



Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### **Descentralización y Participación Ciudadana.**

El caso de la instauración de los COSOC en el espacio local vía Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Estudiante: Pozo Paillán, Ignacio Andrés

Profesor Guía: Orellana Yáñez, José Antonio

Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Tesis para optar al título profesional de Cientista Político

Santiago de Chile

2018

*A mis padres Ángela y Manuel  
por su amor, esfuerzo y dedicación.*

## **Agradecimientos**

A mis padres, quienes con su amor y apoyo incondicional han sido un pilar fundamental en mi vida y en la consecución de esta meta.

A mi profesor guía, José Orellana, quien siempre me motivó y ayudó en mi desarrollo profesional.

A la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y sus funcionarios, la Escuela de Ciencia Política, profesores, compañeros y amigos, todos ellos parte de esta importante etapa en mi vida.

¡Muchas Gracias!

## Índice

<b>Introducción</b> .....	9
<b>Capítulo 1- Metodología</b> .....	12
1.1. Problema de investigación.....	12
1.2. Pregunta de investigación .....	14
1.3. Hipótesis .....	14
1.4. Objetivos .....	16
1.4.1. Objetivo General.....	16
1.4.2. Objetivos Específicos.....	16
1.5. Justificación y viabilidad de la investigación .....	16
1.6. Tipo de investigación.....	17
1.7. Metodología .....	18
<b>Capítulo 2- Marco Teórico</b> .....	20
2.1. Neoinstitucionalismo.....	20
2.1.1. Del Viejo Institucionalismo al Neoinstitucionalismo .....	20
2.1.2. Alternativas Analíticas y rasgos característicos del Neoinstitucionalismo .....	26
2.1.3. El Neoinstitucionalismo Politológico.....	27
2.1.4. Visiones Críticas al enfoque Neoinstitucional .....	30
2.2. Gobernanza .....	33
2.2.1. La Gobernanza Participativa .....	38
2.2.2. Los principios de la buena gobernanza.....	39
<b>Capítulo 3- La Descentralización</b> .....	44
3.1. La Descentralización como concepto .....	44
3.2. Desconcentración y deslocalización; partes del mismo proceso.....	45
3.3. La autonomía .....	46
3.4. Tipos de descentralización: Administrativa, Fiscal y Política.....	47
3.5. Modalidades de descentralización.....	49
3.6. Dinámicas de descentralización .....	50
3.7. Tendencias y actores de la descentralización .....	51
3.8. Bondades de la descentralización .....	53
3.9. Antecedentes históricos del proceso de descentralización en Chile .....	54
3.9.1 Dictadura Cívico-Militar.....	54

3.9.2 Descentralización en Democracia: algunos hitos entre municipios y Gobiernos Regionales.....	61
<b>Capítulo 4- Participación Ciudadana.</b> .....	77
4.1. El concepto de ciudadanía. ....	77
4.2. Participación Ciudadana.....	79
4.3. Teorías entorno a la participación ciudadana .....	82
4.4. Dimensiones, objetivos, condiciones y lógica de la participación ciudadana .....	84
4.5. La escalera de la participación .....	87
4.6. La Participación Ciudadana y los tipos de democracia. ....	90
4.7. Participación Ciudadana y Descentralización en el ámbito local.....	92
<b>Capítulo 5- Marco Legal e Institucional</b> .....	104
5.1. Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública. ....	104
5.1.1. Antecedentes Previos de la Ley 20.500 .....	104
5.1.2. Contenido de la Ley .....	106
5.2. Componentes Participativos de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. ....	112
5.3. El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil .....	114
<b>Capítulo 6- Resultados de la Investigación</b> .....	122
6.1 Análisis de resultados .....	127
6.1.1 Dimensión 1: Analizar cómo se ha llevado el proceso de descentralización en el país. ....	127
6.1.2 Dimensión 2- Percepción sobre el funcionamiento del COSOC.....	133
6.1.3 Dimensión 3- Percepción sobre el COSOC como dispositivo de participación descentralizada.....	138
6.1.4 Dimensión 4- Cumplimiento de disposiciones impuestas por la Ley 20.500 en la Ley 18.695 Orgánica constitucional de municipalidades .....	144
6.1.5 Dimensión 5- Dar respuesta a la relación de que una mayor descentralización permite participación ciudadana, posibilitando el fortalecimiento democrático .....	151
6.1.5.1 Cómo diálogos la descentralización con la participación ciudadana .....	151
<b>Conclusiones</b> .....	161
<b>Bibliografía</b> .....	171
<b>Anexos</b> .....	178

## Índice de Tablas

Tabla 1- Versiones del Neoinstitucionalismo.....	26
Tabla 2- Discusión del viejo y el neo institucionalismo en la Ciencia Política .....	30
Tabla 3- Fuerzas Primarias de la Descentralización .....	50
Tabla 4- Tendencias de la Descentralización.....	52
Tabla 5- Categoría de Instrumentos para la Regionalización .....	59
Tabla 6- Descentralización Política Ámbito Regional .....	64
Tabla 7- Descentralización Política Ámbito Local.....	64
Tabla 8- Descentralización Administrativa Ámbito Regional.....	65
Tabla 9- Descentralización Administrativa Ámbito Local .....	66
Tabla 10- Descentralización Fiscal Ámbito Regional.....	67
Tabla 11- Descentralización Fiscal Ámbito Local .....	68
Tabla 12- 10 medidas esenciales para la descentralización en Chile.....	69
Tabla 13- Directrices para el proceso de descentralización en Chile .....	70
Tabla 14- Modelos de Democracia Contemporánea .....	90
Tabla 15- Antecedentes de la Ley 20.500.....	105
Tabla 16- Modificaciones a la Ley 18.575 .....	109
Tabla 17- Modificaciones a la Ley 18.695 .....	110
Tabla 18- Modificaciones a la Ley 19.418 .....	111
Tabla 19- Esquema metodológico de la investigación.....	125
Tabla 20- Dimensión 1. Variable 1. Evaluación del proceso de descentralización en Chile .....	128
Tabla 21- Dimensión 1. Variable 2. Territorio que se debiese potenciar en la descentralización .....	131

Tabla 22- Dimensión 2. Variable 1. Evaluación del COSOC como mecanismo participativo .....	133
Tabla 23- Dimensión 2. Variable 2. Evaluación de las bases representadas en el consejo sobre el COSOC.....	136
Tabla 24- Dimensión 3. Variable 1. Evaluación de la relación COSOC-Concejo Municipal .....	138
Tabla 25- Dimensión 3. Variable 2. Evaluación del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local.....	140
Tabla 26- Dimensión 3. Variable 3. Aspectos Negativos a Mejorar del COSOC .....	142
Tabla 27- Dimensión 4. Variable 1. Artículo 79: COSOC podra solicitar al Concejo prinunciarse sobre materias de relevancia local e informar acerca del funcionamiento de la municipalidad.....	144
Tabla 28- Dimensión 4. Variable 2. Artículo 94: Alcalde preside el COSOC .....	145
Tabla 29- Dimensión 4. Variable 2. Artículo 94: Alcalde rinde cuenta pública .....	146
Tabla 30- Dimensión 4. Variable 2. Artículo 94: Consejeros rinden cuenta a sus respectivas organizaciones.....	147
Tabla 31- Dimensión 4. Variable 2. Artículo 94: Municipio financia COSOC .....	148
Tabla 32- Dimensión 4. Varibale 3. Artículo 98: cada municipio debera poner una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS).....	149
Tabla 33- Dimensión 4. Varibale 4 Artículo 99: Desarrollo de plebiscitos comunales, sometinedo a votacion por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal.....	150
Tabla 34- Dimension 5. Cómo diáloga la descentralización con la participación ciudadana. Entrevistas.....	151
Tabla 35- Dimension 5. Cómo diáloga la descentralización con la participación ciudadana.Bibliografía .....	152
Tabla 36- Cómo la participación ciudadana favorece al fortalecimiento de la democracia .....	154

