



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**FACTORES CLAVES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS
COMUNALES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS
MUNICIPIOS DE CHILE**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEBASTIAN LUIS LOYOLA ROJAS

PROFESOR GUÍA:
GABRIELA RUBILAR DONOSO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MÁXIMO QUIERO BASTÍAS
LUIS ARÁNGUIZ CABRERA

SANTIAGO DE CHILE
2016

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: Sebastián Luis Loyola Rojas
FECHA DE EXAMEN: 07/12/2016
PROF. GUÍA: Gabriela Rubilar Donoso

RESUMEN

El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), es un mecanismo de participación ciudadana de carácter consultivo, en el que participan representantes de organizaciones sociales de cada municipio.

Si bien su implementación es obligatoria, según datos recabados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), en 7 de cada 10 municipios este mecanismo se encuentra conformado, ¿Qué sucede con el resto? ¿Por qué no se ha constituido en cada municipio del país?

En este orden de ideas, el objetivo principal del estudio fue conocer los factores que facilitan y/o dificultan su implementación, analizando los elementos que pueden contribuir a un mayor involucramiento de las organizaciones sociales en las decisiones de política pública a nivel local.

Para tales fines, la metodología utilizada correspondió, en un comienzo, a un análisis cuantitativo de tipo exploratorio, en relación a fuentes secundarias de, entre otras instituciones públicas, la SUBDERE. Posteriormente, a partir de dichos resultados, se seleccionó una muestra de organismos con el fin de conocer la visión de los propios actores municipales sobre los factores que inciden en la conformación de los COSOC.

Los resultados obtenidos, indican que la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, el número de habitantes rurales de cada comuna, la formación cívica de los dirigentes sociales y la voluntad política de los alcaldes son elementos que influyen en su implementación, como también en la de otros mecanismos de participación, en relación a los diversos contextos socioculturales y tejidos asociativos locales de las comunas del país.

En razón de los hallazgos, se propone perfeccionar la formación de los dirigentes sociales, como también avanzar desde un consejo consultivo a uno deliberativo, con el objeto de que los ciudadanos participen en el proceso de formulación de prioridades, adopción de políticas y evaluación de las mismas. En caso contrario, la experiencia de los COSOC en Chile se verá reducida a un espacio participativo obligatorio para los entes edilicios, meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local, reflejando, paulatinamente, su incapacidad para ser un espacio de participación útil para las necesidades que enfrentan los municipios del país en el siglo XXI.

AGRADECIMIENTOS

Dicen que la gratitud que guarda silencio no tiene sentido, por ello quiero agradecer con especial atención a Gabriela, por su profesionalismo, su acertada orientación y las enseñanzas que, por supuesto, trascenderán al presente Estudio de Caso.

A Máximo y Luis por su predisposición, desde el primer momento, para ser parte de este trabajo, como también por sus valiosos consejos y orientaciones.

Y a Carolina, mi compañera de vida, por apoyarme incondicionalmente desde el día en que nos hemos conocido.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN.....	4
1.1.	Objetivos	6
1.2.	Enfoque de Investigación:.....	7
1.3.	Nivel de investigación.....	7
II.	MARCO CONCEPTUAL	9
2.1.	Modelos Organizativos.....	9
2.2.	Gobernanza Participativa	11
2.3.	Participación ciudadana en las Políticas Públicas.....	14
2.4.	Herramienta de Consulta Continua: Consejo Consultivos.	15
III.	ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE.....	17
3.1.	Participación ciudadana en democracia	18
3.2.	Ley N° 20.500 y sus modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades.....	19
3.3.	Consejo Económico y Social Comunal	21
3.4.	Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil	22
3.5.	Identificación de sujetos y/o actores en torno al fenómeno	24
3.6.	Red de Actores	28
3.7.	Documentación de experiencias en otros países.....	30
3.8.	Estudios existentes sobre los COSOC en Chile	33
IV.	METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CASO	36
V.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN	38
5.1.	Análisis de información estadística	38
5.2.	Análisis de entrevistas.....	55
VI.	CONCLUSIONES	72
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	76
VIII.	ANEXOS	80

I. INTRODUCCIÓN

Desde principios de este siglo, se han hecho múltiples esfuerzos para acercar a la ciudadanía a aspectos de decisión que no sólo se circunscriban al derecho a voto. Por ejemplo, en el año 2000, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar, se implementó un Consejo Ciudadano integrado por 28 personas que se reunieron con el objetivo de construir una propuesta de fortalecimiento de la sociedad civil y de los mecanismos de participación ciudadana. Los informes de este Consejo un insumo fundamental en la creación de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada en febrero de 2011. Con esta ley, se instaura como un pilar, en la estructura de la gestión del Estado, la participación ciudadana, brindando un marco normativo y de acción a las personas para que puedan ser parte de un modo más activo en la construcción y desarrollo de las decisiones de los Organismos de la Administración del Estado.

A su vez, dicho cuerpo legal, determina que los servicios deben establecer ciertos mecanismos de participación ciudadana, los cuales se relacionan con:

- Acceso a información relevante
- Consultas ciudadanas
- Cuenta pública participativa
- Consejos Comunales de la Sociedad Civil

Este último, se encuentra dentro del marco de uno de los cambios más significativos que tuvo la Ley N°20.500, al modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el remplazo de los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS), por una nueva figura denominada Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el cual es un mecanismo de carácter autónomo, consultivo y democrático, compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil que están relacionadas con la comuna de la que forman parte, y cuyo objetivo es profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y, en este caso, con los municipios, en pos de participar en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas.

Así, la participación ciudadana se enmarca en un acto colectivo, en donde "nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas" (Aduriz & Ava, 2006). En consecuencia, los asuntos que trata este mecanismo de participación son esencialmente de interés público y, por lo mismo, susceptibles de promoción y fomento por parte del Estado y los gobiernos locales.

En este sentido, las funciones más importantes que tienen los COSOC son:

- a) Pronunciarse, sobre la Cuenta Pública del Alcalde, cobertura y eficiencia de los servicios municipales y las materias que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal.
- b) Formular observaciones a los informes del Alcalde sobre los presupuestos de inversión, como también la presentación de reclamos de ilegalidad respecto de resoluciones u omisiones ilegales del municipio
- c) Solicitar al Alcalde, previa ratificación de los 2/3 de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal.

Las funciones descritas son de gran relevancia en cuanto al sentido de participación que se le pretendió otorgar a los COSOC y es el punto que marca la diferencia respecto de los CESCOS, por cuanto los Consejos, en su carácter de órgano consultivo, adquieren la función de un mecanismo de "control" o de *accountability*, frente a una gestión que ahora no sólo depende de la voluntad del Alcalde y sus Concejales, sino también de los representantes de la sociedad civil de cada comuna, teniendo la comunidad la posibilidad de tener una representación mucho más efectiva por medio del Consejo, en la medida que se constituya, recoja las inquietudes de sus representados y las manifieste periódicamente en sus sesiones.

De esta forma, se posiciona como un mecanismo de participación que fomenta un cambio de paradigma, en donde el Estado busca favorecer la organización social, redefiniendo su autoridad y la reorientación de su acción, colocando en primer término la perspectiva de los requerimientos de la sociedad -y no de sí mismo- a tales efectos, perseverando en la creación de una nueva institucionalidad donde la sociedad civil cumpla un papel relevante (Cunill, 1995).

Por tal motivo y como consecuencia de la Ley 20.500, en cada comuna del país debiera existir un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, como órgano asesor de la Municipalidad de carácter consultivo, con tal de asegurar la participación de la comunidad local en el progreso de la comuna. Para ello, su implementación debió estar definida por medio de un reglamento que tuvo que haber sido aprobado por el Concejo Municipal, luego de seis meses de promulgada la normativa, es decir, al 16 de agosto de 2011.

Sin perjuicio de estos mandatos, hay evidencia, relativa a la escasa implementación de los COSOC en los municipios de Chile, una situación semejante a lo ocurrido anteriormente con los CESCOS, lo que es peor, en algunos casos ni siquiera se ha hecho un llamado a su conformación, lo que atentaría gravemente contra el espíritu de participación de la Ley.

Por otro lado, el hecho de que se hayan conformado no garantiza que efectivamente los COSOC sesionen, tengan una dinámica efectiva de influencia, o que hagan uso de alguna de las funciones que se han mencionado previamente, con especial atención en los aspectos que lo han definido como un órgano consultivo, lo que se explicaría, en parte, por los contextos heterogéneos entre las distintas comunas del país, que dificultarían la implementación de la política pública.

Hasta el año 2015, no existían datos oficiales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, órgano encargado de monitorear las políticas a nivel local, en relación a cómo este aspecto de la ley N° 20.500 se había materializado en los municipios de Chile. En efecto, sólo es posible encontrar 3 estudios al respecto, uno de la Fundación Ciudad Viva, otro de la Fundación Multitudes y uno elaborado por la Contraloría General de la República.

Sin embargo, ninguno de los aludidos estudios logró recabar información de la totalidad de los municipios, como tampoco ahondaron en los factores que inciden en su implementación, los motivos por los cuales en algunos organismos no estaban conformados, o si, estando ellos implementados, cuál ha sido su grado de incidencia en las decisiones del municipio, es decir, cuál ha sido su efectividad como mecanismo de carácter consultivo.

En este orden de ideas, un nuevo estudio, centrado en la caracterización de los municipios que no tienen conformado su COSOC, podría contribuir a dilucidar, desde la propia óptica de los actores municipales, los motivos que dificultan la implementación de esta iniciativa de participación, como también identificar, en aquellos municipios que si cuentan con el mecanismo, qué aspectos favorecen su conformación.

En consecuencia, la investigación es de gran relevancia para analizar cuáles son, en la práctica, los factores claves que inciden en la implementación del consejo consultivo, con el fin de comprender el motivo por el cual, aun cuando existe una obligación legal al respecto, el mecanismo no se implementa en cada uno de los municipios del país.

De esta forma, se espera que el presente estudio pueda contribuir futuras intervenciones a nivel legislativo y operativo, relacionadas con la evaluación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, en los gobiernos locales, como parte de la Política Pública de Participación Ciudadana.

1.1. Objetivos

- **Objetivo General**

Conocer los factores que facilitan y/o dificultan la implementación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, analizando los elementos que pueden contribuir a un mayor involucramiento de las

organizaciones de la sociedad civil en las decisiones de política pública a nivel local.

- **Objetivos Específicos**

1. Describir el proceso de constitución de los COSOC en los municipios de Chile, identificando sus debilidades y fortalezas.
2. Caracterizar a los municipios cuyos COSOC han sido constituidos, analizando comparativamente los elementos que los describen con aquellas entidades donde no se ha logrado su conformación.
3. Analizar los factores claves que han facilitado u obstaculizado la implementación de los COSOC y su efectividad como mecanismo de carácter consultivo, a partir de la percepción de los actores municipales de una muestra de instituciones.
4. Proponer sugerencias y orientaciones políticas que contribuyan a la implementación y funcionamiento de los COSOC en aquellos municipios que han experimentado dificultades en su conformación.

1.2. Enfoque de Investigación:

Esta investigación es de tipo analítico-descriptivo y se desarrolla con un enfoque mixto. Comienza a partir de un análisis cuantitativo de tipo exploratorio, que recurre a fuentes secundarias que aportan información relevante para el estudio. Para ello, se verificaron datos estadísticos emanados de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Consejo para la Transparencia.

Luego, a partir de los hallazgos que arrojó el análisis de los datos estadísticos, se seleccionó una muestra de municipios con el propósito de conocer los factores que han facilitado u obstaculizado la implementación de los COSOC. Esta parte del estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, verificando la percepción de los actores municipales sobre los factores que inciden en la conformación de los consejos consultivos, obteniendo elementos para la formulación de sugerencias y orientaciones de política pública que faciliten la implementación y funcionamiento del mecanismo en aquellos municipios que han experimentado dificultades en su conformación.

1.3. Nivel de investigación

Si bien hay algunas investigaciones en la materia (Ciudad Viva, 2012; Fundación Multitudes, 2015; Contraloría General de la República, 2015), estas sólo han tenido un carácter descriptivo, centrándose en indicar el número de COSOC constituidos a nivel nacional; sin embargo, no han podido

lograr una muestra que comprenda a todas las entidades edilicias, adicionalmente, tampoco se han pronunciado respecto de su capacidad como elemento de control ciudadano o los factores que inciden en su implementación.

Por tal motivo, el presente estudio tiene un carácter exploratorio, ya que se aborda un tema poco estudiado con el cual se pretende desarrollar líneas de investigación e implementación de políticas públicas a nivel municipal, en virtud de su dimensión territorial.

II. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se exponen los elementos conceptuales abordados en el presente estudio de caso, considerando, en una primera parte, los siguientes contenidos: Modelos Organizativos, Gobernanza Participativa, Participación Ciudadana y los Consejos Consultivos como Herramientas de Consulta Continúa, asumiendo las mencionadas dimensiones, con la intención de tener una aproximación sobre la importancia de la participación ciudadana en las sociedades modernas, como también del rol preponderante que tienen los consejos consultivos, como mecanismo de participación de las organizaciones sociales en las entidades públicas.

En una segunda parte, se presentan algunos antecedentes específicos sobre la Participación Ciudadana en Chile, la Ley N° 20.500 junto con sus modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, el remplazado Consejo Económico y Social Comunal y, por último, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. De esta forma, se pretende robustecer la comprensión del fenómeno de estudio, para abordar adecuadamente los análisis posteriores.

2.1. Modelos Organizativos

Los albores de la forma en que se organizan y administran los órganos de la administración del Estado, son weberianos. Una administración que, en su versión idealizada, estaba concebida para satisfacer dos objetivos. En primer lugar, maximizar la eficiencia de la actuación administrativa y, en segundo lugar, garantizar la equidad en el trato a la ciudadanía (Brugué, 2009).

Para la consecución del primer objetivo, se recurre a la racionalidad o, en otras palabras, se busca la forma más eficiente de realizar los procedimientos administrativos.

Para lograr el segundo objetivo, la equidad, se busca la impersonalidad del modelo weberiano, es decir, reducir los problemas a estadísticas y expresiones globales que eliminan las referencias personales, con el fin de otorgar un trato igualitario que, en algunos casos, es tan racional como indiferente frente a las dificultades individuales.

En definitiva, la burocracia weberiana, es un modelo organizativo que ejecuta con gran eficiencia las tareas encomendadas a los organismos públicos pero que, en la práctica, no reflexiona respecto de los contenidos. Así, la administración burocrática se configura como un modelo donde las partes que componen un todo, se dedican sólo a ejercer tareas específicas.

En el contexto mundial actual, esta forma de administración es incompatible con los ritmos vertiginosos, constantes cambios y exigencias que las sociedades demandan a quienes gobiernan, toda vez que los ciudadanos que

las componen cada vez son más diversos, informados y empoderados de sus derechos, gracias al acceso inmediato a la información que permiten el internet y, particularmente, las redes sociales.

Ante las carencias del modelo weberiano, el *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP), se presenta como una administración que subsana algunas deficiencias del modelo anterior. En efecto, la NGP incorpora un conjunto de medidas modernizadoras a los procesos administrativos como la externalización de servicios, la división de roles, la gerencialización, la dirección por objetivos, los contratos programa, los cuasi-mercados, etc. (Walsh, 1995).

Sin embargo, muchas de estas actividades modernizadoras se extrapolan desde el sector privado, empero, para que operen adecuadamente en la gestión pública, es necesario definir cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar y, claro está, la forma en que se van a medir. El problema que se suscita, en esta lógica, es que en el ámbito de la gestión del Estado los objetivos muchas veces son difusos, por ejemplo, ¿cuál es el objetivo de la política de participación?, ¿cuáles serán los indicadores que medirán su éxito?

En consecuencia, puede que la NGP mejore las capacidades de gestión y la eficiencia de las actuaciones administrativas, pero sigue siendo una maquinaria sin cerebro, un instrumento incapaz de pensar y, por lo tanto, sin posibilidad de tomar decisiones ante demandas de una sociedad crecientemente sofisticada y diversificada.

Es así como en este escenario surge una corriente denominada Administración Pública Deliberativa, que se posiciona como un espacio reflexivo que prepara a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual. De esta forma, el objetivo ya no es instrumental, sino que pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas como el compromiso y el equilibrio que ha de permitir a los diversos actores sentirse parte de un todo colectivo (Brugué, 2009).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario, entonces, configurar la gestión de los organismos de la administración del Estado para hacer frente a los retos que emergen de la sociedad actual, mas la pregunta que surge es ¿de qué manera se dota de creatividad a la administración y se incorporan a los ciudadanos en el todo colectivo?

Una posibilidad es optar por la gobernanza participativa, que pretende incorporar a los ciudadanos activamente en los aspectos donde los objetivos son difusos y la toma de decisiones es aún más compleja, con el fin de legitimar la gestión de los gobernantes.

2.2. Gobernanza Participativa

Las cuentas públicas participativas, los planes de desarrollo comunal, los consejos consultivos y los presupuestos participativos, entre otros, son tipos de prácticas que han experimentado un importante auge en el ámbito de los gobiernos locales en Chile, complementando, más que sustituyendo, las tradicionales formas de gobernanza.

Así, difícilmente se encontrará en la práctica un modelo que esté por sobre otro, dado que, en la realidad, los modelos se entremezclan dependiendo del contexto, aunque ciertamente el peso de unos y de otros puede variar significativamente de una localidad a otra.

No obstante, la gobernanza participativa asume el reto de dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, equilibrando las perspectivas que conforman la sociedad actual. Se trataría, desde esta perspectiva, de mejorar la inclusividad democrática de los procesos de conformación de agendas públicas, definición de problemas colectivos, toma de decisiones, implementación y evaluación, con el anhelo de que la mejora de las distintas etapas de *Policy-Making* permita mejorar su capacidad de resolución de los problemas colectivos. Esta, por tanto, es una alternativa a la gobernanza tradicional y a la nueva política neoliberal (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

Si bien la gobernanza participativa no es ninguna novedad en las sociedades modernas, aún persisten colectividades donde no es una realidad consolidada. En España, por ejemplo, en numerosos gobiernos locales se han desarrollado una gran cantidad de prácticas que responden a este modelo de gestión de los asuntos colectivos (Blanco & Gomá, 2002). En cambio en Chile, esta situación se da de forma más incipiente, pues aun cuando existe un marco normativo que facilita la implementación de modelos de gestión participativos, a nivel local, la experiencia ha sido disímil entre las diversas entidades edilicias.

- **Virtudes de la gobernanza participativa**

En la medida que el Estado y los gobiernos locales comprendan que el contexto de crisis de confianza actual, exige entender y profundizar las prácticas de gobernanza participativa, quizás porque se entiende que ante la magnitud de las problemáticas actuales, la participación puede ser una buena estrategia para mejorar los diagnósticos, reforzar la legitimidad de las decisiones, favorecer su aceptación social e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas coordinadas (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

De esta forma, la presente crisis de confianza que golpea a la clase política de forma transversal, perfectamente puede ser una ventana de oportunidades para que los actores sociales se puedan empoderar, toda vez que la gobernanza participativa, desde una perspectiva progresista, puede transformarse en el eje de transformación política en el ámbito de los gobiernos locales.

Por otro lado, fomentar la participación de la ciudadanía, supone reconocer los propios límites de los responsables públicos, la incapacidad de abordar en solitario asuntos que desbordan sus posibilidades frente a la creciente dificultad del mundo donde han de intervenir (Brugué, 2009).

Sin embargo, el fomento de los elementos característicos de este tipo de gobernanza, se han impulsado, muchas veces, de formas inconexas, discontinuas y sin un convencimiento político suficiente como hacer un diagnóstico y seguimiento de su implementación, aun cuando cada vez es más evidente la incapacidad de los estilos tradicionales de política para dar respuestas a los problemas colectivos de primer orden, causando problemas de legitimidad que se reflejan en una sociedad que no se siente reconocida ni representada por los partidos políticos tradicionales.

Por ello, la gobernanza participativa, en definitiva, puede contribuir a mejorar la creatividad y la inteligencia de las políticas públicas, sin que ello pase por reducir los márgenes de participación democrática, sino al contrario, aumentándolos significativamente (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

El dialogo entre los distintos actores sociales favorece la sinergia, creatividad e inteligencia de las políticas públicas, especialmente cuando los problemas que se enfrentan se caracterizan por su complejidad política y técnica.

Tabla 1: Modelos de elaboración de políticas según la naturaleza de los problemas públicos.

Medios	Objetivos	
	Consenso	Conflicto
Conocidos	(1) Programación Técnica	(3) Negociación Política
Desconocidos	(2) Experimentación	(4) Gobernanza Participativa

Fuente: (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013)

Por ejemplo, cuando como sociedad se tiene certeza respecto de lo deseado, existiendo consenso político y social, y, adicionalmente, se conoce el camino para lograr los objetivos, los debates e intercambios de opiniones son poco provechosos, conllevando un mayor uso de recursos (escenario 1, Tabla 1).

En cambio, cuando se presentan diversos puntos de vista y juicios valóricos, junto con incertidumbres técnicas sobre cómo mejorar o resolver los problemas planteados, por ejemplo, dificultades particularmente complejas como las manifiestan los “*wicked problems*”, el dialogo colectivo y participativo revela todo su potencial para mejorar la calidad de las políticas públicas (escenario 4, Tabla 1).

Por ello, el escenario de la gobernanza participativa es útil en cuanto a su capacidad para mejorar el diagnóstico de los problemas, la búsqueda de consenso social, la inteligencia de las políticas públicas cuando tanto los recursos como los intereses están dispersos.

Dicho de manera más breve, serviría a la administración para captar las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada vez más diversa y sofisticada (Brugué, 2009).

- **Complejidades de la Gobernanza Participativa**

En el último tiempo se ha acumulado experiencia respecto de las potencialidades de la gobernanza participativa, aunque también de la existencia de una multitud de dificultades que a menudo, han sido fuente de frustración entre los actores implicados (Font & Blanco, 2006).

