciones que ha introducido la implementación del COSOC en su comuna radica en la incorporación de dirigentes de sectores rurales alejados, en una nueva instancia para que sus demandas y problemáticas sean tratadas.

“Si poh, porque hay sectores más aislados que nosotros mismos acá, que de ahí los vecinos traen la voz con más fuerza, o sea... hay vecinos que de repente... recogen, recogen las opiniones de los vecinos para traerlos al COSOC.”
(Entrevistado D1).

El COSOC de la comuna de Los Muermos emerge como una institución local que puede recoger el sentir de sectores más alejados. Esta institucionalización de la representación es destacada también por la funcionaria.

“Pero lo del COSOC, bueno hasta el momento hemos funcionado, creo que... no es un proceso... así que sea tan... notorio para la comunidad y que haya sido un boom, no. Pero para ellos en sí, sí, y para las comunidades que representan también. Se pueden gestionar las cosas... de repente nosotros no podemos saber todo, no

podemos estar en todos lados... no somos tantos tampoco, entonces así se pueden filtrar algunos temas importantes y que lleguen acá y poder resolverlos. Sus temas, sus problemas en realidad.” (Entrevistada F1).

Ambos relatos se remarca la importancia que tiene el COSOC a nivel subjetivo en los participantes de este órgano, principalmente por la visibilidad que este nuevo espacio les otorga para relevar alguna de las inquietudes que afectan a sus comunidades. Sin embargo, llama la atención que ninguno de los relatos se refiere directamente a posibles ventajas respecto a las atribuciones que entrega el COSOC; más bien resaltan una cualidad que debería estar en funcionamiento, la cual es que las demandas territoriales sean atendidas por el municipio. Esta valoración del COSOC que obvia sus reales atribuciones devela la precariedad histórica de los instrumentos de planificación y participación ciudadana a nivel de sub-comunal del Estado chileno (Consejo Nacional de la Participación 2017, pp. 33). El caso de la comuna de Los Muermos puede estar reflejando en una escala más micro cómo los procesos de participación ciudadana están interviniendo en la relación Estado-Sociedad Civil desde una lógica dirigida a la consecución de gobernabilidad con niveles de integración y estabilidad aceptables, más que orientar su acción a procesos de construcción de democracia (Escobar 2004, pp. 107). En el escenario nacional de ruptura entre política y sociedad, no basta con la instalación de mecanismos de participación: se necesitan acciones que vayan dirigidas a la construcción de un actor ciudadano. En este caso, el COSOC se transforma en una herramienta que suple una función que debería estar cubierta, (se pueden presentar demandas al municipio y directamente al alcalde mediante audiencia pública) más que generar nuevas dinámicas de participación en la gestión pública comunal.

4. Acompañamiento a los municipios para la implementación del COSOC.

Desde el testimonio de la funcionaria entrevistada, queda en evidencia el poco acompañamiento que tuvo el municipio de Los Muermos a la hora de constituir su COSOC por parte de organismos dependientes del gobierno central, como por ejemplo la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS).

“No. Yo llamaba, enviaba correos. Incluso el año pasado, el año antepasado, enviamos oficios solicitando capacitación y en realidad nunca vinieron. O sea, vinieron cuando la ley se publicó, el año 2012, 2011, por ahí. El 2012 vinieron (...) Después pedimos innumerables veces por correo... incluso yo misma llamé para hacer consultas porque este tema es... es un proceso largo y con hartas dificultades, entonces pedí y no pasó nada. No tuvimos ayuda”. (Entrevistada F1).

Esta situación evidencia graves falencias relativas a la macro-implementación de la ley 20.500, particularmente en lo referente a la creación de los COSOCs comunales. La falta de asesoramiento desde los niveles centrales de la administración pública, a los municipios, significó una gran dificultad al momento de implementar el COSOC de Los Muermos. La macro-implementación es el problema que surge de la interacción entre políticas de nivel nacional que influyen en organizaciones de nivel local prestadoras de servicios (Berman, en Aguilar 1994, pp. 291). Teniendo en cuenta lo anterior, se hizo evidente la falta de coordinación entre organizaciones de nivel central con los municipios respecto a la puesta en marcha de los COSOC, lo que queda reflejado en el nulo acompañamiento que recibió el municipio de Los Muermos en su proceso. A su vez, la diversidad de propósitos entre los actores involucrados en la implementación de una política genera situaciones de conflicto y negociación, dependiendo de la posición que tome cada agencia (Elmore, en Aguilar 1994, pp. 234). En este caso, vemos que la inacción del gobierno central determinó que el municipio buscara asesoría en otras fuentes, principalmente recurriendo a la recopilación de prácticas y documentación de comunas que pudieron concretar este proceso.

“Mira, nosotros fuimos... no fuimos, yo fui una vez a una capacitación en la intendencia y pedí información de lo que nos capacitaron esa vez, porque fuimos con nuestro COSOC y no me enviaron nunca la información después. Que lata... y no, googleando, buscando en las páginas de las municipalidades, en las de Puerto Montt... y tenemos otra, creo que es Purrunque, pero no me acuerdo en estos momentos, pero una que tiene como todo super ordenadito, y lo tenían publicado y todo, entonces ahí nos fue más fácil.” (Entrevistada F1).

Claramente, puede inferirse que una dificultad adicional para la constitución del COSOC de Los Muermos estriba en el poco acompañamiento de instituciones a nivel central. Sin embargo, llama la atención cómo el municipio de Los Muermos recurre a otras experiencias comunales para poder constituir su COSOC, lo que puede asociarse a una exitosa estrategia de micro-implementación, entiendo este concepto como un proceso en donde una política central es ejecutada por un organismo local con sus patrones particulares de rendimiento y gestión para una población determinada (Aguilar 1994, pp. 83). Estas particularidades desarrolladas por el municipio de Los Muermos pueden explicar cómo se pudo superar los problemas derivados de la deficiente macro-implementación para poner en funcionamiento el COSOC.

5. Prácticas dirigenciales y funcionarias.

Desde la mirada del actor comunitario, llama la atención que una de las novedades que ha traído aparejada la implementación del COSOC haya sido poder participar (desde su rol de Consejero COSOC) en el Consejo de Seguridad Ciudadana¹³, el cual está compuesto por diversas autoridades de nivel provincial. Esta cercanía con autoridades “de más alto cargo” supone una nueva ventaja para el entrevistado en su rol de dirigente comunitario.

“(...) yo veo ser representante del COSOC a mí lo que me ha ayudado más, no sé, yo no lo encuentro mal, que tu participas en el Consejo de Seguridad Ciudadana, porque llegan ahí más autoridades de más alto cargo. Entonces tú puedes relacionarte mejor. Además que yo siempre he sido cercano y conocido a todas las autoridades, si uno para ser dirigente, ser buen dirigente, en primer lugar tiene que conocer sus autoridades.” (Entrevistado D1).

Resulta interesante observar que uno de los principales beneficios que ve el entrevistado respecto a la implementación del COSOC sea justamente la posibilidad de

¹³ El Consejo comunal de seguridad pública es un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y será, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local. (LEY N° 18.965 Orgánica constitucional de municipalidades, art. 104^a)

participar en otra instancia, como lo es el Consejo de Comunal de Seguridad Pública. Desde la vereda funcionaria, la entrevistada municipal comenta que a partir del acompañamiento realizado desde el municipio se han ido internalizando procedimientos en los dirigentes de organizaciones comunitarias de Los Muermos, como por ejemplo enviar la documentación de las elecciones de cambio de directivas al Tribunal Electoral Regional.

“Así que al día de hoy ya ellos lo han tomado como hábito y saben que cuando cambian de directorio tienen que llevar su documentación al tribunal electoral. No se están calificando todas, igual hay algunas que no lo hacen.”
(Entrevistada F1).

Lo anterior se condice también con lo señalado por el dirigente entrevistado, quien señala que los procesos electorarios dentro de las organizaciones comunitarias se han vuelto más rigurosos y protocolares por la necesidad de calificar estas instancias en el Tribunal Electoral Regional.

“Si poh, si se ha cambiado las elecciones, ahora toda la gente tiene que hacer las elecciones todo como corresponde, como la ley en eso los ha asustado harto a los dirigentes, porque antes había gente que hacía su reunión, el libro sólo no más poh: sacaban la firma no más y todo el cuento. Y no poh, ahora tú tienes que hacer tu elección y la gente de verdad tiene que votar y firmar como corresponde, porque también la realidad, por ejemplo, la jefa te revisa el libro de registro de socios, votaron 20 socios, y también tienes que llevar tu libro de registro de socios, y compare que votó y si no es la misma firma, puede ser rechazada la elección poh.”
(Entrevistado D1)

Si bien es cierto que en ambos testimonios se vislumbra que aún existe cierta reticencia de parte de algunas organizaciones y sus dirigentes frente a estos nuevos procedimientos, al parecer gran parte del universo de organizaciones comunitarias presentes en la comuna han llevado a cabo modificaciones en sus procesos electorarios adecuándolos a lo señalado en la ley 20.500, lo que ha permitido tener en funcionamiento el COSOC de Los Muermos. Sin embargo, “los resultados de una política no son un simple cumplimiento

de reglas institucionalizadas, sino una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos” (Zurbringgen 2006, pp. 68). Bajo este parámetro, los resultados preconcebidos respecto a la implementación del COSOC se remiten a generar un mecanismo de participación eficaz en la gestión pública local, lo cual no se estaría cumpliendo ya que los testimonios recabados no destacan nuevas atribuciones y avances en temas de participación en la gestión pública local. Si bien valoran positivamente la creación del COSOC desde la lógica de la incorporación de consejeros provenientes de sectores rurales de la comuna, no destacan alguna particularidad que este nuevo instrumento podría entregar, a excepción de la posibilidad que entrega al vicepresidente de participar en otra instancia como lo es el Consejo de Seguridad Local. El COSOC de Los Muermos muta entonces en un ente en donde los dirigentes exponen al municipio problemáticas particulares de los sectores que representan, pero estas gestiones pueden realizarse directamente de diversas maneras (tratando directamente con los departamentos municipales correspondientes, mediante audiencias con el Alcalde, participando en los Concejos Municipales, etc.). Si bien puede resultar en un mecanismo eficaz para atender estas inquietudes, el COSOC no entrega elementos vinculantes que puedan asegurar que el municipio intervenga oportunamente en estos problemas.

Es así como el principal cambio que experimentan los actores involucrados, tanto institucionales como comunitarios, es el cambio de procedimientos eleccionarios en las organizaciones comunitarias. Por un lado, los actores institucionales han debido capacitarse y generar estrategias para poder instaurar estos procedimientos en los dirigentes comunitarios. Por su parte, los actores comunitarios han tenido que adaptarse a estas nuevas reglas con ciertas reticencias debido al aumento de procedimientos burocráticos que conlleva la calificación de elecciones en el Tribunal Electoral Regional.

Calbuco.

1. Factores que dificultan la implementación del COSOC.

A diferencia del caso de Los Muermos, los testimonios no demuestran una colaboración estrecha entre Municipio y dirigentes respecto a la conformación del COSOC. El testimonio del actor comunitario por ejemplo denota un conflicto latente entre la administración municipal y la organización a la cual pertenece.

“Bueno, en primer lugar, como le estaba contando tenemos un alcalde que está hace muchos años, de la cual él ha tratado siempre que las organizaciones no se constituyan completamente si no estamos bajo su alero. Y ahí creo que empieza el problema, porque nosotros como dirigentes sociales muchas veces le hacemos la pega al municipio (...) entonces igual es un tema que nosotros sentimos que no hay mucha interacción entre el municipio y la comunidad, entonces ahí también se presenta este tema de no mucha participación con el municipio. Y yo creo que por ahí va el tema de que no se ha podido lograr el COSOC.” (Entrevistada D2).