## Índice de Cuadros

Cuadro 1- Estructuración del Marco Teórico.....	41
Cuadro 2- Estructura territorial del Estado Descentralizado .....	72
Cuadro 3- El proceso de descentralización.....	74
Cuadro 4- Escalera de participación ciudadana de Arnstein .....	87
Cuadro 5- Escalera de la participación de Hambleton y Hogget .....	89
Cuadro 6- Relaciones en torno de la participación ciudadana.....	101
Cuadro 7- Relación generada por la Ley 20.500.....	119

## Introducción

El presente estudio tiene como finalidad establecer a la descentralización como proceso favorable al fortalecimiento democrático por medio de sus distintas etapas, en las cuales se contempla a la participación ciudadana como parte angular de este proceso, teniendo como estudio de caso a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC). Para alcanzar tal objetivo, esta investigación se compone de tres partes: **a)** en la primera se entrega el marco teórico con el cual se sustenta la investigación; **b)** en la segunda se le da tratamiento a los conceptos, procesos y legislaciones utilizados en la investigación; y **c)** finalmente se analizan los datos recabados con las técnicas descritas para articular la conclusión.

En el primer capítulo se indican los aspectos metodológicos con los cuales se va a desarrollar la investigación, tales como la problematización, pregunta de investigación, objetivo general y específicos, hipótesis, justificación, tipo de investigación y metodología.

El segundo capítulo referido al marco teórico, se construye en base al enfoque neoinstitucional asociado al concepto de gobernanza. El neoinstitucionalismo es utilizado por otorgarle importancia a las instituciones y la injerencia de estos en la sociedad. Por su parte, la gobernanza se inserta en esta tesis para señalar cómo los diversos actores (públicos, privados y sociales) de un territorio interactúan y se relacionan para gobernar.

El tercer capítulo sobre descentralización nos entrega nociones del concepto, su tipología, modalidades, bondades y los antecedentes históricos del proceso en Chile. En este último sub-apartado repasamos el proceso de descentralización en el país desde la regionalización de la CONARA impulsada durante la dictadura Cívico-Militar hasta las diversas reformas y legislaciones impulsadas tendientes a la descentralización.

En el cuarto capítulo se da tratamiento al concepto de participación ciudadana, las teorías en torno a la participación, sus imbricaciones con los distintos tipos de

democracia; las dimensiones, objetivos, condiciones y lógicas de la participación ciudadana; para finalizar estableciendo una relación entre la participación ciudadana y la descentralización en el ámbito local, espacio donde fijamos nuestro estudio de caso, los COSOC. De ahí la importancia de territorializar en el espacio local las concepciones analizadas.

En el quinto capítulo analizamos el marco legal e institucional en las cuales encontramos mecanismos participativos en el ámbito local, tales como: la Ley 20.500 sobre *Participación Ciudadana en la Gestión Pública* y Ley 18.695 *Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Sobre la ley 20.500 veremos los orígenes de ésta, el sentido que le otorga a la participación ciudadana y las normativas respecto a los COSOC. La segunda ley, de municipios, nos entregará la forma en la que opera la participación de la ciudadanía en la legislación del espacio local, cuáles son los mecanismos que debe impulsar la legislación y las posibilidades de control ciudadano que otorgan.

El sexto capítulo se refiere al tratamiento de los datos arrojados de las entrevistas, en las cuales se rescataron las principales reflexiones e ideas respecto al proceso de descentralización del país, la participación ciudadana, y los COSOC. Además, se analizó el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación de participación ciudadana en los casos estudiados (El Bosque, Calera de Tango y Maipú)

En cada capítulo señalado anteriormente se realizan reflexiones preliminares respecto a lo tratado, con la finalidad de analizar los puntos importantes que arroja cada apartado con el objetivo de ir relacionándolos para la posterior conclusión.

Por medio de este estudio, se busca establecer, e instalar desde la perspectiva politológica, la importancia de un proceso de descentralización efectiva, tendiente a generar espacios y mecanismos de participación ciudadana, con la finalidad de propiciar las condiciones institucionales y sociales para el fortalecimiento de la democracia del país. Además, este estudio buscó comprobar si el dispositivo participativo COSOC puede ser considerado como instrumento de descentralización y participación en el ámbito local.

La presente investigación se encuentra inserta en el Núcleo Temático de Investigación *“Reformas políticas: hacia una nueva democracia”* de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

# Capítulo 1- Metodología

## 1.1. Problema de investigación

Desde el retorno a la democracia, el debate referente a la descentralización en Chile se instauró como uno de los principales temas en la agenda pública, siendo reconocido ampliamente por todos los sectores políticos del país. Desde los noventa a la fecha se han llevado a cabo ajuste y traspasos de recursos y responsabilidades a distintos niveles tanto locales como regionales. Es por ello que la discusión sobre la descentralización se da en torno a una reorganización del aparato estatal<sup>1</sup>, la cual tendería ser una herramienta para la consecución de objetivos en ámbitos tales como el desarrollo económico, fortalecimiento democrático, eficiencia administrativa e inclusión social.

Chile al constituirse como un Estado unitario y centralizado obliga a las regiones y a sus respectivos gobiernos (regional, provincial y local) seguir las directrices que emanan desde el centro, independientemente de que la Ley 18.695 Orgánica de Municipalidades y la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional los faculte para dirigir la administración local y regional. El problema radica en que aquellas decisiones emanadas desde el ente central pueden distar de las necesidades y/o intereses que posean las regiones y comunas, dificultando la respuesta de los gobiernos sub-nacionales y entorpeciendo su eficiencia. Además, el alto nivel de centralización del país limita el acceso a los espacios institucionales en donde la ciudadanía pueda participar de forma directa y efectiva en los procesos de toma de decisión.