En este sentido, se pueden destacar principalmente tres críticas recurrentes a este modelo: el uso instrumental de este tipo de prácticas por parte de los líderes políticos, la calidad deliberativa de este tipo de prácticas y los problemas relativos a la representatividad de los participantes (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

Respecto de la primera, se han resaltado las asimetrías ocasionadas por la captura, por parte de las elites e instituciones sociales, en detrimento de los grupos con menores recursos de todo tipo.

En cuanto a la calidad deliberativa, ha sido foco frecuente de críticas, los tiempos incurridos en el debate, los cuales pueden ser excesivos o insuficientes, el sesgo en la información, como también la falta de productividad de los debates que llevan a cabo. En este sentido, las dificultades operativas pueden incluso pervertir las intenciones iniciales, convirtiendo la lógica del “entre todos lo haremos” en una parálisis organizativa (Brugué, 2009, pág. 63).

Por último, la representatividad de los participantes es una de las críticas más recurrentes, juntamente con las escasas evidencias de impacto de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Sin perjuicio de las dificultades que se mencionan, las virtudes de la gobernanza participativa son especialmente relevantes para dar frente a las problemáticas actuales de Chile, donde el contexto de crispación, escasez de confianza y empoderamiento de la ciudadanía, se están conjugando para caracterizar y dificultar la solución de los problemas colectivos, por ello, es de vital importancia que este tipo de gobernanza rijan los lineamientos de la participación política y social en el país, pero que al mismo tiempo exista consenso entre la clase política que este camino es vital para recuperar la confianza y sentido de representación de las políticas públicas. De esta forma, se evita la disociación entre el discurso de los gobernantes y la realidad.

2.3. Participación ciudadana en las Políticas Públicas

Intentar definir lo que se debe entender por participación reviste una gran complejidad, de hecho, esta situación es semejante a los esfuerzos tendientes a conceptualizar las políticas públicas. No existe una definición única y, en general, las que se otorgan están circunscritas a un contexto específico.

Por ello, Nuria Cunill, con la intención de abordar y precisar los diferentes sentidos del vocablo participación, ha definido la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado” (Ziccardi, 2004).

Ahora bien, ¿Es necesaria la participación si ya existe democracia?, los gobiernos democráticos parecen vivir un gran momento en todo el orbe. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento (Subirats, 2001). Por tal motivo, es importante saber cuáles son los propósitos o ideas implícitas respecto de la participación ciudadana, toda vez que en ella se encuentra la llave para disminuir las asimetrías, falta de legitimidad y distanciamiento entre gobernantes y representados, entre otros aspectos.

En este sentido, es posible distinguir a lo menos dos líneas de pensamiento (Fundación Pro Acceso, 2011), la participación como un medio para la consecución de objetivos y la participación como un derecho ciudadano.

La participación como medio para un fin, se concibe desde el punto de vista que otorga una utilidad determinada. No es sino a través de la participación que se lograría la eficiencia de los sistemas operantes, restringiéndola o ampliándola en función del beneficio que ésta presenta. Esta utilidad puede

ser entendida en términos de lograr una mayor gobernabilidad, eficacia administrativa, propensión a una desburocratización del proceso de toma de decisiones y a un consenso nacional en torno a la conducción de un país

Respecto de la participación como un derecho, se considera inherente a la naturaleza misma del ser humano, como canal para avanzar hacia la consecución de su pleno desarrollo. Sería un fin en sí mismo y se fundamentaría en el sólo hecho de dar lugar a distintas expresiones, comenzando desde la particularidad de cada hombre, para sinérgicamente obtener beneficios colectivos. Así, la participación sería integración social, diálogo social y un ingrediente del proceso de sociabilización.

Desde este punto de vista, Chile adhiere a esta concepción de la participación como un derecho, dado que en el año 2009 firmó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009).

En aquella declaración de Estados, se indica que existe una relación directa entre la mejora de la gestión pública, el perfeccionamiento de la democracia y la participación. De esta forma, se concibe a la participación como un paradigma social que pretende una "democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el <derecho de participación ciudadana en la gestión pública>". En línea con este argumento, la participación ciudadana en la gestión pública se considera consustancial a la democracia.

Por esta razón, los Estados iberoamericanos debían establecer las garantías necesarias para que este derecho sea ejercido en igualdad de condiciones, siendo la firma de esta carta, para el Estado Chileno, en conjunto con la promulgación de la Ley N° 20.285 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública, en abril del año 2008, los estímulos necesarios para que luego de seis años de tramitación en el Congreso se promulgara el 16 de febrero de 2011, la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011), que otorgaba el marco normativo necesario para que se respetaran los compromisos adquiridos internacionalmente, consignando, entre otros aspectos, la obligación de implementar un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil en la gestión de cada municipio del país.

2.4. Herramienta de Consulta Continua: Consejo Consultivos.

Las características que tienen los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, objeto de análisis del presente estudio de caso, permiten clasificarlos dentro de lo que la OCDE denomina herramientas de consulta continua, las cuales se insertan en el grupo de "comisiones consultivas" que,

junto con las "horas de recepción" y los "paneles ciudadanos", constituyen este tipo de consultas periódicas (OCDE, 2006).

Lo anterior, por cuanto este tipo de herramienta se lleva a cabo cuando las instituciones desean consultar a los ciudadanos de manera más estable y permanente, con el fin de recibir, de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, información sólida sobre las opciones a considerar en tal o cual sector.

De hecho, los Consejos Consultivos son el mecanismo de excelencia actualmente en los ayuntamientos catalanes y españoles, los cuales organizados por tema o territorios generan un espacio de consulta con las entidades que pueden verse afectada por alguna temática (Font & Blanco, 2006), y son, aquellos aspectos, equivalentes a la forma en cómo los COSOC se deberían conformar en el país, toda vez que son las organizaciones sociales de las propias comunas las que pueden conformarlo y que, ciertamente, pueden utilizar este mecanismo como un espacio para pronunciarse respecto de las temáticas que las afectan o son de su interés.

Ahora bien, una de las ventajas que se han observado dentro de la experiencia española es que muchos consejos forman parte del organigrama político-administrativo del Ayuntamiento, facilitando su legitimidad y presencia en el ideario de la participación.

Sin embargo, se aprecia que el número de participantes en los consejos es necesariamente limitado, asimismo, uno de los puntos interesantes que se han observado, es que la representatividad y pluralismo pueden ser muy variables según la riqueza del tejido asociativo local y los reglamentos existentes para seleccionar qué entidades pueden estar presentes en los consejos y en qué proporciones, lo que necesariamente impacta al carácter permanente o continuo que puede tener el mecanismo.

De esta forma, los resultados son limitados debido a que se conciben como espacios en donde se escucha a la ciudadanía pero que no deliberan o influyen directamente en las políticas, asimismo se ha advertido el hecho que participa poca gente y que, muchas veces, no tienen experiencia política. En otros casos, los consejos se han convertido en una parte importante en la formulación de políticas.

Por otro lado, los consejos consultivos tienen escasa visibilidad, limitándose su conocimiento a parte de la ciudadanía, lo que permite concebirlos como un espacio poco neutral y muy inmerso dentro del municipio, características que no son inherentes al mecanismo en sí, sino más bien, propias del contexto sociopolítico en el que se implementan.

En relación a las debilidades descritas, es comprensible cuestionarse ¿estos mecanismos se presentan como un problema o una solución? Para algunos académicos, entre más consultas se deban efectuar a la ciudadanía, más lenta se vuelve la toma de decisiones, necesariamente se aumenta el gasto

fiscal y se incurre, a su vez, en un exceso de particularismos que erosionan instituciones y partidos políticos (Subirats, 2001).

Sin perjuicio de ello, los gobiernos locales deben comprender que el contexto de crisis de confianza actual difícilmente se solucionara sin la incorporación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Así, los consejos consultivos se posicionan como una buena estrategia para mejorar los diagnósticos, reforzar la legitimidad de las decisiones, favorecer su aceptación social e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas coordinadas (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

Ahora bien, para comprender como los consejos consultivos pueden ser una adecuada herramienta de participación para el contexto sociopolítico actual, resulta necesario conocer algunos antecedentes históricos respecto de la manera en que se han desarrollado esfuerzos desde el Estado Chileno para promover la participación ciudadana en el país. Con dicho objeto, en el siguiente apartado se describen las actividades llevadas a cabo desde la dictadura militar (1973 – 1990) hasta el día de hoy.

III. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

La Ley N° 18.575 Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado, indica en su artículo 69, “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”.

En este sentido, en Chile se han hecho múltiples esfuerzos para acercar a la ciudadanía a aspectos de decisión que no sólo se circunscriban al derecho a voto por ejemplo, en el año 2000, durante el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos Escobar, se implementó un Consejo Ciudadano integrado por 28 personas que se reunieron con el objetivo de construir una propuesta de fortalecimiento de la sociedad civil y de los mecanismos de participación ciudadana, siendo los informes de este Consejo un insumo fundamental en la creación de la Ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, promulgada en febrero de 2011, que instauro como un pilar en la estructura del Estado la participación ciudadana, brindando un marco a las personas para que puedan ser parte de un modo más activo en la construcción y desarrollo de las decisiones de los Organismos de la Administración del Estado.

El mencionado cuerpo normativo es sólo parte de la historia de las instancias de participación que el Estado ha dispuesto. De este modo, y para efectos del presente estudio, es importante destacar los mecanismos presentes desde el año 1973, con el comienzo de la dictadura.

Como en todo gobierno autoritario, los derechos ciudadanos se vieron fuertemente restringidos. En efecto, los mecanismos impulsados se caracterizaron por tener una disociación entre la sociedad y los gobernantes.

De esta forma, fueron principalmente dos las instancias que se promovieron en el periodo, los CODECO y los COREDE. El primero de ellos, tenía como función elaborar las ternas de candidatos a alcaldes para aquellas comunas donde no eran designados por el Presidente de la República, como también su fiscalización y propuesta de remoción. A su vez, el COREDE era quien decidía la remoción de los alcaldes, entre otras funciones.

Respecto de su composición, sólo los CODECOS estaban integrados por representantes de organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, con un 25%, respectivamente. El restante 50%, lo conformaban representantes de las actividades relevantes de la comuna. Los COREDE, en cambio, se componían de un 40% de representantes de las fuerzas armadas y en un 60% del sector privado.

Por otra parte, en este periodo también se llevaron a cabo tres plebiscitos, uno con el fin de otorgar "legitimidad" a la Constitución Política de Chile (1980), otro para ratificar a la Dictadura en el Poder (1988) y, por último, uno para aprobar modificaciones a la carta magna (1989) aprobada 9 años atrás.

De esta manera, las problemáticas de estos mecanismos eran inherentes al contexto en el que se implementaron, como también al fin que ellos perseguían, es decir, no había representación de los sectores más vulnerables o de sectores políticos opuestos al régimen, en otras palabras, no cumplían con el fin intrínseco de una instancia de participación, la expresión legítima de los deseos particulares en la búsqueda de fines colectivos.

Por tal motivo, no hubo, como era de suponer, un respaldo social o participación de la ciudadanía que los legitimara. De hecho, en el plebiscito de 1988 la ciudadanía utilizó esta instancia para expresar su descontento con la Dictadura y sus deseos para que este periodo finalizara.

3.1. Participación ciudadana en democracia

El resurgimiento de la democracia en Chile, con el gobierno de Patricio Aylwin, tuvo la enorme tarea de implementar de forma paulatina una serie de medidas en las que el ambiente político dificultaba que se llevaran a cabo con la rapidez que se hubiera deseado. Una sociedad golpeada por los efectos de un gobierno militar, donde la participación se disminuyó al mínimo, tenía que comenzar por, al menos, devolver el derecho a voto a la ciudadanía. Así, una de las primeras medidas del gobierno concertacionista fue establecer la elección directa de Alcaldes y Concejales, teniendo como hito, aquellas que se efectuaron el día 28 de junio de 1992. El cambio antes mencionado, trajo consigo el impulso de dos mecanismos de participación ciudadana: el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) y el Plebiscito (De La Fuente & Mlynarz, 2013).

Aun cuando se devolvió el derecho a voto a la ciudadanía y el Ejecutivo estaba preocupado por reconstruir el otrora nicho de participación social de las décadas previas a la Dictadura, la sociedad chilena tuvo dificultades para cambiar aquellas costumbres heredadas del gobierno de facto.

Si bien durante este periodo se desarrollaron mecanismos como el Consejo Económico y Social Comunal, las Audiencias Públicas, OIRS y la dictación de una Ordenanza de participación ciudadana en cada municipio, la sociedad no fue un ente activo que utilizara de forma constante estos mecanismos. De hecho, las críticas a los mecanismos mencionados, con especial atención en la incapacidad de los CESCOS para cumplir sus objetivos, fueron los argumentos basales para actualizar el marco normativo y perfeccionar aquellos aspectos en los que decantaban las deficiencias (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

De esta forma, la aprobación de la nueva ley de participación, traía consigo algunas modificaciones como el remplazo de los Consejos Económicos y Sociales por los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, sin impedir a los municipios, en su calidad de organismos autónomos, a disponer de otros mecanismos de participación que ellos consideren pertinentes en función de la realidad de cada comuna. Así, algunos municipios han dispuesto de presupuestos participativos, cabildos abiertos, plebiscitos comunales, mesas barriales, diálogos ciudadanos, etc.

Tabla 2: Mecanismos de Participación en Chile según periodo histórico.

Periodo	Dictadura	Gobierno Democráticos	
	1973 - 1990	1990 - 2010	2011 - A la fecha
Mecanismos	COREDES	CESCO	COSOC
	CODECOS	Plebiscitos Comunales	Plebiscitos Comunales
	Plebiscitos Nacionales	Audiencias Públicas	Audiencias Públicas
		Oficina de Partes y Reclamos	Oficina de Partes y Reclamos

Fuente: Elaboración propia basado en (Wilson, 1998) y (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

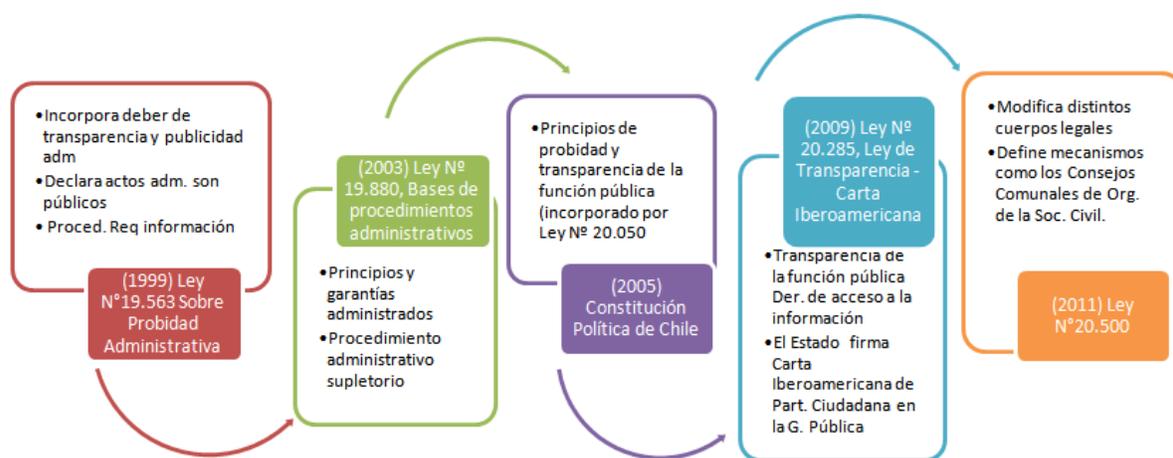
3.2. Ley N° 20.500 y sus modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades

De forma paralela a la tramitación legislativa de un proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que pretendía concretar una serie de iniciativas con el propósito de fortalecer la participación ciudadana, el Estado Chileno, en junio de 2009, firmó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública

y Reforma del Estado, cuyo objeto era permitir que la participación ciudadana en la gestión pública ayudase a abordar los conflictos y propiciar acuerdos.

Este hito, que comprometía al Estado Chileno en el fomento de la participación ciudadana, en conjunto con la promulgación de la Ley N° 20.285 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública, en abril del año 2008, fueron los alicientes necesarios para que luego de seis años de tramitación en el Congreso se promulgara el 16 de febrero de 2011, la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

Algunos hitos relativos a la participación ciudadana en Chile, se presentan en el siguiente recuadro:



Fuente: Elaboración propia.

Este último cuerpo normativo (Ley N° 20.500), establece la Participación Ciudadana en la Gestión Pública en Chile como un derecho, para lo cual, necesariamente, debían modificarse una serie de normativas para establecerlo como tal, de esta forma, la participación ciudadana se enmarca en un acto colectivo, en donde, "nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, un grupo más amplio de personas" (Aduriz & Ava, 2006).

Respecto de los ámbitos que aborda la Ley N° 20.500, son principalmente dos áreas, una relativa a las asociaciones entre las personas y otra referente a la participación ciudadana en la gestión pública.

Respecto de la primera, esta normativa facilita la asociatividad de los ciudadanos, introduciendo modificaciones a la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y otras organizaciones, puesto que el objetivo es simplificar el proceso de obtención de personalidad jurídica.

En cuanto a la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, presenta importantes modificaciones a la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de

Bases Generales de la Administración del Estado, indicando que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones. Adicionalmente, modifica la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, estableciendo los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil en remplazo de los Consejos Económicos y Sociales, mandando la actualización de las Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana conjuntamente con brindar nuevas atribuciones, relacionadas con los procesos de constitución de las asociaciones y fundaciones, a la Secretaría Municipal.

En definitiva, las normas que sufrieron modificaciones fueron:

- Ley N° 18.575, LOC de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley N° 18.695, LOC Municipalidades
- Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias
- Ley N° 18.593, de Tribunales Electorales Regionales
- Ley N° 19.032, sobre organización de SEGEGOB
- Código Civil

3.3. Consejo Económico y Social Comunal

Uno de los cambios más significativos que tuvo la Ley N° 20.500, para efectos de la contextualización del presente estudio de caso, fue la modificación que tuvo la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el remplazo de los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCOS) por una nueva figura denominada Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC).

El Consejo Económico y Social Comunal, era un órgano asesor de la Municipalidad, el cual tenía por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Para su correcto funcionamiento, estos Consejos debían contar con un reglamento interno que el Alcalde sometía a la aprobación del Concejo Municipal, lo que no obstaba que tuviera lineamientos de carácter general a nivel nacional. De esta forma, este Consejo, presidido por el Alcalde de cada municipio, se componía de un número de integrantes que variaba según la población de cada comuna.

Entre las funciones más importantes que tenía se pueden mencionar el pronunciamiento sobre la cuenta pública del Alcalde y el Plan de Desarrollo

Comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión, la cuenta anual del Alcalde y el Concejo, como también respecto del plan regulador municipal.

Adicionalmente, el Alcalde tenía la obligación de informarles sobre los presupuestos de inversión, el de desarrollo comunal y el plan regulador, contando con quince días el CESCO para presentar sus observaciones a los mencionados actos.

En cuanto a las sesiones, estas podían ser de carácter ordinario como extraordinario. De esta forma, sesionaban cada 3 meses y también a petición de los mismos integrantes para debatir sobre algún tema relevante para la comuna.

En este orden de ideas, si bien los CESCOS tenían una importante función a nivel comunal, presentaban una serie de dificultades, que no distan mucho de las que enfrentan actualmente los mecanismos de participación ciudadana disponibles. Por ejemplo, cuando se hacían consultas relacionadas al conocimiento de los instrumentos de participación ciudadana, los que ampliamente eran mencionados tenían relación con los que presidían los Alcaldes, como las Cuentas Públicas y Audiencias Públicas, siendo señalados por un 44% y un 42.6%, respectivamente. En cambio, los CESCOS y las Cartas Ciudadanas no alcanzan el 10% de las menciones. Lo que se corresponde con la efectiva presencia de los mecanismos en las comunas: masivos y generalizados, los dos primeros, y minoritarios, los dos últimos (Sur Profesionales Consultores, 2009).

Esta situación coincidía con las dificultades referidas a la gobernanza participativa, que se mencionaron anteriormente, toda vez que de acuerdo a lo señalado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en el año 2004, una de las problemáticas que presentaban los CESCOS era, precisamente, su baja representatividad (Delamaza & Flores, 2009).

3.4. Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

Las problemáticas y críticas a los CESCOS, emanadas desde los distintos actores sociales que fueron parte de la conformación de la ley 20.500, fueron claves para cambiar este mecanismo. De hecho, el desconocimiento ciudadano, su inoperancia, y su precaria institucionalidad (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011), con la entrada en vigencia de este nuevo cuerpo normativo se pretendió cambiar, toda vez que la ley obligaba a los municipios a hacer un llamado para su conformación.

En este sentido, el artículo 94 de la ley de participación indica que en cada municipalidad, debe existir un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Adicionalmente, el artículo 5 transitorio del mismo cuerpo legal, disponía que los COSOC debían quedar instalados en el plazo de 60 días, contados desde la fecha de publicación de un reglamento que determinaría su integración, organización, competencia y funcionamiento.

Para estos efectos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior, debía apoyar esta iniciativa y proponer un Reglamento tipo para los Consejos.

Al mismo tiempo que se imponía un plazo para la instalación de los COSOC, posterior a la publicación de su reglamento, también se indicaba expresamente el periodo en el que debía dictarse esta norma interna. El plazo para la actualización de la ordenanza de participación ciudadana y la publicación de su reglamento interno era de 180 días (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Es decir que, en un plazo no mayor al mes de agosto de 2011, en cada comuna de Chile debía estar constituido un COSOC.

