

¿HAY COSOC? — 2.0 —

Fundación 
MULTITUDES

Radiografía de los **Consejos de la Sociedad Civil Municipales**

CON APOYO DE:



AGRADECIMIENTOS

*Agradecemos especialmente al **Banco Interamericano del Desarrollo** por apoyarnos en la difusión de este estudio.*

*De igual manera a todos los miembros del Directorio y colaboradores de **Fundación Multitudes** que nos han guiado y orientado en su realización.*



Paulina Ibarra
Directora Ejecutiva Fundación Multitudes

CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| Introducción | 2 |
| Pregunta y objetivos..... | 3 |
| Metodología | 4 |
| Análisis de resultados por solicitudes de transparencia | 8 |
| Comparación de resultados con la primera versión | 14 |
| Resultados del análisis de entrevistas | 16 |
| Conclusiones | 23 |
| Recomendaciones | 24 |
| Anexos | 26 |

INTRODUCCIÓN

En el año 2011 fue promulgada la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Una de las herramientas de esta ley son los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC). Estos consejos son presididos por los alcaldes de cada comuna, y son formados por la participación de organizaciones de la sociedad civil y tienen una duración de cuatro años. Una de las características más relevantes de los COSOC es que tienen un carácter consultivo, por lo que juegan un rol de apoyo y validación a la gestión municipal.

Entre las funciones determinadas por ley de estos consejos, se encuentran hacer comentarios a las cuentas públicas de los alcaldes, los presupuestos de inversión, los planes de desarrollo comunal y las modificaciones al plan regulador. Los COSOC son elegidos entre organizaciones sociales de carácter funcional y territorial, además de organizaciones de interés público de la comuna. También pueden integrarse representantes de asociaciones gremiales y sindicales.

En el año 2015, Fundación Multitudes realizó un estudio para determinar el estado de situación de los COSOC a nivel nacional. Entre los principales resultados obtenidos en este estudio, destaca el bajo cumplimiento de la ley 20.500, ya que de los 345 municipios del país, únicamente 221 declararon tener conformado su COSOC. En base a estos resultados, se hace necesario actualizar los datos a un año de la publicación del primer estudio, especialmente debido a que buena parte de los COSOC formados en 2011 y 2012 ya afrontaron sus periodos de renovación, después de los cuatro años de funcionamiento establecidos por ley.

En esta segunda edición del estudio “Hay Cosoc”, con el objeto de complementar los datos estadísticos y buscando un análisis más sustantivo, se realizaron 30 entrevistas en profundidad. Dentro de la muestra se seleccionaron a alcaldes, funcionarios municipales y a consejeros para contar con una visión representativa de las entidades involucradas en los consejos.

En Fundación Multitudes esperamos que este estudio sea un aporte para comprender la importancia de la participación ciudadana a nivel subnacional, con el fin de evaluar las distintas opciones para disminuir el impacto negativo que tiene el incumplimiento de esta ley en la participación ciudadana.

OBJETIVOS

| Generales | Específicos |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Diagnosticar el estado de conformación y funcionamiento de los COSOC a nivel nacional. | <ul style="list-style-type: none">• Llevar a cabo un recuento de los COSOC comunales.• Determinar el cumplimiento de los aspectos formales que se indican en la ley para el efecto de la conformación de los COSOC municipales.• Conocer la percepción de actores involucrados en el funcionamiento del COSOC.• Identificar los factores en la Ley 20500 que obstaculicen un mejor funcionamiento de los COSOC municipales. |

Para cumplir con los objetivos propuestos, se ocuparon los siguientes instrumentos para recolectar la información necesaria y generar los análisis necesarios para responder la pregunta de investigación de este estudio.

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

Se realizó un envío masivo de solicitudes por ley de transparencia (Ley 20.285) a los 345 municipios del país, con un listado de consultas sobre los COSOC.

Este pedido consistió en las siguientes preguntas:

¿Está conformado su COSOC?

¿Cuál es la fecha de su conformación?

¿Cuántas veces ha sesionado por año desde su conformación a la fecha?

¿Qué materias informa en su COSOC?

¿Cuántas organizaciones conforman su consejo?

Si no está conformado, ¿cuáles son las razones por las que no se ha conformado?

¿Alguna organización ha solicitado la conformación del consejo?

Las respuestas por ley de transparencia se integraron en una matriz donde se contabilizaron los totales y los subtotales por cada pregunta. A través de esta matriz se llevó a cabo el análisis. Las respuestas fueron analizadas a nivel nacional, regional y comunal.

Las solicitudes de acceso a la información se realizaron entre los días 7/06/2016 y 29/06/2016. Teniendo 20 días hábiles para contestar, más 10 días hábiles si los municipios solicitaron una prórroga. Por tanto, los municipios tenían hasta el 29 de agosto de 2016 para responder la pregunta, si es que no contaban con prórroga. Con el propósito de obtener la mayor cantidad de data para analizar, decidimos incorporar las respuestas a las solicitudes que nos llegaron hasta el día 22/09/2016.

ENTREVISTAS A MIEMBROS DEL COSOC Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Con el objetivo de aportar datos fuera de lo estrictamente normativo y de recoger la experiencia de las personas que forman parte del COSOC, ya sea como miembros de la sociedad civil o funcionarios públicos, Fundación Multitudes decidió diseñar un proceso de entrevistas que nos permitiera retratar la experiencia de trabajo en un COSOC, la sensación de utilidad de estos consejos y la detección de problemas durante las sesiones.

Para el criterio de selección de los municipios que serían consultados, se realizó un muestreo en base a la tipología municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), logrando obtener seis comunas donde finalmente se realizaron las entrevistas a los miembros de las organizaciones que forman los COSOC y a los funcionarios municipales.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE MUESTRA

Para la definición de la muestra del trabajo en terreno, partimos de la tipología de comunas desarrollada por la SUBDERE. La tipología clasifica a las comunas de menos vulnerables a más vulnerables, en base a variables de población y nivel de dependencia del Fondo Común Municipal. Esta última variable indica el nivel socio-económico de las comunas.

Las categorías se agrupan de la siguiente manera:

Tabla 1. Criterios muestrales para las entrevistas.

| GRUPOS | GRUPO SUBDERE | CARACTERÍSTICAS |
|-----------------------|--------------------|-------------------------------------|
| <i>Metropolitanas</i> | <i>Tipo 1</i> | <i>Población y desarrollo alto</i> |
| <i>Medias</i> | <i>Tipos 2 y 3</i> | <i>Población y desarrollo medio</i> |
| <i>Rurales</i> | <i>Tipos 4 y 5</i> | <i>Población y desarrollo bajo</i> |

Fuente: Elaboración propia en base de datos de la SUBDERE.

Buscando tener cierta representatividad partiendo de esta tipología, se eligieron dos comunas por grupo, con un total de seis comunas para el estudio.

Como criterio de selección, se discriminan los casos por la coalición política a la que pertenece el alcalde en el actual periodo, seleccionando tres comunas con alcaldes de la Nueva Mayoría y tres con alcaldes del pacto Chile Vamos. Junto con lo anterior, se consideró comunas donde, según datos de nuestro estudio anterior, existiera un COSOC y se reuniera de manera periódica.

A nivel territorial, se seleccionaron comunas de las regiones de Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins, tanto por ser regiones donde la gran mayoría de sus comunas cuentan con COSOC (94 de 123), como por las posibilidades logísticas y técnicas para realizar las salidas a terreno.