El informe de Desarrollo Humano en Chile, elaborado por el PNUD (2000), indica que uno de los mayores impulsos a la participación ciudadana viene dado desde el municipio, siendo parte de las aspiraciones ciudadanas el fortalecimiento del vecindario y las posibilidades de encuentro en espacios públicos. Es debido a lo

---

<sup>1</sup> Entiéndase reorganización del aparato estatal como una reestructuración territorial y una nueva organización interna de las instituciones del Estado sujetas a reforma (gobierno regional, gobernaciones, subsecretarías, etc.). En el informe de la Comisión Presidencial de la Descentralización propone que se debe ejecutar una nueva organización territorial del Estado, así también una reorganización de las instituciones con nuevas y más competencias para las entidades subnacionales. Informe comisión presidencial de descentralización en <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

anterior, según indica el informe, que las leyes 18.695 (Orgánica Constitucional de municipalidades) y 19.526 (Reforma Constitucional sobre administración comunal) iniciaron transformaciones para que los municipios dejaran de ser administradoras de servicio y se transformaran en gobiernos locales que deben diseñar, concretar y ejecutar políticas efectivas.

El informe del PNUD indica que:

*“las oportunidades de la participación ciudadana no se agotan en la elección de los alcaldes y del concejo municipal. El desafío mayor consiste en promover la participación de los vecinos en el diseño y la gestión de las políticas municipales. Un paso importante es la concesión ágil y flexible de la personalidad jurídica a las organizaciones sociales”* (PNUD, 2000).

El ejecutivo acoge los requerimientos enunciados por el PNUD en el “Instructivo Presidencial N°30 sobre Participación Ciudadana” del 7 de diciembre del año 2000, durante el gobierno de Ricardo Lagos, donde se indica que el gobierno debe garantizar a la población los medios para participar de las decisiones democráticas del país<sup>2</sup>. Posteriormente, el 8 de junio de 2004, en el mensaje N° 48-351 se establecieron dos ideas rectoras, la de libertad de asociación y el principio participativo (Céspedes, 2011), de lo que posteriormente se traduciría en la ley de participación ciudadana.

La Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública se creó con la finalidad de otorgar mayores atribuciones a las organizaciones de la sociedad civil. Esta ley modificó cuerpos legales, tales como la ley 18.575 Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, en donde se señala que *“el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones... los órganos del Estado deberán establecer cuáles son las modalidades formales de participación...”*<sup>3</sup>. También se modificó la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la

---

<sup>2</sup> Instructivo presidencial N°30 en: <http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/instructivopresidencialparticipacion.pdf> (Visitada 14/11/2016)

<sup>3</sup> Título IV de la participación ciudadana en la gestión pública, Artículo 69° en Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la administración del Estado. Modificada mediante la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

cual considera la creación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), en donde se establece que éstas pueden apoyar, de forma no vinculante, el cumplir con el objetivo de incidir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas comunales, sectoriales y en la propia gestión del municipio. Nominalmente los COSOC permiten, mediante representantes de la sociedad civil, acercar procesos decisionales a la ciudadanía, pero aquella disposición se debilita al contemplarse dentro de la ley sólo de carácter consultiva<sup>4</sup>.

Es por lo anterior que un proceso descentralizador que se centre efectivamente en la participación ciudadana puede transformarse en una herramienta de fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país.

## **1.2. Pregunta de investigación**

La problemática expuesta nos permitirá evidenciar y tensionar aspectos teóricos y empíricos del proceso descentralizador y de la ley 20.500 sobre participación ciudadana, intentando responder la siguiente pregunta de investigación:

*¿El proceso de descentralización ha permitido fomentar la participación ciudadana y con ello el fortalecimiento democrático, a partir de la implementación de los COSOC?*

## **1.3. Hipótesis**

El actual escenario político presenta una baja participación de la ciudadanía en política, siendo una de las causas, la falta de espacios que permitan la instauración de la participación, como consecuencia de la cuestionada legitimidad que poseen los actuales espacios que emanan desde la institucionalidad del Estado. Existe la idea de que la participación de la ciudadanía solo se ciñe a los procesos de elección de representantes (alcaldes, concejales, CORES, Presidente

---

<sup>4</sup> <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/40> (Visitada 14/11/2016)

de la República y Parlamentarios)<sup>5</sup>, dejando en evidencia la necesidad de proyectar nuevos espacios donde la ciudadanía pueda incidir sobre las decisiones que afectan su diario vivir.

Es en este contexto que la demanda por una participación ciudadana efectiva, referida a incidir de manera real en las decisiones de los asuntos públicos, necesita de instrumentos e instituciones que acerquen a la ciudadanía a las instancias decisorias, es por ello que un proceso de descentralización allanaría el camino para el mismo.

La descentralización, como proceso que transfiere acciones y responsabilidades desde el nivel central a órganos subnacionales, permite a regiones, provincias y comunas establecer nuevos mecanismos de participación, ya que el centralismo del Estado impide la apertura de estos espacios (o los permite, pero de manera limitada). Estos nuevos mecanismos se establecerán acorde a sus dimensiones territoriales y a las necesidades participativas de cada espacio sub-nacional, permitiendo que los gobiernos de estos últimos definan sus lineamientos de acción en cuanto al proceso de toma de decisiones.

Es por ello que los Concejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), dentro del contexto de un proceso de descentralización, se presentan como una oportunidad que tienen los gobiernos-administraciones locales<sup>6</sup> de facilitar el acceso a espacios de participación a la ciudadanía y que estos puedan incidir de forma efectiva en las decisiones que afectan al desarrollo tanto de su comunidad como en el de su individualidad. La ciudadanía al ser parte de los procesos de toma de decisiones en sus respectivos ambientes de convivencia, legitimaría cualquier decisión emanada desde estas instancias, ya que contará con la participación activa de la población, lo que permite el fortalecimiento democrático.

---

<sup>5</sup> Sin perjuicio de que se establecen mecanismos participativos en la ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones Comunitarias, la cual indica que las organizaciones comunitarias territoriales son mecanismos de participación ciudadana con personalidad jurídica.

<sup>6</sup> Nos referiremos a gobiernos-administraciones locales ya que se considera gobierno por el hecho de elegir a las autoridades comunales, pero también la calificaremos de administración debido a que el Artículo 1° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, enuncia dicha característica de las municipalidades.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo General**

- Exponer por qué el proceso de descentralización fomentaría la participación ciudadana, en la escala local-municipal, y con ello, al fortalecimiento democrático, durante los años 2011 a 2017.

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

- Indicar las características del proceso de descentralización vivenciado en Chile, desde 1974 hasta 2017.
- Identificar cómo la instauración de los COSOC han incidido en la participación ciudadana en el ámbito local.
- Analizar la institucionalidad municipal bajo los requerimientos que exige la instalación y ejecución del COSOC.
- Evidenciar cómo el proceso de descentralización incide en la participación ciudadana y fortalecimiento democrático.

## **1.5. Justificación y viabilidad de la investigación**

Desde el retorno a la democracia, las autoridades políticas han puesto al proceso de descentralización como una forma de otorgar mayor “autonomía y poder de decisión” a los gobiernos sub-nacionales. En tal proceso se han implementado medidas deslocalizadoras y desconcentradoras que han permitido dar inicio a parte del proceso. Si bien el proceso descentralizador del país avanza de manera lenta y esporádica en las discusiones legislativas, existen demostraciones de que se han aplicado medidas que son parte de la descentralización<sup>7</sup>.