Ahora bien, la normativa concibe a los COSOC como un mecanismo de carácter autónomo, consultivo y democrático, compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil que están relacionadas con la comuna de la que forman parte, y cuyo objetivo es profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y, en este caso, con los municipios, en pos de participar en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas.

Para cumplir con sus propósitos, las funciones que realizan los COSOC son:

- a) Pronunciarse, en el mes de marzo de cada año, sobre la Cuenta Pública del Alcalde, cobertura y eficiencia de los servicios municipales y las materias que hayan sido establecidas por el Consejo
- b) Formular observaciones a los informes del Alcalde sobre los presupuestos de inversión, como también la presentación de reclamos de ilegalidad respecto de resoluciones u omisiones ilegales del municipio
- c) Solicitar al Alcalde, excepcionalmente, previa ratificación de los 2/3 de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal.
- d) Informar al Alcalde su opinión acerca de propuestas de asignación o modificación de la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público.

Las tareas descritas son de gran relevancia en cuanto al sentido de participación que se le pretendió otorgar a los COSOC y es el punto que marca la diferencia respecto de los CESCO, por cuanto los Consejos, en su carácter de órgano consultivo, adquieren la función de un mecanismo de "control" o de *accountability*, frente a una gestión que ahora no sólo depende de la voluntad del Alcalde y sus Concejales, sino también de los representantes de la sociedad civil de cada comuna, teniendo la comunidad la posibilidad de tener una representación mucho más efectiva por medio del Consejo, en la medida que recoja las inquietudes de sus representados y las manifieste periódicamente en sus sesiones.

Respecto de la periodicidad con la que deben sesionar, al igual que los CESCO, lo deben hacer al menos cuatro veces al año en forma ordinaria, teniendo la posibilidad de reunirse en cualquier momento de forma extraordinaria.

En relación a las diferencias entre los CESCO y COSOC, es importante señalar que estos últimos tienen mayores atribuciones, al contar con la posibilidad de pronunciarse anualmente sobre materias de relevancia comunal que hayan sido establecidos por el Concejo Municipal o la obligatoriedad de los consejeros de informar a sus respectivas organizaciones, recibiendo consultas y opiniones acerca de la propuesta de presupuesto comunal, el Plan Comunal de Desarrollo, las modificaciones al plan Regulador y cualquier materia relevante que les haya presentado el Alcalde (Ciudad Viva, 2012).

Ahora bien, sin perjuicio de que los municipios estuvieran obligados a implementar este mecanismo durante el año 2011, hay evidencia en las fiscalizaciones del Consejo para la Transparencia, de los años 2011 a 2015, respecto de su escasa implementación en los municipios de Chile, lo que es peor, en algunos casos ni siquiera se ha hecho un llamado a su conformación, lo que atentaría gravemente contra el espíritu de participación de la Ley.

Sin embargo, tanto las fiscalizaciones del Consejo como los estudios de otros organismos, no han profundizado sobre los motivos por los cuales no se han implementado en cada municipio.

Por otro lado, el hecho de que en algunos organismos se hayan conformado no garantiza que efectivamente los COSOC sesionen, tengan una dinámica efectiva de influencia, o que hagan uso de alguna de las funciones que se han mencionado previamente, con especial atención en los aspectos que lo han definido como un órgano consultivo.

Por ello, sin tener certeza de cómo este aspecto de la Ley N° 20.500 se ha materializado en los municipios de Chile, el presente estudio de caso puede contribuir a identificar los factores más importantes que facilitan y/o dificultan la implementación de este mecanismo de participación, como también, en los casos donde se haya constituido, identificar la eventual participación que han tenido en las decisiones del Municipio.

Esta información es de gran relevancia para verificar los aciertos y errores de la implementación de este cuerpo normativo, favoreciendo futuras intervenciones a nivel legislativo y operativo en la materia.

3.5. Identificación de sujetos y/o actores en torno al fenómeno

Conocida la estructura de los COSOC como su eventual campo de acción, resulta pertinente cuestionarse ¿Quiénes son los actores que se relacionan

con los COSOC? ¿Cuál es la relevancia que tiene cada uno en el fomento y fortalecimiento de este mecanismo?

Para responder estas inquietudes, se ha optado por definirlos y separarlos en tres categorías:

- Actores Gubernamentales
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Actores Comunitarios

En relación a la categoría Actores Gubernamentales, se pueden comenzar a definir desde donde emana y se impulsa la normativa, es decir, desde el Gobierno, siendo éste el primer actor clave como promotor de la participación ciudadana en la gestión pública, aun cuando, en un contexto de corresponsabilidad, la ciudadanía también puede impulsar alguna iniciativa que se materialice en un cuerpo legal.

Asimismo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se encarga de apoyar a los municipios con, por ejemplo, la confección de un reglamento tipo de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (año 2012), con el fin de facilitar su implementación. Sin embargo, en la práctica la confección de un reglamento no parece ser suficiente para que las entidades edilicias concreten este mecanismo, toda vez que el apoyo administrativo no implica un cambio cultural tanto en la ciudadanía como en las instituciones.

Por otro lado, en un ámbito de control, el Consejo para la Transparencia, haciendo uso de sus facultades fiscalizadoras y con especial atención en el ítem 1.10 sobre participación (Consejo para la Transparencia, 2012), verifica todos los años que los municipios publiquen en sus banner de Transparencia Activa información relativa a una breve descripción del objetivo y los requisitos para participar en este mecanismo, los nombres de los consejeros, su representación o calidades y su forma de integración. De esta forma, el insumo que otorga esta fiscalización es de gran relevancia, como elemento de inicio, para verificar la implementación de los COSOC a nivel nacional. Asimismo, la Contraloría General de la República puede efectuar sumarios administrativos a los municipios, tanto por incumplimiento en la publicación de información sobre transparencia, como por la falta de implementación de los mandatos de la Ley N° 20.500.

Otro actor gubernamental es el parlamento, como ente legislativo, que creó la ley N° 20.500 y tiene la potestad de efectuar eventuales modificaciones,

Los últimos actores de esta categoría son los municipios, sus alcaldes, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y la Asociación Chilena de Municipalidades, quienes son los llamados a materializar este apartado de la política pública de participación ciudadana o, en otras palabras, de quien depende el fomento de la participación de la ciudadanía en cada comuna.

En cuanto a la categoría "Organizaciones de la Sociedad Civil", esta incluye cada una de las entidades que pueden ser parte de los COSOC, como, por ejemplo, las juntas de vecinos, clubes deportivos, culturales, organizaciones comunitarias funcionales, asociaciones indígenas, uniones comunales, culturales o del adulto mayor, instituciones de educación, y cualquier otra organización que sea de relevancia en cuanto al desarrollo económico y social de la comuna.

Adicionalmente, también involucra aquellas entidades como fundaciones y corporaciones que están interesadas o implicadas en la gestión de los procesos participativos, como las fundaciones Pro-acceso, Chile Transparente o Ciudad Viva, que buscan influir y velar por la inclusión activa de los ciudadanos en la gestión del Estado.

Respecto de la categoría "Actores Comunitarios", esta involucra a todos los habitantes de cada comuna, los cuales pueden ser desde menores de edad asociados a un club deportivo, hasta adultos mayores quienes, mediante la participación en alguna entidad de la sociedad civil, pueden manifestar sus intereses.

Un resumen de cada uno de los actores del fenómeno a investigar se presenta a continuación:

Actores Gubernamentales

- Gobierno
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
- Consejo para la Transparencia
- Contraloría General de la República
- Municipios
- Parlamento
- Alcaldes
- asociación de municipalidades de Chile (AMUCH)
- Asociación Chilena de Municipalidades

Organizaciones de la Sociedad Civil

- Asociaciones Gremiales de la Comuna
 - Juntas de Vecinos
 - Organizaciones no Gubernamentales
 - Asociaciones de Transporte
 - Colegios profesionales
- Organizaciones Sociales y Sindicales
 - Clubes Deportivos
 - Clubes Culturales
 - Clubes del adulto mayor
 - Centros de Ferias Libres
 - Centro de Madres
 - Federaciones de Trabajadores

- Sindicatos
- Organizaciones relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna
 - Establecimientos educacionales
 - Universidades, CFTS, IPS
 - Agrupaciones Folclóricas

Actores Comunitarios

- Ciudadanía no organizada - habitantes de cada comuna.

Otros actores influyentes

- Medios de Comunicación
- Centros de estudios, académicos, investigadores, estudiantes, etc.

Una caracterización de los actores previamente señalados, en cuanto a si tienen poder o influencia en la conformación de los COSOC, si fomentan su implementación, participan del mismo o si controlan la información que publican los municipios en sus sitios electrónicos, se presenta a continuación:

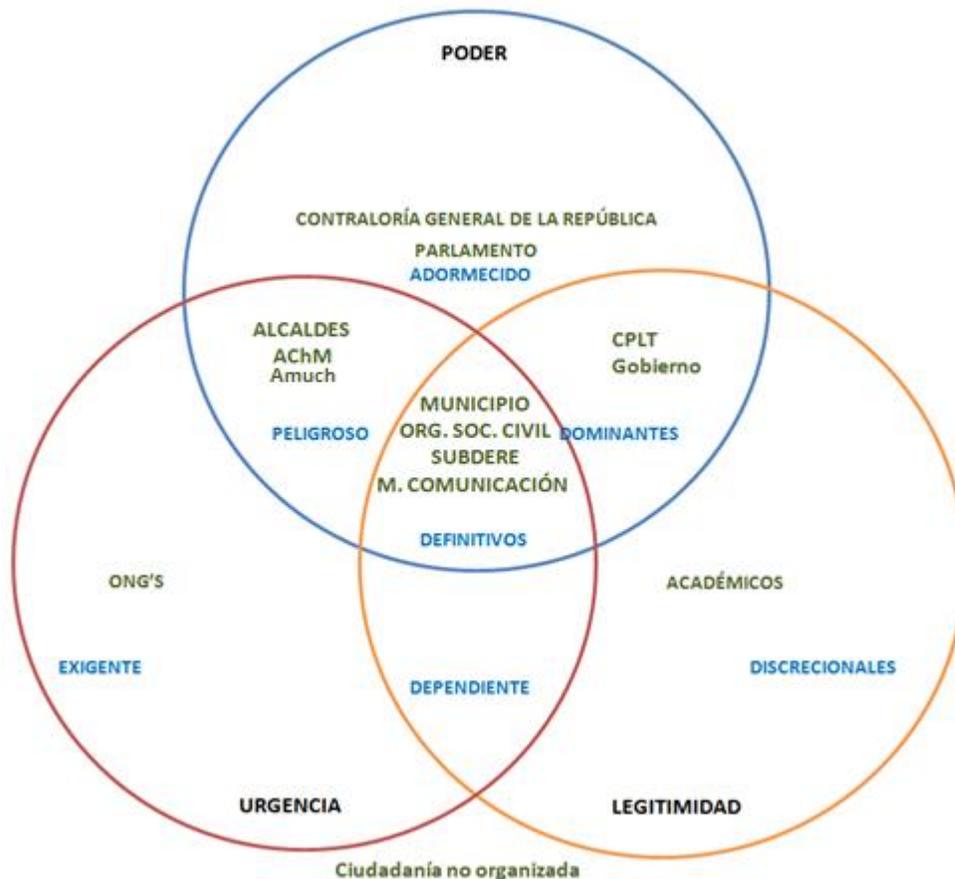
Entidad	Fomento del Mecanismo de Participación	Participa del mecanismo de participación	Controla Implementación del Mecanismo	Poder o influencia en conformación de los COSOC a Nivel Municipal
Atributo				
Gobierno	X			
SUBDERE	X		X	
Consejo para la Transparencia			X	
Contraloría General de la República de Chile			X	
Municipio y Alcalde	X	X		X
Parlamento			X	
Asociación Chilena de Municipalidades				X
ONG ´S (Fundación Pro Acceso - Chile Transparente – Ciudadano Inteligente)	X		X	
Asociaciones Gremiales	X	X	X	X
Organizaciones Sindicales	X	X	X	X
Organizaciones Relevantes	X	X	X	X
Ciudadanía no organizada			X	
Medios de Comunicación	X		X	X
Académicos			X	

Fuente: Elaboración propia en base a una adaptación del instrumento "Stakeholder Identification" (Rietbergen-McCracken & Narayan, 1996)

3.6. Red de Actores

En cuanto a la identificación de los actores señalados previamente, que participan en la implementación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, se ha dispuesto de un mapa de *Stakeholders*, para clasificarlos según su ámbito de poder, urgencia y legitimidad, de acuerdo a la metodología que plantea Mitchell (Falção Martins & Rubens Fontes, 1999), para luego continuar con el detalle de las interacciones que tienen los actores en cuanto a sus relaciones y posiciones.

a. Mapa de Stakeholders, según la metodología de clasificación de Mitchell



*Dentro de Org. Soc. Civil se incluyen las Asociaciones Gremiales, Organizaciones Sindicales y Relevantes.

Fuente: Elaboración propia

- **Interacciones de la Red de Actores**

Actores	Relaciones	Posiciones
Gobierno	Desarrolla instructivos presidenciales encaminados a fomentar la participación ciudadana. Del gobierno depende el fomento de la participación a nivel país.	Colaborador
SUBDERE	Dispone de los insumos para facilitar la implementación de los Consejos (reglamento tipo de los COSOC). Genera estrategias para acceder a los municipios. Capacita a los funcionarios municipales en diversas materias.	Colaborador
Consejo para la Transparencia	Supervisa permanentemente la publicación de toda la información exigida por la Ley de Transparencia, como los mecanismos de participación y, por tanto, el cumplimiento de la implementación de los COSOC.	Colaborador
Contraloría General de la República de Chile	Incoa los sumarios instruidos por el Consejo para la Transparencia por infracción a las exigencias de la normativa.	Colaborador
Municipio	Si bien es el municipio quien implementa los COSOC, se ha verificado casos en los que se cumple con la normativa, pero no con el sentido de fomentar las sesiones y la participación de la Sociedad Civil.	Contradictoria: manifiesta voluntad en la implementación, pero no en la participación
Parlamento	Verifica la implementación de la normativa y eventuales modificaciones a ella.	Neutro
Alcaldes y Asociación Chilena de Municipalidades	La sumatoria de diversas experiencias de municipios implementando los COSOC, puede fomentar o coartar la implementación de este mecanismo en otras comunas.	Contradictoria: manifiesta voluntad en función de la experiencia de otros municipios.
ONG ´S (Fundación Pro Acceso - Chile Transparente)	Supervisan el grado de cumplimiento de la normativa mediante estudios propios que tienen el carácter de influyentes.	Colaborador

Asociaciones Gremiales	Son el sustento de los COSOC, sin su ánimo de participación no se podrían conformar. Pueden presionar al municipio para que se haga el llamado para su conformación y participar activamente de las sesiones.	Colaborador
Organizaciones Sindicales	Son el sustento de los COSOC, sin su ánimo de participación no se podrían conformar. Pueden presionar al municipio para que se haga el llamado para su conformación y participar activamente de las sesiones.	Colaborador
Organizaciones Relevantes	Son el sustento de los COSOC, sin su ánimo de participación no se podrían conformar. Pueden presionar al municipio para que se haga el llamado para su conformación y participar activamente de las sesiones.	Colaborador
Ciudadanía no organizada	La ciudadanía de la comuna que no se encuentre organizada en, al menos, una junta vecinal, carece de representación por medio de alguna organización de la sociedad civil.	Neutro
Medios de Comunicación	Con sus reportajes pueden indagar en la materia y difundir información relativa a los COSOC, influyendo en la ciudadanía.	Neutro
Académicos	Sus opiniones y estudios pueden colaborar en el perfeccionamiento de la normativa, como también en las dificultades que se presentan, rescatando la experiencia internacional de casos asociados.	Neutra

Fuente: Elaboración propia.

3.7. Documentación de experiencias en otros países

La forma en cómo se han concebido los COSOC en el país, no es ajena al conjunto de experiencias organizativas de participación que se han materializado en otras latitudes. Por esta razón, es útil verificar algunas experiencias semejantes, con el fin de contar con un parámetro que permita contrastar su funcionamiento.

En este sentido, México cuenta con una amplia gama de cuerpos normativos que potencian la participación ciudadana, mas no cuenta con una sociedad civil potente, debido a, en palabras del catedrático de la Universidad

Veracruzana, Dr. Alberto Olvera Rivera, la carencia de capital social que provoca una sociedad civil incipiente y formada aún como una sociedad política, operando sin marcos formales para la atención de sus necesidades y demandas (ITESM, 2012).

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los aspectos semejantes a la orgánica de los Consejo de la Sociedad Civil es el "Comité Vecinal", los cuales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes con los órganos político administrativos de los territorios en los que se encuentra insertos, para efectos de supervisar, evaluar, y gestionar las demandas ciudadanas en temáticas relativas a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, etc.

Estos comités deben realizar, en su colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año. Adicionalmente, están obligados a difundir los resultados de dichas consultas y asambleas.

En cuanto a las dificultades que se han visualizado con este mecanismo, es posible señalar que se aboga por que la consulta ciudadana sea vinculatoria, es decir, que tenga efectos legales y no sólo se use como instrumento de orientación para las autoridades (Diario de Mexico, 2014).

Otra experiencia similar se encuentra en el país vecino Argentina, que tiene, entre otros mecanismos de participación en la ciudad de Buenos Aires, el Consejo de Planeamiento Estratégico, el cual tiene el carácter de consultivo y de creador de iniciativas legislativas (CEDOM , 1999). Este Consejo está presidido por el Jefe de Gobierno, lo integran las instituciones y organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos. Articulando su interacción con la sociedad civil, su objeto, según la Ley N°310, es crear planes estratégicos "elaborados sobre la base de la participación y el consenso de las instituciones, destinados a ofrecer fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad".

En el viejo continente, una gran cantidad de países ha desarrollado algún tipo de consejo consultivo. Estos, organizados por territorios o temas, existen al menos en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña. Así, por ejemplo, en Alemania existen en la mayoría de las grandes ciudades, y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Noruega, existen consejos formados a iniciativa del gobierno local, cuyos miembros han sido también elegidos con diversas fórmulas (designación municipal, elección directa, representación de asociaciones, asamblea). Los formados por iniciativa ciudadana efectúan un amplio abanico de actividades de inspiración propia, disponiendo de mecanismos propios de financiación, a partir de la aportación de los propios miembros y su capacidad de generar recursos propios (Font, 2001).

Por otro lado, la experiencia de los británicos ha sido diversa. Se observan desde consejos cuyos miembros han sido elegidos directamente por los ciudadanos, hasta composiciones mixtas con miembros de las asociaciones, con reuniones que a menudo son abiertas a cualquier ciudadano interesado. Algunos de estos consejos, organizados por temáticas, han tratado de prestar especial atención a grupos que pueden carecer de voz o que pueden contar con una voz muy minoritaria en los instrumentos territoriales, como son las minorías étnicas o los niños.

Ahora bien, lo más interesante de la experiencia británica, es que, si bien estos consejos cumplen funciones consultivas, existen casos en que dichos consejos participan decisivamente en la atribución de fondos a proyectos concretos y realizan un seguimiento detallado del funcionamiento de los servicios municipales (Font, 2001).

Sin embargo, la diversa forma en que se organizan los consejos mencionados, así como la falta de estudios críticos y en profundidad sobre su funcionamiento, inciden en que se desconozca su real capacidad como mecanismo de participación y de interlocución entre los ciudadanos y los gobiernos locales.

En suma, los mecanismos de participación mencionados, como tantos otros presentes en Latinoamérica y Europa, permiten concluir, en parte, que los fundamentos que explican el desarrollo de ciertas instancias de participación ciudadana y la potenciación de la sociedad civil, responden a los contextos de cada cultura y nación, en donde un medio de participación efectivo en un país, no necesariamente tendrá los mismos resultados en otro. Por ejemplo, un mecanismo de cuenta pública participativa online en países donde el internet tiene una escasa penetración, difícilmente tendrá resultados positivos.

Asimismo, contar con un gran marco normativo que permea a la sociedad de espacios de participación, no tiene directa relación con que estos sean utilizados o que sean efectivas instancias de representación.

Probablemente, estos sean argumentos que, a nivel comunal, puedan explicar el hecho de que en algunos municipios se constituya el COSOC, que se publique información en internet y que el mecanismo tenga un impacto real en la gestión municipal. A mayor abundamiento, desde un punto de vista operativo y técnico, a primeras luces, puede ser más sencilla la implementación de este mecanismo en comunas con una gran población de habitantes y de baja ruralidad, a diferencia de aquellas comunas de zonas extremas o donde la penetración de internet es menor.

Sin perjuicio de ello, los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en Chile pueden responder a las demandas y el empoderamiento ciudadano que ha desarrollado en los últimos años la ciudadanía chilena, dado que es una instancia efectiva de participación y representación como mecanismo

consultivo, el cual permite que los ciudadanos no vean sus oportunidades de participación, dentro de su comuna, circunscritas exclusivamente a la elección de un Alcalde o de los Concejales del municipio. No obstante, en la medida que los ciudadanos vean una relación inconexa entre la participación ciudadana y sus beneficios, persistirán las complejidades para que este u otro mecanismo tenga éxito.

3.8. Estudios existentes sobre los COSOC en Chile

Teniendo en consideración las experiencias de otras latitudes, en relación a los consejos consultivos, sería prudente, entonces, conocer en la práctica como los municipios de Chile han implementado este mecanismo.

Gracias a las evaluaciones del Consejo para la Transparencia, quien fiscaliza que las instituciones públicas publiquen, entre otras aristas, información relativa a los mecanismos de participación ciudadana con los que cuentan, una breve descripción de su objetivo y un enlace a información adicional, como también, en adición y específicamente para los COSOC, antecedentes relativos a su forma de integración, el nombre de los consejeros y su representación o calidad, es posible conocer los resultados de la implementación de este mecanismo, a nivel municipal, en relación a la información que los entes edilicios publican en sus banners de Transparencia Activa.