Tabla 2. Definición muestreo de entrevistas.

| GRUPO | COMUNA | REGIÓN | COALICIÓN POLÍTICA |
|-------|-------------------|----------------|--------------------|
| 1 | Santiago | Metropolitanas | Nueva Mayoría |
| 1 | Valparaíso | Valparaíso | Chile Vamos |
| 2 | San Antonio | Valparaíso | Nueva Mayoría |
| 2 | Santo Domingo | Valparaíso | Chile Vamos |
| 3 | Codegua | O´Higgins | Nueva Mayoría |
| 3 | San José de Maipo | Metropolitanas | Chile Vamos |

Finalmente, para realizar las entrevistas se concertaron reuniones con los alcaldes y los secretarios municipales de cada comuna seleccionada. El procedimiento de solicitud de las audiencias se realizó por la plataforma "leylobby.gob.cl".

Debido a las agendas de los alcaldes, sólo pudimos entrevistar a dos de ellos. En el resto de las comunas se entrevistó a los secretarios municipales y en algunos casos también a funcionarios que trabajaban directamente con el COSOC de la comuna.

Para realizar las entrevistas a los miembros del COSOC, se solicitaron los contactos en las reuniones donde se entrevistaron a los funcionarios y autoridades municipales. Teniendo los contactos se procedió a concretar los encuentros en los que se realizaron las entrevistas. No todos los miembros del COSOC tuvieron disponibilidad para ser entrevistados, por lo que en promedio se lograron entre dos a cuatro entrevistas por comuna.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, nuestra muestra consistió de 30 entrevistados, correspondientes a 9 funcionarios públicos y 21 representantes de organizaciones sociales que conforman los COSOC de las comunas seleccionadas. Si bien esta muestra no es representativa de la situación a nivel nacional, es una muestra que nos da a conocer las impresiones y experiencias en terreno de funcionarios municipales y sociedad civil.

Las entrevistas se centraron principalmente en seis macrotemas que apuntaban a conocer aspectos operacionales y percepciones de utilidad de los COSOC tanto de las autoridades municipales como de los miembros. Los seis macrotemas fueron categorizados en:

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Tema de las entrevistas.

| | |
|--------------------------|---|
| 1. Convocatoria | <i>Esta categoría tenía como objetivo conocer los medios utilizados por las autoridades para convocar a la sociedad civil para conformar el COSOC. Asimismo, se buscaba conocer de qué forma y por medio de qué organismo los miembros se enteraron de la convocatoria.</i> |
| 2. Participación | <i>Las preguntas de esta categoría apuntaban a conocer la incidencia del COSOC en el municipio, la cantidad de participantes que efectivamente asisten a las reuniones y por último, la libertad que tienen los miembros del COSOC para proponer temas de interés social al municipio”.</i> |
| 3. Funcionamiento | <i>En esta categoría las preguntas fueron dirigidas a conocer la forma de trabajo del COSOC, así como develar la opinión de los entrevistados sobre la presidencia del COSOC ejercida por el alcalde.</i> |
| 4. Aportes | <i>Nuestra intención era conocer la percepción de nuestro entrevistados sobre el aporte del COSOC al quehacer municipal .</i> |
| 5. Experiencia | <i>Se realizaron preguntas dirigidas a conocer la experiencia de trabajo dentro del COSOC de las organizaciones miembro, las responsabilidades que tienen y la sensación de utilidad de pertenecer al COSOC.</i> |
| 6. Modificaciones | <i>En esta categoría, las preguntas fueron dirigidas para que los miembros y funcionarios nos relataran los principales problemas y propusieran modificaciones al COSOC.</i> |

ANÁLISIS DE RESULTADOS POR SOLICITUDES DE TRANSPARENCIA

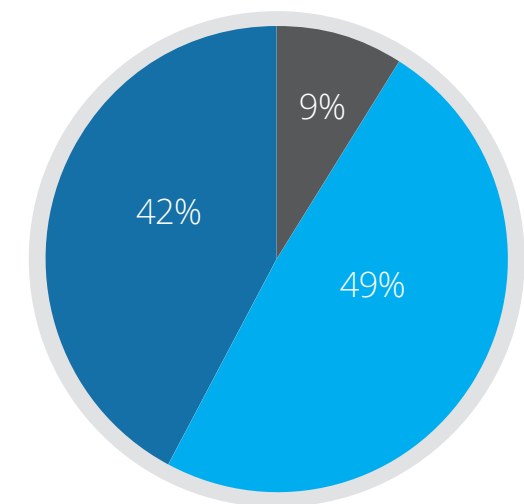
A partir de los datos recolectados a través de las solicitudes de acceso a la información, se puede realizar un diagnóstico del estado de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en las 345 comunas del país. En primer lugar, 31 municipios no respondieron a nuestra solicitud de acceso a la información. Estos municipios están revelados en la siguiente tabla.

Tabla 4. Municipios que no respondieron a solicitud de acceso a la información.

| | | | |
|------------------------|------------------------|----------------------|-------------------|
| <i>Putre</i> | <i>Canela</i> | <i>Cañete</i> | <i>Río Negro</i> |
| <i>General Lagos</i> | <i>Coinco</i> | <i>Negrete</i> | <i>San Pablo</i> |
| <i>Ollagüe</i> | <i>Las Cabras</i> | <i>Santa Bárbara</i> | <i>Lago Verde</i> |
| <i>María Elena</i> | <i>Rengo</i> | <i>Pinto</i> | <i>Maipú</i> |
| <i>Tierra Amarilla</i> | <i>Curicó</i> | <i>Carahue</i> | <i>San Miguel</i> |
| <i>Freirina</i> | <i>Rauco</i> | <i>Lumaco</i> | <i>Tiltil</i> |
| <i>Andacollo</i> | <i>Sagrada Familia</i> | <i>Río Bueno</i> | <i>Curacaví</i> |
| <i>La Higuera</i> | <i>Vichuquén</i> | <i>Puerto Octay</i> | |

Gráfico 1. Estado de los Cosoc a nivel comunal.

De los 314 municipios que respondieron a nuestra solicitud, 169 municipios, es decir, un 49% del total del país, tienen conformado su COSOC. Sin embargo, 41% de las comunas del país, equivalente a 145 municipios, no tiene conformado su consejo comunal.



- 49% - Tiene conformado el COSOC
- 42% - No tiene conformado el COSOC
- 9% - No contesta

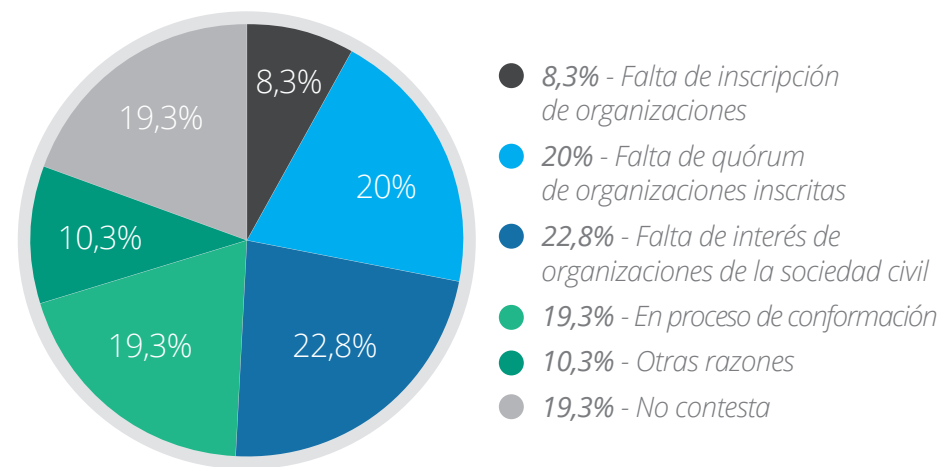
No obstante, los datos podrían estar sobredimensionando la real conformación de los COSOC a nivel nacional. A partir de los datos que recogimos, hay municipios que declaran tener su consejo conformado, a pesar de que venció el plazo de cuatro años de duración señalado por ley y aún no cuentan con un proceso abierto y transparente de renovación de sus integrantes.