Por lo anterior, es importante conocer cómo la instauración de un proceso descentralizador en el país aportaría a fomentar la participación ciudadana desde

---

<sup>7</sup> Esto se ejemplifica con la elección de Consejeros Regionales (<http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/eleccion-popular-de-consejeros-regionales>) y la creación de las regiones de Arica Y Parinacota y Los Ríos ([http://www.bcn.cl/actualidad\\_legislativa/temas\\_portada.2006-12-21.9380553201](http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2006-12-21.9380553201)). Estos ejemplos no son referencias de una regionalización, sino como parte de un proceso de descentralización.

la escala local y regional; además de cómo la ciudadanía tendría la oportunidad de incidir en los procesos deliberativos que afecten a su comunidad, y de cómo la participación ciudadana tenderá a fortalecer la institucionalidad democrática en el país.

Desde la Ciencia Política se justifica esta investigación debido que la disciplina estudia los gobiernos, políticas públicas, sistemas, procesos y fenómenos políticos. La descentralización es un proceso que reforma la actual estructura del Estado, implicando la existencia de cambios o variaciones en la concentración de poder que existe en las instituciones centralizadas del país, en el cual el municipio no está exento de tal circunstancia. A su vez, la participación ciudadana se entiende como el ejercicio del poder (objeto de estudio de la disciplina) donde la ciudadanía busca incidir en la toma de decisiones, interviniendo la misma en las actividades y asuntos públicos.

Para la ejecución del trabajo se utilizó material bibliográfico tales como artículos digitales; notas de prensa; ensayos; libros que abordan la temática de descentralización, democracia y participación ciudadana; y la realización de entrevistas como fuente primaria de información. Además, esta investigación es parte del Núcleo Temático de Investigación "*Reformas Políticas: Hacia una nueva democracia política*" de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, lo que permitió asistir a actividades académicas y concertar entrevistas con expertos en temas de participación ciudadana y descentralización que asistieron a las actividades desarrollada por el núcleo.

### **1.6. Tipo de investigación**

El tipo de investigación que es de carácter descriptivo-explicativo, ya que la investigación buscó especificar las propiedades y características, además de explicar el por qué ocurren los fenómenos (Hernández, Fernández, Baptista, 2010) del actual proceso de descentralización en curso, y sobre la legislación vigente de participación ciudadana (Ley 20.500). Además, se buscó responder cómo se ha fomentado la participación ciudadana desde la institucionalidad y establecer los

nexos con un proceso descentralizador como herramienta del fortalecimiento democrático.

La investigación se desarrolló, en el ámbito de tiempo, desde poco antes del 2011, fecha en la cual se promulgó la Ley 20.500, hasta 2016, en donde se pretende establecer si hubo avances en el ámbito de descentralización y participación ciudadana.

Por último, referente al ámbito espacial de esta investigación, se dio en el área nacional, utilizando la escala local, ya que se investigó la descentralización en Chile y su impacto en la participación ciudadana por medio de los COSOC, obligados a instalarse y a operar por la ley 20.500, cómo factor del fortalecimiento democrático, teniendo al estudio de caso<sup>8</sup> como mecanismo demostrativo.

## **1.7. Metodología**

El desarrollo de esta investigación utiliza herramientas de la metodología cualitativa, ya que se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni completamente predeterminados. La recolección de los datos de este enfoque consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes. La investigación cualitativa utiliza técnicas para recolectar datos mediante la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, evaluación de experiencias personales, entre otras técnicas (Hernández, Fernández, Baptista, 2010).

Por medio de la revisión de informes, documentos de trabajo y libros relacionados con el tema de investigación, se abordaron aspectos claves de la presente investigación como lo son la descentralización, participación ciudadana, institucionalidad municipal y legislaciones afines. Este punto fue importante para el

---

<sup>8</sup> Los estudios de caso se utilizan en las investigaciones para analizar profundamente una unidad, para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría (Hernández, Fernández, Baptista, 2010)

desarrollo del primer objetivo de investigación de **caracterizar el proceso de descentralización vivenciada en Chile desde 1974 hasta 2017.**

Para la consecución del objetivo de **Identificar cómo la instauración de los COSOC ha incidido en la participación ciudadana en el ámbito local** se emplearon técnicas e instrumentos como entrevistas semiestructuradas, visitas a terrenos y la utilización de fuentes secundarias de información.

Para lograr el tercer objetivo sobre **analizar la institucionalidad municipal bajo los requerimientos que exige la instalación y ejecución de los COSOC, como acción ciudadana descentralizada**, se utilizó la revisión bibliográfica en torno a la institucionalidad municipal y los Consejos Comunales de la Sociedad Civil; además de las entrevistas a miembros del COSOC.

En cuanto al último objetivo de **Evidenciar cómo a mayor descentralización hay Participación Ciudadana y Fortalecimiento Democrático** se empleó el uso de fuentes secundarias de información, revisión bibliográfica y entrevistas para su posterior análisis y dar respuesta a la hipótesis planteada.

## **Capítulo 2- Marco Teórico**

### **2.1. Neoinstitucionalismo**

#### **2.1.1. Del Viejo Institucionalismo al Neoinstitucionalismo**

Dentro del institucionalismo, y posteriormente en el neoinstitucionalismo, no sólo se le otorga importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que conforman el sistema político e influyen las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Rivas, 2003).

El institucionalismo clásico o tradicional fue un enfoque formal y legal, influenciado por el derecho y la filosofía política, que en la mayoría de las veces se agotaba en el estudio de los regímenes políticos y de las constituciones. Rivas (2003) indica la influencia positivista e idealista de un cierto “deber ser” con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad. Buena parte del desarrollo del institucionalismo tuvo máximos exponentes en la ciencia política británica.

Para Vargas Hernández (2008) el institucionalismo de la primera mitad del siglo XX poseía una orientación descriptiva y usaba el razonamiento inductivo. Para este autor el institucionalismo “considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad. Los institucionalistas describen a las instituciones como acción del gobierno en los campos organizacionales. Las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos”.

La teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre las instituciones. Esta teoría sugiere que la creación de nuevas instituciones que son capaces de eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra, es la estrategia más efectiva para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto. Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de

transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos de información, etc. El poder es central a los procesos de acción colectiva que tienen implicaciones en el desarrollo de la teoría institucional (Vargas Hernández, 2008).

El Neoinstitucionalismo se ha ido consolidando como una perspectiva teórica y metodológica durante la década de los noventa. Pero el surgimiento de este enfoque en la década de los ochenta, fue pretendido para recuperar las raíces de la Ciencia Política, en donde éstas siempre se ocuparon de estudiar a las instituciones.

La fuerte gravitación del individualismo metodológico, impuesta por distintas fases del conductismo, hasta entonces hegemónico en la ciencia política, deja de lado el estudio de las instituciones estatales. El prejuicio conductista logrará superarse recién en 1996, cuando el *New Handbiik of Politica Science* reconoce en cinco de sus trabajos la importancia que tienen el análisis de las instituciones para los estudios politológicos (Pinto, 2003).