De la revisión anual que hace la Corporación, se desprenden los siguientes resultados en base al Ranking Municipal 2015, en el que se revisan los sitios web de todos los municipios del país:

Estado	Número	%
Conformados	151	43,8%
No publica información	172	49,9%
En proceso de formación	22	6,4%
Total	345	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos estadísticos del CPLT Ranking 2015.

Si bien en 151 municipios existe evidencia que los COSOC se encuentran conformados, hay casi un 50% en donde no hay voluntad política para informar en sus sitios web al respecto sobre este mecanismo de participación. Lo anterior, por cuanto si, por ejemplo, el municipio ha hecho llamados para que se constituya y no han existido interesados, debe informar en su sitio electrónico esta situación, sin que esto afecte negativamente su puntaje.

Por tal motivo, si es evaluado negativamente es porque necesariamente no publica información al respecto. No obstante, es importante añadir que pueden existir municipios que no publiquen información pero que si tengan conformado su COSOC. Así, la información que provee el Consejo, no necesariamente refleja la real implementación de los consejos consultivos.

En este orden de ideas, se ha optado por verificar la existencia de investigaciones orientadas exclusivamente a la materia, encontrando tres importantes estudios, uno llevado a cabo por Ciudad Viva, otro de la Fundación Multitudes y uno elaborado por la Contraloría General de la República.

- **Monitoreo a la Normativa de Participación Ciudadana y Transparencia en Chile – Ciudad Viva (2012)**

Este estudio elaborado por Ciudad Viva, se llevó a cabo por medio de la ley de transparencia, es decir, se hizo una solicitud de información a cada municipio para luego procesar los datos.

Se remitieron, a través de internet, 345 solicitudes de acceso a información pública, recibiendo 147 respuestas que constataron que en 83 organismos su COSOC encontraba constituido (Ciudad Viva, 2012).

- **¿Hay COSOC? – Fundación Multitudes (2015)**

Para llevar a cabo este estudio, la Fundación Multitudes envió un formulario directamente a todos los Alcaldes de Chile, consultando, entre otros aspectos, si el COSOC se encontraba implementado, cantidad de organizaciones que lo componen, cantidad de sesiones mantenidas, temas informados y las eventuales razones por las cuales no se constituyó.

En atención a la baja cantidad de respuestas recibidas, se hizo una solicitud de información a todas aquellas municipalidades que no respondieron, intentando completar el universo total de 345 municipios.

De las 266 respuestas que lograron obtener, se constató que en 196 entidades el consejo consultivo estaba conformado, lo que equivale a un 56,8% de municipios de Chile (Fundación Multitudes, 2015).

- **Informe Consolidado Nacional Cumplimiento de la Ley N°20.500 – Contraloría General de la República (2015)**

La Contraloría General de la República, como entidad fiscalizadora superior de Chile, en el año 2014 requirió información mediante un cuestionario de 28 preguntas a cada municipio del país. De la totalidad de los municipios, respondieron 332.

Del mencionado número, mediante un muestreo estadístico, se examinaron 118 respuestas, es decir, un 35,5% del universo, concluyendo que un 54% de los municipios si había constituido su consejo consultivo.

Un cuadro comparativo con la metodología y los resultados de cada estudio se presenta a continuación:

Organismo Investigador	Metodología	Muestra Obtenida		Resultados		
		N°	% de total municipios (345)	N° Constituidos	% de la muestra	% de total municipios (345)
Ciudad Viva	Solicitud de Información - Ley de Transparencia	147	42,61%	83	56,46%	24,10%
Fundación Multitudes	Formulario enviado directamente al Alcalde	266	77,10%	196	73,70%	56,80%
	Solicitud de Información - Ley de Transparencia					
Contraloría General de la República	Cuestionario enviado a todos los municipios	332	96,2%	187¹	56,33%	54,24%

Fuente: Elaboración propia basado en (Ciudad Viva, 2012), (Fundación Multitudes, 2015) y (Contraloría General de la República de Chile, 2015).

Las problemáticas de los estudios mencionados es que, desafortunadamente, no han podido obtener una panorámica de todos los municipios. Si bien las muestras obtenidas pueden ser, estadísticamente, representativas de todo el universo, dada la configuración heterogénea de cada territorio comunal, la localización de los asentamientos urbanos y rurales, la conformación etaria y escolar de la población, entre otros puntos, resulta complejo analizar y sacar conclusiones sin hacer algún tipo de distinción, ya que se comparan, por ejemplo, organismos públicos de comunas apartadas como Putre y Alhué, en relación a otras como Santiago o Concepción.

Por lo tanto, desde este punto de vista, es importante hacer algún tipo de segmentación del universo de municipios, con el fin de dilucidar las diferentes problemáticas que atraviesan los entes edilicios, en base a sus diferentes contextos, a la hora de implementar un mecanismo de participación ciudadana.

En consecuencia, el presente estudio sugiere abordar estos organismos considerando algunas variables geográficas y demográficas, que pudieran explicar, en parte, el motivo por el que, algunos municipios, parecieran resistirse a implementar el consejo consultivo.

¹ Si bien fueron 118 las respuestas analizadas, los resultados estadísticos indicaron que en un 54,24% de los municipios el COSOC se encontraba constituido. Este porcentaje equivale a 187 organismos públicos.

IV. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CASO

En el presente capítulo, se exponen los lineamientos que se utilizaron para abordar los objetivos del estudio de caso, indicando la delimitación del objeto de estudio, la técnica utilizada para obtener los antecedentes que hacen posibles los análisis, los resultados esperados y las limitaciones que se deben tener presente al momento de revisar las posteriores conclusiones.

Tal como se explicó al inicio del presente estudio, el enfoque de la investigación es de tipo analítico-descriptivo y se desarrolla con un enfoque mixto. En una primera parte, se desarrolla un análisis cuantitativo de tipo exploratorio y descriptivo, por medio del software SPSS, utilizando fuentes secundarias en la recolección de información.

Posteriormente, la investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, verificando la percepción de los actores municipales sobre los factores que inciden en la implementación de los COSOC.

- **Delimitación del objeto de estudio a observar:**

En principio, para el análisis cuantitativo, la muestra se conformó por la totalidad de los municipios del país, es decir, 345 entidades, debido a que a cada uno de ellos le corresponde la implementación del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil según lo indicado en la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Luego, para efectos de profundizar la investigación, a partir de las conclusiones de dicho análisis, se efectuó una muestra de 8 casos comparados, entrevistando a los actores claves de los municipios seleccionados, los cuales se definieron en base a un casillero tipológico.

- **Técnica de recolección de datos**

- a) Base de datos facilitada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, con las respuestas de 311 municipios de Chile a la Circular N° 165, de fecha 03 de septiembre de 2015, que solicitaba información sobre el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Para completar la información de los 34 municipios que no dieron respuesta a la circular, se procedió a revisar el ítem de participación ciudadana, presente en el banner de Transparencia Activa de cada organismo, con el fin de verificar si el COSOC se encontraba implementado.
- b) Revisión de los sitios electrónicos del Consejo para la Transparencia, Instituto Nacional de Estadísticas y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en la búsqueda de bases de datos que se relacionen con el presente estudio. En los casos donde la información fue insuficiente o estaba incompleta, se hicieron solicitudes de acceso a la información, amparadas por la Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

- c) Se dispuso de opinión de un actor municipal por entidad edilicia. Por lo mismo, no fue posible comparar y/o contrastar las opiniones de otros actores municipales. y/o integrantes de los COSOC que no formaran parte de la Municipalidad

- **Resultados Esperados**

- a) Dilucidar los factores que explicarían el éxito en la implementación y la efectividad de los COSOC en los municipios de Chile.
- b) Desarrollo de sugerencias y orientaciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para la mejora en la implementación de los COSOC en los municipios del país

- **Limitaciones del Estudio**

- a) Se dispuso sólo de información estadística existente para todo el universo de organismos. Por tal motivo, no fue posible analizar datos estadísticos de gran interés para el presente estudio como, por ejemplo, la percepción respecto de la "Cercanía a sedes sociales y otros lugares para el encuentro comunitario, percepción de la proximidad a pie desde la vivienda" del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, toda vez que sólo existen datos para una fracción de municipios.
- b) Se entrevistaron sólo actores municipales de la Región Metropolitana y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Por lo mismo, no fue posible hacer una comparación y/o contraste de los puntos de vista de municipios de otras regiones del país.
- c) Se dispuso de opinión de un actor municipal por entidad edilicia. Por lo mismo, no fue posible comparar y/o contrastar las opiniones de otros actores municipales. y/o integrantes de los COSOC que no formaran parte de la Municipalidad

V. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

En este capítulo se presenta el análisis de los resultados del estudio, abordando, en un comienzo, algunas investigaciones que han elaborado dos organismos independientes sobre los COSOC, con la finalidad de verificar los hallazgos y conclusiones que obtuvieron.

En seguida, como primera parte de la interpretación de la información, se expone el análisis secundario de las bases de datos recabadas, teniendo como objetivo caracterizar a los municipios cuyos COSOC han sido constituidos, analizando comparativamente los elementos que los describen con aquellas entidades donde no se ha logrado su conformación.

En la segunda parte, se presenta el resultado obtenido de la investigación cualitativa, en relación a las entrevistas de las fuentes primarias que se llevaron a cabo, de acuerdo a una selección de casos que se elaboró a partir del análisis secundario de las bases de datos recabadas. El objetivo de esta sección es analizar los factores claves de éxito en la implementación de los COSOC y su efectividad como mecanismo de carácter consultivo, a partir de la percepción de los actores municipales de una muestra de instituciones.

Para ello, se han identificado 4 dimensiones de análisis, de acuerdo a las categorías definidas con anterioridad en la pauta de entrevista, las cuales son: Participación Ciudadana, los Consejos de la Sociedad Civil propiamente tales, Factores que influyen en la Implementación y, por último, Sugerencias y Orientaciones políticas.

Al finalizar, para su mejor comprensión, se presenta una recapitulación de las principales conclusiones en relación a las categorías mencionadas.

5.1. Análisis de información estadística

- **Factores que podrían explicar la Implementación de los COSOC en los Municipios de Chile**

Para efectos de intentar dilucidar los factores que podrían explicar la implementación de los COSOC, se utilizaron las bases disponibles que tenían información para el universo total de municipios, es decir, para los 345 organismos de país.

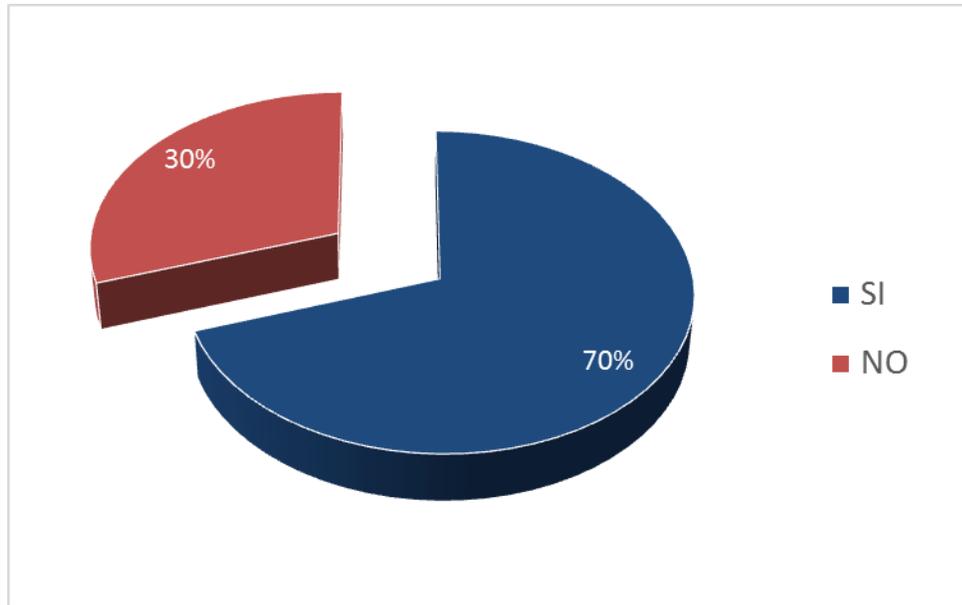
Se comenzó utilizando los datos que obtuvo la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, a partir de la Circular N°165, de 3 de septiembre de 2015, en la que solicitó, a todos los municipios de Chile, información sobre la conformación de los COSOC.

Al respecto, respondieron 309 organismos. La información de los 36 municipios restantes, se obtuvo mediante los antecedentes que se

encuentran disponibles en sus banners de Transparencia Activa. Así, se logró obtener información de la totalidad de los municipios de Chile.

Los resultados, en principio, son auspiciosos ya que a la fecha de la recopilación de esta información más de la mitad de los municipios de Chile tienen el COSOC implementado.

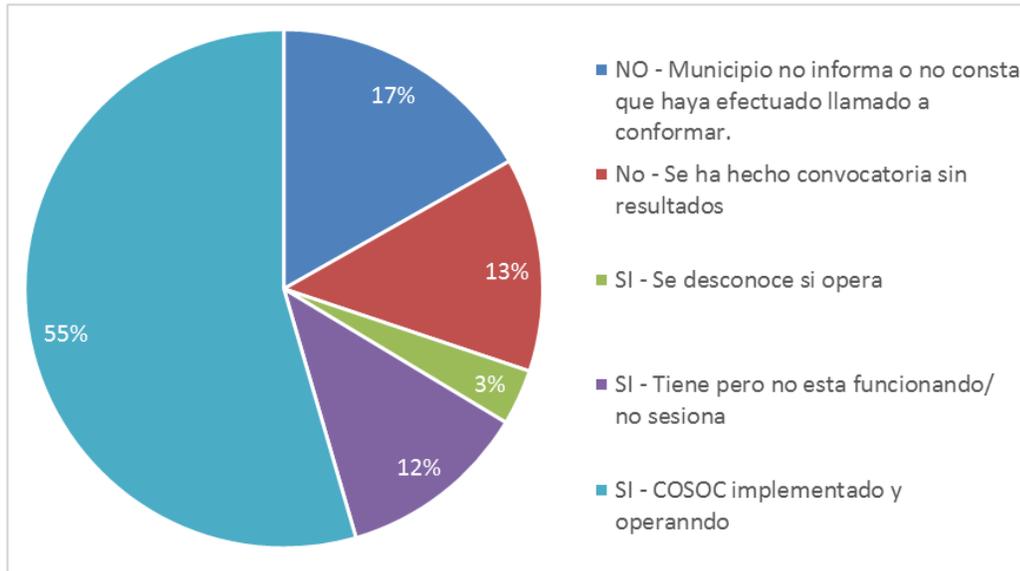
Gráfico N° 1
Universo total de municipios, según constitución de COSOC



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE.

Actualmente, del total de 345 organismos se advierte que 241 (70%) han constituido su Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Por otro lado, 104 entidades edilicias (30%) no han conformado el consejo consultivo a la fecha de la consulta por parte de la SUBDERE a los municipios de Chile.

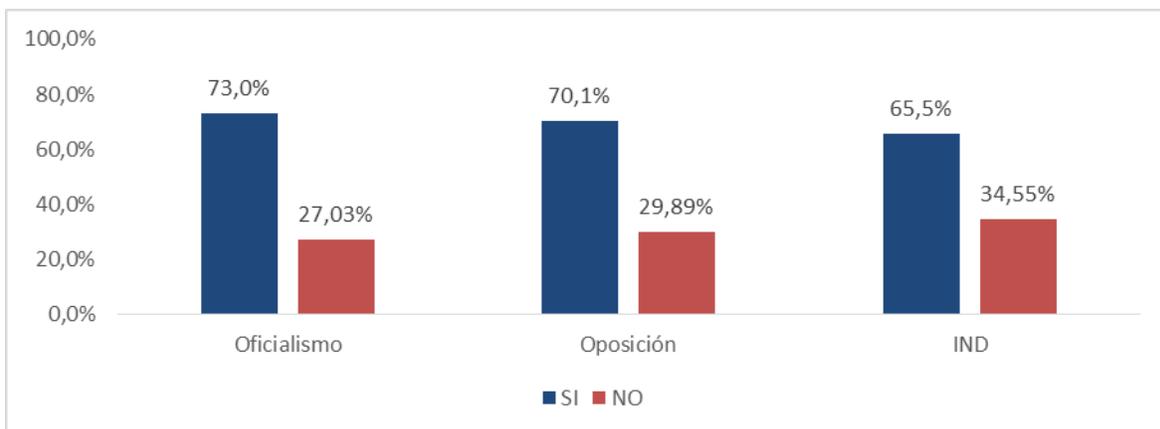
Gráfico N° 2
Universo total de municipios, según estado conformación COSOC



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE.

En relación al estado de los COSOC, se observa que en 190 municipios del total de la muestra (55%) operan regularmente, es decir, sesionan al menos 4 veces al año. Existen 41 instituciones (12%) donde, si bien se encuentra implementado el mecanismo, no sesiona regularmente o no opera en relación a lo que dicta la normativa, como también un 3% en dónde consta su conformación mas no si opera. Por otro lado, se verifica que hay 59 entidades (17%) donde no consta que se haya efectuado un llamado para que el consejo se constituyera o no existe información sobre este tema. Asimismo, hay 45 municipios (13%) en donde, si bien se efectuó un llamado para que el COSOC se pudiera constituir, esto no fue posible.

Gráfico N°3
Conformación de COSOC según coalición política

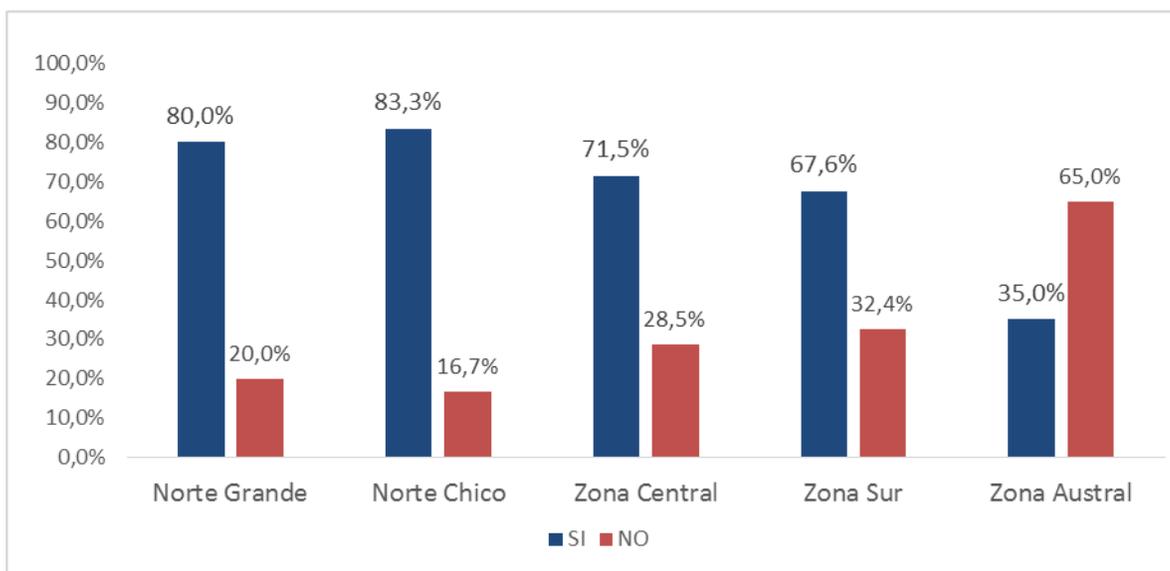


Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE.

Respecto a la conformación de los COSOC, según la coalición política a la cual pertenecen sus alcaldes, se advierte que el oficialismo cuenta con un 72,79% de COSOC conformados, en relación al 70,11% de la oposición y un 65,45% de municipios con ediles independientes.

No se observan diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, por lo que su no conformación se podría fundar en otros factores, aspectos que se recogen con mayor detalle en la segunda parte de este capítulo

Gráfico N°4
Conformación de COSOC según agrupación de zonas o regiones

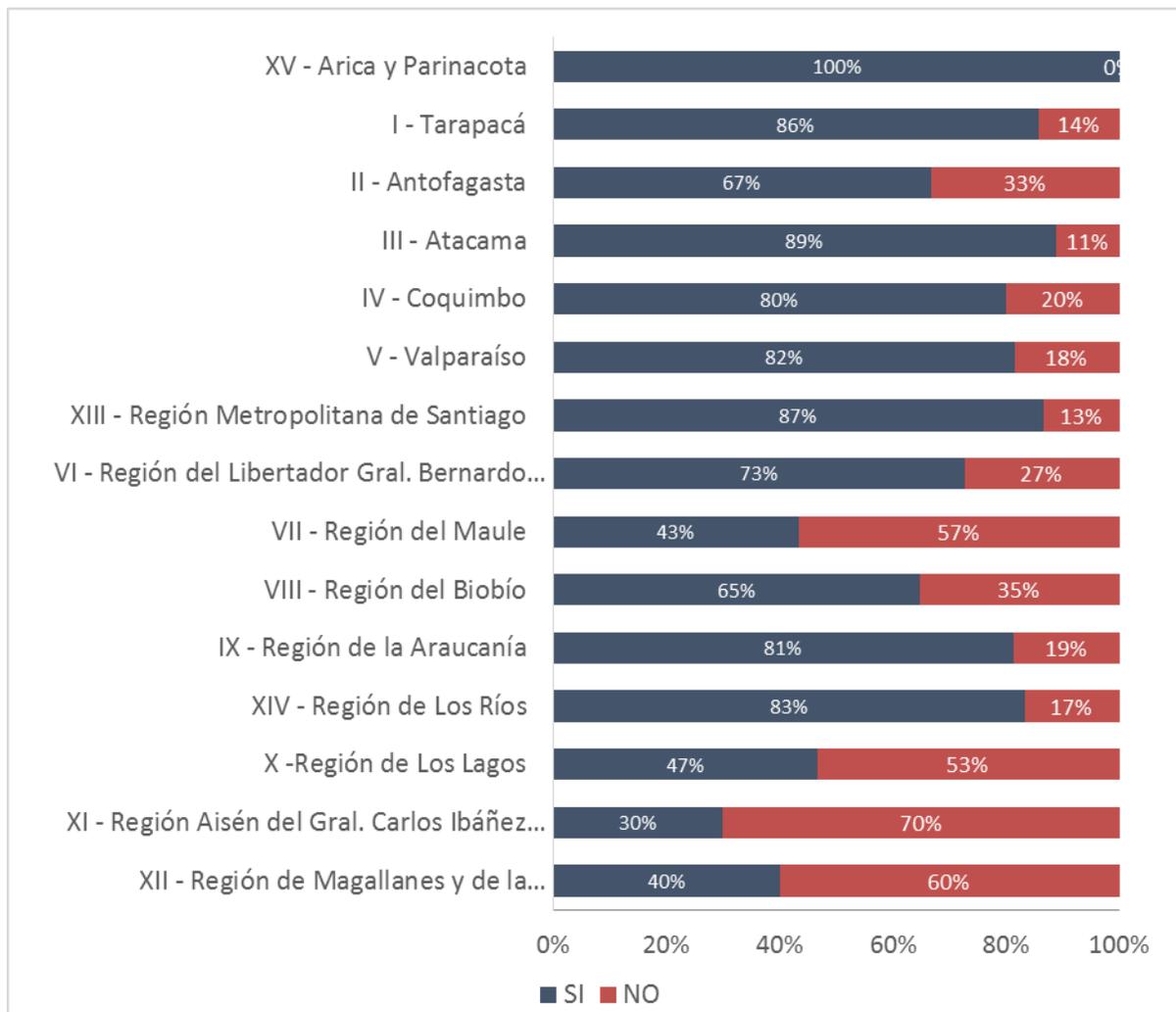


Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE.