Para determinar si los consejos conformados están vigentes, observamos la fecha de conformación de los COSOC. Los resultados muestran que 48 consejos se conformaron hace más de cuatro años, y no informan proceso de renovación, por lo que están operando de forma irregular, o en el peor de los casos ya no están conformados. La tabla con el listado de las 48 comunas con COSOC de más de 4 años está en [Anexo 1](#).

FACTORES QUE IMPIDEN LA CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS.

De los 145 municipios que declaran no tener constituido el COSOC en su comuna, 22,8% señaló que no ha podido constituirse por “falta de interés de organizaciones de la sociedad civil en procesos de formación de COSOC”. Un 20% argumentó falta de quórum de organizaciones inscritas, y un 19,3% declaró tener el COSOC en proceso de conformación.

Gráfico 2. Factores que impiden la constitución de los Consejos.



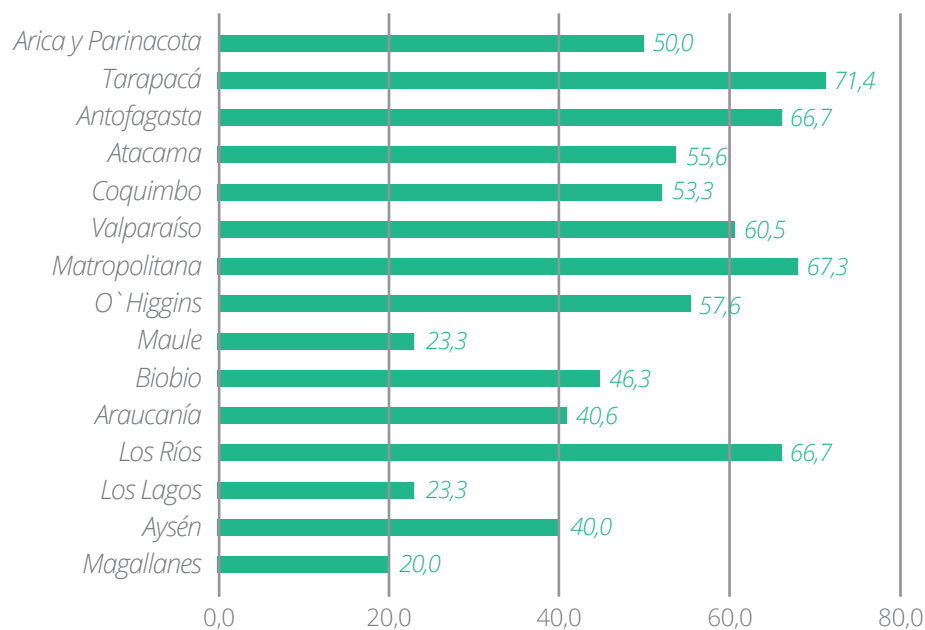
Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, de los municipios que no cuentan con su COSOC, únicamente 13 señalaron que alguna organización de la sociedad civil solicitó la conformación del consejo. Estas comunas son Longaví, San Javier, Yervas Buenas, Hualqui, Curanilahue, Yumbel, Alto Biobío, Corral, Los Muermos, Palena, Natales, La Granja y San Joaquín.

CONFORMACIÓN DE LOS COSOC POR REGIONES.

La región con más alto porcentaje de conformación de los COSOC es la Región de Tarapacá, con un 71,4%. De los 7 municipios en la región, 5 cumplen con su conformación. Le sigue la Región Metropolitana, con un 67,3%. En contrapunto, la región con menor porcentaje de conformación es la de Magallanes y la Antártica Chilena con un 20%, donde solo dos comunas (Punta Arenas y Porvenir) tienen su COSOC activo.

Gráfico 3. Porcentaje de conformación por región.



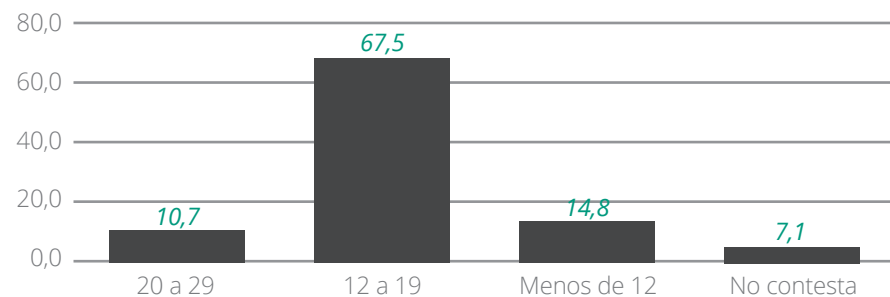
Fuente: elaboración propia.

NÚMERO DE ORGANIZACIONES SOCIALES QUE CONFORMAN EL COSOC.

La ley 20.500 exige que el número de integrantes de los COSOC no debe ser inferior al doble ni superior al triple del número de concejales de cada comuna. Considerando que el número de concejales varía entre 6 y 10 dependiendo del tamaño de la comuna, el tamaño de los COSOC varía entre 13 y 30 organizaciones representadas.

La mayoría de los municipios cumple con los estándares legales en esta materia. Un 67,5% de los COSOC está conformado por un número entre 12 a 19 organizaciones. En total, un 78,2% de los consejos cumple con este aspecto de la ley. Por el contrario, el 14,8% de los COSOC funciona con menos del mínimo de la capacidad señalada por la normativa.

Gráfico 4. Número de organizaciones sociales que conforman el COSOC (en %)

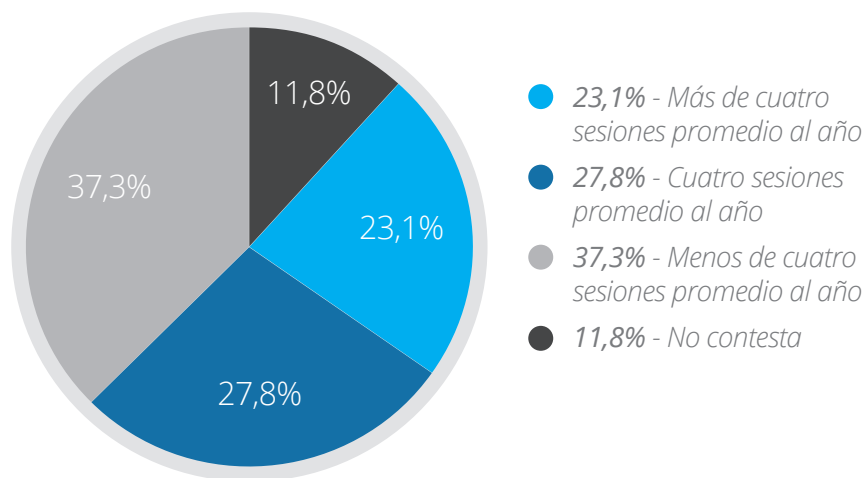


Fuente: elaboración propia.