Es, desde este momento, donde el enfoque neoinstitucionalista logrará ocupar un destacado lugar en la teoría politológica. Según señala Pinto, el neoinstitucionalismo se destacó

*“no solo porque ha sabido realizar una inteligente lectura de los acontecimientos que se estaban produciendo, sino porque supo conciliar en su discurso los principios de la tradición de investigación anglosajona que distinguen a la teoría política del continente europeo, particularmente la obra de Jürgen Habermas. Favorece esto el hecho de ser March estadounidense y Olsen noruego”* (Pinto,2003).

March y Olsen son quienes le dan el nombre al enfoque (1984), indicaron que era preciso reafirmar ciertos rasgos del “viejo institucionalismo” y formularon varias críticas a los estudios conductistas y de elección racional de los sesenta y setenta. Aquellos estudios, según March y Olsen, se caracterizaba por el contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo (Losada y Casas, 2008).

El contextualismo hace referencia a la tendencia, indicada por March y Olsen a los estudios señalados, de subordinar los fenómenos políticos a los factores contextuales. Según este punto de vista, los fenómenos eran atribuidos: al contexto económico, a las brechas sociales o a la estructura de clases (Losada y Casas, 2008).

La imperfección del reduccionismo, es aludida a la tendencia de los investigadores de reducir el comportamiento colectivo simplemente al comportamiento individual. En relación al utilitarismo, March y Olsen centraba su crítica contra esta teoría señalando que las instituciones poseen valor intrínseco, y su importancia no radica solamente en los beneficios o perjuicios que éstas produzcan para el individuo (Losada y Casas, 2008).

La negativa de March y Olsen hacia el funcionalismo tiene que ver con la forma como tanto el conductismo, como la teoría de la elección racional, trataban la historia, es decir, como un proceso hacia niveles superiores de equilibrio. Más que un proceso que lleva al equilibrio, la historia es considerada por los neoinstitucionalistas como un proceso complicado y difícil, que no siempre lleva a una forma elevada de organización de los fenómenos políticos. Finalmente, según los autores, el instrumentalismo se refiere a una “supuesta tendencia de las teorías contemporáneas politológicas a privilegiar los resultados de los procesos políticos, sobre el proceso mismo, la identidad y otros valores socio-políticos” (Losada y Casas, 2008).

Es por lo anterior que, en el neoinstitucionalismo, la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de las sociedades, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se indica que este análisis debe también informarse por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales como grupales. En este sentido, paradójicamente, el neo-institucionalismo mantiene los aspectos relevantes del conductismo, elección racional y de la psicología cognitiva (Losada y Casas, 2008).

La teoría económica también influye en el enfoque neoinstitucionalista por medio de unos trabajos independientes de la influencia de March y Olsen, pero paralelos a los suyos, especialmente los realizados por Douglass C. North. Ejemplo de esa influencia, es el interés desarrollado por economistas y politólogos neoinstitucionalistas en las interacciones relacionados con el intercambio de derechos de propiedad e intercambios similares (Losada y Casas, 2008).

Quienes hicieron suya esta nueva lectura de lo político, se destacan por sostener que las instituciones se distinguen por un importante grado de autonomía en su interacción con la sociedad. Esta circunstancia le permite encauzar la política, al definir no sólo las normas legales sino también los valores y roles sociales, que identifican intersubjetivamente a la ciudadanía en las distintas democracias. Son las instituciones las que orientan la constitución de coaliciones, el diseño de las políticas públicas y la toma de decisiones políticas vinculantes (Losada y Casas, 2008).

Para el neoinstitucionalismo, si bien los valores sociales, históricamente transmitidos, condicionan fuertemente los desarrollos institucionales que distinguen a una comunidad política, las instituciones pueden a su vez reorientar esos valores. A la vez, con la revalorización de la historia en el análisis politológico, el neoinstitucionalismo reivindica la importancia del discurso filosófico político, de las reflexiones racionales en las que se sustenta la justificación de un orden político en la modernidad (Losada y Casas, 2008).

Haciendo suyo el discurso habermasiano, March y Olsen defienden a la sociedad democrática como un ámbito de autorreflexión, de continua redefinición de los roles que desempeñan los individuos, las instituciones y las mismas comunidades políticas que les dan su sentido (Losada y Casas, 2008).

Para estos autores, la democracia es un hecho cultural, sustentándose en un *ethos* democrático, el cual se transforma y adquiere nuevos significados por medio de la constante construcción y reconstrucción de la legitimidad que da consenso social a sus normas de procedimiento. La tradición democrática de la modernidad nos muestra claramente los múltiples y diferentes valores sociales, procesos

políticos y estructuras institucionales, que identifican culturalmente a las diversas formas de democracia (Losada y Casas, 2008).

La reflexión que realizan March y Olsen, apunta críticamente a un hecho conocido: la convicción de que las teorías del gobierno democrático predominantes en el contexto cultural anglosajón, basadas principalmente en presupuestos individuales y egoístas, han buscado universalizar sus enunciados politológicos dándoles características axiomáticas. Su discurso deja de lado la imagen clásica del gobernante preocupado por el logro del bien común, instalando en su lugar una visión centrada exclusivamente en la negociación, los procesos de formación de coaliciones y las prácticas competitivas de la política. En clara analogía con los mecanismos que rigen en el mercado, según la economía de impronta neoliberal, las teorías económicas de la democracia usan metáforas del intercambio para comprender y así explicar la acción colectiva (Losada y Casas, 2008).

Las tesis del neoinstitucionalismo son expuestas sistemáticamente cuando en 1989 March y Olsen publican *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. La fuerte repercusión que alcanza dicha obra en la comunidad politológica hace que en Italia Il Mulino la traduzca y edite en 1992.

Esta nueva perspectiva con la que se observan los hechos políticos, tan lejana a la lectura sobre la vida institucional que le daban los conductistas, no sólo es un nuevo modo de ver las problemáticas circunscritas a la política, analizarlos y proyectar las posibles soluciones a los mismos. Al distinguirse como un enfoque que destaca la importancia de que las instituciones políticas gozan de autonomía, y que deben ser analizadas de acuerdo a este punto de vista, plantea a la vez un nuevo método para encarar la investigación politológica. Pasquino la define del siguiente modo:

*“el método afirma que las instituciones políticas no son solo arenas en las cuales se confrontan diversas fuerzas sociales y políticas, tiene también la capacidad de definir valores, normas, roles, identidades. El método agrega que las instituciones, a la vez que sustentan el orden político, influencia los posibles cambios que requiere el mismo. Sugiere, entonces, que las instituciones pueden ser construidas*

*siguiendo objetivos que son considerados dignos de ser perseguidos” (Pinto, 2003:115).*

Con un nuevo método, el neoinstitucionalismo redefine el rol de las instituciones en la vida política:

*“...este libro... es el reflejo de una específica perspectiva de análisis institucional. En base a ella los actores políticos resultan guiados por deberes y roles institucionales además que, o en cambio que, por el cálculo del propio interés. La política se organiza en torno a la construcción y la interpretación de su sentido además que, o en cambio que, en torno a la formación de las decisiones. Rutinas, reglas y formas se desenvuelven mediante procesos históricos que no llevan de un modo rápido y seguro a puntos de equilibrio unívocos. Las instituciones políticas no son meros ecos de las fuerzas sociales; entonces el sistema político es algo digno y superior respecto a un escenario destinado a la competición entre intereses contrastantes.*