Por otro lado, el testimonio del representante municipal identifica otros factores que dificultan la conformación del COSOC. Uno de ellos se relaciona con las nuevas prácticas que implican para las organizaciones, principalmente con los trámites y papeles necesarios para calificar sus elecciones en el tribunal electoral regional. Además, el funcionario aduce al factor geográfico como un gran escollo, en tanto dificulta el libre desplazamiento de los habitantes.

“Sí, bueno, ya se han hecho reuniones con las organizaciones... lo que pasa es que... este es un tema bien, bien complicado porque hay que reunir una serie de documentación, entre ellas el certificado de antecedentes que en esta comuna que es básicamente el 70% de ruralidad y de islas, es como bien engorroso el tema porque tienen que acercarse cada uno de los dirigentes, que son 6 en este caso, son 3 titulares y 3 suplentes, en llegar al registro civil y sacar ese certificado de antecedentes.” (Entrevistado F2).

A diferencia de los testimonios recabados en la comuna de Los Muermos, en Calbuco al parecer aún se están pensando estrategias para poder superar estos escollos. Los mecanismos de micro-implementación que nacieron en Los Muermos para poder conformar su COSOC y superar las dificultades detectadas en esa comuna no se vislumbran en los esfuerzos por levantar este órgano en Calbuco. Esto puede explicarse en parte porque la micro-implementación no resulta eficaz a menos que las organizaciones locales se sometan a un proceso de adaptación que no puede ser previsto con completa exactitud ni controlado desde el exterior (Berman, en Aguilar 1994, pp. 315). Prueba de ello es la relación conflictiva entre municipio y organizaciones (caracterizada en el relato de la entrevistada D2), y las dificultades burocráticas y logísticas no superadas, las cuales aparecen en el relato del funcionario entrevistado (F2). Ambos relatos denotan que no ha existido un proceso de adaptación sólido al contexto que significa implementar el COSOC, situación que sí se da en Los Muermos, en donde el municipio tomó un rol preponderante a la hora de explicar y acompañar a los dirigentes comunitarios en los nuevos procesos asociados a la implementación de este órgano.

El factor geográfico también aparece como una dificultad para la conformación del COSOC en el testimonio de la dirigente. Esta comuna está compuesta por 16 islas, lo que obviamente dificulta el acceso y la conectividad a dirigentes y organizaciones de sectores rurales.

“Y aparte de esto, los dirigentes vivimos tan lejos algunos, porque como somos isla... Ud. sabe que en isla aparte que la gente va a la barcaza, si es que tiene barcaza si es que tiene el sector, aparte tiene que caminar.” (Entrevistada D2).

Al igual que en el caso de Los Muermos, los requisitos constituyen también una dificultad latente en el proceso de conformación del COSOC en esta comuna. En este aspecto concuerdan ambos entrevistados.

“(...) yo sé que hay que tener varias organizaciones, hay que tener papeles, hay que tener muchas cosas, entonces, las organizaciones que existen no muchas

veces están regularizadas así que ahí hay un tema que hay que... se ha empezado a trabajar". (Entrevistada D2)

Sin embargo, el representante municipal añade también un factor asociado a esta dificultad: la baja escolaridad de los dirigentes.

"Entonces para ellos, ya renovar su directorio con todos los requisitos que se les está solicitando, ya para ellos es difícil, por cómo te digo... por la baja escolaridad que tienen muchas veces los dirigentes de esta comuna, entonces para ellos es complicado." (Entrevistado F2).

Para el caso de Calbuco, existen dificultades que ambos actores visualizan coincidentemente, y que a su vez se relaciona con aspectos que también identifican los entrevistados de la comuna de Los Muermos, como por ejemplo las mayores exigencias a las organizaciones respecto al proceso de constitución y renovación de directorio, y las condiciones de difícil acceso que tienen gran parte de los sectores que componen ambas comunas (que en el caso de Calbuco se exagera por su insularidad). Sin embargo, no se visualizan estrategias para poder superar estas dificultades por parte del municipio, salvo algunas reuniones informativas. Quizás la principal diferencia con el caso de Los Muermos en cuanto a dificultades para la conformación del COSOC sea la relación conflictiva entre dirigentes y municipio. En el caso anterior, ambos testimonios remarcaban la relación de mutua colaboración entre dirigentes y municipio. En Calbuco en cambio se denota una tensión que puede conspirar a la hora de generar acuerdos y acompañamientos para poder implementar el COSOC.

2. Valoración del COSOC como mecanismo de participación y sus proyecciones.

Desde la visión del entrevistado municipal, el futuro del COSOC está estrechamente ligado a las cualidades que tengan los consejeros que sean elegidos, principalmente en lo referente a la cantidad de personas que muevan sus organizaciones de base y a las

capacidades individuales que tengan los dirigentes respecto a la entrega de información hacia sus bases.

“Ahora... lo que va a pasar más adelante, cuando este COSOC se conforme propiamente tal, se va a ver en relación a quiénes se... a la capacidad de los dirigentes que queden electos (...) estos consejeros sean... sean... dirigentes no solamente de su institución, sino que masifiquen la información. Porque no sacamos nada de poner un dirigente, o que salga un dirigente que sea, por ejemplo, representante de un club de adulto mayor donde son 15 socios... entonces prácticamente la información va a llegar solamente a 15 personas. La idea es que este COSOC esté conformada por dirigentes que reúnan una gran cantidad de organizaciones, una gran cantidad de socios, para que la información que salga de este consejo se difunda más... a mayor cantidad de personas”. (Entrevistado F2).

El testimonio deja entrever dos aspectos claves que merecen ser considerados. El primero radica en la voluntad del municipio de detentar un rol activo en la elección de los consejeros, lo que en principio puede levantar suspicacias respecto al carácter participativo que tendría el proceso de conformación y funcionamiento del COSOC. En segundo lugar, es la importancia que el funcionario municipal entrega al tema de “masificar la información”, lo que encaja en el nivel de “información” de la escala de participación desarrollada por Prieto y Ramírez a partir de la escala original formulada por Sherry Arnstein el año 1969. El nivel de información es el primer peldaño de la categoría denominada “participación consultiva o inocua”, y se refiere cuando el tomador de decisión proporciona alguna o mucha información de lo que se está haciendo o de lo que se planea hacer a los ciudadanos (Prieto y Ramírez 2014, pp. 80). El testimonio deja planteada la concepción del COSOC como un órgano de participación ciudadana de carácter consultivo, cuya función se radica en informar más que incidir o co-gestionar iniciativas en conjunto con los dirigentes comunitarios.

En cuanto a la proyección sobre cuándo podría concretarse la conformación del COSOC, ambos entrevistados difieren fuertemente en sus posturas. El funcionario señala que

proyectan hacer el primer llamado para conformar el COSOC aproximadamente el mes de noviembre de 2018.

“(...) vamos a ver si en noviembre estamos en condiciones de hacer un llamado a la elección de este COSOC. Noviembre de este año 2018.” (Entrevistado F2)

Una visión más pesimista tiene la representante comunitaria entrevistada. Anteriormente quedó en evidencia la relación de conflicto que esta dirigente visualiza entre el municipio y las organizaciones comunitarias de Calbuco, en virtud de lo cual pronostica la no constitución del COSOC mientras el actual alcalde permanezca en el poder.

“Bueno, yo... francamente te voy a decir lo que yo pienso. Mientras esté el alcalde aquí, nunca se va a lograr un COSOC.” (Entrevistada D2).

A pesar de esta proyección negativa, la dirigente entrevistada explicita la necesidad de espacios de participación por parte de los habitantes de la comuna. Tal es así que señala como un hito “histórico” una consulta ciudadana que se hizo a propósito de una remodelación de una plaza.

“Cuando se hizo un proyecto participativo, que tenemos... que me estaba acordando ayer unas niñas de Santiago que vinieron, cuando se reafirmó el tema de la plaza Chile. (...) Entonces ahí hubo una participación real. Yo siempre lo saqué a la luz, yo le decía que eso era histórico para nosotros, porque es la única forma que nosotros nos hemos sentado a la mesa y nos han pedido... pero como corresponde.” (Entrevistada D2).

Al parecer, la expectativa que producen instancias de participación puntuales como la señalada en el testimonio generan más predisposición a participar por parte de la ciudadanía, lo que supone nuevas oportunidades que vuelve obsoletas algunas de las antiguas formas de actuación, como la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos (Font, en Ziccardi 2004, pp.25). En este sentido, el representante municipal concuerda al señalar que los dirigentes de la comuna tienen motivación para participar, pero

muchas veces se enfrentan a las dificultades logísticas-geográficas que presenta Calbuco. Esta motivación se extrapola a lo que sucede con el proceso de constitución del COSOC.

“Hay motivación, la motivación está. Lo que te decía anteriormente era el tema de lo que más les complica a ellos es venir de una isla, que vengan 6 dirigentes, dejar de trabajar, dejar sus familias, venir al registro civil, sacar su certificado de antecedentes... te fijas, es muy complicado, eso les complica.” (Entrevistado F2).

Existe un consenso entre los actores entrevistados respecto a la motivación de la población por participar, y de que esta motivación choca con los problemas logísticos que se derivan de la geografía de Calbuco. Por otro lado, se evidencia una disonancia entre los relatos de la dirigente y del funcionario, en donde la primera es muy crítica de la gestión municipal respecto a la generación de espacios de participación en general, y al tema de la implementación del COSOC en particular.

3. Acompañamiento a los municipios para la implementación del COSOC.

En lo relacionado a un eventual acompañamiento realizado por organismos de gobierno central, desde el relato del representante municipal señala que no han existido instancias de acompañamiento, lo que coincide con lo señalado anteriormente en el testimonio de la funcionaria de Los Muermos.

“No, ningún... bueno, hemos participado como municipio a través de capacitaciones y de seminarios que se han hecho a través de la SUBDERE, pero... digamos... como un apoyo así específico en la comuna digamos, no.” (Entrevistado F2).

No es la única coincidencia entre los relatos de funcionarios municipales de ambas comunas. También señalan que las instancias de información sobre este proceso parten desde iniciativas surgidas desde el propio municipio, lo que también quedó en evidencia en el caso de la comuna de Los Muermos.

“Siempre se han hecho a través del municipio, en donde se le ha informado a través de la oficina los pasos a seguir que tienen que seguir los dirigentes y sus organizaciones para validarse, pero como gobierno central o SUBDERE, u otro organismo, no... no ha habido un gran apoyo digamos para poder concretar esta misión que es constituir el COSOC. Son puras gestiones que se han hecho a través del municipio”. (Entrevistado F2).

Nuevamente observamos problemas en la macro-implementación, en donde el principal síntoma es el poco acompañamiento que tienen los municipios por parte de organismos del nivel central, lo que los lleva a improvisar soluciones para lograr superar estas lagunas. Sin embargo, resulta curioso que tanto en el caso de Los Muermos como en el de Calbuco, los municipios recibieron asesorías desde el Tribunal Electoral Regional de Los Lagos.

“Hubo una capacitación, pero por parte el tribunal electoral. Tengo entendido que la abogada del tribunal electoral regional hizo una capacitación a los funcionarios... bueno, antes de que yo llegue a esta oficina”. (Entrevistado F2)

Como se señaló anteriormente, esta asesoría (al igual que en la comuna de Los Muermos) fueron gestionadas desde el mismo municipio, en donde los funcionarios encargados buscaban clarificar los nuevos procedimientos necesarios para regularizar las organizaciones comunitarias y poder así poder conformar el COSOC respectivo. Sin embargo, llama la atención que quien atienda esta demanda de asesoría sea un órgano del Poder Judicial. Los tribunales electorales regionales se transforman en un nuevo actor que debe interactuar con los municipios y las organizaciones comunitarias gracias a la ley 20.500, ya que deben calificar las elecciones de directivas de éstas últimas, requisito *sine qua non* para que los dirigentes de estas organizaciones queden habilitados para postular a ser elegidos como consejeros del COSOC. En virtud de esto, las capacitaciones y asesorías que el tribunal electoral regional puede entregar se circunscriben a temáticas procedimentales.