NÚMERO DE SESIONES POR AÑO.

De acuerdo a la ley 20.500, los COSOC deben sesionar mínimo cuatro veces al año. No obstante, de los 169 municipios que tienen conformado su COSOC, 63 municipios (37,3%) sesiona menos de 4 veces al año, por lo que no están cumpliendo con los requisitos de la ley 20.500. Dentro de este grupo, es necesario destacar el caso de tres municipios cuyos COSOC no han sesionado nunca: Arauco, Puqueldón y San José de Maipo.

Gráfico 5. Número de sesiones promedio en el año.



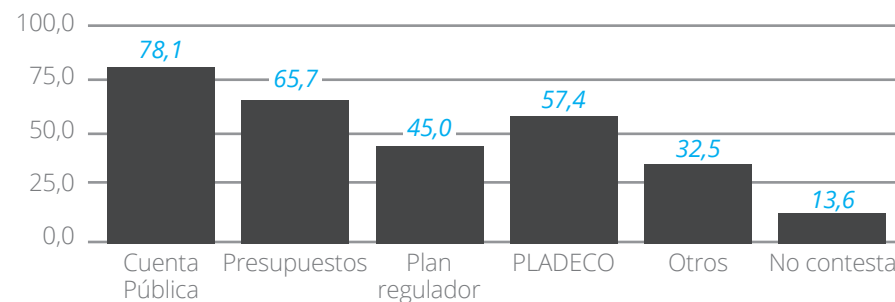
Fuente: elaboración propia.

DOCUMENTOS QUE SE INFORMAN EN EL COSOC.

La ley 20.500 establece que el alcalde debe informar al COSOC acerca de los presupuestos de inversión, Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y las modificaciones al plan regulador comunal. Asimismo, el COSOC deberá pronunciarse en marzo de cada año respecto a la cuenta pública del alcalde. Solo 63 municipios indicaron que informan a los consejos de estos cuatro documentos. Este dato corresponde a un 37,3% de las comunas que tienen constituido su COSOC al momento de este estudio.

El 78,1% de los municipios que tiene su COSOC conformado informa las cuentas públicas de los alcaldes, siendo el tema que se informa de manera más regular. Por el contrario, la modificación a los planos reguladores es la temática menos informada, con un 45% de los casos. En 32,5% los municipios informa otros temas que no son los básicos que exige la ley.

Gráfico 6. Documentos informados por los COSOC.



Fuente: elaboración propia.

CUMPLIMIENTO TOTAL DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COSOC.

Se evaluó el grado de cumplimiento de la Ley 20.500, con respecto a la formación de COSOC a nivel municipal, bajo cuatro parámetros: conformación y vigencia de los COSOC, número promedio de sesiones por año, número de organizaciones que conforman el consejo y documentos que se informan en las reuniones.

Sólo 18 municipios, correspondiente al 5,2% del total de municipios a nivel nacional, cumplen con todos los requisitos de la ley de participación ciudadana en la gestión pública. Esto refleja graves deficiencias en la aplicación de la ley 20.500 por parte de los municipios. Las comunas que cumplen con la totalidad de la normativa están detalladas en la siguiente tabla.

Tabla 5. Municipios que cumplen con todos los requerimientos de la Ley 20.500 respecto a los COSOC.

| | | |
|------------|------------|---------------|
| Arica | Pichilemu | Santiago |
| Ovalle | Linares | Las Condes |
| San Felipe | Concepción | Lo Espejo |
| Quilpué | Tomé | Providencia |
| Olmué | Chillán | Talagante |
| Graneros | Coyhaique | Padre Hurtado |

Fuente: elaboración propia.

CONFORMACIÓN DE LOS COSOC SEGÚN TIPOLOGÍA SUBDERE

Los datos levantados a través de la investigación sobre la conformación de los COSOC, fueron cruzados con los datos de la tipología comunal de la SUBDERE. Esta tipología ordena las comunas respecto a su vulnerabilidad. El objetivo era observar si las comunas más vulnerables tienen menos porcentaje de conformación de sus COSOC.

Tabla 6. Conformación de los COSOC según tipología SUBDERE.

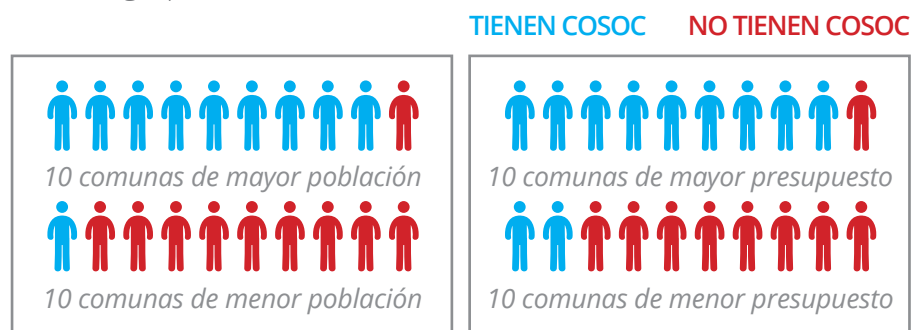
| Tipología SUBDERE | Tiene COSOC | No tiene COSOC | Porcentaje conformación |
|-------------------|-------------|----------------|-------------------------|
| 1 | 9 | 28 | 24,3 |
| 2 | 28 | 21 | 57,1 |
| 3 | 25 | 18 | 58,1 |
| 4 | 32 | 37 | 46,4 |
| 5 | 22 | 17 | 56,4 |
| 6 | 32 | 16 | 66,7 |
| 7 | 12 | 3 | 80,0 |
| Grupo excepción | 4 | 0 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia.

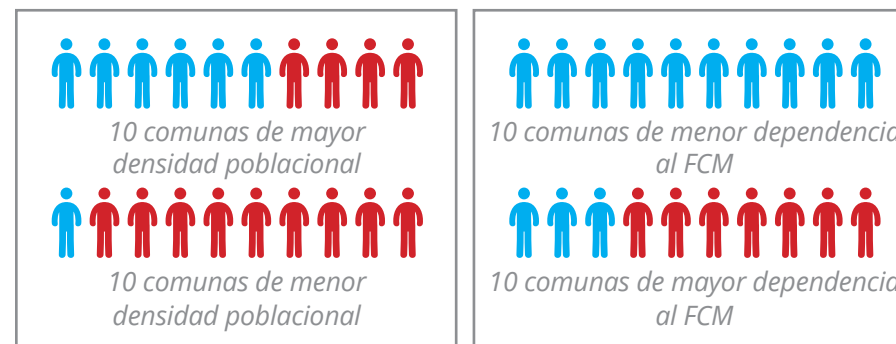
Los resultados muestran que la tipología 1, que agrupa a las comunas más vulnerables, tiene un 24,3% de consejos conformados. El grupo 7, que son las comunas menos vulnerables, un 80% tienen su COSOC constituido. Respecto al grupo de excepción, que reúne a las cuatro comunas de más altos ingresos (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura), el 100% tienen su COSOC activo.