*Resumiendo, la organización de la vida política implica una diferencia; las instituciones influyen el curso de la historia... la consideración del rol que cumplen las instituciones políticas permite arribar a una teoría positiva de la política; y entonces a la convicción de que la comprensión de las instituciones políticas permite proyectarlas y darles una valoración normativa. Esta comprensión da lugar a una teoría relativa al modo con el que el sistema político mantiene y modifica su relación con el ambiente mediante las instituciones” (Pinto, 2003:116).*

Los autores sostienen en sus conclusiones las expectativas que ha orientado la publicación de su obra:

*“en términos más generales hemos tendido a demostrar que la idea de la política como interacción de un conjunto de actores individuales o acontecimientos debe ser acompañada (o sustituida) por una perspectiva que considere al sistema político como una comunidad de reglas, normas e instituciones” (Pinto, 2003).*

## 2.1.2. Alternativas Analíticas y rasgos característicos del Neoinstitucionalismo

El estudio de las instituciones ha dado origen a múltiples alternativas analíticas existentes dentro del neo-institucionalismo. Esto se debe, en parte, a que diferentes disciplinas han intentado aplicar el enfoque según sus intereses teóricos. Losada y Casas (2008) en su libro *Enfoque para el análisis político*, indican las versiones del neoinstitucionalismo:

**Tabla 1**

### **Versiones del neoinstitucionalismo:**

<b>Tipo de Neoinstitucionalismo</b>	<b>Descripción</b>
<b><i>Normativo</i></b>	Pone énfasis en las normas y significados compartidos dentro de las instituciones, para entender el funcionamiento institucional y comportamiento individual.
<b><i>Teoría de la elección racional</i></b>	Responde a lógicas de reglas e incentivos. En las instituciones, los individuos buscan maximizar su utilidad.
<b><i>Histórico</i></b>	Se basa en el resultado de decisiones y acuerdos tomados en el pasado. Las políticas se determinan por las decisiones iniciales y prosiguen hasta que una fuerza política lo desvíe.
<b><i>Empírico</i></b>	Más cercana al “viejo institucionalismo”. Analiza la estructura formal del gobierno, asumiendo que determina la forma de cómo se procesan las políticas y adoptan las decisiones.
<b><i>Internacional</i></b>	Basada en la importancia de las instituciones en la restricción del comportamiento de los Estados.
<b><i>Social</i></b>	Analiza la estructuración de las relaciones entre la sociedad y el Estado.
<b><i>De Redes</i></b>	Redes que interactúan entre sí con regularidad, surgidas al interior de organizaciones públicas, en la sociedad civil y entre ellas.
<b><i>Constructivista</i></b>	Se ocupa del papel de la construcción discursiva de la especificidad de las instituciones, de las oportunidades políticas que enfrentan y de las crisis que sufren estas.
<b><i>Cognitivo</i></b>	Se basa en que el papel que desempeñan las instituciones debe contener dimensiones cognitivas. Se busca el entender como raciocinan y toman decisiones humanas frente a las instituciones.

Fuente: LOSADA, Rodrigo; CASAS, Andrés. *Enfoque para el análisis político*. Historia, epistemología y perspectiva de la ciencia política. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008. Elaboración propia.

Para Casas y Losada, lo que se da a entender por institución es una interrogante que no tiene respuesta dentro de los neoinstitucionalistas, ya que cada autor propone su propia definición. Sin embargo, según Peters (1999; en Casas y Losada, 2008) a partir de los diferentes institucionalismos se pueden construir cinco rasgos que caracterizan a las instituciones:

1. *Un fenómeno estructural de la sociedad o de la forma de gobierno, en cuanto a que la institución trasciende a los individuos que en un momento dado la componen. Pero, se señala que las instituciones pueden ser formales (organismos formales dentro del gobierno) o informales (normas y convenciones sociales, morales, éticas).*
2. *A la institución se le atribuye estabilidad a través del tiempo, pero el alcance de la estabilidad difiere según cada corriente institucional.*
3. *Se considera que las instituciones generan restricciones, las cuales afectan el comportamiento individual, pero, a la vez se plantea, que aquellas son producto y consecuencia de la acción humana intencional.*
4. *Las instituciones permiten predecir algunos tipos de interacción entre sus miembros.*
5. *Se asume que las instituciones se asientan sobre ciertos valores compartidos por quienes las respalda (Peters, 1999; en Losada y Casas, 2008).*

### **2.1.3. El Neoinstitucionalismo Politológico**

El neoinstitucionalismo politológico, para Rivas (2003)

*“corresponde a la vertiente del enfoque neoinstitucional que integra los presupuestos del análisis racional (economía) y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones”.*

El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal ente creador de leyes, estabilidad e integración política en la sociedad. Además, y paralelamente al Estado, están los partidos políticos, grupos

económicos, ONG y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistemas políticos (Rivas, 2003).

Para Rothstein (1996, visto en Pérez y Valencia, 2004) la preocupación de la ciencia política por las instituciones es antigua, como lo es la reflexión clásica acerca de la mejor forma de gobierno para lograr una buena sociedad. En este sentido Platón y Aristóteles serían institucionalistas. Por otra parte, cuando la ciencia política se constituye en una disciplina, la denominada arquitectura institucional, es una de sus principales manifestaciones. También encontramos la teoría de la justicia elaborada por Rawls (2000, visto en Pérez y Valencia, 2004) que abre un nuevo interés en estas cuestiones, afirmando que solo instituciones políticas justas darán lugar a una sociedad justa.

De acuerdo a lo anterior, las instituciones son más que reglas de juegos, ya que también afectan los valores que están socialmente establecidos. La pérdida de interés por las instituciones en la ciencia política, se relaciona con el auge de las teorías conductistas y de grupos. En las teorías de grupos (elitistas o pluralista) las instituciones políticas prácticamente no juegan ningún rol. En general las cuestiones políticas son explicadas como un epifenómeno de los procesos sociales, económicos o culturales, y las instituciones no hacen la diferencia de resultados. Estas posiciones son una reacción al excesivo formalismo de los estudios tempranos de la disciplina (Pérez y Valencia, 2004).

En la década de los ochenta se observa un renovado interés por las instituciones, aparecen paralelamente en distintos subcampos con metodologías y perspectivas teóricas diferentes. Entre los factores externos que contribuyen al surgimiento de la perspectiva neoinstitucional se encuentran los resultados arrojados por los estudios comparativos que dan cuenta de que las variables institucionales explican el desarrollo de los distintos países, e incluso las diferencias en la organización de las clases pueden explicarse por el específico entramado institucional de los países (Perez y Valencia, 2004).