4. Prácticas dirigenciales y funcionarias.

Si bien en la comuna de Calbuco aún no tienen su COSOC conformado, resulta interesante constatar el sistema de prácticas que han generado desde la Unión Comunal de Juntas de Vecinos en vista de la relación conflictiva que señalan tener con el municipio.

“(...) tratamos de que... o sea, de todas las juntas de vecinos, todas las juntas de vecinos y los presidentes tratan de... o sea, insisto: le hacemos la pega al municipio, y muchas veces el municipio nos echa para atrás por lo mismo: Que no, que no hay plata, que no, que no hay ripio, que no, que no hay camión. Porque es una zona todavía... la mayoría es rural poh, falta de caminos, falta de todo, entonces igual es un tema que uno como dirigente siempre lo anda cargoseando.” (Entrevistada D2).

Según lo expuesto en el testimonio de la dirigente entrevistada, existe la necesidad de una mayor participación por parte de las organizaciones. La Unión Comunal toma un rol proactivo en este escenario de poca colaboración con el municipio, en donde desarrollan acciones en dos sentidos: el primero se encamina a la demanda de mayores espacios de participación de las organizaciones en proyectos e iniciativas que impactan a nivel local.

“De que si hay que poner la plaza de Calbuco, lo cambiaron, y pusieron una estructura de fierro, con un barco (...) Entonces ¿qué pasa? ellos no nos dijeron a nosotros, no nos preguntaron si queríamos nuestra plaza así ¿me entiende? Entonces ellos... tanto cargosear, tanto cargosear, una vez hicieron un estudio, entre comillas, para que nosotros votemos, que al final salieron haciendo lo que ellos querían, pero por lo menos tuvimos la intención.” (Entrevistada D2).

La segunda línea de acción se orienta a desarrollar procesos autónomos en pos de solucionar problemas que aquejan a la comuna. En el testimonio de la entrevistada aparecen dos ejemplos concretos. El primero de estos ejemplos tiene que ver con la concreción de un centro de diálisis en la comuna.

“Después, empezamos a ver que teníamos en la comuna de Calbuco que tenemos mucha gente que se dializa (...) Entonces, nosotros... dializarse significa ir a Puerto Montt. Como nosotros tenemos la oportunidad de andar en Puerto Montt, se nos ocurrió con dos personas más: Chicas ¿Por qué no peleamos por un centro de diálisis? ¿tan difícil puede ser? Juntémonos con otro sector que les cueste ir para allá. Nos juntamos con Maullín, a través del servicio de salud. Hicimos el proyecto y nos ganamos el proyecto de diálisis. O sea, ya el otro año estaría construyéndose. Pero eso fue por nosotros, dos pelagatos que hemos andado, que es la presidenta del Consejo de Salud y yo.” (Entrevistada D2).

En vista de las dificultades geográficas existentes en la comuna, dado el aislamiento, un proyecto de esta magnitud se hacía sumamente necesario. Llama la atención que estos dirigentes se unieron con una comuna vecina (Maullín) para poder concretar esta aspiración, lo que demuestra la creatividad y asociatividad que demostraron los dirigentes calbucanos a la hora de gestionar este nuevo servicio en el área de la salud. Los ejemplos anteriores sugieren que si bien en la comuna de Calbuco no existe aún el COSOC, si existe un interés por parte de los actores comunitarios en participar activamente en temáticas de gestión pública local, lo que suele chocar con la relación conflictiva entre Municipio y organizaciones que la dirigente entrevistada manifiesta. En el caso de Calbuco, se observa que los dirigentes desarrollan estrategias para intervenir en la gestión pública local que podrían entrar en la categoría de “Conflicto” en la escala de participación ciudadana desarrollada por Prieto y Ramírez a partir de la escala de Arnstein. La categoría “Conflicto” se caracteriza por niveles de colaboración negativos y la tendencia del tomador de decisión de ignorar las demandas de otros actores (Prieto y Ramirez 2014, pp. 78). Dentro de esta categoría, existe el nivel llamado “legítima coerción”, en donde la sociedad civil desarrolla estrategias que pasan por la presión y la persuasión (Ibid, pp.78). De cierta manera, los ejemplos que nos entrega el relato de la representante comunitaria demuestran que los dirigentes de Calbuco han desarrollado un nivel de participación “bottom up”, es decir, que el flujo de participación va desde la sociedad civil hacia la institucionalidad.

Desde la vereda funcionaria, quizás el mayor cambio que se vislumbra es la creación de una Oficina de Participación Ciudadana, la cual se encuentra liderando juntamente con la oficina de Organizaciones Comunitarias el proceso de conformación del COSOC en la comuna. A pesar del poco acompañamiento del gobierno central en la tarea de poder concretar el COSOC, el municipio genera su propia institucionalidad para poder cumplir con este objetivo.

Ancud.

1. Factores que dificultan la implementación del COSOC.

A diferencia de las dos comunas anteriores, el COSOC de Ancud se constituyó inicialmente el año 2011, pero en la actualidad no se encuentra conformado. Esta figura de COSOC “fallido”, en donde este órgano tuvo un periodo de funcionamiento pero que actualmente no se encuentra conformado presenta particularidades que merecen ser analizadas a partir de los testimonios de los entrevistados, tanto de la representante comunitaria, como desde la mirada municipal.

“Y luego los... miembros... fueron renunciando... una parte renunció, y la otra parte fue inhabilitada porque empezaron a realizar funciones que tenían que ver con actividades que eran contrapuestas al COSOC, no podían ya ser miembros... entonces nos quedamos con dos miembros finalmente, y llevamos ya un par de años sin consejo.” (Entrevistado F3).

Entre las dificultades que ha tenido el proceso de re-constitución del COSOC se menciona, al igual que en las comunas de Los Muermos y Calbuco, los nuevos requerimientos que conlleva calificar las elecciones de las organizaciones comunitarias en el Tribunal Electoral Regional.

“Pero nos hemos demorado, nos hemos demorado porque primero teníamos una dificultad con la calificación de las organizaciones” (Entrevistado F3).

Por otro lado, desde el testimonio de la dirigente comunitaria se deja entrever una crítica a la labor desarrollada por sus pares durante el periodo que funcionó el COSOC y que derivó en el cese de sus funciones.

“Porque los dirigentes no han sido responsables no más, si uno siempre es crítico en ese aspecto, y yo siempre lo he dicho de que los dirigentes cuando se colocan en una organización, tienen que saber que ser dirigente en diversas áreas tienen que ser responsables en ese aspecto, y lamentablemente si uno no está tienen que seguir funcionando, nada más que irresponsabilidad y que no se ha llevado a cabo” (Entrevistada D3).

Entre los tres entrevistados del mundo comunitario, solo la representante de Ancud señala a modo de autocrítica de su sector que los dirigentes de esta comuna no contribuyen mayormente al funcionamiento del COSOC, lo que derivó en su cese de funciones. En Los Muermos por ejemplo, el discurso de la representante comunitaria señala a la institucionalidad (municipio) como principal responsable de que aún no se conforme el COSOC

Un aspecto en el cual coinciden ambos entrevistados de la comuna de Ancud se relaciona con la baja resolutivez que el COSOC tiene como órgano. Por ejemplo, la dirigente comunitaria piensa que una de las razones por las cuales no se ha re-constituido el COSOC estriba en que las organizaciones perciben que este órgano no tiene relevancia.

“Es que siempre se ha dicho que el COSOC no es relevante. Porque no... las opiniones que podamos dar el alcalde si quiere las toma o no. Entonces como que las organizaciones dicen ¿para qué nos sirve?” (Entrevistada D3).

Ambos entrevistados coinciden en resaltar las escasas atribuciones del COSOC, y es en la única comuna en la cual se critican aspectos que tienen que ver directamente con el funcionamiento de este órgano. Por ejemplo, el funcionario entrevistado señala que el COSOC es una herramienta que no permite una participación más directa, resaltando el carácter consultivo de éste órgano.

“Yo siento que el consejo de la sociedad civil, el COSOC tampoco es una herramienta que permita mucho la participación ciudadana porque de partida es como... es como escuchar a los mismos actores en realidad de la comuna, están los mismos dirigentes sociales que siempre están combatiendo por sus temas... la circunstancia de que pasa a ser un consejo prácticamente consultivo, o asesor, no les otorga ninguna fuerza.” (Entrevistado F3).

A diferencia de las dos comunas anteriores, los testimonios dan particular énfasis a la percepción de poca utilidad que tiene este nuevo órgano como instancia de participación efectiva como uno de los principales obstáculos a la hora de poder re-activar el COSOC, lo que finalmente socava su legitimidad como instrumento de participación. Este es quizás uno de los desafíos más importantes para la institucionalización del COSOC, ya que los mecanismos de participación en la gestión pública deben ser legitimados como canales válidos por la sociedad civil, para así transmitir la opinión pública hacia las instituciones correspondientes (División de Organizaciones Sociales, 2016, pp. 45).

2. Valoración del COSOC como mecanismo de participación y sus proyecciones.

En el punto anterior, se ha presentado la visión de los entrevistados de la comuna de Ancud, quienes coinciden en remarcar que el carácter consultivo del COSOC tiende a ser un factor disuasivo a la hora de re-constituirlo. Sin embargo, a pesar de esta visión, la representante comunitaria señala que es importante poder volver a impulsar un COSOC en la comuna.

“Se le saca poco provecho porque no le ven la importancia realmente de lo que es el COSOC (...) yo le veo mucho potencial, pero mis pares... el club de leones, el rotary club, no les interesa, no les es relevante. Porque ellos, de repente aquí hay organizaciones, incluso el municipio, que son como islas.” (Entrevistada D3).

La representante comunitaria entrevistada deja entrever que a pesar de la mirada de sus pares, este instrumento puede ser de utilidad. En este caso, puede que el modelo que se

imagina la representante de Ancud tenga cierta similitud con lo que sucedió en el caso de Los Muermos y las adaptaciones que realizaron a su COSOC. Si bien institucionalmente el COSOC no tiene muchas atribuciones, puede transformarse en una instancia de reunión, discusión y planteamiento de temas y problemas atinentes a distintos sectores de la comuna.

Por su parte, el testimonio del funcionario municipal proyecta que la re-constitución del COSOC se va a concretar, pero sin embargo es pesimista en la continuidad de este órgano debido también a la falta de atribuciones más vinculantes.

“Yo personalmente creo que se va a constituir (...) pero pienso finalmente que este consejo va a terminar exactamente en lo mismo. Va a morirse porque yo creo que debiera tener otras atribuciones, no sé, se me ocurre que en alguna parte de la ley debería establecerse una vinculación mayor con el quehacer de la municipalidad y con algún poder de decisión, y que no lo tiene, porque ese poder de decisión lo tiene el concejo.” (Entrevistado F3).

Resulta interesante la contraposición entre el potencial no explotado que señala la dirigente comunitaria, versus la vida limitada que el funcionario municipal le augura al COSOC. Sin embargo, ambos relatos indican que existe un cierto pesimismo general en la comuna respecto a la real utilidad de este nuevo órgano, lo que obviamente conspira frente a un nuevo esfuerzo para reconstituir el COSOC.

3. Acompañamiento a los municipios para la implementación del COSOC.

En este tópico, a diferencia de lo ocurrido en las otras comunas, aparece mencionado en el testimonio de la dirigente comunitaria el apoyo de la División de Organizaciones Sociales (DOS) en la constitución del primer COSOC de la comuna.

“La DOS de Puerto Montt siempre tuvo un buen acercamiento. Ahí estaba don Nelson Perez... no me acuerdo el nombre de la otra persona, pero fueron ellos los que a nosotros nos apoyaron, pero gobierno regional o algo así propiamente tal,

no. Solamente la DOS de la región, el gobernador de aquel entonces, y el municipio.” (Entrevistada D3).