Con el objetivo de complementar los datos obtenidos a través de la tipología SUBDERE, hicimos un análisis general que busca el efecto de las variables de población e ingresos de las municipalidades en el estado de conformación de los COSOC a nivel nacional. Para esto, utilizamos los datos de población, densidad poblacional, presupuesto comunal y dependencia del Fondo Común Municipal. Estos datos están actualizados al año 2015 y los obtuvimos del sitio web del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), dependiente de la SUBDERE, Ministerio del Interior.

A partir de los resultados obtenidos al usar la tipología SUBDERE, nuestra hipótesis es que las comunas con menor población y menos ingresos tienen menor porcentaje de COSOC constituidos. Para confirmar, seleccionamos las diez comunas extremas de cada variable a nivel nacional, y observamos la cantidad de consejos conformados en cada grupo.



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Los resultados muestran la relevancia de las variables seleccionadas en la conformación de los Consejos de la Sociedad Civil como complemento del análisis mediante las tipología SUBDERE. En base a los resultados obtenidos, en la constitución de los COSOC interfiere las variables de habitantes (población comunal y densidad comunal) así mismo, las de ingresos (presupuesto comunal y dependencia del FCM).

Los resultados obtenidos indican que las comunas más vulnerables y con menor población no poseen sus COSOC conformados, lo que demuestra el incumplimiento de uno de los mecanismos de participación ciudadana más relevantes dentro de la Ley 20.500. Lo anterior representa un problema grave, ya que significa que existe un sesgo de clase en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en los municipios.

COMPARACIÓN RESULTADOS PRIMERA Y SEGUNDA VERSIÓN

Comparamos los resultados de la primera versión de nuestro estudio realizado en 2015 con los resultados del actual estudio. El objetivo era ver cuál ha sido la evolución de los COSOC en el último año, teniendo en cuenta que muchos están en sus períodos de renovación. Para esto se compararon cuatro parámetros de cumplimiento por parte de los municipios: conformación de los COSOC, número de sesiones, número de organizaciones que conforman el COSOC, y documentos informados a los consejos.

Observamos que existe un retroceso en el segundo estudio en todos los aspectos estudiados respecto al primer estudio. Hay 52 COSOC menos respecto al año pasado. Los requisitos de número de sesiones promedio al año, de número de organizaciones representadas, y la entrega de los cuatro documentos que exige la ley tienen importantes bajas.

Asimismo, examinamos el número de municipios que cumple con todos los requisitos que la ley 20.500 exige para la conformación y funcionamiento del COSOC. En la primera versión de nuestro estudio, 55 consejos cumplían con todos de los requisitos legales. En la actualidad, son apenas 18 consejos.

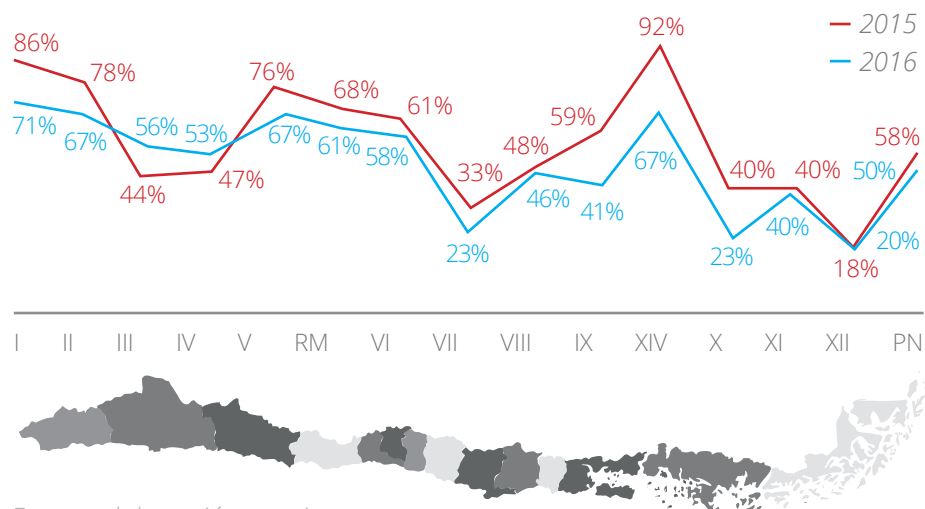
Tabla 7. Comparación de resultados COSOC 1 con COSOC 2.

| <i>Cumplimiento de requisitos legales</i> | <i>COSOC 1 (2015)</i> | <i>COSOC 2 (2016)</i> | <i>Diferencial</i> |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| <i>Conformación de los COSOC</i> | 221 | 169 | -52 |
| <i>Nº de sesiones al año</i> | 159 | 86 | -73 |
| <i>Nº de organizaciones representadas</i> | 160 | 132 | -28 |
| <i>Entrega de documentos</i> | 89 | 63 | -26 |
| <i>Cumplimiento de todos los requisitos</i> | 55 | 18 | -37 |

Fuente: elaboración propia.

El porcentaje de conformación por regiones también ha tenido una baja en comparación con el año 2015. De las 15 regiones, 11 presentan disminución, siendo las regiones de los Ríos y la de Arica y Parinacota la que presenta la disminución más significativa con un 25% menos que el año 2015. Sólo 3 regiones han aumentado el porcentaje de COSOC conformados en las que destaca la Región de Atacama con el mayor aumento a nivel nacional (11%).

Gráfico 7. Conformación según año de estudio.



Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS ENTREVISTAS

En el análisis de las entrevistas, se buscó establecer la opinión de los miembros de los COSOC y de los funcionarios municipales para determinar funcionamiento de los consejos. Para esto, las entrevistas fueron sometidas a un análisis en donde primero se destacaron las intervenciones más importantes y relevantes de los entrevistados según los temas que se fijaron previamente. Estas intervenciones fueron integradas en una matriz de análisis simple para poder comparar fácilmente las respuestas de los entrevistados y establecer mejor las similitudes y diferencias en el discurso.

En función de la información recopilada en las entrevistas, se ha podido identificar aspectos relevantes comunes y diferenciadores entre las comunas. Nuestro análisis por temas son los siguientes:

1. Convocatoria

Los funcionarios entrevistados señalan que la convocatoria se realizó por los medios que la ley exige. Además, relatan que enviaron carta a las organizaciones sociales, pertenecientes al padrón que tiene la DIDECO en el municipio, con el fin de asegurar que la convocatoria sea informada en todos los sectores. Para verificar esta información, preguntamos a los miembros de los COSOC de las comunas entrevistadas cómo se habían enterado de la convocatoria. Los miembros explican que se enteraron principalmente de dos formas. Primero, mediante las cartas que enviaron las municipalidades a cada organización y segundo, a través de otros dirigentes sociales u organizaciones de la comuna.