Para Pérez y Valencia (2004) los principales temas que se están discutiendo en el análisis neoinstitucional son de tratar de definir qué son las instituciones políticas. Si bien existe acuerdo en considerarlas reglas del juego, la noción de reglas incluye diferentes componentes. La principal distinción entre reglas formales e informales es una de las cuestiones básicas a resolver. Son instituciones políticas no sólo las formales sino también las informales. La primera definición corre el riesgo de perder capacidad explicativa al dejar de lado una gran cantidad de reglas que inciden en las conductas políticas, en tanto que, si se toma en cuenta una definición más amplia, el peligro es tener un espectro tan extenso de análisis que por tratar de explicar todo, finalmente no se explique nada.

Los autores se preguntan sobre qué hacen las instituciones políticas, respondiéndose que las mismas determinan quiénes son los actores legítimos, el número, el orden de las acciones y la información que manejan sobre las conductas de otros. La pregunta remite al problema de información de preferencias y a la cuestión de si éstas son externas a las instituciones o moldeadas por las mismas (Perez y Valencia, 2004).

En la misma línea, los autores discuten sobre la relativa estabilidad institucional. Distinguen a la estabilidad como equilibrio porque nadie está interesado en cambiar, en tanto que el otro extremo lo constituyen las perspectivas culturalistas que consideran que las instituciones no se eligen, y una tercera posición derivada del institucionalismo histórico enfatiza que el poder es el que garantiza la estabilidad institucional. Otra pregunta es aquella que hace relación con el por qué cambian las instituciones, indicando que, según Goodin (1996) existen tres vías de cambio: a) el accidente, la casualidad; b) la evolución y c) el diseño intencional (Perez y Valencia, 2004).

El problema del cambio institucional es probablemente uno de los más desafiantes. La discusión en torno a los arreglos institucionales más adecuados para asegurar la democracia ha sido una de las cuestiones más debatidas en la literatura sobre democratización y transiciones, tanto como la incertidumbre acerca

de los resueltos de determinados entramados institucionales, o los criterios normativos que debían guiar el diseño (Perez y Valencia, 2004).

**Tabla 2**

**Discusión del viejo y el neo institucionalismo en la Ciencia Política**

<b>Disciplina</b>	<b>Discusión</b>
<b>Ciencia Política</b>	<p><b>Viejo Institucionalismo:</b> está representado por los estudios tradicionales sobre gobierno y Estado, que veían a la administración pública desde un enfoque normativo en donde los miembros de las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones.</p> <p><b>Neo Institucionalismo:</b> procura explicar que las decisiones individuales (desde una perspectiva conductista o de “rational choice”) no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en que ellas están insertas.</p> <p><u>Característica distintiva:</u> es la preocupación por el poder, por la capacidad de una persona o grupo de controlar las acciones de los otros. Las instituciones juegan un rol determinante en esta tarea: hacen las cosas más fáciles para algunos y más difíciles para otros.</p>

Fuente: PEREZ, Gabriel; VALENCIA, Laura, El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario, FACES, Año7, Num.8, 2004. Pág. 89.

#### **2.1.4. Visiones Críticas al enfoque Neoinstitucional**

En el anterior apartado se han expuesto las diversas concepciones y visiones del neoinstitucionalismo como enfoque, así como de su aporte a la disciplina de la ciencia política. Resulta importante exponer las críticas que recibe el enfoque neoinstitucional, con la finalidad de contrastar diversas visiones que aporten a la discusión y permitan ampliar el marco del enfoque.

Una de esas visiones críticas es la que nos aporta Roberto Arias de la Mora (2011) quien reconoce la importancia de las instituciones como generadoras de reglas de una sociedad, las cuales limita las interacciones humanas, entregándole particular importancia a las instituciones estatales ya que éstas:

*“...establecen reglas básicas para la interacción social; y, por el otro, el enorme poder de las instituciones estatales [...] puede tener un efecto increíblemente*

*perturbador o constructivo sobre la manera que se lleva a cabo a actividad económica, social y política” (Lüders y Rubio, 1999; en Arias de la Mora, 2011).*

Arias de la Mora (2011) reconoce que diversos exponentes del enfoque coinciden en que las sociedades crean instituciones y éstas logran desempeñarse, repercutiendo en el desarrollo y bienestar de cualquier sociedad. No obstante, y a pesar de que las instituciones de Estado son promotoras de desarrollo *“las instituciones estatales no suplen al mercado, por el contrario, establecen un ambiente para que opere en mejores condiciones”* (Ayala Espino, 1996, en Arias de la Mora, 2011). Para el autor, en la actualidad no existe consenso respecto al rumbo de las transformaciones que deberán seguir las instituciones.

Otra crítica que señala Arias de la Mora es sobre la rendición de cuentas e inconsistencia temporal del gobierno. Si bien reconoce que

*“las instituciones gubernamentales pueden contribuir al desarrollo de un país, facilitando el flujo de información, favoreciendo los intercambios entre agentes económicos y monitoreando el cumplimiento de los contratos [...] el Estado puede ser la primera instancia que viola contratos y no cumple compromisos. (de ahí que) el sistema político debe tener mecanismos integrados para que el mismo gobierno sea monitoreado y obligado a cumplir”* (Lüders y Rubio, 1999; en Arias de la Mora, 2011)

Es por lo anterior que

*“un tipo específico de problema de rendición de cuentas con una dimensión temporal radica en que el Estado podría encontrar que es difícil comprometerse con una medida particular en el futuro, porque cuando llega el futuro le conviene más no realizar su acción prometida”* (Lüders y Rubio, 1999, en Arias de la Mora, 2011)

En ese sentido, Arias de la Mora señala que la rendición de cuentas puede mejorarse si las estructuras institucionales pueden responder a las demandas ciudadanas, donde los ciudadanos tengan información oportuna y correcta sobre la gestión gubernamental, la cual es necesaria y se busca mantener una relación entre las estructuras institucionales y las demandas ciudadanas.

Otras críticas al enfoque son las que enuncian Gonzalo Téllez y Alexander Cubillo (2009) entre las cuales al neoinstitucionalismo:

- Se le acusa no haber desarrollado propiamente una teoría de las instituciones;
- Se le critica por presentar una estructura de derechos de la propiedad simple, basada en la racionalidad individual y dependiente del poder coercitivo de Estado;
- Se le censura por centrarse excesivamente en describir las funciones de las instituciones;
- En cuanto a las limitaciones informales (códigos de conducta, costumbres, etc.) y las limitaciones formales (leyes, constitución) se le critica por no generar un vínculo entre ambos sistemas que deje ver entre ellos líneas de causalidad; y
- Se le acusa de juntar en un mismo concepto la idea de institución como ente burocrático y administrativo, con la de normas y reglas que limitan el comportamiento de los individuos al interior de las organizaciones. (Téllez y Cubillo, 2009).

Si bien el neoinstitucionalismo entrega valor a las instituciones como generadoras de normas, las críticas al enfoque se centran en la importancia que concentran las instituciones estatales que generan esas normas y que inciden directamente sobre la construcción de la interacción social.