Por otro lado, desde el relato del funcionario municipal se menciona el apoyo de la Subsecretaría de desarrollo regional (SUBDERE) para el proceso de reconstitución, pero se explicita que mientras funcionó el primer COSOC no hubo acompañamiento de ningún tipo.

“Mientras funcionamos como... con el consejo, no. Posteriormente, el año pasado, 2017, tuvimos una asesoría de la SUBDERE, nos asesoró la SUBDERE para constituir el Consejo nuevamente. Esa asesoría la prestaron durante unos dos meses, nos capacitaron yo diría que en forma no muy efectiva, pero capacitación al fin con... junto con la gente de la DIDECO.” (Entrevistado F3).

Al respecto, se reitera que todos los actores municipales entrevistados en las tres comunas señalan que el acompañamiento estatal de nivel central ha sido deficiente o nulo, lo que evidencia falencias surgidas desde el proceso de macro-implementación. Esta visión crítica sin duda merece ser considerada como un factor preponderante en vista de los problemas que ha significado poder concretar los COSOC en la Región de Los Lagos.

4. Prácticas dirigenciales y funcionarias.

A pesar de los cambios introducidos al sistema de elección de directivas en las organizaciones de carácter comunitario a raíz de la puesta en marcha de la ley 20.500 y los requisitos para poder conformar los COSOC, en la comuna de Ancud al parecer ha asimilado de buena manera estas modificaciones, tal como lo expresa la dirigente entrevistada.

“Lo que pasa es que aquí se hace la elección, cierto, con tres meses de anticipación, se arma la comisión electoral, toda la historia... y cuando ya es el día de la elección, pasado todo el periodo en que la comisión electoral cumple su mandato, se hace la elección propiamente tal, se eligen los candidatos, salen electos... y después todo eso se entrega al municipio. El municipio se encarga de hacer todo el trámite jurídico. A no ser de que hubiera disconformidad de algún

dirigente, como ha pasado, y hemos tenido que elevar toda la información al departamento jurídico del TER {Tribunal Electoral Regional}, y el TER envía eso y dice: no, sigan adelante, está todo bien hecho, no hay problema, y toda la cuestión.” (Entrevistada D3).

El relato muestra como ya se están internalizando estos cambios procedimentales en los dirigentes, y también es claro en graficar el acompañamiento que hace el municipio respecto al trámite jurídico. Otro aspecto relevante es ver cómo se inserta el tribunal electoral regional en su nuevo rol de institución que interactúa en el quehacer de las organizaciones comunitarias, algo que en el testimonio de la representante comunitaria de Ancud queda en evidencia, así como también en los relatos de todos los actores entrevistados para este estudio. Es interesante el ajuste que ha significado tanto para las organizaciones comunitarias como para los municipios mismos la irrupción de esta institución en el proceso de calificación de elecciones.

Para finalizar este apartado, conviene revisar los resultados de esta sección de una manera gráfica, por lo que se incorpora un cuadro resumen en la tabla N° 10.

Tabla N° 9. Cuadro resumen “Implementación del COSOC e institucionalización”

	Los Muermos	Calbuco	Ancud
<p>1. Factores que dificultan la implementación del COSOC.</p> <p>Objetivos específicos asociados: N°1 y N°2</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Poca información respecto al COSOC, incluso a nivel funcionario. - Resistencia inicial al cambio de procedimientos a la hora de elección de directivas. -Factor Geográfico (ruralidad, aislamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> - Relación conflictiva entre municipio y dirigentes. - Factor Geográfico (ruralidad, aislamiento). - Nuevos procedimientos asociados a la calificación de elecciones de organizaciones comunitarias en el Tribunal Electoral Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos procedimientos asociados a la calificación de elecciones de organizaciones comunitarias en el Tribunal Electoral Regional. - Percepción del COSOC como un órgano poco útil (consultivo y de baja resolutiveidad). - Renuncia paulatina de consejeros (razón

<i>Tabla N° 9. Cuadro resumen “Implementación del COSOC e institucionalización”</i>			
	Los Muermos	Calbuco	Ancud
			por la cual dejó de funcionar COSOC de Ancud).
<p>2. Factores que explican una correcta implementación.</p> <p>Objetivos específicos asociados: N°1 y N°2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acompañamiento del municipio a organizaciones y dirigentes. - Elaboración de instructivos para dirigentes por parte del municipio. - Relación de Colaboración entre municipio y organizaciones. 	Aún no implementa COSOC	COSOC dejó de funcionar.
<p>3. Valoración del COSOC como mecanismo de participación y sus proyecciones.</p> <p>Objetivos específicos asociados: N°1, N°2 y N°3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración positiva como instancia de reunión entre dirigentes de sectores aislados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración positiva por parte de los entrevistados. - Proyecciones negativas por parte de la representante comunitaria (no vislumbra su implementación prontamente). 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistada comunitaria ve mucho potencial en el COSOC, pero señala que sus pares no opinan lo mismo. - Entrevistado municipal considera que es un órgano redundante, y que para que el COSOC tenga más relevancia debe tener atribuciones asociados con mayores cuotas decisionales.
<p>4. Acompañamiento a los municipios para la implementación del COSOC.</p> <p>Objetivos específicos asociados: N°1</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Precario y casi nulo. Recopilación de experiencias de implementaciones exitosas de otros municipios para replicar constitución del COSOC. 	<ul style="list-style-type: none"> -Precario y casi nulo. Instancias de información generadas a través de gestiones del propio municipio. Valoración del rol que juega el 	<ul style="list-style-type: none"> - Representante municipal señala una asesoría de SUBDERE, la cual califica de “no muy efectiva”. El testimonio de la representante

Tabla N° 9. Cuadro resumen “Implementación del COSOC e institucionalización”

	Los Muermos	Calbuco	Ancud
		Tribunal Electoral Regional en la asesoría en temas procedimentales relacionados a la calificación de elecciones.	comunitaria de vela un acercamiento de la DOS (división de organizaciones sociales).
5. Prácticas dirigenciales y funcionarias. Objetivos específicos asociados: N°1 y N°3	- Tanto a nivel funcionario como dirigenal, el principal cambio de prácticas se remite al nuevo procedimiento para elecciones de directivas de las organizaciones comunitarias (calificación de elecciones en el tribunal electoral regional (TER))	Desarrollo de procesos autónomos de participación, que pueden calificarse en la categoría “conflicto” de la escalera de participación de Prieto y Ramírez, específicamente en el nivel “legítima coerción”. - Desde la vereda funcionaria, la mayor innovación radica en incorporar un encargado de Participación Ciudadana.	- El principal cambio de prácticas se remite al nuevo procedimiento para elecciones de directivas de las organizaciones comunitarias (calificación de elecciones en el tribunal electoral regional (TER))
Fuente: Elaboración Propia.			

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MECANISMOS COMUNALES. PERCEPCIONES DESDE DE LAS MIRADAS COMUNITARIAS Y MUNICIPALES.

En este apartado del informe, se profundizará en las percepciones que tienen los entrevistados respecto a la concepción de participación ciudadana. Se pretende generar un cruce entre las percepciones de los actores institucionales frente a las concepciones que

desarrollen lo/as entrevistados comunitarios. Otro punto importante a desarrollar en esta parte del estudio es indagar si existen otros mecanismos de participación en las comunas estudiadas.

Relación Municipio-Organizaciones.

Respecto a la relación que se da entre los distintos municipios analizados y sus respectivas organizaciones comunitarias, existen diferencias notorias en cuanto al escenario que presentan cada una de las comunas. Por un lado, ambos testimonios provenientes de la comuna de Los Muermos concuerdan en señalar que la relación entre el municipio y las organizaciones es positiva.

“Sí, ha sido súper buena. Y hace poquito nos celebraron el día del dirigente, donde traen artistas de afuera a los dirigentes, premian a algunos y... buenísimo, lo hacen todos los años” (Entrevistado D1).

El matiz a esta percepción lo entrega el testimonio de la funcionaria. Si bien destaca la buena relación existente entre el municipio y dirigentes, también no duda en señalar que existe una gran dependencia de éstos últimos, lo que se vio reflejado en el proceso de implementación y funcionamiento del COSOC.

“Dependen hartito del municipio. O sea, obviamente se ajustan a lo que les indicamos, a lo que dice la ley, pero ellos dependen mucho de nosotros, o sea no hay organizaciones... porque nosotros tenemos un instructivo como te comentaba para las elecciones, entonces cada proceso electoral vienen para acá, retiran su instructivo, su formato de acta, porque hemos hecho un formato de acta donde dice... rayita, Los Muermos... Entonces copian en sus libros eso, y obviamente le colocan los datos que corresponden de su organización, pero si ellos son dependientes del municipio”. (Entrevistada F1).

Situación muy distinta es la que se vive en la comuna de Calbuco, en donde los testimonios revelan aspectos de una relación tirante entre el municipio y las organizaciones. Por ejemplo, el testimonio de la representante comunitaria es tajante al señalar aspectos conflictivos que existen entre municipio y organizaciones de la comuna.

“Bueno, en primer lugar, como le estaba contando tenemos un alcalde que está hace muchos años, de la cual él ha tratado siempre que las organizaciones no se constituyan completamente si no estamos bajo su alero. Y ahí creo que empieza el problema, porque nosotros como dirigentes sociales muchas veces le hacemos la pega al municipio, le hacemos la pega a la asistente social, le hacemos la pega a la gente que trabaja en el municipio.” (Entrevistado D2).

Por otro lado, desde el testimonio del representante del municipio no deja entrever atisbos de una relación conflictiva. Al momento de preguntarle explícitamente sobre la relación con los dirigentes, se señala que tiene un carácter colaborativo.

“(…) la relación que hay del municipio con la comunidad organizada es a través de la oficina de organizaciones comunitarias, y de hecho, desde la relación de desarrollo comunitario es muy... es muy cercana, se hacen muchas actividades donde se toma en cuenta el parecer de la comunidad.” (Entrevistado F2).

Sin embargo, llama la atención que a pesar de esta visión positiva frente a la relación entre municipio y organizaciones, el funcionario desliza, a propósito del periodo de implementación del COSOC, de “dirigir” el proceso de elección de consejeros.

“(…) la idea de que tenemos como conformación de esta plataforma de participación ciudadana es que sea... esté conformada... estos consejeros sean... sean... dirigentes no solamente de su institución, sino que masifiquen la información. Porque no sacamos nada de poner un dirigente, o que salga un dirigente que sea, por ejemplo, representante de un club de adulto mayor donde son 15 socios... entonces prácticamente la información va a llegar solamente a 15 personas. La idea es que este COSOC esté conformada por dirigentes que reúnan una gran cantidad de

organizaciones, una gran cantidad de socios, para que la información que salga de este consejo se difunda más... a mayor cantidad de personas". (Entrevistado F2)

Si bien la idea que propugna el entrevistado municipal va dirigida a que exista una mayor difusión de la información de los tópicos tratados en las sesiones del COSOC, no deja de ser llamativo el "deseo" que integren este consejo dirigentes con ciertas características.

En la comuna de Ancud no se vislumbran mayores conflictos a partir de los testimonios de los entrevistados. Por ejemplo, la representante comunitaria señala que como Unión Comunal siempre han tendido a desarrollar una relación de colaboración con el municipio y con los diversos alcaldes que han detentado el máximo cargo comunal.

"(...) igual hay una relación que siempre hemos tratado de tener buena relación con todos los alcaldes, y alcaldesa... porque ellos en aquel momento que están de alcalde o alcaldesa, tienen que trabajar con las juntas de vecinos. Entonces nosotros tampoco podemos estar enemistados, a no ser que haya un problema, y hemos tratado de arreglarlo. Por ejemplo, tuvimos una lejanía con el alcalde actual, y empezamos a buscar la manera de reencontrarnos porque pasado el tema político hay que seguir trabajando." (Entrevistada D3).