En relación a la conformación de los COSOC, se ha decidido agruparlas según las regiones naturales en que la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) dividió a Chile. Al respecto, se observa que la implementación de los COSOC disminuye a medida que se avanza hacia el sur del país.

De esta forma, se constata que la implementación de los COSOC en el Norte Chico es de un 83,33%, a diferencia de la Zona Austral en donde sólo un 35% de los municipios tiene conformado el consejo.

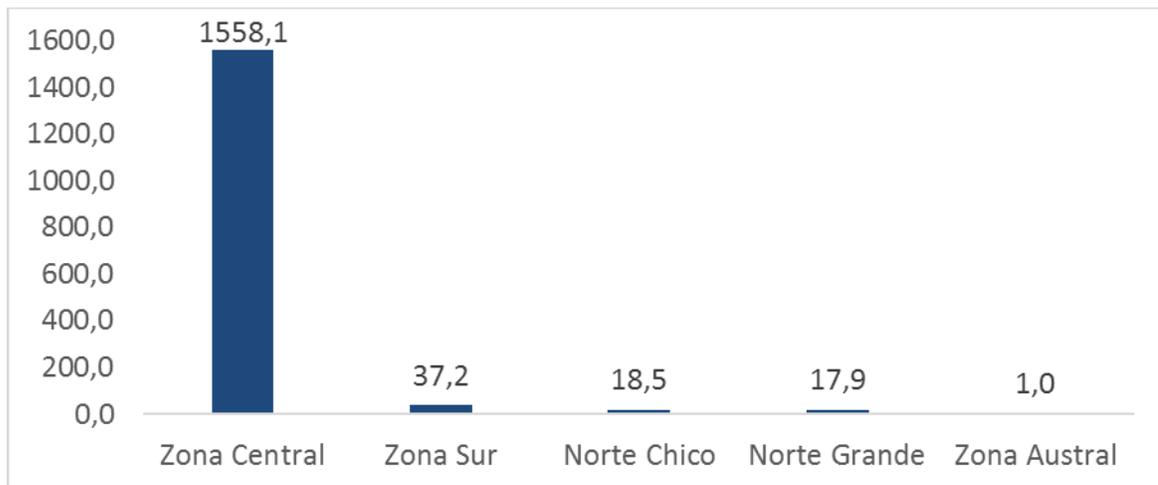
Gráfico N°5 Conformación de COSOC según Región



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE.

En complemento al gráfico anterior, al analizar la conformación de los COSOC según la región a la cual pertenecen los municipios, se advierte que la región de Arica y Parinacota ha implementado en todos sus municipios el COSOC. Por el contrario, las regiones de Aysén y de Magallanes tienen el menor porcentaje de COSOC implementados, con sólo un 30% y 40%, respectivamente.

Gráficos N°6 Promedio de Densidad Poblacional por KM2



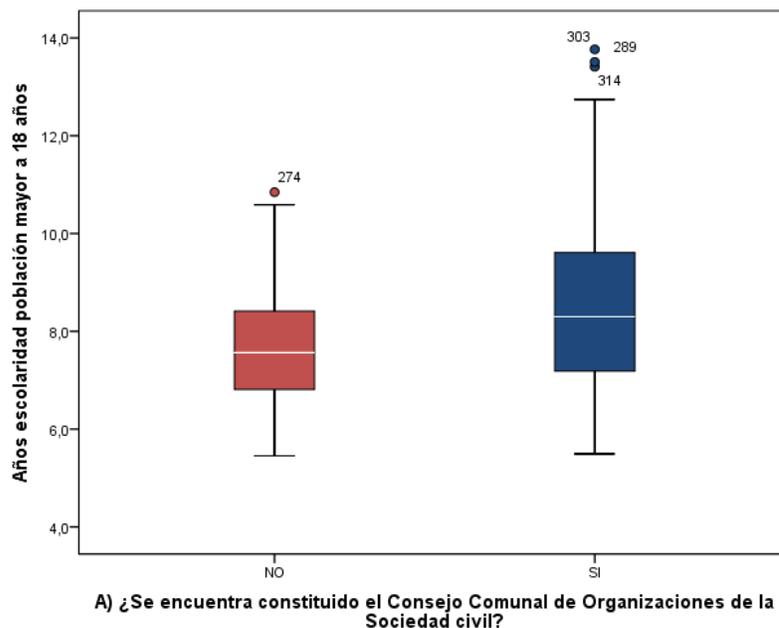
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información Municipal S.I.N.I.M.

En relación al análisis del gráfico N°5, posteriormente se optó por verificar la densidad poblacional por kilómetro cuadrado de las regiones naturales de Chile, como un eventual factor indicativo que explicase lo descrito anteriormente, en el supuesto de que una mayor concentración de personas facilitaría la agrupación de organizaciones sociales.

En este sentido, en el gráfico N°6 se observa que la zona central es la región que presenta la mayor concentración de población con un promedio de 1558,1 personas por cada kilómetro cuadrado. Por el contrario, la Zona Austral, a la cual pertenecen las regiones de Aysén y de Magallanes, tiene el menor índice, con sólo una persona por cada kilómetro cuadrado, donde precisamente los COSOC han tenido más dificultades en su conformación.

Este hallazgo sugiere que en la zona austral existe una mayor dificultad para que los ciudadanos se agrupen en organizaciones sociales que puedan, eventualmente, ser parte de un consejo consultivo, debido a la distancia geográfica presente entre sus habitantes.

Gráfico N°7 Implementación de COSOC según años escolaridad población mayor a 18 años



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información Municipal S.I.N.I.M e INE.

Adicionalmente a la densidad poblacional como eventual factor explicativo de la conformación de los COSOC en las regiones naturales de Chile, se ha tomado en atención los años de escolaridad de la población mayor a 18 años que residen en los municipios del país.

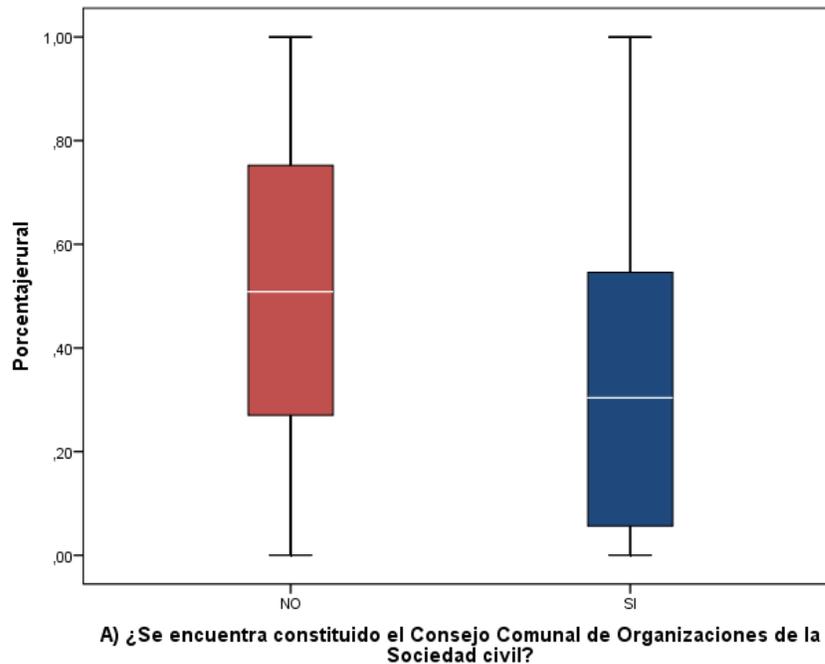
De esta forma, teniendo en consideración la línea que divide la mitad de los municipios (mediana), se observa en el gráfico N°7, que los organismos que tienen implementado su COSOC presentan un mayor índice de años de escolaridad en su población mayor de 18 años. La mitad de organismos de este grupo tiene habitantes con más de 8 años de escolaridad.

Asimismo, la mayor variabilidad en términos de rango por amplitud, como de rango intercuartil, se presenta en el grupo anteriormente mencionado.

Por otro lado, se observan valores atípicos, se alejan a más de 1,5 longitudes de caja del percentil 75, en aquellos municipios donde no se ha implementado el consejo (Municipalidad Cabo de Hornos) y en relación con aquellos que sí lo han conformado (Providencia, Vitacura y Las Condes).

La situación observada en el gráfico permite verificar una cierta tendencia entre los años de escolaridad de los habitantes y la conformación de los COSOC.

Gráfico N°8 Implementación de COSOC según población rural

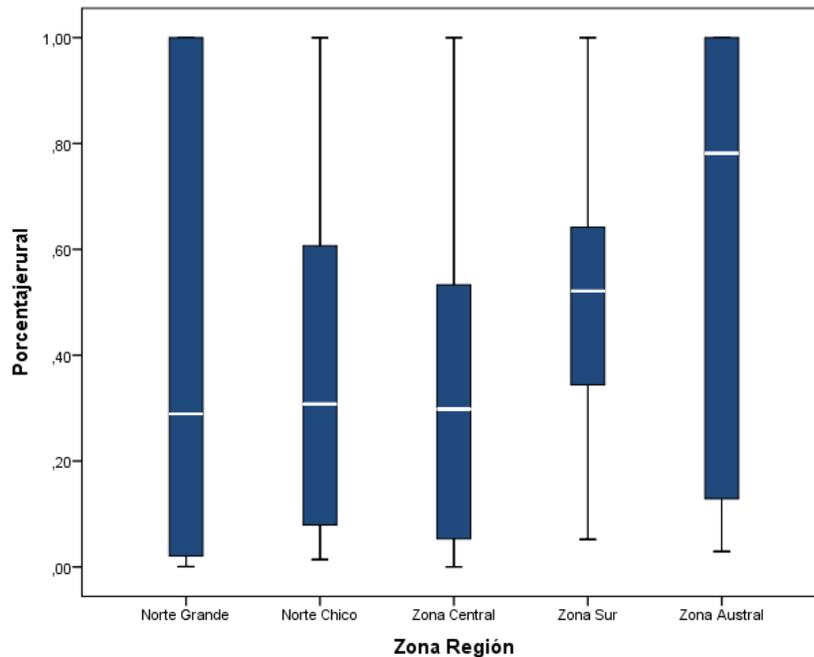


Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE e INE.

De igual forma a lo expuesto previamente, se ha tomado en cuenta el tipo de población que habita en cada comuna, es decir, si corresponden mayoritariamente a habitantes de sectores (o áreas) urbanos o rurales. Lo anterior, con el fin de verificar si la implementación de los COSOC se podría explicar, en parte, por el tipo de habitantes que predomina en la comuna.

Así, teniendo en consideración la línea que divide la mitad de los municipios (mediana), se observa en el gráfico N° 8, que los organismos que no tienen implementado su COSOC presentan un índice mayor de ruralidad. La mitad de los municipios de este grupo, presentan una población de más de un 50% de habitantes rurales.

Gráfico N°9 Porcentaje de Población Rural según Región Natural



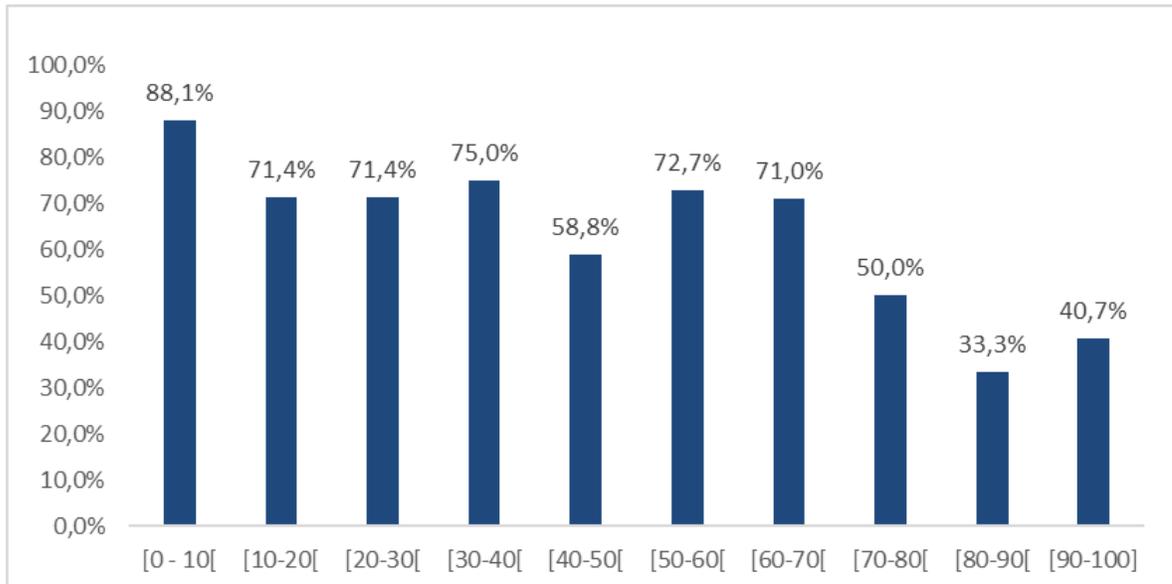
Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE e INE.

Adicionalmente, al verificar el porcentaje de habitantes rurales de los municipios, agrupados según la Región Natural a la que pertenecen, se observa en el diagrama de cajas que, tomando en consideración la línea que divide la mitad de los municipios (mediana) la Zona Austral tiene el mayor índice de población rural. La mitad de los municipios de la Zona Austral, presentan más de un 80% de habitantes rurales

Esta situación es opuesta al Norte Grande, Chico y la Zona Central, donde la mitad de sus municipios tiene menos de un 40% de habitantes residiendo en zonas rurales.

Adicionalmente, la variabilidad de los datos en términos de rango por amplitud es similar en cada una de las zonas, lo que se explica porque en cada una de ellas existen comunas donde la totalidad de sus habitantes residen en espacios rurales como también urbanas.

Gráfico N°10 Conformación de COSOC según decil de población rural que tiene el municipio

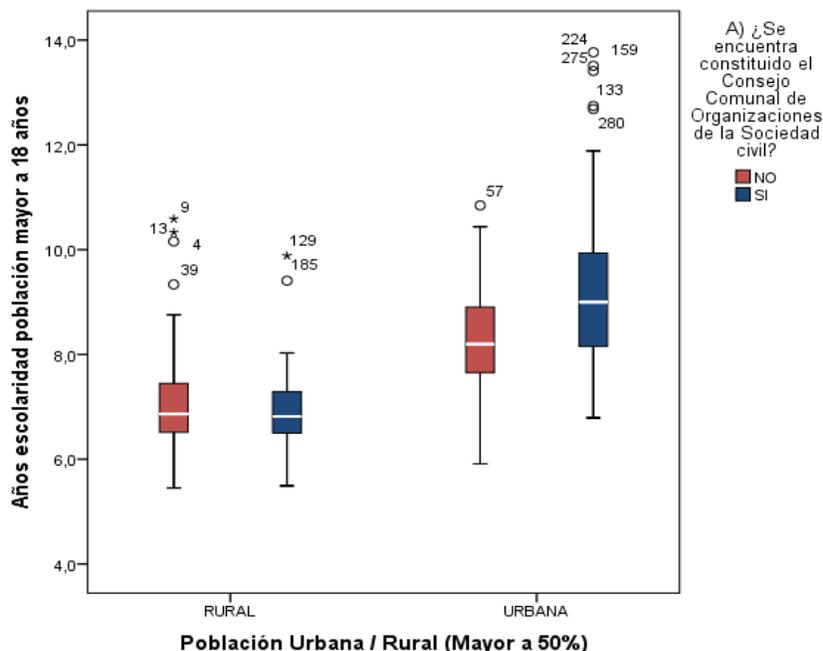


Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE e INE.

En agregación a lo expuesto previamente, al cotejar la conformación de los COSOC, según el intervalo de población rural que presentan los municipios, se observa que su implementación disminuye en los deciles que presentan un mayor porcentaje de población rural.

De esta forma, se verifica que en las comunas donde la población rural es menor a un 10%, la implementación de los COSOC es de un 88,1%. Por el contrario, en aquellos casos donde la población rural es superior al 80% y 90%, la conformación de los COSOC es de un 33,3% y 40,7%, respectivamente.

Gráfico N°11
Implementación de COSOC según tipo de población y años
escolaridad población mayor a 18 años



Fuente: Elaboración propia con información de INE.

Ahora bien, el diagrama de cajas (gráfico N°11) muestra la relación entre los años de escolaridad de la población mayor a 18 años según el componente poblacional urbano o rural de los municipios.

En este sentido, se observa que en general los años de escolaridad toman mayores valores en donde los COSOC se encuentran constituidos y la población urbana es igual o mayor al 50%, con una mediana cercana a los 10 años de educación. Asimismo, el percentil 75 de este grupo es el que alcanza los mayores valores de educación formal en su población.

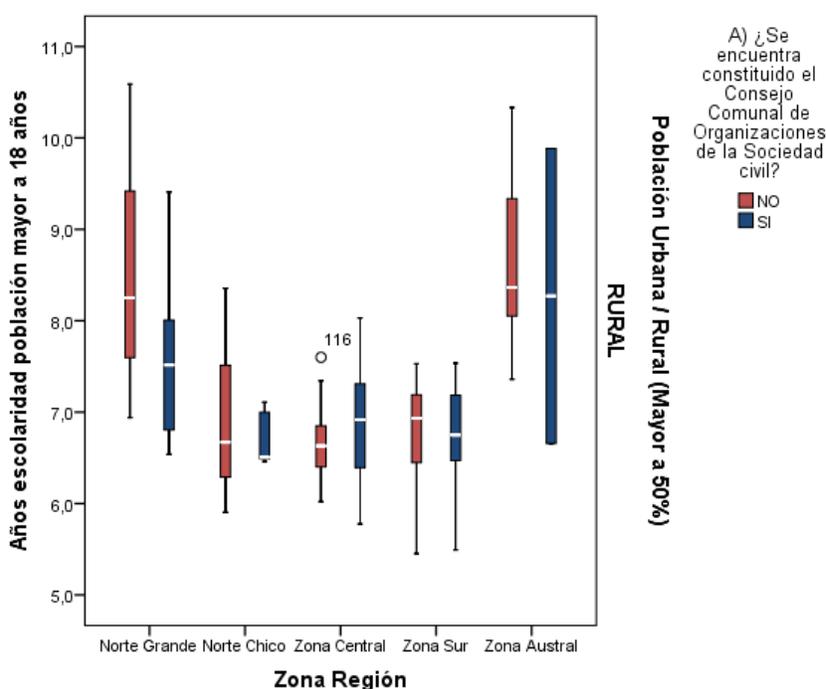
En relación a los valores atípicos, se presentan tanto en los municipios que tienen su COSOC implementado como en aquellos que no. Por ejemplo, en el caso de aquellos municipios rurales que no cuentan con el mecanismo de participación, se observan valores que se alejan a más de 1,5 longitudes de caja del percentil 75. Esto quiere decir que, existen municipios tanto rurales como urbanos con un promedio de años de escolaridad superior al conjunto al que pertenecen, independiente de si han implementado el COSOC.

Respecto de los valores extremos, estos se presentan en municipios rurales que no cuentan con el mecanismo de participación (Sierra Gorda y Torres del Paine).

En cuanto a la variabilidad se observa que, en relación al rango intercuartil y por amplitud, el grupo con mayor variabilidad es aquel en donde el COSOC se encuentra constituido y la población es urbana.

A la luz de los hallazgos del gráfico anterior, en donde se observó una relación entre la ruralidad y los años de escolaridad de los habitantes del municipio, es que se analiza a continuación estas variables con las regiones agrupadas según la tipología propuesta por la CORFO.

Gráfico N°12
Implementación de COSOC según población urbana o rural y años de escolaridad de población mayor a 18 años



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE e INE.

En el mismo sentido del gráfico anterior, se muestra la relación entre los años de escolaridad de la población mayor a 18 años según la región natural a la que pertenecen los municipios, considerando sólo aquellos organismos en donde su población rural es mayor al 50%.