Cabe especificar que en la municipalidad de Santo Domingo se realizó la convocatoria puerta por puerta y de ésta manera se instó a las organizaciones a firmar para conformar el COSOC. Como relata el funcionario entrevistado de la comuna de Santo Domingo:



"A la fuerza yendo a buscar a la gente a casa para decirle -Firme aquí- fue que conformamos el COSOC."
Funcionario Municipal - Sto. Domingo

2. Participación

2.1. Asistencia a las reuniones del COSOC

Existen diferencias dentro de las comunas con respecto a la cantidad de participantes que asisten a las reuniones. Los entrevistados de las comunas de Valparaíso y Santiago, que son consideradas urbanas (Santiago, Valparaíso y San Antonio) consideran que la participación es alta, mientras que en San José y Codegua (rurales según tipología SUBDERE), opinan que la participación es baja y que depende de la voluntad de los miembros en su rol de dirigentes. Como expresa un miembro de Codegua:



“De repente no todos los dirigentes participan de los COSOC municipales, no participan porque no tienen tiempo, están trabajando...”

2.2 Percepción de incidencia del COSOC en la gestión municipal.

La tabla 8 muestra la percepción de incidencia del COSOC en las decisiones de planificación municipal. Se observan diferencias entre las respuestas de los miembros y de los funcionarios. La causas que más se reiteran para explicar la falta de incidencia del COSOC son las facultades que otorga la ley de participación para que los miembros tomen decisiones de forma vinculante.

Tabla 8. Percepción de incidencia del COSOC en las decisiones municipales.

| <i>¿Siente que los miembros influyen en las decisiones municipales?</i> | | |
|---|---------------------|-----------------|
| <i>Comunas</i> | <i>Funcionarios</i> | <i>Miembros</i> |
| <i>San Antonio</i> | <i>SÍ</i> | <i>NO</i> |
| <i>Codegua</i> | <i>NO</i> | <i>SÍ</i> |
| <i>Santo Domingo</i> | <i>NO</i> | <i>SÍ</i> |
| <i>Santiago</i> | <i>SÍ</i> | <i>SÍ</i> |
| <i>Valparaíso</i> | <i>SÍ</i> | <i>SÍ</i> |
| <i>San José</i> | <i>NO</i> | <i>NO</i> |

Fuente: elaboración propia.

2.3 Contribución del COSOC a la participación ciudadana de la comuna

En cuanto a participación de la sociedad civil en el COSOC, los miembros de la comuna de San José nos indican que los consejeros no están interesados en participar en el COSOC y por ende, no existe quórum en las reuniones. Tampoco ven interés en las organizaciones a nivel comunal, ya que no les interesa que se vuelva a convocar a elecciones para que el COSOC siga funcionando.

Por otro lado, los miembros de la comuna de Santiago explican que son las mismas organizaciones las que participan en todas las instancia que el municipio solicita, esto genera que sean los mismos dirigentes los que representan a la sociedad civil ante las autoridades.



Por último, en la comuna de San Antonio se logra acercar a los ciudadanos al municipio invitando a grupos de interés a que sean parte de las reuniones que sostengan. De esta forma los ciudadanos interesados están informados de lo que sucede en el municipio.

“...nosotros participamos más con nuestras juntas de vecinos, con la alcaldía. Pero en el COSOC hay como una obscuridad.”

Miembro COSOC, San José de Maipo

3. Funcionamiento

En las entrevistas descubrimos que los seis COSOC de las comunas en las cuales realizamos las entrevistas mantienen dos formas de trabajo definidas.

Comunas rurales



Reuniones. Forma de trabajo a través de reuniones informativas en donde el alcalde y su equipo exponen los planes comunales que luego son debatidos por los miembros del COSOC.

Comunas urbanas



Comisiones. Cada miembro del COSOC elige la comisión que es afín a sus intereses y regularmente trabaja en ésta, adicional a la labor que tiene como miembro consejero del COSOC. En las reuniones dan cuenta de los avances que han tenido las distintas comisiones.

En los COSOC que tienen conformadas comisiones, los miembros proponen ideas sobre los temas de interés de sus comisiones y también soluciones a los problemas que observan a nivel comunal del trabajo que desempeñan. Producto de estas labores que ejecutan en las comisiones logra ser considerados en la toma de decisiones de la gestión municipal, como expresa un miembro del COSOC de Santiago:



“Nosotros proponemos temas puntuales de nuestros sectores (comisiones), que luego se llevan al consejo municipal y muchas de esas cosas son aprobadas. O sea normalmente lo que se presenta en el COSOC es aprobado por el concejo municipal y se ha hecho hartas cosas...”

Por otro lado, en cuanto a funcionamiento, nos interesaba conocer las opiniones que tienen tanto funcionarios como miembros sobre la presidencia del alcalde en el COSOC. Las posturas a favor expresan en general que sienten que si el alcalde es el presidente, éste está más comprometido con la asistencia a las reuniones. Para los miembros del COSOC, la presencia del alcalde implica un contacto directo con la autoridad. Las posturas en contra argumentan que al ser el alcalde el que preside el Consejo, la convocatoria a reuniones queda al arbitrio de la disponibilidad que presente. Por lo tanto, si el presidente fuese un miembro del COSOC habría más reuniones.

“Yo creo que debería funcionar de manera independiente y que el alcalde debiera ir como un funcionario municipal más a explicar lo que está pasando, pero ellos deberían ser autónomos.”

Funcionaria Municipal, Codegua

“Yo creo que hay que elegirlo y luego buscar un mecanismo que nos pueda acercar a la municipalidad. Porque al final quien decide la tabla o los temas a tratar es ella o él.”

Miembro COSOC, Santiago

“Nosotros tenemos más cercanía con el municipio. Porque él también opina, además le podemos decir directamente al alcalde lo que queremos...”

Miembro COSOC, Santo Domingo

4. Aporte

En cuanto a los aportes del COSOC en la gestión municipal, las opiniones son variadas y no siguen un patrón a nivel comunal.

¿CREE USTED QUE EL COSOC ES UN APORTE PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL?



Fuente: elaboración propia.

La imagen muestra que la mayoría de los miembros entrevistados de los COSOC (13 de 21 miembros) piensan que su labor como consejeros es un aporte para las decisiones de planificación que la autoridad presenta. La principal razón que expresan es que sienten que sus opiniones y trabajo dentro del COSOC es escuchado por la autoridad en las reuniones.

Por otro lado, los funcionarios y miembros que opinan que el COSOC no es un aporte argumentan que los consejos no inciden de forma legal, ya que las decisiones que se toman no son vinculantes.

“Entonces, si bien no tienen derecho a voto, pero sí entre comillas, porque al final deciden igual, porque en las comisiones de hecho se han tomado comisiones que las dirigen ellos.”

Funcionaria Municipal, Valparaíso

“No creo que le de importancia, si sesionamos dos veces al año y eso que son cuatro veces, creo que nunca nos hemos juntado cuatro veces.”

Miembro COSOC, San José de Maipo

“No creo que aportemos porque no recuerdo que el alcalde nos haya pedido la opinión para algo. El nos da hechos consumados nada más.”

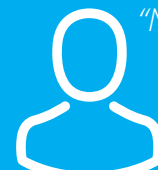
Miembro COSOC, San Antonio

“Si, yo creo que sí aportamos. Al menos hay varios consejales que nos toman el parecer y también esperan los informes del COSOC respecto a los temas, que por Ley, debemos pronunciarnos.”

Miembro COSOC, Santiago

5. Experiencia

En general todos los miembros de los COSOC entrevistados encuentran positiva su experiencia de trabajo dentro de este organismo, ya que se sienten partícipes de los asuntos de la municipalidad y pueden conocer temas de la gestión municipal que antes desconocían. Pero donde más ponen énfasis es cuando hablan de la responsabilidad que sienten al pertenecer al COSOC, ya que consideran que representan a las organizaciones de base.