Al igual que en el caso de Los Muermos, existe un ambiente de colaboración entre dirigentes y municipio, a pesar de que se explicita que a veces se generan conflictos puntuales, los cuales se buscan superar para contribuir al trabajo en conjunto.

A partir de la información entregada por los entrevistados, es posible agruparlas en categorías que tienen dos ejes. El primer eje se relaciona con la dependencia entre organizaciones y municipio, y el segundo estriba en el carácter de la relación entre estos dos estamentos.

Tabla N° 10. Cuadro Resumen Relación Municipio – Organizaciones Comunitarias.		
<p>Los Muermos</p> <div style="border: 1px solid black; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px; margin: 5px; text-align: center;">Positiva</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px; margin: 5px; text-align: center;">Dependiente</div>	<p>Calbuco</p> <div style="border: 1px solid black; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px; margin: 5px; text-align: center;">Conflictiva</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px; margin: 5px; text-align: center;">Independiente</div>	<p>Ancud</p> <div style="border: 1px solid black; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px; margin: 5px; text-align: center;">Colaborativa</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: #4CAF50; color: white; padding: 5px; margin: 5px; text-align: center;">Inter-dependiente</div>
Fuente: Elaboración Propia		

Esta categorización queda representada gráficamente en la figura N°11, en donde es posible observar que en la comuna de Los Muermos la relación entre Municipio y organizaciones comunitarias es positiva y no se vislumbran mayores conflictos. Sin embargo, queda en evidencia la dependencia que los dirigentes tienen frente al municipio. Situación muy distinta a lo que sucede en la comuna de Calbuco, en donde la relación entre organizaciones y municipio se encuentra en conflicto, razón por la cual los dirigentes actúan de manera más independiente a la hora de gestionar soluciones para sus problemáticas particulares. La situación en Ancud es distinta a las dos anteriores, ya que los testimonios señalan que existe un ánimo colaborativo entre municipio y organizaciones a pesar que puedan existir diferencias puntuales, generando una relación de inter-dependencia entre estos dos estamentos.

Características de las concepciones de participación ciudadana desarrolladas por los entrevistados.

Actores Institucionales.

Las concepciones de participación ciudadana de los actores institucionales difieren entre sí. Tal es así que es posible observar diferencias sustanciales entre lo que entienden los funcionarios entrevistados por Participación Ciudadana. Por ejemplo, el entrevistado F1 (Los Muermos) señala:

“A modo general yo creo que es la forma que tiene el municipio en poder gestionar las solicitudes que hacen las organizaciones o la comunidad en general.”
(Entrevistada F1).

Si bien es cierto que no existe una mayor profundización sobre cómo se deberían gestionar las solicitudes que la entrevistada F1 señala, queda en evidencia que se desarrolla la articulación entre la institucionalidad estatal reflejada en el municipio, frente a demandas y/o problemáticas que pueden surgir desde la sociedad civil.

Por otro lado, el entrevistado F2 (Calbuco) tiene una versión más pesimista sobre el estado actual de la participación ciudadana.

“Es que el concepto de participación ciudadana es todo, es todo. Todo en cuanto el ser humano se sociabiliza con los demás. Ahora, si lo llevamos al plano netamente de participar en los gobiernos comunales o regionales o como se quiera llamar... ya ahí yo creo que... la participación ciudadana no se ve muy a menudo y muy seguido.” (Entrevistado F2).

Además, el entrevistado de Calbuco hace hincapié en la necesidad de la sociedad civil de estar informados y ser considerados a la hora de ejecutar proyectos e iniciativas de carácter público. Este énfasis en la necesidad de información es un punto común con otros testimonios.

“Te lo digo yo, que aparte de funcionario yo soy dirigente social, he sido dirigente social toda mi vida, y nosotros siempre a través de nosotros como dirigentes sociales le manifestamos a las autoridades que deberíamos ser tomados en cuenta en todos los proyectos, porque nosotros somos los que vivimos las 24 hrs. y estamos en los poblados, entonces nos traen proyectos que se les ocurren en 4 paredes, cuando a nosotros no nos hacen consultas, y no saben si es que realmente necesitamos ese proyecto, entonces desde ahí a correr el tema de la participación ciudadana, considerando al poblador, considerando al dirigente... eso es participación ciudadana: tener... estar al tanto de todo lo que significa los proyectos, las inversiones que se hacen en la comuna y nuestros barrios.”

Esta visión crítica también se vislumbra en las declaraciones del entrevistado F3 (Ancud). Sin embargo, este funcionario profundiza respecto a lo que debería ser la participación ciudadana, sugiriendo posibles acciones que derivarían en una participación más resolutive por parte de la ciudadanía, al menos en lo respectivo a los gobiernos locales.

“Yo creo que la participación ciudadana para que verdaderamente tenga sentido tiene que ser con gente primero informada, y con poder de decisión. En la... conformación de alguna... o en la elaboración de algunas... o en la elaboración de proyectos, en la ejecución... o en la elaboración de un presupuesto, en la creación de los planes de la municipalidad, que es el organismo que está más cerca de ellos, que tienen definitivamente que tener algún poder de decisión, y no solo información, porque la información a mi juicio no es participación, es un medio que le permite una buena participación, pero tiene que haber algún poder de decisión.”
(Entrevistado F3)

Por otra parte, es posible constatar como éste testimonio distingue entre diversos niveles de participación, señalando que el estadio de “información” no puede calificarse como participación efectiva, ya que necesariamente debe existir un factor decisional para que ésta tenga algún efecto. Bajo esta lógica, la visión del entrevistado F3 pone en relieve que los procesos de participación ciudadana efectivos deberían tender a desarrollar características

colaborativas con la institucionalidad local. Esta proyección es posible circunscribirla dentro de la categoría de “Participación Colaborativa” que desarrollan Prieto y Ramírez a partir de la escala de participación original elaborada por Sherry Arnstein, en específico en el nivel de “Control Delegado”, el cual se caracteriza por entregar a una institución u organismo participativo el control de algún ámbito decisorio (Prieto y Ramírez 2014, pp. 67). Además, la figura ideal de participación que desarrolla el funcionario de Ancud se condice con mecanismos de participación tales como los presupuestos participativos comunales, los cuales se han desarrollado en Chile desde el año 2002 a través de procesos locales autónomos (Montecinos 2006, pp. 194).

Los tres testimonios tienen en común en resaltar el foco en lo local, específicamente en los gobiernos comunales de los cuales ellos son parte. Los tres testimonios además resaltan la importancia de generar canales de información entre la sociedad civil y el Estado. El matiz disruptivo lo entrega el testimonio del entrevistado de Ancud, quien se desmarca de los testimonios anteriores y remarca la necesidad de incorporar elementos decisionales en donde los estamentos de la sociedad civil tengan un margen de acción que no se limite solamente a recibir y devolver información.

Actores Comunitarios.

Las concepciones de los actores comunitarios respecto a la participación ciudadana están cruzadas por la necesidad de información. Tal es así el que entrevistado comunitario de Los Muermos señala:

“Es importante participar porque uno se entera de todas las cosas que pasan en tu comuna. O sea, uno anda informado, uno está vigente, uno está... se siente bien (...) Porque si una persona no tiene participación ciudadana, no va a saber lo que pasa en tu comuna, o en tu región o en tu país.” (Entrevistado D1)

Es así como la concepción de este actor comunitario vincula intrínsecamente el concepto de información con el de participación ciudadana. Esta asociación también aparece en el testimonio de la entrevistada comunitaria de Calbuco, en donde además se apela a una institucionalidad que no necesariamente se asocia al ámbito municipal, a diferencia de lo recabado desde los testimonios de los actores institucionales

“El Concepto... bueno, para mí la participación ciudadana en primer lugar es recibir información de los entes correspondientes para que yo igual pueda informar a mi gente y participar en todas las actividades que uno pueda en su comuna, y fuera de su comuna igual, porque a mí me ha tocado también ir a trabajar a hacer talleres y hartas cosas fuera de la comuna de Calbuco, en este caso Puerto Montt, que es nuestra sede central.” (Entrevistada D2).

Dentro de la escala de participación elaborada por Prieto y Ramírez a partir del trabajo de Sherry Arnstein, el nivel denominado *información* se encuentra dentro de la categoría *de participación consultiva*. En este nivel, el ente tomador de decisión proporciona a los ciudadanos alguna (o incluso mucha) información sobre lo que se está haciendo o lo que se planea hacer (Prieto y Ramírez 2014, pp. 80). La demanda de información que los actores comunitarios explicitan en sus percepciones de participación ciudadana refleja una predisposición a asociar procesos participativos con elementos insertos dentro de la categoría de participación consultiva. En este sentido, llama la atención el testimonio de la entrevistada comunitaria de Ancud, en donde releva la importancia de la información en los procesos participativos, pero a diferencia de los dos relatos anteriores deja entrever que la participación ciudadana también implica desarrollar instancias en donde se pueda retribuir esa información con ideas u opiniones a la autoridad.

“Yo, en forma general, sin hablar del COSOC, en forma general, es sumamente importante porque si el dirigente o el vecino que va a participar da una buena idea, y tiene que ver con los temas atingentes de la comuna, es muy importante porque así cuando se dan obras, obras por ejemplo de lo que estamos viendo hoy día en la costanera, este fue un plan maestro que si hizo como hace 8 años atrás, y se

empezó a trabajar, entonces se invitaba a toda la comunidad a participar y ver lo que se iba a hacer en ese proyecto, de lo que se está haciendo hoy día. Y eso quedó marcado, firmado, quedó evidencia y después ya nadie puede decir a mí nunca me llamaron, o no tenía idea, porque la comunidad sí participó, entonces no levanten el tema de construir una mejor ciudad, en este caso Ancud.” (Entrevistada D3).

El relato de la entrevistada comunitaria de Ancud incorpora un elemento interesante respecto al enriquecimiento de decisiones públicas a través del ejemplo de las obras de la costanera de Ancud. En este ejemplo, ambos actores (sociedad civil y Estado) colaboran para el aumento en la calidad, eficiencia y eficacia de una iniciativa (División de Organizaciones Sociales 2016, pp. 16). Sin embargo, volviendo a la escala de Prieto y Ramírez, el nivel de participación asociado a este relato correspondería al de *consulta*, el cual se caracteriza por crear canales de comunicación que permiten a los tomadores de decisión recibir algún tipo de feedback de los ciudadanos en relación con alguna de sus políticas públicas o decisiones a tomarse (Prieto y Ramírez 2014, pp.81). El nivel *consulta* es el escalón inmediatamente superior al de *información*, aunque ambos están incorporados a la categoría de *participación consultiva*. Es justamente esta última categoría la que parece predominar en las concepciones de participación ciudadana que evidencian los relatos de los actores comunitarios.

Contrastando las concepciones de participación ciudadana desarrolladas por los actores comunitarios y los actores institucionales, es posible visualizar que, a excepción del entrevistado F3, todas las respuestas se encasillan en la categoría de *participación consultiva*, específicamente entre los niveles de *información* y *consulta*, tal como lo muestra la Tabla n°12. Resulta llamativo que sean los actores comunitarios quienes tengan una percepción de participación ciudadana que está en niveles inferiores dentro de la escalera de participación que lo que desarrollan los actores institucionales entrevistados. Incluso, la única respuesta que pudo encasillarse en una categoría de participación de mayor impacto (*participación colaborativa*) es la del funcionario de la comuna de Ancud (entrevistado F3).

Tabla N°11. Características de las concepciones de participación ciudadana desarrolladas por los entrevistados.			
	Los Muermos (1)	Calbuco (2)	Ancud (3)
Actor Institucional (F)	Nivel Consulta (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Consulta (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Control Delegado (Categoría Participación Colaborativa)
Actor Comunitario (D)	Nivel Información (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Información (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Consulta (Categoría Participación Consultiva)
Fuente: Elaboración Propia			

Mecanismos de Participación Ciudadana Local.