Se observa, que en general los años de escolaridad toman mayores valores en donde, independiente de si el COSOC se encuentra constituido, la población es de la Zona Austral, con una mediana superior a los 8 años de educación. Asimismo, el percentil 75 de este grupo es el que alcanza los mayores valores de educación formal en la población rural.

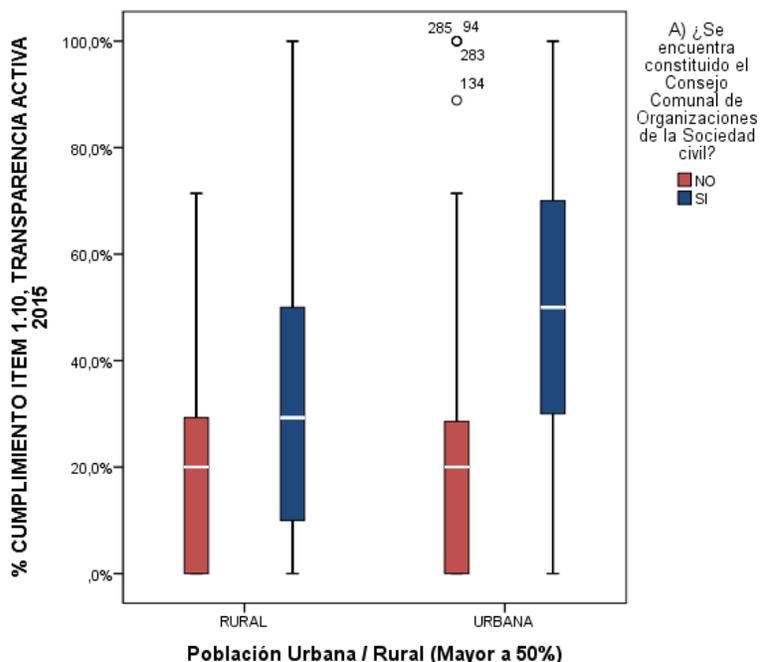
En relación a los valores atípicos, se aprecia sólo un caso. El Municipio de María Pinto, ubicado en la agrupación de la Zona Central que no tiene implementado este mecanismo de participación se aleja a más de 1,5 longitudes de caja del percentil 75.

Por su parte, en función del rango intercuartil, se tiene que la mayor variabilidad en los años de escolaridad, se presenta en el grupo que es de la Zona Austral y que tiene COSOC. En cambio, respecto del rango por amplitud, se observa que los municipios del Norte Grande que no han implementado el mecanismo, tienen la mayor variabilidad.

Los resultados de este gráfico permiten concluir que, si bien los años de escolaridad de la población son un elemento relevante al momento de implementar los COSOC en los municipios (ver Gráfico N°7), la Zona Austral, que tiene los mayores índices al respecto, tiene la menor implementación de los COSOC.

De este modo, la densidad poblacional (Ver gráfico N° 6), en conjunto con la ruralidad, serían los factores que podrían explicar, en mayor medida, la dificultad para implementar el mecanismo de participación.

Gráfico N°13
Implementación de COSOC según tipo de población y cumplimiento del ítem 1.10 sobre Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE, CPLT e INE.

Otra condicionante, que se pensaba pudiera incidir en la implementación de los COSOC, es la información que disponen al respecto los municipios para los ciudadanos de la comuna. En este sentido, de acuerdo a la Ley de Transparencia, cada municipio tiene la obligación de publicar, entre otras materias, información sobre participación ciudadana en donde se incluye, por ejemplo, información sobre el Consejo de la Sociedad Civil, siendo esta información fiscalizada cada año por el Consejo para la Transparencia (en adelante CPLT).

En relación a los resultados del año 2015, específicamente del ítem 1.10 sobre Participación Ciudadana, según el tipo de población (urbana o rural), se verifica que hay mayores puntajes de cumplimiento en aquellas entidades edilicias donde el COSOC se encuentra constituido y la población es urbana, con una mediana cercana al 60%. Asimismo, el percentil 75 de este grupo es el que alcanza los mayores valores de cumplimiento.

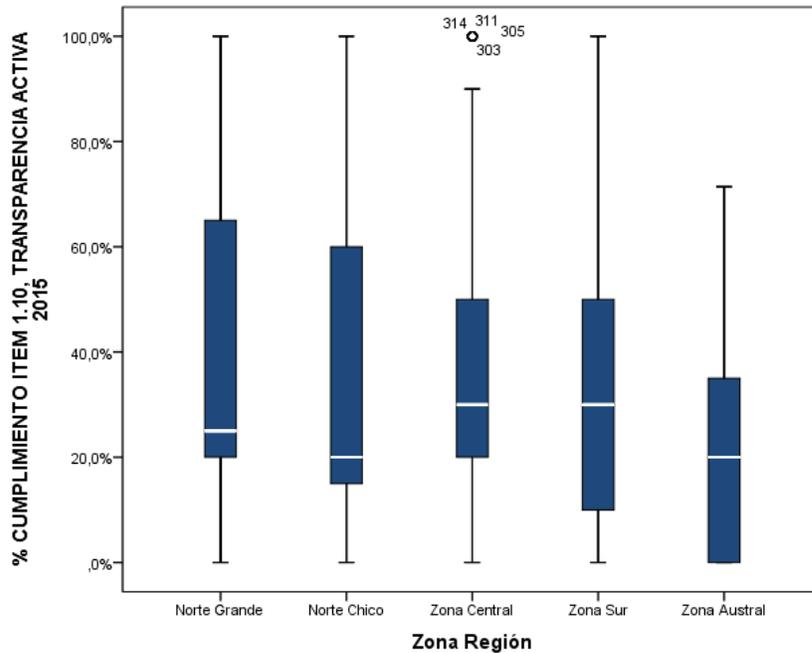
Se observa que en el caso de los municipios que no tiene conformados su COSOC, la mitad de los organismos tienen valores de cumplimiento cercanos al 20%.

En relación a los valores atípicos, se presentan en los municipios que no tienen COSOC y que son urbanos. Los organismos que tienen valores que se alejan a más de 1,5 longitudes de caja del percentil 75 son Cerro Navia, Doñihue y Melipilla.

En cuanto a la variabilidad, se observa que en relación al rango intercuartil y por amplitud, el grupo con mayor variabilidad es aquel en donde el COSOC se encuentra constituido, independiente de si predominan habitantes urbanos o rurales.

En relación a los hallazgos del presente gráfico, en donde se observó una relación entre la implementación de los COSOC y el porcentaje de cumplimiento en el ítem fiscalizado por el Consejo, es que se analizan a continuación estas variables con las regiones naturales de Chile.

Gráfico N°14 Cumplimiento del ítem 1.10 sobre Participación Ciudadana según Región Natural



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE, CPLT e INE.

Teniendo en consideración la línea que divide la mitad de los organismos (mediana), se observa del gráfico de diagrama de cajas, que los organismos del Norte Chico y de la Zona Austral tienen los menores valores de cumplimiento en el ítem, la mitad de las entidades tienen un porcentaje menor al 25%.

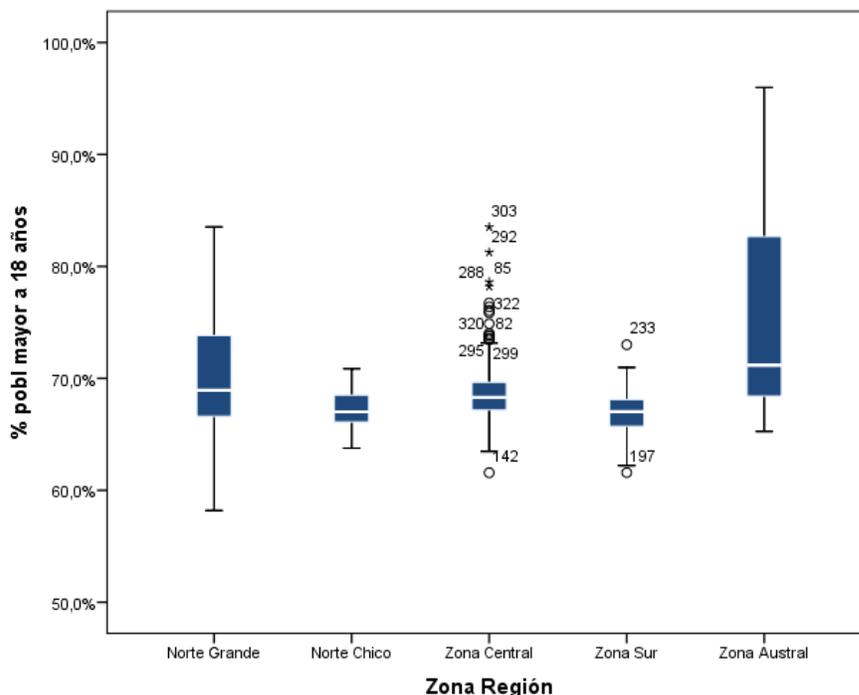
De esta forma, se observa que aun cuando los municipios del Norte Chico tienen el mayor porcentaje de COSOC conformados (ver Gráfico N° 4), la mitad de ellos, al momento de ser fiscalizados por el CPLT, no se diferencian significativamente del porcentaje de cumplimiento de la Zona Austral, que es la región natural que menos COSOC tiene implementados.

Por tal motivo, no es posible concluir que la disponibilidad u omisión de información en los banners de Transparencia Activa, respecto de los mecanismos de participación ciudadana, tienen una directa relación con la implementación de los COSOC.

En efecto, los resultados del gráfico N°14 se podrían explicar por el hecho de que el CPLT fiscaliza principalmente la información de los Consejos de la Sociedad Civil, no obstante, los municipios, que no tienen el mencionado mecanismo de participación conformado, simplemente no publican información referente a este punto, ignorando que, de acuerdo a los criterios

de fiscalización del Consejo, bastaría con que indiquen, por ejemplo, que se ha efectuado una convocatoria para conformar el COSOC sin que se haya obtenido éxito, para que el organismo fiscalizador haga omisión de la evaluación, de parte del ítem, y el municipio pueda obtener un porcentaje de cumplimiento mayor.

Gráfico N°15
Población mayor de 18 años según Región Natural



Fuente: Elaboración propia con información de INE.

Tomando en cuenta los resultados de los gráficos presentados y que los COSOC se componen de representantes de organizaciones comunitarias en donde sus miembros son, principalmente, mayores de edad², se ha considerado el porcentaje de la población mayor a 18 años en conjunto con las Regiones Naturales para elaborar el análisis del gráfico N°15.

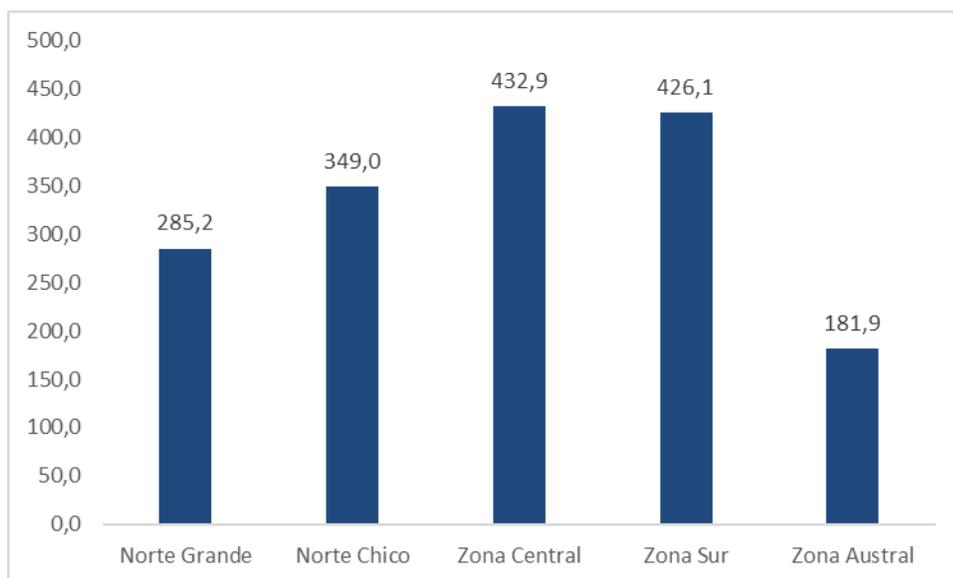
En este orden de ideas, tomando en consideración la línea que divide la mitad de los municipios (mediana), se observa del gráfico de diagrama de cajas, que los organismos de la Zona Austral presentan un índice mayor de población mayor a 18 años. La mitad de los municipios de esta zona, presentan más de un 70% de población mayor a 18 años. Asimismo, la mayor variabilidad en términos de rango por amplitud, como de rango intercuartil se presenta en el referido grupo.

² Con excepción de las organizaciones de carácter funcional. La Ley N° de Juntas de Vecinos, permite que sus representantes pueden tener como mínimo 15 años de edad.

Lo observado es llamativo por cuanto la Zona Austral al tener un mayor porcentaje de población mayor a 18 años, potencialmente, pueden tener una participación más activa de la ciudadanía en la mayoría de las organizaciones comunitarias que conforman los COSOC.

Sin embargo, tal como se ha demostrado en este apartado, la Zona Austral natural tiene el menor índice de consejos consultivos constituidos en el país (Ver Gráfico N° 4).

Gráfico N°16
Promedio de organizaciones comunitarias municipales según Región Natural



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE e INE.

En añadidura a lo descrito en el gráfico anterior, al verificar el promedio de organizaciones comunitarias que tiene cada Región Natural de Chile, se comprueba que, la zona con el mayor promedio, es la Zona Central de Chile con 432 organizaciones por municipio. En cambio, la Zona Austral tiene el menor promedio con 181 organizaciones por Municipio.

Los resultados de la Zona Austral, respecto al alto porcentaje de población mayor a 18 años y el bajo número de organizaciones comunitarias, sugieren que, de acuerdo al resto de los análisis, el número de habitantes rurales y la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, serían factores que podrían influir a la hora de conformar los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por tal motivo, son la densidad poblacional por kilómetro cuadrado y el número de habitantes rurales, las variables consideradas para efectos de

elaborar la muestra de los actores municipales que se entrevistan, cuya confección de la muestra y posterior análisis, se presenta a continuación.

5.2. Análisis de entrevistas

En el siguiente apartado, se presentan los resultados obtenidos de la investigación cualitativa, con gran énfasis en las conclusiones obtenidas a partir de las entrevistas realizadas a los actores municipales.

El objetivo de este capítulo, como se ha mencionado anteriormente, es analizar los factores claves de éxito en la implementación de los COSOC y su efectividad como mecanismo de carácter consultivo, a partir de la percepción de los actores municipales de una muestra de instituciones.

Para ello, se han identificado 4 dimensiones de análisis, de acuerdo a las categorías definidas con anterioridad, las cuales son: Participación Ciudadana, Los Consejos de la Sociedad Civil propiamente tales, Factores que influyen en la Implementación y, por último, Sugerencias y Orientaciones políticas.

Al finalizar, para su mejor comprensión, se presenta una recapitulación en relación a las categorías mencionadas.

- **Selección de Municipios (casos estudiados)**

La selección de municipios se desarrolló utilizando un casillero tipológico, en el que se comenzó por dividir al universo de municipios según si tenían su COSOC conformado, toda vez que esta era la variable principal del análisis cuantitativo presentado en el punto anterior. Luego, en relación a los datos del Instituto de Nacional de Estadísticas, se verifico el tipo de habitantes que había en cada comuna. De esta forma, se consideró un organismo "urbano" o "rural" dependiendo de la mayoría simple de sus habitantes, es decir que, por ejemplo, si más del 50% eran habitantes urbanos, el municipio se clasificó como "urbano".

Adicionalmente, se consideraron otras variables como la densidad poblacional por kilómetro cuadrado para efectuar una nueva subdivisión. Así, se fragmentó el universo en organismos que poseían una densidad poblacional mayor o menor a 10 personas por kilómetro cuadrado.

Por último, dada la factibilidad técnica del investigador, sólo se consideraron aquellos municipios de la Región Metropolitana y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins.

En este orden de ideas, los municipios seleccionados fueron los siguientes:

Casillero Tipológico

Casillero Tipológico	Municipios			
	Población Rural		Población Urbana	
	COSOC Conformado	COSOC NO Conformado	COSOC Conformado	COSOC NO Conformado
Densidad Poblacional <u>mayor</u> a 10 personas por Km ²	Placilla	María Pinto	Providencia	Cerro Navia
Densidad Poblacional <u>menor</u> a 10 personas por Km ²	La Estrella	Pumanque	San José de Maipo	Alhué

3

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis cuantitativo.

• Selección de Entrevistados

Una vez seleccionados los municipios, se procedió a determinar quiénes serían las fuentes primarias de información de cada organismo. En este sentido, se siguió la recomendación de Miguel Valles (2002), quien sugiere que la fuente más apropiada es aquella que tiene una mayor competencia narrativa en el tema de estudio, es decir que, en la presente investigación, no sería necesariamente el Alcalde, como máxima autoridad, la fuente primaria de información, sino aquellos funcionarios que tienen mayor conocimiento sobre la temática de la participación y, específicamente, sobre los Consejos de la Sociedad Civil.

Dado lo anterior, se tomó contacto con cada uno de los municipios para efectos de verificar su interés en participar en el estudio y determinar quién o quiénes podrían ser los entrevistados.

En consecuencia, se entrevistaron los Secretarios Municipales de los organismos, con excepción de Providencia y Pumanque, en donde se entrevistó a la Alcaldesa y a la Directora de Desarrollo Comunitario, respectivamente.

³ Para mejorar la comprensión del Casillero Tipológico, se ha optado por colorear los contornos de cada casilla. En color rojo se sitúan aquellas entidades que no tienen conformado su COSOC, en color verde las que, independiente de si opera el mecanismo, se encuentra implementado.

- **Análisis y Procesamiento de la Información de las entrevistas**

Para llevar a cabo el análisis de la información recopilada en las entrevistas, se utilizó la técnica de análisis de contenido que de acuerdo a Flores (2009, pág. 272), "...permite estudiar el contenido de una comunicación, clasificando sus diferentes partes de acuerdo a categorías realizadas con anterioridad por el investigador".

Así, el tratamiento otorgado a las entrevistas se elaboró clasificando las respuestas en una matriz de contenido, que permitió analizar la información por categorías o temas, extrayendo información de utilidad para comprender los factores que facilitan o dificultan la implementación de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil.

- **Dimensión de análisis: Participación Ciudadana**

Como primera dimensión de análisis, se consultó a los actores municipales, respecto de su visión sobre los actuales procesos de participación ciudadana, se encuentran opiniones coincidentes sobre la relevancia que tiene la voluntad política de los Alcaldes para fomentar e implementar dichos procesos. En este sentido algunos de los entrevistados mencionan:

"En la práctica no se ve que se aplican mucho los mecanismos. Políticamente veo que falta iniciativa de las autoridades, como también de los dirigentes veo falta de formación." (Entrevistado N° 3)

"Los estímulos de la participación están regidos por las relaciones que el estado establece con la comunidad, en el fondo queda a la discrecionalidad de la autoridad de facilitar o no la actividad comunitaria" (Entrevistado N° 4)

"Por eso la ley 20.500 efectivamente, aunque no te da una condición de vinculante a las decisiones del municipio, es una instancia cierta y activa que con la voluntad política te puede permitir conocer la opinión de vecinos y vecinas" (Entrevistado N° 1)

"Este mecanismo depende mucho de la voluntad del Alcalde y para algunos de ellos no conviene políticamente tener una mayor cantidad de líderes formales o informales" (Entrevistado N° 6)

Sin embargo, en aquellos municipios donde predominan los habitantes rurales y su COSOC no está conformado, los entrevistados señalan que la forma en que el Servicio se relaciona con los ciudadanos es distinta a la que se da en comunas urbanas. En este sentido, consideran que sus habitantes prefieren establecer una participación y comunicación de carácter informal, eminentemente directa a través de los Alcaldes.

"Esta es una comuna tan pequeña, que el Alcalde va hacia una localidad y están los clubes de rayuela, juntas de vecinos, etc. La relación es directa con el Alcalde, la gente no ve la necesidad de formar el COSOC (...) La gente si tiene contacto con las autoridades no tiene necesidad de organizarse, como tampoco si no tienen un beneficio directo" (Entrevistado N° 8)

"Hay dos participaciones una formal y otra informal. En relación a la informal, acá la gente se conoce, las familias llevan muchos años, por tanto, las personas se conocen unas a otras. La relación es muy fluida, se pueden dirigir al alcalde incluso en los pasillos. De este modo la participación es informal, la comunicación es llana, horizontal" (Entrevistado N° 7)

"Si bien nosotros no tenemos creado el COSOC, aunque se han hecho esfuerzos, si hay espacio de participación con las juntas de vecinos en mesas de trabajo, donde siempre participan los mismos dirigentes. Hay una participación directa de ellos con el Alcalde". (Entrevistado N° 6)

Por otro lado, si bien los actores municipales manifiestan que la participación en gran medida depende de la voluntad de los Alcaldes, situación que coincide con lo que plantea Font (2006), por cuanto en la inmensa mayoría de los casos la iniciativa ha quedado casi exclusivamente en poder de las instituciones públicas, hay localidades en donde los ciudadanos no requieren de este consejo, optando por un contacto informal con las entidades edilicias o por otros mecanismos de participación. Al respecto, los entrevistados valoran que existan otras instancias en las que sus habitantes se puedan manifestar, ya que nutren al organismo y su gestión de la opinión de la comunidad, facilitando la toma de decisiones.