“Nosotros representamos a las organizaciones sociales, y es ahí donde tenemos la primera responsabilidad para comenzar a levantar propuestas, proyectos.”

Miembro COSOC, Santiago

En comparación, los funcionarios tienen diversas opiniones al respecto. En San Antonio y Valparaíso valoran el espacio y el trabajo que realizan los COSOC, ya que produce cercanía con la ciudadanía. Sin embargo, en Santo Domingo, Codegua y San José de Maipo difieren de lo anterior, ya que consideran que ésta es una instancia sin utilidad para la comuna ya que las opiniones de los consejeros no son vinculantes.



"... Se cumple con lo que la Ley dice y nada más que eso."

Funcionaria Municipal, Codegua

6. Modificaciones

Al abordar sobre los problemas que existe dentro de los COSOC y las soluciones que los entrevistados darían a estos, nos encontramos con opiniones en común a nivel de funcionarios y miembros, pero también con opiniones particulares de cada sector.

El siguiente cuadro resumen nos da una mirada general del diagnóstico de los entrevistados sobre los problemas que presenta el COSOC dentro de las comunas y las posibles soluciones:

Opiniones de funcionarios y miembros respecto al COSOC

Problemas identificados

Escasa incidencia del COSOC en la gestión municipal.

Insuficiencia en la cantidad y calidad de las opiniones que expresan los miembros sobre la planificación municipal presentada en las reuniones.

La presidencia del alcalde en el COSOC.

Aspectos a modificar

Modificar Ley 20.500. Más atribuciones al COSOC en las decisiones.

Aumentar las capacitaciones a los miembros.

Miembro del COSOC debe ser presidente.

Particularmente entre algunos funcionarios se manejaban este tipo de problemas y modificaciones:

Opiniones exclusivas de algunos funcionarios respecto al COSOC

Problemas identificados

Temas que la ley obliga a tratar.

Asistencia del alcalde a las reuniones no es obligatorio.

Aspectos a modificar

Además de los temas a tratar de planificación comunal, se informen por ley temas de políticas públicas y programas sociales.

Sanciones si incumple con asistencia a las reuniones.

Por último, entre las opiniones exclusivas de algunos miembros destacaron:

Opiniones exclusivas de algunos miembros respecto al COSOC

Problemas identificados

Falta de tiempo para realizar las actividades que involucran las comisiones.

Falta de aporte en la discusión de los planes comunales.

Aspectos a modificar

Propuesta de remuneración para los miembros del COSOC.

Simplificar el lenguaje técnico en el cual se presentan los planes comunales.

7. Conclusiones

Conclusiones del análisis de solicitudes por transparencia.

- Nuestro estudio evidencia un bajo nivel de cumplimiento de la ley 20.500 respecto a la conformación y funcionamiento de los COSOC por parte de los municipios del país. Sólo 18 municipios, el 5,2% del total nacional (345), cumple con la totalidad de los requisitos que la ley exige sobre la conformación y funcionamiento de los COSOC.

- Un 49% de las comunas declara tener conformado su COSOC. Respecto al primer estudio publicado por Fundación Multitudes (Hay COSOC I), hay 52 consejos de la sociedad civil menos. Esta cifra puede explicarse por los procesos de renovación que afrontaron los consejos que se conformaron entre 2011 y 2012, y que terminaron su período legal de cuatro años.

- No obstante, 48 municipios que declaran tener su COSOC constituido ya tienen vencido su período de actividades y no han declarado sus procesos de renovación. En estos casos los consejos pueden seguir funcionando de modo irregular, o bien puede existir negligencia por parte de las municipalidades al no llamar a un proceso de renovación.

- Se observa un retroceso en el número de sesiones de los consejos. Respecto a nuestro primer estudio, hay 73 consejos que sesionan cuatro o más veces al año. Estos datos reflejan un debilitamiento del uso de los consejos como mecanismo de participación ciudadana.

- Un 78,2% de los consejos está conformado con el número de organizaciones que señala la ley. No obstante, un 14,8% de los consejos funcionan irregularmente, ya que son conformados con menos de 12 organizaciones. El número de consejos que no cumple con este aspecto de la ley aumenta en 28 casos respecto al año anterior.

- Las materias que más se informan son las cuentas públicas de los alcaldes con un 78%, mientras que el tema menos informado de los obligados por ley son la modificación a los planes reguladores. Esto último se podría explicar porque los planes reguladores no se modifican de forma tan regular. Además, un 33% de los municipios declara entregar información adicional a los COSOC de la que se obliga por ley.

- Usando la tipología SUBDERE, determinamos que las comunas más vulnerables tienen menos consejos de la sociedad civil conformados. Esto significa que los habitantes de comunas con menos ingresos y menor población tienen menos instancias de participación ciudadana, y por lo tanto, menores oportunidades para influir y supervisar las decisiones de las autoridades.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

- Las entrevistas realizadas nos permitieron conocer que en las comunas urbanas (Santiago, Valparaíso y San Antonio) los miembros del COSOC mantienen una forma de trabajo en Comisiones además de la labor de consejeros en las reuniones. Este sistema de trabajo permite que se les otorgue más facultades para incidir en la gestión municipal. Por el contrario, en comunas rurales (Codegua, San José y Santo Domingo) la forma de trabajo es mediante las reuniones ordinarias que exige la ley y los miembros no mantienen una labor adicional a la de asistir a las reuniones.
- Según las entrevistas realizadas, los COSOC de las comunas rurales y con forma de trabajo “reuniones” (Santo Domingo, Codegua y San José de Maipo) mantienen menor participación en asistencia a las sesiones del Consejo. Por el contrario, las comunas categorizadas como urbanas (Santiago, Valparaíso y San Antonio) tienen mayor número de integrantes que asiste a las reuniones del COSOC.
- Los funcionarios municipales entrevistados de las comunas urbanas consideran que el COSOC es un aporte para la gestión municipal, mientras que los funcionarios de las comunas rurales opinan lo contrario. La mayoría de los miembros entrevistados sienten que su labor dentro del COSOC es un aporte (13 miembros de 21 entrevistados). Tanto miembros como funcionarios que opinan que el Consejo es un aporte lo expresan argumentando que dentro de las sesiones los consejeros son escuchados. Las posturas en contra, lo justifican expresando que la Ley 20.500 no otorga facultades para que los miembros puedan incidir sobre la planificación municipal.
- Los principales problemas que tanto miembros como funcionarios creen que tiene el COSOC giran en torno a la falta de facultades que tienen los miembros para incidir en la gestión municipal. Por lo tanto, la principal modificación que los entrevistados harían a la Ley 20.500 es que los consejeros tengan opción de votar sobre la planificación entregada y que la decisión que tomen sean vinculante e influya en las decisiones de las autoridades. Por último, para que estos votos sean informados se plantea la necesidad de capacitar a los miembros del COSOC en las materias a tratar.