Al consultar por otros mecanismos de participación ciudadana de nivel comunal, la mayoría de los actores comunitarios entrevistados indicaban la existencia del Consejo de Seguridad Ciudadana¹⁴ como una instancia de participación dentro de la comuna. Los actores comunitarios de las tres comunas señalan además que por sus cargos también participan dentro de este consejo.

Desde los relatos de los funcionarios municipales existen diferencias sustanciales entre las comunas estudiadas. Por ejemplo, la entrevistada de Los Muermos señala que el trabajo en este sentido se ha centrado en el funcionamiento del COSOC, a pesar que la ordenanza de participación ciudadana que posee la comuna contempla otros instrumentos, como el plebiscito.

“En este momento al menos no tenemos otra forma de participación ciudadana, o sea no lo hemos llevado a cabo en realidad en lo que dice la ordenanza,

¹⁴ Según el artículo 104b, letra f) de la LEY N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, este consejo deberá integrar dos miembros del COSOC como representantes de la comunidad.

que pueden ser ... el plebiscito y todo eso, aún no hemos tenido. Con lo que trabajamos ahora es con el Consejo Comunal de Organizaciones que es el COSOC y las organizaciones comunitarias en sí, que son súper activas” (Entrevistada F1).

Por su parte, su contraparte de la comuna de Calbuco, al igual que los actores comunitarios, identifica al Consejo de Seguridad Comunal como un ente de participación formal que funciona dentro de la comuna.

“Bueno, dentro de los mecanismos que están como implementándose está desde el año pasado ya constituido el consejo de seguridad pública, en donde hay diferentes entes como los marinos, carabineros, PDI, delegados municipales... están las personas del SAG, personas de gendarmería, la gobernadora que igual forma parte de estos consejos de seguridad pública en todas las comunas que está constituido... ese sería como el mecanismo de participación actual. Dentro de ese Consejo también participa la unión comunal de Juntas de Vecinos igual.” (Entrevistado F2)

A su vez, el entrevistado municipal de la comuna de Ancud también señala la existencia del Consejo de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, señala también otros instrumentos incluidos en la ordenanza municipal de participación ciudadana de Ancud (adecuada a los lineamientos de la ley 20.500) como las audiencias públicas.

“(...) Y lo que tenemos nosotros entre los instrumentos de participación ciudadana en... en las formas de participación ciudadana tenemos una ordenanza bastante completa, que la adecuamos a la ley 20.500, y que contempla una figura que se llaman las audiencias públicas.” (Entrevistado F3).

A diferencia de lo que señala su par de Los Muermos, en Ancud estos otros instrumentos incluidos en la ordenanza municipal sí han sido utilizados.

Y esas audiencias públicas son audiencias que solicitan al menos 100 habitantes de la comuna para abordar un tema de competencias municipal que sea de interés comunal. Y hemos tenido desde que está funcionando esta ordenanza dos

audiencias que han abordado temas contingentes, muy interesantes, que ha significado una muy buena participación de gente.” (Entrevistado F3).

El panorama general de las tres comunas estudiadas se caracteriza por los pocos instrumentos de participación desarrollados. Sin embargo, en las tres comunas mencionan al Consejo de Seguridad Ciudadana, a pesar de que este órgano se compone en su mayoría por representantes de instituciones gubernamentales, y posee solo un cupo para representantes comunitarios (representante COSOC o presidente de unión comunal de Juntas de Vecinos). Por otro lado, en la comuna de Ancud señalan haber utilizados otros instrumentos contemplados en la ordenanza municipal (audiencias públicas), a pesar que su COSOC dejó de funcionar. Este panorama general puede extrapolarse a lo que sucede en el resto del país. Por ejemplo, en el estudio realizado por María Ignacia Orozco a los municipios de Santiago, Providencia y Las Condes respecto a la utilización de mecanismos de participación, solo la primera comuna utilizó mecanismos como audiencia pública y consulta ciudadana (en una ocasión), y ninguna de las tres ha desarrollado plebiscitos (Orozco 2016, pp.100). En parte esto se explica por lo costoso que significa concretar instancias de participación de ese nivel, pero también depende mucho de la voluntad política de las autoridades edilicias (Mlynarz 2012, Orozco 2016, pp. 101).

CONSIDERACIONES FINALES.

Dotar de mecanismos de participación ciudadana a nivel local resulta necesario y primordial a la hora de empoderar a la ciudadanía y generar soluciones a problemas de carácter comunal. Según Nuria Cunill (en Ziccardi 2004, pp. 69) los procesos de participación ciudadana en la formación de decisiones públicas pueden reforzar derechos sociales (ampliando la calidad y diversidad de la prestación de servicios) y deberes sociales (fomentando la auto organización y contribuyendo a la formación de sujetos autónomos y responsables). En este sentido, el COSOC es un esfuerzo que tiene deficiencias capitales en cuanto a implementación y diseño. Primeramente, no se consideró la heterogeneidad de

condiciones de las comunas del país, en donde existen problemas de orden logístico como las dificultades de acceso, dispersión y aislamiento de algunos sectores, como lo que sucede las comunas estudiadas de la Región de Los Lagos.

Una segunda falencia en cuanto a la implementación tiene que ver con un deficiente acompañamiento a los municipios a la hora de implementar un órgano como el COSOC. En las entrevistas a los actores institucionales, los tres testimonios dan indicios sobre el poco y/o deficiente apoyo que los municipios tuvieron de otros agentes institucionales a la hora de querer constituir sus COSOC. En los tres casos analizados queda en evidencia que las falencias en la macro- implementación, tal como quedó en evidencia anteriormente. Factores como la calificación de las elecciones de las organizaciones comunitarias presentes en el territorio por el tribunal electoral regional supone un cambio significativo en cuanto a prácticas organizacionales arraigadas hace décadas. A partir de estas dificultades, los municipios generaran (y están generando) estrategias propias para poder lograr el cometido.

Una tercera falencia estriba en las pocas atribuciones que tiene el COSOC como mecanismos de participación ciudadana. Esto queda resaltado en el caso de Ancud, en que el COSOC se terminó por disolver principalmente por la percepción existente de que es un órgano sin mayor utilidad al tener un carácter meramente consultivo, y que termina redundando al existir otros mecanismos e instancias que cumplen funciones similares.

En las entrevistas realizadas en las tres comunas escogidas (Los Muermos, Calbuco y Ancud), se desprende que los dirigentes comunitarios demandan mecanismos de participación ciudadana, en especial en materias relacionadas con el gobierno local. Esta valoración positiva fue una constante en los dirigentes comunitarios entrevistados. Sin embargo, llama la atención cómo se posicionan al momento de participar en sus respectivas comunas dependiendo de los canales y contextos particulares. Por ejemplo, en el caso de Los Muermos, una comuna que tiene constituido su COSOC y se encuentra funcionando regularmente, a través del relato tanto de la funcionaria municipal entrevistada como del dirigente entrevistado (consejero del COSOC, además) es posible distinguir que las características de los procesos participativos son de orden consultivo según la escala de

participación de Arnstein reformulada por Prieto y Ramírez (2014), en donde los dirigentes representantes de la comunidad pueden sugerir y demandar acciones del municipio, y este último a su vez entrega información y toma las decisiones finales. Es decir, los dirigentes no tienen ámbitos en donde puedan ejercer alguna cuota decisional en el contexto local, y el COSOC cumple con una función consultiva, en donde pueden validar demandas y sugerencias, pero la competencia decisional queda radicada en el municipio.

Más llamativo aún es el caso de Calbuco, en donde a través del testimonio de la dirigente entrevistada queda en evidencia una relación conflictiva con la actual administración del municipio, y donde el COSOC no ha podido conformarse. A pesar de este escenario, según este relato existe una necesidad de participación por parte de la comunidad, tanto así que se señala una reciente consulta ciudadana por la remodelación de una plaza como un hito histórico en este sentido. A falta de espacios institucionalizados de participación en esta comuna, los dirigentes han empezado a desarrollar procesos autónomos para subsanar problemas de orden comunal que debiera atender directamente el municipio, como por el ejemplo un proyecto de un centro de diálisis, o el desarrollo de un estudio sobre accesibilidad y caminos interiores en las islas que componen Calbuco. En síntesis, todo indica que en Calbuco se desarrollan espacios de participación que se pueden agrupar en la categoría de “Conflicto”, que es aquella que es iniciada espontáneamente por los afectados o interesados en una decisión o problema (Prieto y Ramírez 2014, pp. 78).

Por su parte, la comuna de Ancud representa un caso particular, ya que conformaron un COSOC el año 2011, pero que dejó de funcionar por reiterativas renunciadas de sus consejeros. En la actualidad, el COSOC no se encuentra conformado, pero existen esfuerzos que van hacia una re-constitución. En este caso, este espacio de participación empezó a decaer porque existía una percepción de que el COSOC no tiene utilidad por sus pocas atribuciones. A diferencia de Los Muermos, en donde los miembros del COSOC perciben que participar de este órgano sirve para levantar demandas y generar un canal de comunicación con el municipio, en Ancud una instancia como esta resulta redundante, ya que los dirigentes utilizan canales más directos para cumplir estas mismas funciones. Llama la atención la visión crítica del entrevistado municipal, quien es enfático en señalar que para

un órgano como el COSOC tenga éxito es necesario incluir más atribuciones decisionales para los participantes.

A partir de la totalidad de testimonios utilizados en este estudio, se procede a hacer una categorización de las dinámicas de participación en la gestión pública local de cada comuna basados en la escala de participación reformulada de Prieto y Ramírez, que a su vez es comparada con las conceptualizaciones que desarrolló cada entrevistado respecto a lo que consideran que es la participación ciudadana, lo que queda graficado en forma sintética en la tabla N°13. Una de las particularidades que producen los diversos cruces de información es viable observar cómo las conceptualizaciones que los actores comunitarios desarrollan sobre la participación ciudadana están en una escala menor de la que desarrollan los actores institucionales. Pero algo más llamativo aún es que algunas de estas conceptualizaciones también se encuentran en una escala menor de las dinámicas de participación en la gestión pública local que configuran a partir de los testimonios. El caso de Los Muermos es una buena muestra de ello.

<i>Tabla N° 12. Conceptualizaciones de los entrevistados versus dinámicas de participación en la gestión pública local.</i>			
	Los Muermos(1)	Calbuco(2)	Ancud(3)
Conceptualización Participación Ciudadana Actor Institucional (F)	Nivel Consulta (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Consulta (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Control Delegado (Categoría Participación Colaborativa)
Conceptualización Participación Ciudadana Actor Comunitario (D)	Nivel Información (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Información (Categoría Participación Consultiva)	Nivel Consulta (Categoría Participación Consultiva)
Dinámicas de participación en la gestión pública local	Nivel Asesoría (Categoría Participación Consultiva)	Categoría Conflicto (Legítima Coerción)	Nivel Asesoría (Categoría Participación Consultiva)
Fuente: Elaboración Propia			

En Los Muermos, las dinámicas de participación en la gestión pública local pueden ser caracterizadas por estar en el nivel “*asesoría*”, el escalón más alto dentro de la categoría “*participación consultiva*”. A través del COSOC, los testimonios tanto del actor institucional, como del representante comunitario evidencian que los dirigentes utilizan esta instancia para plantear necesidades y requerimientos a la autoridad municipal. El nivel “*asesoría*” justamente propugna que ciudadanos y organizaciones puedan presentar propuestas y consideraciones, aunque la facultad de tomarlas en cuenta queda a criterio del tomador de decisión (Prieto y Ramírez 2014, pp. 81). Sin embargo, los testimonios de la representante institucional y, más aún, del representante comunitario demuestran que sus conceptualizaciones de participación ciudadana califican dentro de los dos niveles inmediatamente inferiores dentro de la categoría *Participación Consultiva* (niveles *consulta* e *información* respectivamente). Esta dicotomía puede explicarse en parte por las condiciones desfavorables que ofrece Chile para el desarrollo de procesos participativos. Factores tales como el Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente, el sistema político presidencialista, y las reformas neoliberales introducidas en dictadura, favorece la instauración de reformas “desde arriba” (top down) (Salazar y Pinto, 2000, en Delamaza 2011, pp. 48).