Específicamente en este punto los entrevistados manifestaron:

"Para la (...) son importantes los Cabildos, los COSOC, las Audiencias Públicas. Porque se interactúa con la gente. Por ejemplo, los plebiscitos es un sí o un no. Hay un contacto más real. Incluso la inflexión de la voz dice mucho del mensaje" (Entrevistado N° 4)

"Creo que la audiencia pública es un buen mecanismo, las consultas públicas, los plebiscitos. Porque son los medios por los cuales la autoridad deben nutrirse de la opinión de la comunidad" (Entrevistado N° 3)

"Por ejemplo, presupuestos participativos, para que buena parte de la inversión que se realiza en las comunas sea a través de la participación, que sea la gente la que indique o priorice en que se invierten los recursos" (Entrevistado N° 2)

En definitiva, las distintas formas que tienen los ciudadanos para relacionarse con los municipios se explican, en gran medida, por la singularidad de cada comuna, en donde, generalmente, los marcos de acción planteados desde el Estado se adaptan libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia concreta.

Por ello, Font (2000) considera que los distintos intentos de ordenar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades para clasificar una realidad en constante evolución, toda vez que una de sus principales características es precisamente la voluntad de transgredir corsés metodológicos concretos. Por tal motivo, no es de extrañar que, aun cuando la Ley N°20.500 obliga a los municipios a conformar los COSOC, en la práctica cada comuna opte por algunos mecanismos que se adaptan mejor a su contexto social.

- **Dimensión de análisis: Los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil**

En la siguiente dimensión de análisis, se verifica la visión que tienen los entrevistados respecto de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual, como se demostrara, es contrapuesta. Por un lado, hay algunos entrevistados que señalan que es un mecanismo que puede presentar beneficios para la gestión municipal:

"Yo creo que los COSOC son, desde que se crearon en 2012, un buen filtro y mecanismo para sentir el pulso y poder escuchar a los vecinos organizados de la comuna" (Entrevistado N° 1)

"En teoría tienen un importante rol que desempeñar y que tiene que ver con que aparte del trabajo comunitario desarrolla un equilibrio de poder, al canalizar la opinión de la gente por medio de estos consejos" (Entrevistado N° 5)

"En base a mi visión, estratégicamente el COSOC podría ser un aliado que permite difundir todas las actividades que estas realizando" (Entrevistado N° 6)

Sin embargo, por otro lado, hay actores municipales que tienen una visión escéptica respecto de las virtudes que tiene el COSOC para las municipalidades, dado que, aun cuando la normativa los obliga a implementarlo, tienen diversas dificultades tanto para conformarlo como para que opere correctamente. De esta forma, algunos consideran que:

"En mi experiencia el COSOC no tiene ninguna utilidad práctica"
(Entrevistado N° 8)

"En teoría es muy buena la idea. Pero en estas comunas pequeñas, no han resultado debido a que no hay preparación ni capacidad de los dirigentes" **(Entrevistado N° 3)**

"Yo siento que se hace todo, incluso las sesiones, para cumplir con lo que dice la Ley. Quizás la gente de municipios más grandes le saca más provecho, porque la gente está más empoderada" **(Entrevistado N° 4)**

"Es una instancia de participación que nosotros intentamos seriamente instalarla. Como mecanismo de participación no creo que aporte mucho" **(Entrevistado N° 7)**

Estas respuestas, de la misma forma como lo expuso Adolfo Zaldívar en la discusión sobre la Ley 20.500 (2011), ponen de manifiesto que un nuevo marco normativo no trae necesariamente consigo una solución a las problemáticas que ya se manifestaron con los Consejos Económicos y Sociales (CESCO). Pues bien, resulta necesario un cambio de paradigma, no basta con un cambio de nombre, es necesario modificar el sentido de misión que debe cumplir ese organismo de participación en base a las organizaciones sociales, pues, tal como señala Font (2001), no existen políticas mágicas que puedan conseguir un cambio cultural por decreto, una perspectiva progresista no puede pensar sólo en cómo puede participar la sociedad realmente existente, sino que debe plantearse transformar esa realidad y el logro de una cultura más participativa a medio plazo como un objetivo irrenunciable.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se les consultó a los entrevistados sobre la relevancia que ha tenido el COSOC para su municipio, ellos coinciden en que, en la práctica, el aporte del mecanismo para el Servicio ha sido escaso o nulo. En este sentido, indicaron:

"Como está concebido no sirve de nada. Para graficar más en concreto, el Alcalde convoca 4 veces en el año, es decir que si el alcalde quiere "cumplir" puede convocar estas 4 sesiones en un mes" **(Entrevistado N° 2)**

"En la práctica paulatinamente se fue notando desinterés de la gente al no ver resultados inmediatos. De hecho, no sabían que eran un consejo meramente consultivo, como no son resolutivos ellos empezaron a disiparse (...) Desde el municipio se implementó por cumplir con la ley, para cumplir la directriz de la SUBDERE" **(Entrevistado N° 3)**

"En este momento no le veo mucha relevancia. En este municipio funciona más como un trámite" **(Entrevistado N° 4)**

"No lo veo muy relevante. Veo algunas funciones que están integradas en el Concejo Municipal que ya están representando a sus comunidades. Aprecio dualidad en la finalidad de este tipo de mecanismos" (Entrevistado N° 7)

(La relevancia que tiene el COSOC) "Para (...) (la comuna) es sólo cumplir con la Ley" (Entrevistado N° 8)

Las respuestas otorgadas coinciden con lo planteado por Font y Goma (2000), ya que es en los concejos municipales donde más cuesta encontrar el impacto de sus propuestas en las políticas públicas adoptadas, aunque en los casos de mejor funcionamiento existe, cuando menos, un efecto en la detección compartida de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo.

En este sentido, es importante señalar que las mediciones que, a la fecha se han desarrollado sobre este mecanismo, han puesto su foco en el cumplimiento formal de la instancia, mas no en las dificultades propias de cada organismo, el impacto que han tenido en la gestión de los municipios y/o las características del tejido asociativo local que incide en su implementación.

Adicionalmente, Font (2006) señala que la impresión general es que los resultados son limitados, en parte porque la misma definición de funciones ya lo prevé así: están pensados para ser escuchados, no para influir decisivamente en las políticas, característica que es inherente a su sentido consultivo.

Por otro lado, en muchos casos la relativa frustración que se detecta se debe a la falta de compensación entre un gran esfuerzo que las asociaciones necesitan hacer para mantenerse activas en los consejos y los escasos resultados reales que estos llegan a producir (2000).

Por esta razón, tal como lo planteó el Senador Navarro en el contexto de la discusión de la Ley N° 20.500 (2011), "el concejo municipal debe facilitar la participación en asuntos de relevancia local (...) lo que los dirigentes reclaman es participación real, elementos vinculantes y la única manera de lograr esto es cuando efectivamente el llamado de atención o la convocatoria es vinculante. De lo contrario, la participación será nominal y los Consejos fracasarán igual que los CESCOS".

- **Dimensión de análisis: Factores que influyen en la Implementación**

Con las entrevistas también se abordó, como dimensión de análisis, la opinión de los actores municipales en relación a los aspectos o características propias de sus comunas que contribuyen a la participación ciudadana.

Al respecto, los entrevistados señalaron que las historias comunes sobre participación de sus habitantes son un factor que favorece la mancomunidad:

"Yo creo que uno de los aspectos que puede facilitar la participación es la cantidad de problemas que tiene la comuna, si entendemos por problemas graves alcantarillado, vivienda, conectividad, ósea tenemos 3 ó 4 problemas gigantes sin ninguna solución" (Entrevistado N° 2)

"En primer lugar, lo que facilita la participación es que existen raíces sociales que son similares y valoradas, con esto apunto a que la comuna se fue estructurando en base a olas migracionales, principalmente del campo a la ciudad" (Entrevistado N° 5)

"Lo que favorece es que la gente se conoce mucho unos con otros. Por lo mismo las juntas de vecinos son importantes acá, porque son la vía por la cual la gente busca obtener una solución" (Entrevistado N° 6)

"Algo que ayuda es que la población era muy homogénea, la gente estaba toda relacionada con el campo "hablan el mismo idioma". Esto se está complicando porque están llegando condominios y tienen intereses distintos. Ha ido llegando mucha gente que vive acá pero que en el fondo no es de acá" (Entrevistado N° 7)

Paralelamente, se indagó sobre los factores que podrían dificultar la implementación de los COSOC. En este sentido, de acuerdo a los entrevistados de los municipios que tienen más de un 50% de población rural, un aspecto relevante que en su opinión dificulta la organización de la ciudadanía, es el hecho de que en sus comunas la población está dispersa, lo que, sumado a la falta de locomoción constante y expedita, impide a los ciudadanos trasladarse a cualquier punto cuando ellos lo desean:

"El hecho de que sean los habitantes muchos de ellos agrícolas, no tienen disponibilidad de tiempo ni de transporte. No hay como movilizarse, no hay locomoción colectiva". "La ruralidad si es un factor, porque la mayoría no tiene vehículo, vive lejos y no tiene locomoción" (Entrevistado N° 3)

"Acá somos más (habitantes) rurales que urbanos. Eso influye en el tema de los traslados". "Hay sectores muy aislados, porque pasa un estero" (Entrevistado N° 4)

"La población está dispersa y eso nos dificulta un poco (...) les cuesta mucho llegar, tienen que tomar dos movilizaciones. Acá los recorridos son en la mañana, la tarde y noche. Por tanto, la dispersión nos dificulta que la gente se reúna y pueda tomar acuerdos" (Entrevistado N° 7)

"La locomoción es pésima. Incluso para ir a otras comunas. A la gente le cuesta concurrir al municipio. Alguien del sector Peña no pueden venir. En algunos sectores no hay derechamente locomoción. En días de lluvia, por ejemplo, no tienen como venir porque tendrían que hacer dedo o empaparse" (Entrevistado N° 8)

La situación expuesta previamente, también es destacada por dos municipios que, si bien son urbanos, su densidad poblacional es menor a 10 personas por kilómetro cuadrado. Sobre el particular, ellos manifiestan que el acceso al municipio se ve dificultado por la dispersión y aislación de parte de sus habitantes:

"Ahora lo que la obstaculiza, principalmente es el tema geográfico, podría no ser relevante, pero en nuestro caso es muy importante porque tenemos zonas aisladas que, en cualquier momento del año, corte de caminos o comunicaciones. La radio acá prácticamente no hay, la televisión no se ve en todas partes, hay graves contratiempos, hay zonas que están desconectadas" (Entrevistado N° 2)

"Para mí es el acceso y la dispersión geográfica que existe. Acá no hay certeza de la locomoción colectiva, por tanto, la gente no tiene como movilizarse. Los taxis son muy caros. Por lo mismo se ha adquirido un bus municipal para traer la gente a la ciudad e incluso el municipio se acerca a localidades que están muy alejadas. Los buses son escasos y los recorridos son limitados" (Entrevistado N° 6)

Sin embargo, para resolver estas problemáticas, algunas entidades han recurrido al asistencialismo, en el orden de facilitar el traslado de los ciudadanos con un vehículo costado por los propios municipios, tal cual lo señalan los siguientes funcionarios:

"El asistencialismo dificulta, todo se les tiene que hacer. Si no se les va a buscar para una reunión no aparecen. Tienen desidia, no vienen, les da lata. A pesar que hay dificultad con el asistencialismo, lo hacemos parte y tenemos medios para ir a buscar a la gente" (Entrevistado N° 4)

"Hemos facilitado buses para que la gente se pueda acerca al municipio, no obstante, la dispersión afecta porque la gente siente que su presencia no es del todo importante" (Entrevistado N° 6)

Cabe destacar, que el hecho de proporcionar el traslado de los ciudadanos hacia el municipio no es una obligación, sino, más bien, iniciativas que tienen directa relación con la voluntad política y administrativa de las entidades edilicias.

En efecto, la Ley N° 20.500 no otorga nuevos recursos ni obliga a los organismos públicos a proveer espacios ni incentivos para facilitar y favorecer la participación ciudadana.

Por otro lado, con la idea de corroborar si había una relación entre los años de escolaridad de la población y la conformación de los COSOC, se consultó a los actores municipales si consideraban el nivel educativo de la ciudadanía influía en este aspecto.

De acuerdo a las opiniones recogidas, la educación de los ciudadanos y, en especial, de los dirigentes, es un elemento que incide en la capacidad que tienen para exigir sus derechos y formular propuestas, toda vez que, algunos no visualizan que colectivamente pueden resolver sus problemas individuales. En este sentido los entrevistados, de los municipios que no tienen implementado su COSOC, indicaron lo siguiente:

"Los años de escolaridad influyen bastante, les cuesta comprender algunos aspectos, pero no es menor el esfuerzo que ellos realizan para que algunos proyectos se ejecuten en su comuna" (Entrevistado N° 6)

"Nosotros tenemos una población con una baja escolaridad y su interés por las instituciones se refleja en el Alcalde. Son personas que están metidas en la producción. El tema político y organizativo no es algo que les motive. La baja escolaridad influye" (Entrevistado N° 7)

"La principal herramienta de desarrollo y de participación, pasa por dos pilares básicos. Educación y familia. Si tenemos familias no estructuradas, con vaivenes y problemáticas, dificulta la mejora de la sociedad y por consiguiente la educación y la posibilidad de que las personas conozcan que por medio de la educación pueden llegar a objetivos sociales colectivos.

Por eso se debe avanzar en la educación porque muchas veces esta suple las carencias de la familia" (Entrevistado N° 5)

"La educación influye de todas maneras. Porque la gente que tiene más educación conoce más del funcionamiento municipal y tiene mayores herramientas para exigir respuestas de la organización. Esta acá es una limitante, la gente acá no reclama.

La gente no hace respetar sus derechos. Informar en las organizaciones territoriales sería lo mejor. El programa radial acá es fundamental" (Entrevistado N° 8)

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, dos actores municipales, de organismos que tienen su COSOC conformado, plantean que, si bien el nivel educativo es importante, tiene mayor relevancia la educación cívica de sus habitantes:

"Yo creo que lo que influye es la instrucción cívica, aun cuando no hay término de la educación formal, la educación cívica es fundamental. Por otro lado, el activismo es importante" (Entrevistado N° 1)

"Para mí la educación es determinante. La formación de los dirigentes es baja y no tienen capacidad para ejercer las funciones que se les otorga" (Entrevistado N° 3)

En este orden de ideas, los actores municipales entrevistados han afirmado que la voluntad política de los Alcaldes, la ruralidad, dispersión y formación cívica de sus habitantes, son factores que inciden en la implementación de los COSOC, como también en otros mecanismos de participación, siendo estos aspectos acentuados por los diversos contextos socioculturales y tejidos asociativos locales, que facilita la particular, extensa y heterogénea geografía de Chile.

- **Dimensión de análisis: Sugerencias y Orientaciones Políticas.**

Para efectos de abordar la siguiente dimensión de análisis, se ha optado por separar las sugerencias destinadas a las entidades gubernamentales, a cargo de fomentar la participación ciudadana, de las orientaciones políticas relativas a mejorar la conformación y funcionamiento de los COSOC en los municipios de Chile.

Así, respecto de las sugerencias destinadas principalmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, como a la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, es importante señalar que el COSOC es un mecanismo de participación, como se ha explicado latamente en los capítulos anteriores, de carácter consultivo, el cual no cuenta con incentivos para que la ciudadanía participe, teniendo que depender, en gran medida, tanto de la voluntad política del Alcalde como de la motivación de los habitantes de cada comuna para que pueda operar correctamente.

Bajo esta perspectiva, los actores municipales manifiestan la importancia de que los ciudadanos puedan optar a algún incentivo que motive su participación:

"Otro aspecto es que exista un incentivo, una pequeña dieta, medios para que tengan donde reunirse para que no esté al arbitrio del Alcalde. Se dice que forman parte del municipio, pero no tienen ni donde reunirse" (Entrevistado N° 3)

"Por otro lado, que las personas que participen tengan alguna retribución, la cual no necesariamente debe ser económica, esta puede ser, por ejemplo, en su cuenta de jubilación o puntos para obtener una casa propia (...) Es gente que trabaja por el resto y lo mismo le impide capacitarse más u obtener beneficios en su tiempo libre." (Entrevistado N° 7)

Por otro lado, si bien puede existir voluntad de la ciudadanía para participar en diversos mecanismos de las entidades gubernamentales, resulta necesaria la disminución de asimetrías de información entre las autoridades y los ciudadanos, por medio de la formación dirigencial.

En este sentido los entrevistados coinciden respecto de la necesidad de preparar a los dirigentes comunales:

"Para mí la raíz de todos los problemas es, en estas comunas chicas, la formación dirigencial. Es llamativo, la mayoría de las personas que participan no tienen mucha educación.

Lo que yo recomendaría es un programa de formación de dirigentes mediante la SUBDERE" (Entrevistado N° 3)

"Explicar a la gente que es el COSOC, para que sirva. La gente no participa en algo que no entiende" (Entrevistado N° 4)

"Empoderando a la gente. Haciendo que entiendan la importancia que tiene el hecho de reunirse y exigir sus derechos. Llegando donde está la gente" (Entrevistado N° 8)

"Hay mucha desinformación, por lo mismo haría un equipo multidisciplinario para informar, asesorar a los dirigentes, porque incluso los Concejales del municipio tienen dificultades y desconocen cuáles son sus atribuciones y limitaciones al respecto" (Entrevistado N° 6)

De esta forma, es importante avanzar en programas de capacitación orientados a dirigentes sociales, toda vez que la falta de información y de capacidad de comprensión de los ciudadanos, tal como lo señala Font (2001), es uno de los grandes obstáculos para hacer crecer significativamente su participación en la toma de decisiones colectivas.

Asimismo, es importante que no sean estandarizados, es decir, que cada programa contemple la singularidad y realidad de los habitantes de las diversas comunas del país. Resulta evidente que no es lo mismo crear o aplicar capacitaciones destinadas a dirigentes de la comuna de Providencia, que para los de La Estrella o Pumanque, donde el porcentaje de habitantes rurales es de 67% y 100%, respectivamente, y sus intereses y dificultades resultan disímiles.

De hecho, en la comuna de Pumanque, no existe una oficina bancaria, como tampoco una oficina de Registro Civil o de Servicio de Impuestos Internos, por tanto, sus habitantes deben dirigirse a otra ciudad para conformar oficialmente una organización social, siendo esta una dificultad que sus ciudadanos deben sortear antes de siquiera pensar en participar en el consejo consultivo.

Es más, esto contradice una de las propuestas de González (2014), por cuanto aumentar el número de dirigentes para constituir una organización social, con el fin de contar con una visión más amplia de los dirigentes sociales, en conjunto con potenciar a las Juntas de Vecinos como organizaciones territoriales, es una iniciativa apropiada para comunas que no tienen las características de los municipios rurales y de baja densidad del presente estudio, como de tantos otros en el país.

Dicha recomendación se realiza en el contexto de municipios urbanos y densamente poblados, por lo que es una recomendación extrapolable a otros casos.

Así, como lo señalan Font y Blanco (2006), la representatividad y pluralismo pueden ser muy variables según la riqueza del tejido asociativo local y los reglamentos existentes para seleccionar qué entidades pueden estar presentes en los consejos y en qué proporciones su representatividad será mayor cuando haya en el municipio un tejido asociativo más amplio, con muchos miembros y una fuerte vida de las entidades, y su pluralismo será mayor cuando puedan estar representadas todas las entidades, o cuando las reglas de elección de las entidades participantes sean claras y democráticas. En general, sin embargo, nos atreveríamos a decir que su representatividad suele ser bastante mejorable, a pesar de ser bastante plurales en su composición. Por lo anterior, es imprescindible que este tipo de iniciativas sean flexibles respecto de los contextos propios de cada localidad.

Ahora bien, respecto de las orientaciones políticas, es importante comprender que, específicamente respecto de los COSOC, Font (2001) señala que dependerá de la voluntad política que sea un espacio puramente procedimental, con cuya creación algunos creen haber culminado ya las aspiraciones participativas de la población, mientras en otros casos pueden hacer propuestas operativas, que sean escuchadas y que obtengan respuesta pública por parte del gobierno municipal, por ello concientizar a las autoridades políticas, respecto de las virtudes de la gobernanza participativa, es fundamental para que los mecanismos de participación ciudadana no solo se apliquen para cumplir con la normativa vigente.

Al respecto, los actores municipales señalaron:

"Yo creo que hay que creerse el cuento de que los vecinos pueden aportar en la co-construcción. Perder el miedo a la participación, escuchar a los vecinos" (Entrevistado N° 1)

"Insistiría en que la realidad de los municipios, la población, geografía, demografía, realidades de la gente son muy diferentes en el país. Por tanto, la legislación debe ser flexible para que en todo el país se pueda plantear esta iniciativa en base a la realidad de cada comuna. La legislación se debe acomodar de tal forma que responda a la realidad de las comunidades (...)

Brindar mayor libertad para que las respectivas comunidades puedan organizarse de distintas maneras" (Entrevistado N° 7)

"Generar herramientas procesos o métodos de trabajo que permitan, por un lado, que las personas tengan un mayor compromiso ciudadano porque la participación colectiva genera otras visiones, aperturas y en definitiva las personas en contacto con su organización, se hacen más conscientes de lo que ocurre en su realidad. Hay que generar mayor conciencia humana respecto de la convivencia, de que el otro es tan importante como uno, por eso se debe cultivar estos valores en la sociedad, para hacer una sociedad más considerada entre nosotros" (Entrevistado N° 5)

"Creo que fomentaría la voluntad política" (Entrevistado N° 6)

En este orden de ideas, la participación ciudadana no debe ser concebida por la autoridad, del organismo público más próximo a las personas, en la asistencia a reuniones genéricamente consultivas, los ciudadanos pueden y deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y evaluación de las mismas, en caso contrario, la experiencia de los COSOC en Chile se verá reducida a un espacio participativo meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local, el cual, paulatinamente, reflejara su incapacidad para ser un mecanismo de participación útil para las necesidades que enfrentan los municipios en el siglo XXI.