RECOMENDACIONES

1. El alto incumplimiento de la ley por parte de los municipios puede tener su causa en los vacíos que deja la normativa. **La ley 20.500 no contempla sanciones en caso de infracción.** Por lo tanto, no hay incentivos para que los municipios la acaten. Se deja su cumplimiento al arbitrio de la autoridad respectiva, y a la capacidad de coordinación y presión de las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, sugerimos dos tipos de modificaciones:

a. Modificación a la ley 20.500, de modo que contemple acciones fiscalizadoras y eventuales sanciones en caso de falta.

b. Si los instrumentos que establece la ley de participación ciudadana no funcionan y por eso no se ocupan, se propone generar en proceso de co-construcción de nuevos instrumentos de participación ciudadana útiles, con la legitimidad de la ciudadanía y de las administraciones municipales. De esta forma generar un uso no desde la obligatoriedad, sino que desde el convencimiento de la utilidad de los instrumentos.

2. Es necesario **hacer más específicas las atribuciones de los COSOC.** Una de las principales críticas que se hace a este organismo es que es meramente consultivo, lo que impide el cumplimiento efectivo del espíritu de la ley, que es fortalecer la participación ciudadana. Para esto proponemos dos alternativas:

a. Que la ley sea más específica en las funciones de los COSOC, así como que las decisiones que tomen los consejos sean vinculantes, de modo que se tengan impacto en la toma de decisiones de los municipios.

b. En caso que sea complejo establecer que las decisiones del COSOC sean vinculantes, se recomienda institucionalizar el modelo de las comisiones. Esta sugerencia se basa en la evidencia de nuestro estudio y en especial la información recogida gracias a las entrevistas. Se debe establecer un procedimiento claro de trabajo, que incluye definir una vinculación formal con los concejales para que, a pesar de no ser vinculante el trabajo del COSOC, se tengan instancias de trabajo conjunta con la administración municipal y con el Concejo Municipal donde recae el poder de decisión del municipio. La institucionalización de este trabajo podría permitir una mayor capacidad de influencia de los COSOC y también un mayor involucramiento en los de los consejeros en el quehacer municipal.

3. Además de las recomendaciones procedimentales, nuestro trabajo muestra que hay un **desincentivo en el trabajo del COSOC** no solo por sus bajas atribuciones, sino que también por la poca preparación, en muchos casos, de los dirigentes. Es por eso que la capacitación de ellos es fundamental para mejorar los aportes y por tanto mejorar su capacidad de incidencia y satisfacción con el trabajo.

4. Otro punto importante **es que el COSOC no dispone de un presupuesto**, por lo que dificulta el desempeño de sus funciones al no disponer de papelería, de transporte, de oficinas, capacitación u otros puntos importantes para el desarrollo de sus funciones. Al dejar este ítem al criterio del municipio, los COSOC con menos recursos tienen menor capacidad de influir en las decisiones municipales.

ANEXOS

Anexo 1. Comunas cuyos consejos vencieron su período establecido por ley.

| | | | |
|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|
| <i>Camarones</i> | <i>Rinconada</i> | <i>Hualañé</i> | <i>Punta Arenas</i> |
| <i>Pica</i> | <i>Cabildo</i> | <i>Nacimiento</i> | <i>Porvenir</i> |
| <i>Mejillones</i> | <i>Papudo</i> | <i>Coelemu</i> | <i>Estación Central</i> |
| <i>Taltal</i> | <i>Zapallar</i> | <i>Ninhue</i> | <i>La Cisterna</i> |
| <i>San Pedro de Atacama</i> | <i>La Cruz</i> | <i>San Nicolás</i> | <i>Lo Prado</i> |
| <i>Tocopilla</i> | <i>Cartagena</i> | <i>Loncoche</i> | <i>Macul</i> |
| <i>Chañaral</i> | <i>Santa María</i> | <i>Nueva Imperial</i> | <i>Renca</i> |
| <i>Alto del Carmen</i> | <i>Machalí</i> | <i>Villarrica</i> | <i>Vitacura</i> |
| <i>Illapel</i> | <i>Quinta de Tilcoco</i> | <i>Los Sauces</i> | <i>Puente Alto</i> |
| <i>Salamanca</i> | <i>San Vicente</i> | <i>Lanco</i> | <i>Colina</i> |
| <i>Valparaíso</i> | <i>Palmilla</i> | <i>Castro</i> | <i>San Bernardo</i> |
| <i>Concón</i> | <i>Peralillo</i> | <i>Puqueldón</i> | <i>San Pedro</i> |

Comunas que no contestaron a tiempo la solicitud de acceso a la información.

| | |
|--------------------|------------------------|
| <i>Colchane</i> | <i>Lautaro</i> |
| <i>Huara</i> | <i>Melipeuco</i> |
| <i>Taltal</i> | <i>Toltén</i> |
| <i>Copiapó</i> | <i>Villarrica</i> |
| <i>Salamanca</i> | <i>Angol</i> |
| <i>San Antonio</i> | <i>Renaico</i> |
| <i>Navidad</i> | <i>Chonchi</i> |
| <i>Paredones</i> | <i>Curaco de Vélez</i> |
| <i>Lolol</i> | <i>Palena</i> |
| <i>Tirúa</i> | <i>Cisnes</i> |
| <i>Coelemu</i> | <i>Natales</i> |
| <i>El Carmen</i> | <i>Renca</i> |

Pauta entrevistas

Entrevista miembros del COSOC.

| Tema | Preguntas |
|----------------|---|
| Convocatoria | 1. ¿Cómo supo sobre la convocatoria del COSOC? |
| Participación | 1. ¿Cuánta libertad de proponer temas por parte de los Consejeros existe dentro del COSOC? 2. Los aportes otorgados en el COSOC ¿han llegado a influir en las decisiones de la autoridad? |
| Funcionamiento | 1. ¿Cuáles son las responsabilidades que tiene como miembro del COSOC? 2. ¿Cómo describiría la experiencia desde la conformación del COSOC? 3. ¿Siente que se le da importancia al COSOC dentro del municipio? 4. Cuéntenos cuál es la forma de trabajo del COSOC. 5. ¿El Alcalde va frecuentemente al COSOC? 6. ¿Es correcto que el COSOC sea presidido por el Alcalde? |
| Aportes | 1. ¿El desarrollo de los COSOC ha permitido un acercamiento entre la sociedad civil y el organismo municipal? 2. ¿Cómo aporta a la gestión municipal? |
| Modificaciones | 1. En caso de que existe una baja participación en la sociedad civil, ¿Qué modificaría para revertir esta situación e incentivar la participación de la sociedad civil? 2. Cuáles son los principales problemas del COSOC. |

Entrevista funcionarios municipales.

| Tema | Preguntas |
|----------------|--|
| Convocatoria | 1. ¿Cómo convocaron al COSOC? 2. ¿A quiénes se convoca? |
| Participación | 1. En cuanto a la participación por parte de la sociedad civil en el consejo, ¿cómo la califica?: Alta - Media - Baja 2. ¿A qué atribuye ese nivel de participación? |
| Funcionamiento | 1. ¿Cómo describiría la experiencia desde la conformación del COSOC? 2. ¿Es correcto que el COSOC sea presidido por el Alcalde? |
| Aportes | 1. ¿El desarrollo de los COSOC ha permitido un acercamiento entre la sociedad civil y el organismo municipal? 2. ¿Cómo aporta a la gestión municipal? |
| Modificaciones | 1. ¿Qué modificaría del funcionamiento del COSOC? 2. En caso de que existe una baja participación en la sociedad civil, ¿Qué modificaría para revertir esta situación e incentivar la participación de la sociedad civil? |