A partir de lo anterior, es posible entender cómo factores estructurales configuran el relato de los actores entrevistados (a excepción del actor institucional de Ancud), en donde éstos asocian el concepto de participación ciudadana con ser considerados (a través del traspaso de información o las consultas) por el tomador de decisión, a pesar que esto no involucre ninguna cuota de decisión e injerencia por parte de la comunidad, y a pesar que en sus contextos las dinámicas de participación se orienten a niveles superiores (nivel *asesoría* en los casos de Los Muermos y Ancud), o formas de participación más autónomas (nivel *legítima coerción*, categoría *conflicto*, en el caso de Calbuco). Esta situación se condice con lo observado por Orozco en su estudio sobre los COSOC de las comunas de Providencia, Santiago y Las Condes, en donde también emerge la importancia que tienen los niveles de información y consulta en los ciudadanos.

“Los niveles de información y consulta son relevantes para los ciudadanos, ya que estos pueden plantear sus inquietudes e informarse de sus derechos y deberes, sin embargo, la participación ciudadana debe ser un espacio de apertura para la constitución del ciudadano. Además, de un mecanismo de distribución y ejercicio del poder, en el cual los ciudadanos pretenden influir en las políticas públicas.” (Orozco 2016, pp. 105)

Bajo esta lógica, la instalación de un órgano como el COSOC viene a refrendar institucionalmente la visión vertical que se ha configurado respecto a lo que se entiende por participación ciudadana en el país. Tal es así que esta nueva institucionalidad no aporta a la construcción de ciudadanía, principalmente porque a partir de su aplicación no se generan nuevas prácticas orientadas a la co-gestión en el ámbito local, ni se desarrollan mayores cambios en los actores que participan en ella, lo que confina este esfuerzo participativo institucional a una irrelevancia que desincentiva los esfuerzos por constituir o mantener los COSOC, lo que queda refrendado en la disolución del primer COSOC de Ancud, la extrema dependencia del COSOC de Los Muermos con el municipio para su funcionamiento, y el proceso de constitución incierto que la municipalidad de Calbuco se encuentra llevando a cabo.

CONCLUSIONES.

A partir de este estudio se ha logrado profundizar varios fenómenos que caracterizan los procesos de participación ciudadana en las tres comunas escogidas en la Región de Los Lagos. Por ejemplo, un matiz emergente se refiere a la configuración de los dirigentes en su rol de actores. La caracterización que hacen los entrevistados comunitarios respecto a la participación ciudadana ligada a niveles insertos en la categoría de participación consultiva se refuerzan con mecanismos de participación como el COSOC, que también tiene ese carácter. Se cumple lo que señalaba Delamaza respecto a la necesidad de que las contrapartes de la sociedad civil tengan ciertas capacidades para exigir un funcionamiento correcto de los mecanismos de participación (Delamaza 2010, pp. 14). Esto evidencia “una tensión presente entre el tamaño de la apertura pública y la madurez participativa ciudadana, quedando muchas veces estrecha o sobrepasada la relación” (Peroni 2009, pp.292). La madurez participativa ciudadana en este caso parece quedar algo limitada. Sin embargo, también es cierto que mecanismos bien diseñados institucionalmente pueden introducir transformaciones importantes en los actores. En este sentido, el COSOC en su rol de nueva institución desaprovecha su capacidad transformadora, la cual solo se remite a elementos procedimentales (como la calificación de elecciones ante el Tribunal Electoral Regional). Resulta necesario que los diseños institucionales sean fortalecidos para allanar espacios de participación con mayores cuotas decisionales, ya que “en la medida en que el proceso de participación no forma parte estructurante del proceso democrático ni de la toma de decisiones en la gestión estatal, su potencialidad se ve naturalmente disminuida” (Delamaza et al 2012, pp. 79). Una propuesta que va en ese sentido es reconocer el derecho a la participación de manera constitucional, propuesta emanada desde el Consejo de la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil durante el año 2017. En esta propuesta se refuerza en lo señalado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en su artículo 10, inciso “a”: “los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere” (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública 2009, pp. 5).

Por otro lado, resulta necesario fijar criterios de institucionalización de mecanismos participativos como el COSOC que tengan una doble entrada: por un lado que garanticen el enriquecimiento de los diseños de políticas públicas e intervenciones de carácter local, y por el otro que fortalezcan la acción comunitaria propendiendo a mayores grados de autonomía en la construcción de ciudadanía. Así también, Delamaza (2011, pp. 68) señala que el incremento de impacto y capacidad transformadora de los mecanismos de Participación Ciudadana están directamente relacionados con la coherencia y articulación interna de los diseños institucionales en la gestión pública. En el caso del COSOC adolece justamente de coherencia y articulación desde su diseño, lo que puede explicar en parte la disímil realidad en cuanto a su implementación e impacto en las comunas estudiadas. Es sumamente necesario reformular esta instancia de participación incorporando espacios decisionales en ciertos ámbitos, ya que corre el riesgo de transformarse en un “elefante blanco institucional” como lo fue alguna vez el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO, organismo precursor al COSOC) impidiendo que la comunidad desarrolle más grados de involucramiento en la administración pública local. Por último, la hipótesis de trabajo se corrobora, ya que los COSOC tienden a ser intrascendentes debido a su vocación tácita como elemento legitimador de la acción estatal. Históricamente las prácticas estatales del estado chileno no ofrecen elementos propicios para la participación (Estado unitario y dividido sectorialmente, sistema político presidencialista, vocación neoliberal, etc.) (Delamaza 2010, pp. 13), por lo que los mecanismos desarrollados tienden a adolecer de efectividad y pertinencia (baste recordar el caso del CESCO), por lo que sus funciones parecieran remitirse a ser un “requisito formal”. Sin embargo, resulta plausible creer que esta necesidad de legitimación proviene en parte desde la ruptura entre sociedad y política institucional, encarnada en los partidos políticos (Garretón 2016, pp.14). Esta relación articulaba la llegada del Estado a los actores sociales, por lo que en este escenario de ruptura, el Estado necesita generar mecanismos que articulen un canal de comunicación y legitimación. Sin embargo, parece ser que mientras el derecho a la participación no sea incorporado en la constitución no existirán mayores esfuerzos por parte del Estado de generar no solo mecanismos efectivos de participación, sino que procesos de formación ciudadana que fomenten la participación de la ciudadanía en la gestión de asuntos públicos.

BIBLIOGRAFÍA.

ALTMAN, D. (2005) *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?* Política y Gobierno, vol. XII, núm. 2, 2005, pp. 203-232 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

AGUILAR, L. (Comp.) (1993) *La Implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa. México.

ANDREU, J. (2001). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. España: Centro de estudios andaluces. Obtenido de <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

BADII, M.H., CASTILLO, J., GUILLÉN, A., SAENZ, K. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1), 179-193.

BAROZET, E. (2016). *Entre la Urna, las redes sociales y la calle: las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en el Chile democrático*. En GARRETÓN, M. A. (Coord.). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. LOM Ediciones. Santiago de Chile.

BERMAN, P. (1993) *El Estudio de la Macro y Micro-Implementación y las decisiones políticas*. En AGUILAR, L. (Comp.) (1993) *La Implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa. México, pp. 281-322.

CAVIADAS, E. (2001) *El Nuevo Institucionalismo en América Latina*. Ciencias de Gobierno IZEPES. 5 (10), pp. 11-25.

CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal, 2009.

COHEN, A., ARATO, A. (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica, México.

COLLER, X. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.

CORTAZAR, J. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación en los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

COTTET, P. (2006). *Diseños y Estrategias de Investigación Social: El caso ISQUAL*, en CANALES, M. “*Metodologías de Investigación Social. Introducción a los Oficios*”, LOM ediciones, Santiago, pp. 185-267.

CUNNIL, N. (2004). *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*. En ZICCARDI, A. (Coord.). (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 57-76.

DASTRES, C. (2003). *Reflexiones para la incorporación de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. N°2, Universidad Central de Chile.

DELAMAZA, G. (2004). *Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)*. Política, Universidad de Chile, 43, pp. 105-148.

DELAMAZA, G. (2010). *Conflicto Político y diseños institucionales de participación en el caso chileno*. Revista de sociología, N° 23 (2010) pp. 11-37

DELAMAZA, G. (2011). *Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, 10 (30), 45-75.

DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES, SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO (2016). Informe del Proceso de consulta participativa de la Ley N°20.500 “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”.

ELMORE, J. (1993). *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*. En AGUILAR, L. (Comp.) (1993) *La Implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrúa. México, pp. 251-280.

ESCOBAR, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Revista Austral de Ciencias Sociales, 8, pp. 97-108.

GARCÉS, M., VALDÉS, A. (2009). *Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile*. Recuperado de <http://biografias.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/3562-06/449.pdf> .

GARRETÓN, M. A. (Coord.) (2016). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI*. LOM Ediciones. Santiago de Chile.

GONZÁLEZ, P. (2014). *LEY 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública ¿Impulso a la Participación o Ilusión 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 Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

GUERRERO, O. (1994). *Los usos del análisis de implementación de políticas*. Gestión y Política Pública. Vol. III, num. 1, México, 1994, pp. 19-44.

HERNANDEZ SAMPIERI, R., FERNANDEZ-COLLADO, C., BAPTISTA LUCIO, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. 4ª ed. México D.F: McGraw Hill

HODGSON, G. (2011). *¿Qué son las Instituciones?* CS N° 8, julio - diciembre 2011. Cali, pp. 17-53.

LECHNER, N. (2003). *Estado y Sociedad desde una perspectiva democrática*. Polis [En línea], 6 | 2003, Publicado el 20 septiembre 2012, consultado el 02 mayo 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/6442>

LEY N° 18.695 ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

LEY N° 20.500 SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

LLANCAR, C. (2008). *Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones*. Interações, Campo Grande, 9(2) pp. 181-188.

MARCH, J., OLSEN, J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

MARÍN, T., MLYNARZ, D. (2012). *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia municipal en Chile*. Centro de Urbanismo Ciudadano, Santiago de Chile.

MONTECINOS, E. (2005). *Instituciones Políticas y Participación Social en el Espacio Local*. Revista Austral de Ciencias Sociales, 9, pp. 3-14.

MONTECINOS, E. (2007). *Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno*. Economía, Sociedad y Territorio, 4 (23) 2007, pp. 725-743.

O'DONNELL, G. (1993). *Estado, Democratización y Ciudadanía*. Nueva Sociedad, N°128 Noviembre-Diciembre 1993, pp. 62-87.

O'DONNELL, G. (2001). *Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*. En *Estado de Derecho y Democracia en América Latina*, pp. 8-31.

OLABUENAGA, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto.

OROZCO, M. (2016). *Santiago, Providencia, Las Condes ¿Participación de Fachada?.* RIEM, N°14, año VII, 2016, ISSN 0719-1790, pp. 85-114

PAREDES, J.P. (2011). *Ciudadanía, participación y democracia. Deuda y déficit en los 20 años de “democracia” en Chile*. Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N° 28, 2011, p. 473-499

PERONI, A. (2009). *El desarrollo local a escala humana: experiencias de desarrollo comunitario en el sector salud. Chile*. POLIS. Revista Académica. Universidad Bolivariana N°22, Santiago de Chile, abril, 2009.

PERONI, A. (2009). *La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena*. Revista de Fomento Social, abril–junio 2009, número 254, volumen 64.

PERUZZOTTI, E. (2010). *Entidades de fiscalización superior y participación ciudadana*. Buenos Aires 2010.

PIÑUEL, J. L. (2002). *Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido*. Estudios de Sociolingüística, 3(1), 1-42.