Por lo previamente expuesto, sería conveniente que la SUBDERE expusiera al Poder Legislativo los inconvenientes que han tenido los municipios del país implementando los COSOC, con especial atención en que, como componente fundamental de la Ley 20.500 sobre Participación Ciudadana, no ha tenido el éxito esperado como remplazo de los CESCOS, particularmente, por los diversos contextos socioculturales de las comunas de Chile, que dificultan su correcta ejecución.

En consecuencia, se recomienda avanzar desde un consejo consultivo a uno deliberativo, para que los ciudadanos participen en el proceso de formulación de prioridades, adopción de políticas y evaluación de las mismas (Font, 2001), en caso contrario, la experiencia de los COSOC para los municipios se verá minimizada a un instancia meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local, el cual, paulatinamente, reflejara su incapacidad para ser un mecanismo de participación útil para las necesidades que enfrentan los municipios en el siglo XXI.

- **Recapitulación del análisis de las entrevistas**

En síntesis, los actores municipales reconocen la importancia que tiene la participación ciudadana en la gestión de los entes edilicios, mas no hay una opinión común respecto de la utilidad del COSOC en cada servicio.

Las experiencias en la implementación y funcionamiento han sido diversas. Hay entidades que tienen conformado el consejo consultivo y han tenido una buena acogida de la ciudadanía, otros, en cambio, ni siquiera han podido implementar el mecanismo al no existir interesados u organizaciones sociales suficientes.

Por esta razón, la visión sobre el COSOC es en muchos casos contrapuesta. Hay quienes consideran que como mecanismo no tiene ninguna utilidad para la comuna, como también otros que lo conciben como un nicho importante para oír los intereses y dificultades de la gente.

Ahora bien, las diferentes opiniones se explican en parte por las diversas realidades de cada comuna. En aquellas donde hay una mayor cantidad de habitantes urbanos resulta más sencillo poder convocar a las personas, en cambio, en aquellas comunas rurales y/o con una población dispersa, se presentan dificultades para que los interesados puedan concurrir al municipio, toda vez que no existen medios de transporte expeditos o constantes que faciliten su ida.

Por ello, el contexto particular de cada comuna es vital para comprender como se manifiesta y materializa la participación ciudadana en cada una de ellas, toda vez que no existe un mecanismo de participación que sea ideal y transversal para cada servicio público.

A mayor abundamiento, en las comunas donde predominan habitantes rurales el contacto que tiene la gente con las autoridades es informal, pero directo, las soluciones a sus problemáticas no las plantean de forma colectiva mediante una organización social, sino que directamente por medio de una audiencia en el municipio o cuando el Alcalde acude a alguna actividad vecinal. Lo anterior es una ventaja, pero también supone riesgos de captura

o clientelismo de parte de las autoridades locales con determinados vecinos que, a su vez, son potenciales votantes.

De acuerdo con lo anterior, concebir mecanismos de participación ciudadana de carácter transversal en el país, en principio, resulta erróneo, más aún si no se ponderan aspectos como la riqueza del tejido asociativo local, características territoriales, demográficas y sociales, entre otras.

Paralelamente, la educación cívica como la preparación de los dirigentes, son aristas que deben ser abordadas por los organismos públicos encargados de velar y monitorear el cumplimiento de la normativa. Por esta razón, avanzar en programas destinados a los dirigentes es fundamental, siempre y cuando se aborden temáticas diferenciadas por grupos de municipalidades, es decir, distinguiendo los contextos y realidades de las diversas comunas del país, comenzando por aquellas localidades donde el mecanismo no se ha conformado o donde el tejido asociativo local es menor, con la finalidad de disminuir las brechas existentes entre las distintas comunas del país en materia de participación.

Lo anterior, por cuanto, como lo plantea Font y Goma (2000), el principal aporte que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir legitimidad a las decisiones públicas, pero sus efectos serán limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos políticos, con escasa representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Por último, de las entrevistas sostenidas con los actores municipales, se concluyó que una problemática sustancial de los COSOC es el hecho de no contar con incentivos para que los dirigentes participen. En efecto, su implementación y correcta operación depende, en gran medida, de la voluntad política de los Alcaldes para convocar y otorgar facilidades para que los dirigentes se puedan reunir.

En este orden de ideas, es recomendable que el Estado visibilice este mecanismo y fomente la demanda de participación de los dirigentes por medio de incentivos, con el fin de disminuir las asimetrías de poder, de tal manera que los COSOC no estén supeditados a la voluntad unilateral de los Jefes edilicios, pues, tal como señala Font (2001), será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su preciado tiempo para nada.

Asimismo, se debe avanzar en visualizar este espacio participativo, más allá de los actuales participantes e interesados, en conjunto con flexibilizar sus espacios de acción, en caso contrario, el mecanismo generará frustración y una sensación de inutilidad, por el hecho de tener objetivos muy limitados y un carácter de mera consulta.

En consecuencia, los Alcaldes deben ser los gestores de un cambio hacia una cultura más participativa, buscando reforzar el sector asociativo de sus comunas y una mayor contribución del ciudadano no organizado, toda vez que la baja participación no se puede atribuir exclusivamente a una problemática de la población, dado que las autoridades deben asumir un rol preponderante como ejes de la participación ciudadana en sus territorios, con la finalidad de reforzar la legitimidad de las decisiones, favorecer su aceptación social e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas coordinadas (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

VI. CONCLUSIONES

En el contexto sociopolítico actual, la gobernanza participativa se posiciona como una adecuada estrategia para dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, favoreciendo el consenso social que contribuye a mejorar los diagnósticos, reforzar la legitimidad de las decisiones e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas.

En este sentido, los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) se sitúan como un mecanismo de participación que contribuye a profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y, en este caso, con los municipios, permitiendo que organizaciones sociales participen activamente en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas.

Como mecanismo, reemplazó al Consejo Económico Social y Comunal (CESCO) el cual, implementando en la década de los 90, tuvo exiguos resultados, toda vez que el escaso conocimiento por parte de la ciudadanía repercutió en una baja implementación y una limitada representatividad de las organizaciones sociales de los municipios.

Con la promulgación de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en el año 2011, se pretendió subsanar las problemáticas observadas y latamente comentadas durante la discusión de la nueva normativa en el parlamento, fomentando y dictaminando la implementación de un COSOC en cada municipio del país.

Sin embargo, tras la promulgación de la ley, las dificultades observadas en la implementación de los CESCO nuevamente aparecieron en los COSOC. En efecto, según la información recabada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, si bien el mecanismo se encuentra implementado en un 70% de municipios, no obstante, opera regularmente en un 55% del total, hay 104 de 345 comunas en las que no se conformó este consejo consultivo.

Ahora bien, con el objeto de dilucidar qué es lo que sucede en estos municipios, es decir, conocer cuáles son los factores que facilitan y/o dificultan la implementación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, analizando los elementos que pueden contribuir a un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones de política pública a nivel local, es que el estudio develó, inicialmente, por medio de las bases de datos recabadas, que existe una asociación entre la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, el número de habitantes rurales de cada municipio y la implementación de los COSOC.

Efectivamente, al dividir las regiones de Chile en Norte Grande, Norte Chico, Zona Central, Zona Sur y Zona Austral, se advierte que el número de COSOC implementados disminuye a medida que se avanza hacia el sur del país, situación que coincide, por ejemplo, con el hecho de que la Zona Austral posee, en promedio, la menor densidad poblacional por kilómetro cuadrado.

Por otro lado, los resultados también evidencian que entre mayor es el número de habitantes rurales presentes en la comuna, menor es la conformación de los COSOC. De esta forma, se verificó que la implementación del mecanismo, en aquellas comunas con una población rural de no más de un 10%, es de un 88,1%. Por el contrario, en aquellos casos donde la población rural es superior al 80% y 90%, la conformación de los COSOC es de un 33,3% y 40,7%, respectivamente.

En relación a los mencionados hallazgos, los actores municipales entrevistados comenzaron reconociendo que la participación ciudadana es importante en la gestión de los organismos públicos, empero, no coinciden en su visión sobre la utilidad que tiene el COSOC para los municipios. Algunos, lo conciben como una positiva herramienta para escuchar los intereses y problemáticas de los habitantes de la comuna, en tanto, otros, consideran que su aporte es escaso o nulo.

Sin perjuicio de lo anterior, los entrevistados manifestaron que, a la hora de implementar el mecanismo, la densidad poblacional por kilómetro cuadrado y el número de habitantes rurales de la comuna, son factores que propician una alta dispersión de su población y, por tanto, una insuficiente e intermitente locomoción colectiva, dificultando a sus habitantes el traslado dentro de la comuna y, por consiguiente, sus posibilidades de encuentro y reunión.

Algunos organismos, para resolver estas problemáticas, han facilitado el traslado de los dirigentes por medio de buses costeados por los propios entes edilicios, sin que exista una obligación normativa al respecto o recursos que la Ley N° 20.500 les haya otorgado a los municipios para tales efectos, de manera que, la mencionada asistencia, nace de la exclusiva voluntad política de los Alcaldes. Así, es dable suponer que si se estimula o se entregan herramientas para que la gente participe, en aquellos municipios donde no se ha conformado el consejo consultivo, podría existir un mayor interés de la población y una eventual implementación del mecanismo.

Sobre este último punto, y de acuerdo a las opiniones recogidas, la voluntad política de los Alcaldes es un factor significativo a la hora de implementar el mecanismo. Para ellos, es la iniciativa de la autoridad la que determinará en gran medida la conformación de los COSOC.

Por otro lado, los actores municipales, manifestaron que la formación cívica de los dirigentes sociales es un aspecto relevante a considerar, ya que incide en su capacidad para exigir derechos y formular propuestas, repercutiendo tanto en la conformación del mecanismo como en su operación.

En este orden de ideas, el estudio develó que la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, el número de habitantes rurales, la voluntad política de la autoridad y la formación cívica de sus dirigentes sociales, son factores que, ciertamente, influyen en la implementación de los COSOC, como también en la de otros mecanismos de participación.

En consecuencia, es sensato considerar que, en razón de las características inherentes a cada territorio, la Ley N° 20.500 no podrá conseguir un cambio cultural en los ciudadanos que las habitan, como tampoco que se implementen determinados mecanismos de participación en ciertas localidades.

Además, es importante tener en consideración que, en aquellos municipios donde predominan los habitantes rurales y el mecanismo no se encuentra implementado, se observó que la manera en que el organismo se relaciona con los ciudadanos es distinta a la de comunas urbanas. En efecto, al existir un débil tejido asociativo local, los ciudadanos prefieren establecer un contacto sin una organización social como intermediario frente al Alcalde, optando por solicitar una audiencia para hablar directamente con la autoridad.

Ahora bien, a la luz de los resultados del estudio, se recomienda que la Subsecretaría de Desarrollo Regional avance en optimizar la formación cívica de los dirigentes sociales, toda vez que su falta de preparación e información, en palabras de los propios actores municipales, son grandes barreras para hacer crecer significativamente su participación en la toma de decisiones colectivas. Así, en la medida que los dirigentes sociales se empoderen de sus derechos, necesariamente contrarrestarán la voluntad política del Alcalde para implementar, convocar y operar adecuadamente el COSOC.

Adicionalmente, se sugiere que una eventual capacitación no sea en razón de cursos estandarizados, es decir, que cada programa contemple la singularidad y realidad de los habitantes de las comunas en donde se puedan dictar. Resulta evidente, en virtud de los hallazgos, que no se puede capacitar a dirigentes sociales de comunas urbanas y céntricas, como Providencia, de igual forma que aquellos que viven en algunas localidades rurales y apartadas, como Pumanque, en razón de que sus necesidades, intereses y dificultades resultan disímiles.

Por cierto, se propone que la SUBDERE ponga en conocimiento al Poder Legislativo, respecto de los inconvenientes que han tenido los municipios del país implementando los COSOC, recomendando avanzar desde un consejo de tipo consultivo a uno de carácter deliberativo, tal como se ha verificado que sucede en algunos gobiernos locales británicos, para que sean los propios ciudadanos quienes eventualmente también se involucren y participen en el proceso de formulación de prioridades, adopción de políticas y evaluación de las mismas. En caso contrario, la experiencia de los COSOC en Chile se verá reducida a un espacio participativo obligatorio para los entes edilicios, meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local.

Sea cual sea la opción, tanto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional como del legislador, se recomienda que se efectúen actividades habituales de evaluación de la política pública de participación ciudadana, al menos cada 5 años, considerando y diferenciando, para efectos de medir los avances y logros en la materia, las distintas realidades y contextos socioculturales, como las que se han expresado a lo largo del presente estudio, sin perjuicio de que, otros actores neutros en torno al fenómeno de estudio, como los medios de comunicación y los académicos, indaguen y expresen su opinión sobre el impacto de los consejos consultivos en la gestión de los municipios del país.

Por último, en relación a futuras líneas de investigación, se sugiere efectuar estudios sobre la implementación y operación de mecanismos participación ciudadana específicamente en la Zona Austral, con el fin de verificar en terreno cómo influye su geografía y composición demográfica, en las diversas instancias de participación que brindan las instituciones públicas.

A su vez, se sugiere estudiar cuál ha sido la experiencia, de los organismos de la administración central, implementando y operando su Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aduriz, I., & Ava, P. (2006). Construcción de Ciudadanía: Experiencia de Implementación de un Índice de Participación Ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*, 19.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). *Historia de la Ley Nº20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Recuperado el 06 de 11 de 2015, de <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/34010/1/HL20500.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). *Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado el 06 de Noviembre de 2015, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>
- Blanco, I., & Gomá, R. (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal,.
- Brugué, Q. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. En J. Subirats, & Q. Brugué, *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa* (págs. 55-71). Aragón: Gobierno de Aragón.
- CEDOM . (1999). *Centro Documental de Información y Archivo Legislativo*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2015, de <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley310.html>
- Centro de Estudio Públicos. (Abril de 2015). *Centro de Estudio Públicos*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2015, de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5916_3714/EncuestaCEP_Abril2015.pdf
- Ciudad Viva. (2012). *Monitoreo a la Normativa de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal en Chile*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2015, de http://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa, Portugal.

- Consejo Asesor Presidencial . (2015). *Informe Final Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción*. Santiago, Chile.
- Consejo para la Transparencia. (2012). *Instrucción General N°11*. Santiago, Chile.
- Contraloría General de la República de Chile. (2015). *Informe Consolidado Nacional Cumplimiento de la Ley N° 20.500, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago.
- Cunill, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democraci*, 4, 13.
- De La Fuente, G., & Mlynarz, D. (2013). *El Pueblo Unido ... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Santiago, Chile.
- Delamaza, G., & Flores, D. (2009). *Gestión Municipal Participativa, Construyendo Democracia Cotidiana. Programa Ciudadanía y Gestión Pública*. Santiago de Chile.
- Diario de Mexico. (8 de Agosto de 2014). Dan más poder a comités vecinales de DF. Distrito Federal, Mexico .
- Falção Martins, H., & Rubens Fontes, J. (1999). ¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(15). Recuperado el 11 de 02 de 2016, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/bfen-quien-se-pone-el-foco-identificando-stakeholders-para-la-formulacion-de-la-mision-organizacional-1/view>
- Flores, R. (2009). *Una Introducción a las Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Font, J. (2001). *Participación Ciudadana: Una panorámica de nuevos mecanismos participativos*. Barcelona: Fundación Rafael Campalans.
- Font, J., & Blanco, I. (2006). *Experiencias de Participación Ciudadana Polis, La Ciudad Participativa Participar en los Municipios: ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?* Barcelona, España: Policrom.
- Font, J., & Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?*

- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). *Mecanismos de Participación en la toma de decisiones locales, una visión panorámica*. Caracas: XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Obtenido de Centro.
- Fundación Multitudes. (2015). *Fundación Multitudes*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2015, de <http://cosoc.fundacionmultitudes.org/wp-content/uploads/2015/09/informe-COSOC.pdf>
- Fundación Pro Acceso. (2011). *Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana*. Santiago, Chile.
- Gonzales Espinoza, P. A. (2014). *Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública ¿impulso a la participación o ilusión normativa?* Santiago de Chile.
- ITESM. (10 de 04 de 2012). *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*. Recuperado el 11 de 05 de 2016, de <http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/por+tema/politica/sociedadcivilesapenaspoliticaolvera10abr12>
- MITCHELL, R., AGLE, B., & WOOD, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*.
- OCDE. (2006). *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de Políticas Públicas*.
- Raya Lozano, E., Espadas, M. Á., & Aboussi, M. (2013). *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. España: Icaria.
- Rietbergen-McCracken, J., & Narayan, D. (1996). *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*. Banco Mundial.
- Subirats, J. (2001). *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y*. Barcelona, España.
- Sur Profesionales Consultores. (2009). *Estudio "Estado Actual y Requerimientos de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal". Informe Final*.
- Valles, M. (2002). *Entrevistas Cualitativas. Cuaderno Metodológico Nº 32*. Madrid: CIS.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Londres: Macmillan.

- Wilson, S. (1998). Municipios, codecos y desarrollo local. *Revista Hechos Urbanos, N° 74*.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*. Mexico.

VIII. ANEXOS

Anexo N°1

REGISTRO DE FUNCIONARIOS/AS ENTREVISTADOS/AS

1. Sandoval Castillo, Nolberto. **Secretario Municipal**. Municipalidad de La Estrella. Entrevista realizada el 31 de mayo de 2016.
2. Errazuriz Guilisasti, Josefa. **Alcaldesa**. Municipalidad de Providencia. Entrevista realizada el 27 de mayo de 2016.
3. Eugenia Alarcón, María. **Secretaria Municipal**. Municipalidad de Alhué. Entrevista realizada el 26 de mayo de 2016.
4. Abarzúa Camus, Alicia. **Secretaria Municipal**. Municipalidad de Mar. Entrevista realizada el 11 de mayo de 2016.
5. Carvajal Correa, Mario. **Secretario Municipal**. Municipalidad de Placilla. Entrevista realizada el 11 de mayo de 2016.
6. Cornejo Vergara, Liliana. **Directora de Desarrollo Comunal**. Municipalidad de Pumanque. Entrevista realizada el 11 de mayo de 2016.
7. Rodríguez Fuentes, José Miguel. **Secretario Municipal**. Municipalidad de María Pinto. Entrevista realizada el 5 de mayo de 2016.
8. Martínez Fernández, Francisco. **Secretario Municipal**. Municipalidad de Cerro Navia. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2016.

Anexo N°2
ENTREVISTA ACTORES MUNICIPALES – COSOC

Fecha:
Municipio:
Entrevistado:
Cargo:
Datos de Contacto:

Presentación

En el contexto de mis estudios de Magister, me encuentro realizando un estudio de caso sobre los Consejos de la Sociedad Civil en los municipios del país, el cual tiene como propósito conocer los factores que facilitan y/o dificultan la implementación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, analizando los elementos que pueden contribuir a un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones de política pública a nivel local.

- *Si el COSOC se encuentra constituido.*

En este sentido, se ha considerado a su municipio, dentro de una muestra de organismos a entrevistar, debido a que actualmente tienen su COSOC implementado. Por tal motivo, resulta relevante conocer la experiencia que tuvo su institución al momento de implementar este mecanismo de participación, como también la experiencia de su funcionamiento.

- *Si el COSOC NO se encuentra constituido.*

En este sentido, se ha considerado a su municipio dentro de una muestra de organismos a entrevistar, para efectos de comprender, entre otros aspectos, los obstáculos o razones que han dificultado la implementación del COSOC en su comuna.

Para ello, se ha preparado una entrevista que consta de 9 preguntas, con una duración aproximada de 30 a 45 minutos.

Participación Ciudadana

1. ¿Cuál es su visión de los actuales procesos de participación ciudadana?
2. ¿Qué tipo de mecanismo de participación considera importante para la comuna (*nombrar la comuna*)? ¿por qué?

Consejos de la Sociedad Civil

3. ¿Cuál es su visión sobre los COSOC?
4. Desde su punto de vista, ¿qué relevancia tiene este tipo de mecanismo de participación para la comuna?

Factores que podrían influir en la implementación

5. ¿Qué aspectos o características, propias de la comuna, usted considera que contribuyen o dificultan la participación ciudadana de los habitantes?
 - ***Si el COSOC se encuentra constituido.***
 6. ¿Cuáles son los principales factores presentes en la comuna que facilitaron la implementación del COSOC?
 7. ¿Cuál ha sido la experiencia que han tenido en el municipio con este mecanismo de participación?
 8. ¿Cuáles son los aspectos que usted visualiza que actualmente dificultan o favorecen su funcionamiento?
 - ***Si el COSOC NO se encuentra constituido.***
 6. ¿Cuáles son, desde su punto de vista, los principales factores u obstáculos presentes en la comuna que han dificultado la implementación del COSOC?
 7. Si el COSOC se implementa ¿Qué inconvenientes en su funcionamiento usted prevé que se pueden presentar? ¿por qué?
 - **Preguntar sólo en caso en que el entrevistado no lo haya mencionado**
 - a) ¿Cree usted que el número de habitantes rurales o urbanos de la comuna ha influido en su implementación?

- b) Respecto de las características físicas de la comuna, es decir, la distancia geográfica presente entre sus habitantes ¿considera usted que incide en las posibilidades que tienen los habitantes de la comuna para formar parte de una organización social y finalmente participar del COSOC?
- c) ¿Considera usted que la educación de los ciudadanos influye al respecto?

Propuestas

- 9. ¿Qué aspectos considera usted que facilitarían la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil tanto en los municipios del país?

Cierre

Terminada la entrevista, le quiero agradecer su tiempo y disposición, junto con indicarle que, una vez terminada la investigación, le remitiré una copia de la misma al correo electrónico que me indicó al inicio. Adicionalmente, usted podrá acceder a ella, en cualquier momento, por medio del repositorio académico de la Universidad de Chile que se encuentra alojado en el vínculo www.tesis.uchile.cl/ .