PRIETO, P. RAMÍREZ A. (2014). *Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 58, Feb. 2014, pp. 61-100.

REPETTO, F. (2007). *Una mirada política de la implementación y el desarrollo social... o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación*. En CORTAZAR, J. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación en los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, pp. 275-317.

RIVAS, J. (2003). *Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Reflexión Política, vol. 5, núm. 9, junio, 2003 Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia, pp. 47-46.

SAUTU, R. BONIOLO, P. DALLE, P. ELBERT, R. (2005). *Manual de Metodología. Construcción del Marco Teórico, Formulación de los Objetivos y Elección de la Metodología*. CLACSO, Buenos Aires.

SEGOVIA, O. DASCAL, G. (2000). *Espacio Público, Participación y Ciudadanía*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

SOTO, F. WELP, Y. (2017). *Los diálogos ciudadanos. Chile ante el giro deliberativo*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

STRAUSS, A. CORBIN, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquía, Medellín.

TORRES, E. (2015). *El Nuevo Institucionalismo ¿Hacia un nuevo paradigma?* Estudios Políticos, novena época, núm. 34 (enero-abril, 2015) pp. 117-137

ZICCARDI, A. (Coord.). (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ANEXOS.

ANEXO 1.

Pauta de Entrevista D1. (Los Muermos)

A) Dimensión: Participación Ciudadana.

Pregunta Centrales:

¿Qué nivel de Participación Ciudadana queda evidenciado en la implementación de los COSOC en las comunas estudiadas?

¿Qué entienden los entrevistados por Participación Ciudadana?

¿Cómo las concepciones de Participación Ciudadana que manejan los entrevistados se insertan en la gestión local?

¿Qué valoración entregan los entrevistados a los procesos de participación ciudadana?

Subpreguntas:

¿Cuándo escuchó por primera vez el concepto de COSOC?

¿Cómo fue el proceso de conformación del COSOC en su comuna?

¿Cuáles son los principales avances en materia de participación que ha aportado la implementación del COSOC en su comuna?

Anterior a la implementación del COSOC ¿Cuáles instancias de participación identificaba en su municipio?

¿Qué instancias participativas que identifica en su municipio?

¿Cuál cree Ud. Que es el aporte que entrega el COSOC y la ley 20.500 en general en la relación entre el municipio y las organizaciones comunitarias?

¿Cree Ud. Que el COSOC significa un avance en materia de participación en su comuna?

¿Ser Consejero de COSOC ha implicado un cambio en su rol de dirigente comunitario?

B) Dimensión: Institucionalización.

Preguntas Centrales:

¿Qué aspectos ayudan a consolidar un órgano como el COSOC?

¿Qué aspectos dificultan la consolidación de un órgano como el COSOC?

Subpreguntas:

¿Cómo son las dinámicas de las sesiones del COSOC? (D:1)

¿Cuáles son las proyecciones del COSOC? (F:1,2,3)

¿Recibieron o reciben apoyo o asesoría desde algún estamento del gobierno central? (D,F:1,2,3)

¿Cuál cree Ud. Que pueda ser el impacto más notorio en los Dirigentes comunitarios luego de la implementación del COSOC?

¿Qué aspectos destacaría de su rol como Consejero del COSOC?

ANEXO 2.

Pauta de Entrevista F1. (Los Muermos)

A) Dimensión: Participación Ciudadana.

Pregunta Centrales:

¿Qué nivel de Participación Ciudadana queda evidenciado en la implementación de los COSOC en las comunas estudiadas?

¿Qué entienden los entrevistados por Participación Ciudadana?

¿Cómo las concepciones de Participación Ciudadana que manejan los entrevistados se insertan en la gestión local?

¿Qué valoración entregan los entrevistados a los procesos de participación ciudadana?

Subpreguntas:

¿Cómo ha sido el proceso de conformación del COSOC en su comuna? (D,F: 1,2,3)

¿Cuáles son los principales avances en materia de participación que ha aportado la implementación del COSOC en su comuna? (D,F:1)

Anterior a la implementación del COSOC ¿Cuáles instancias de participación identificaba en su municipio? (D,F:1)

¿Cuáles son las instancias participativas que identifica en su municipio actualmente (Paralelo al COSOC)? (D,F:1,2,3)

¿Cuál cree Ud. Que es el aporte que entrega el COSOC y la ley 20.500 en general en la relación entre el municipio y las organizaciones comunitarias? (D,F:1,2)

¿Cree Ud. Que el COSOC significa un avance en materia de participación en su comuna? (DF:1,2,3)

B) Dimensión: Institucionalización.

Preguntas Centrales:

¿Qué aspectos ayudan a consolidar un órgano como el COSOC?

¿Qué aspectos dificultan la consolidación de un órgano como el COSOC?

Subpreguntas:

¿Cómo son las dinámicas de las sesiones del COSOC? (F,D:1)

¿Cuáles son las proyecciones del COSOC? (F:1,2,3)

¿Recibieron apoyo o asesoría desde algún estamento del gobierno central? (D,F:1,2,3)

¿Cuáles fueron las principales dificultades que enfrentó su municipio a la hora de poder concretar la conformación del COSOC?

¿Cuál cree Ud. Que pueda ser el impacto más notorio en los Dirigentes comunitarios luego de la implementación del COSOC? (D,F: 1)

ANEXO 3.

Pauta de Entrevista F3. (Ancud)

A)Dimensión: Participación Ciudadana.

Pregunta Centrales:

¿Qué nivel de Participación Ciudadana queda evidenciado en la implementación de los COSOC en las comunas estudiadas?

¿Qué entienden los entrevistados por Participación Ciudadana?

¿Cómo las concepciones de Participación Ciudadana que manejan los entrevistados se insertan en la gestión local?

¿Qué valoración entregan los entrevistados a los procesos de participación ciudadana?

Subpreguntas:

Tengo entendido que anteriormente Ancud tenía COSOC ¿Por qué en la actualidad no se encuentra en funcionamiento?

¿Cómo ha sido el proceso de conformación del COSOC en su comuna?

¿Cuáles son las instancias participativas que identifica en su municipio?

¿Cuál cree Ud. Que es el aporte que podría entregar el COSOC y la ley 20.500 en general en la relación entre el municipio y las organizaciones comunitarias?

¿Cree Ud. Que el COSOC significa un avance en materia de participación en su comuna?

B)Dimensión: Institucionalización.

Preguntas Centrales:

¿Qué aspectos ayudan a consolidar un órgano como el COSOC?

¿Qué aspectos dificultan la consolidación de un órgano como el COSOC?

Subpreguntas:

¿Cuáles son las proyecciones del COSOC? (F:1,2,3)

¿Han recibido apoyo o asesoría desde algún estamento del gobierno central? (D,F:1,2,3)

¿Qué cree que es necesario para concretar la conformación de su COSOC? (D,F:2,3)

¿Cuáles han sido los principales problemas que ha enfrentado su municipio a la hora de poder concretar la conformación del COSOC? (DF:2,3)

ANEXO 4.

Pauta de Entrevista D3 (Ancud)

A)Dimensión: Participación Ciudadana.

Pregunta Centrales:

¿Qué nivel de Participación Ciudadana queda evidenciado en la implementación de los COSOC en las comunas estudiadas?

¿Qué entienden los entrevistados por Participación Ciudadana?

¿Cómo las concepciones de Participación Ciudadana que manejan los entrevistados se insertan en la gestión local?

¿Qué valoración entregan los entrevistados a los procesos de participación ciudadana?

Subpreguntas:

¿Tiene conocimiento de qué es el COSOC?

¿Sabía que alguna vez hubo uno en Ancud?

¿Cómo ha sido el proceso de conformación del COSOC en su comuna?

¿Cuáles son las instancias participativas que identifica en su municipio?

¿Cuál cree Ud. Que es el aporte que podría entregar el COSOC y la ley 20.500 en general en la relación entre el municipio y las organizaciones comunitarias?

¿Cree Ud. Que el COSOC significa un avance en materia de participación en su comuna?

B)Dimensión: Institucionalización.

Preguntas Centrales:

¿Qué aspectos ayudan a consolidar un órgano como el COSOC?

¿Qué aspectos dificultan la consolidación de un órgano como el COSOC?

Subpreguntas:

¿Cuáles son las proyecciones del COSOC?

¿Recibieron apoyo o asesoría desde algún estamento del gobierno central?

¿Qué cree que es necesario para concretar la conformación de su COSOC?

¿Cuáles han sido los principales problemas que ha enfrentado su municipio a la hora de poder concretar la conformación del COSOC?

¿Cree Ud. Que el COSOC tendría algún impacto en los dirigentes comunitarios?

ANEXO 5.

Pauta de Entrevista F2. (Calbuco)

A)Dimensión: Participación Ciudadana.

Pregunta Centrales:

¿Qué nivel de Participación Ciudadana queda evidenciado en la implementación de los COSOC en las comunas estudiadas?

¿Qué entienden los entrevistados por Participación Ciudadana?

¿Cómo las concepciones de Participación Ciudadana que manejan los entrevistados se insertan en la gestión local?

¿Qué valoración entregan los entrevistados a los procesos de participación ciudadana?

Subpreguntas:

¿Qué entiende Ud. por participación ciudadana?

¿Por qué en la actualidad no se encuentra conformado el COSOC?

¿Cómo ha sido el proceso de conformación del COSOC en su comuna?

¿Cuáles son las instancias participativas que identifica en su municipio?

¿Cuál cree Ud. Que es el aporte que podría entregar el COSOC y la ley 20.500 en general en la relación entre el municipio y las organizaciones comunitarias?

¿Cree Ud. Que el COSOC significa un avance en materia de participación en su comuna?

B)Dimensión: Institucionalización.

Preguntas Centrales:

¿Qué aspectos ayudan a consolidar un órgano como el COSOC?

¿Qué aspectos dificultan la consolidación de un órgano como el COSOC?

Subpreguntas:

¿Cuáles son las proyecciones del COSOC? (F:1,2,3)

¿Han recibido apoyo o asesoría desde algún estamento del gobierno central? (D,F:1,2,3)

¿Qué cree que es necesario para concretar la conformación de su COSOC? (D,F:2,3)

¿Cuáles han sido los principales problemas que ha enfrentado su municipio a la hora de poder concretar la conformación del COSOC? (DF:2,3)

ANEXO 6.

Pauta de Entrevista D2 (Calbuco)

A)Dimensión: Participación Ciudadana.

Pregunta Centrales:

¿Qué nivel de Participación Ciudadana queda evidenciado en la implementación de los COSOC en las comunas estudiadas?

¿Qué entienden los entrevistados por Participación Ciudadana?

¿Cómo las concepciones de Participación Ciudadana que manejan los entrevistados se insertan en la gestión local?

¿Qué valoración entregan los entrevistados a los procesos de participación ciudadana?

Subpreguntas:

¿Tiene conocimiento de qué es el COSOC?

¿Cómo ha sido el proceso de conformación del COSOC en su comuna?

¿Cuáles son las instancias participativas que identifica en su municipio?

¿Cuál cree Ud. que es el aporte que podría entregar el COSOC y la ley 20.500 en general en la relación entre el municipio y las organizaciones comunitarias?

¿Cree Ud. Que el COSOC significará un avance en materia de participación en su comuna?

B)Dimensión: Institucionalización.

Preguntas Centrales:

¿Qué aspectos ayudan a consolidar un órgano como el COSOC?

¿Qué aspectos dificultan la consolidación de un órgano como el COSOC?

Subpreguntas:

¿Cuáles son las proyecciones del COSOC?

¿Recibieron apoyo o asesoría desde algún estamento del gobierno central?

¿Qué cree que es necesario para concretar la conformación de su COSOC?

¿Cuáles han sido los principales problemas que ha enfrentado su municipio a la hora de poder concretar la conformación del COSOC?

¿Cree Ud. Que el COSOC tendría algún impacto en los dirigentes comunitarios?