Esa crítica, manifestada en la escena chilena, es plausible, si consideramos que el poder del Estado está concentrado en las instituciones políticas-administrativas del gobierno central, dejando un margen de acción limitado para los órganos subnacionales. Además, aquellas instituciones centralizadas del Estado establecen las normas que determinan las relaciones de un determinado territorio (incluyendo la participación ciudadana, uno de los temas tratados en esta investigación), las cuales distan de las formas de organización y necesidades de la

población, sin contener identidad local<sup>9</sup>, lo que, en definitiva, genera un distanciamiento mayor entre ciudadanía e instituciones por el hecho de que esas normas no estrechan dichas relaciones.

## **2.2. Gobernanza**

A raíz de lo expuesto en el apartado anterior, sobre instituciones estatales centralizadas generadoras de normas sin identidad local, se hace necesario establecer concepciones teóricas respecto a la articulación de las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Dicha teoría dice relación con la gobernanza y su capacidad de generar relaciones colectivas en un determinado territorio que permitan un accionar institucional legitimado por los ciudadanos, permitiéndole gobernabilidad.

La gobernabilidad y la gobernanza son dos enfoques conceptuales que se relacionan con la acción del gobierno, haciendo referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y ambos buscan solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una solución distinta.

Gobernabilidad es entendida como la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad (Aguilar, 2007).

Para Luis Aguilar en su texto *El aporte de la Política Pública y de la nueva Gestión Pública a la gobernanza* (2007) indica que:

*“el enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, refiriéndose a las condiciones y comportamientos del gobierno; no se trata de un enfoque social,*

---

<sup>9</sup> Identidad local es entendida como la dimensión en donde los actores sociales están comprometidos y son partícipes de procesos de interacción y comunicación. Implica esto, además, la adhesión a un espacio social e históricamente construido (Pimienta Betancur, 2007).

*ya que el principio de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado [...] y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla” (Aguilar, 2007:4).*

El mismo autor precisa que, en correspondencia con la gobernabilidad, la ingobernabilidad puede prevenirse dotando al gobierno con capacidades idóneas y suficientes a fin de dirigir de modo razonablemente eficaz su sociedad. Para Aguilar el supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro: *“un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad” (Aguilar, 2007).*

Julio Echeverría, por su parte, indica que tres elementos definen el concepto de gobernabilidad. El **primero** es aquel que hace referencia al proceso de producción de las decisiones políticas. Para Echeverría la definición más certera es: *“las sociedades requieren canalizar intereses demandas y expectativas que deben traducir en decisiones colectivas; la gobernabilidad desde esta perspectiva tiene que ver con el proceso de conformación decisional” (Echeverría, 2011 :6).*

La **segunda** noción le atribuye a la gobernabilidad una función necesaria para reducir la incertidumbre y la contingencia que caracteriza a los procesos de reproducción social y económica. Para el autor sólo la capacidad decisional puede compactar a la vida social y disminuir los niveles de contingencia e incertidumbre que emerge de las diferencias y conflictos de la vida social y económica (Echeverría, 2011).

La noción anterior proyecta la **tercera** noción enumerada por Echeverría; la gobernabilidad como instancia de control y regulación del cambio; aquí, se hace mención a las largas transformaciones cuyos desenlaces no son claros ni definitivos, la existencia de un proceso de cambios de estructuras de

relacionamiento que acontecen desde la forma comunitaria a la forma societal, transformación que aparece como incremento de la diferenciación y constitución del conflicto como dinámica que caracteriza a la reproducción social. Aquella conflictividad es el resultado de la diferenciación de intereses; la gobernabilidad como respuesta a las demandas sociales y a las proyecciones de realización diferenciados de los actores sociales (Echeverría, 2011).

Las nociones enunciadas, permiten la operacionalización del concepto. Según el autor, la gobernabilidad supone la estructuración de adecuados canales de procesamiento y transmisión de decisiones desde la sociedad que se diversifica cada vez más y el sistema político que sobre ésta realiza, prioriza, elabora, planifica y ejecuta políticas (Echeverría, 2011)

Para Echeverría, la gobernabilidad hace referencia al desempeño institucional y organizacional en las distintas instancias de gobierno y sus relaciones con los ámbitos societales y de mercado. Y, a su vez, la gobernanza se refiere a la existencia de múltiples niveles de gobierno y articulaciones público-privados en el diseño y la gestión de las políticas públicas (Echeverría, 2011).

Con respecto a la noción de gobernanza (governance), ésta es entendida como la capacidad de tomar decisiones colectivas en un territorio o comunidad determinada, abarcando desde la familia hasta el mundo entero, y desde las políticas públicas a la empresa, el asociativismo o la gestión de redes virtuales, y el conjunto de procesos y resultados que derivan de esta capacidad. La gobernanza puede aplicarse a diferentes escalas del territorio y sectores de toma de decisiones, manteniendo ciertas costumbres comunes (Diccionario del Poder Mundial, 2013).

La gobernanza no equivale a sistema de gobierno o al conjunto de las políticas públicas de ese gobierno, sino al sistema formado por actores, especialmente instituciones, relaciones, normas y procesos, relativos a la toma de decisiones.

María Victoria Whittingham (2010) indica que inicialmente la gobernanza era descrita como *“el arte de manejar sociedades y organizaciones”*; pero dicha

definición es criticada por considerarse como una forma de gobernanza muy jerárquica y de control, no adecuándose a los nuevos parámetros que emergen de los esfuerzos de democratización y descentralización, ni el paradigma de democracia deseado.

Las diferencias, según la autora, se encuentran en las diversas aproximaciones existentes, en donde están determinadas por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol que se le adjudica al Estado. Es por ello que en la literatura se encuentra un amplio espectro de significados sobre gobernanza que va desde una definición centrada en el Estado; hasta una perspectiva policéntrica, con foco en otros actores del sistema.

Desde la perspectiva centrada en el Estado, la gobernanza es definida como: *“el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza”*. Desde esta perspectiva se pone énfasis en la necesidad de que existan mecanismos que dirijan a la sociedad, y adjudica este papel al Estado en forma preferencial (Whittingham, 2010).

Guy Peters (2000) quien adscribe a la visión de gobernanza centrada en el Estado, indica que *“gobernanza implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del Estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización”*. Peters sostiene que los estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central, y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de gobernanza (Peters, 2000; en Whittingham, 2010).

Con respecto a la perspectiva policéntrica, Whittingham señala que ésta es más multidisciplinaria, existiendo definiciones provenientes de la sociología, la antropología, la psicología social y la ciencia política, sosteniendo que la gobernanza es un concepto que se refiere a un proceso que envuelve el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado, sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores.

La definición que propone Whittingham es que

*“gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluyen instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes, así como al sistema como totalidad”* (Whittingham, 2010).

Con respecto a la gobernanza, Aguilar indica que ésta

*“apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aún si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad”* (Aguilar, 2007).

En la actualidad, el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, que dista del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, las cuales tienen por características un mayor grado de interacción y de cooperación entre el estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. La esencia de la gobernanza radica en la importancia que ésta les atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre los actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997; en Natera, 2004).

### **2.2.1. La Gobernanza Participativa**

Las relaciones entre la gobernanza y la democracia deben tener una visión de complementariedad y no de sustitución. Esto significa que los principios democráticos deben contemplar tanto las normas como los valores de la gobernanza y que, a su vez, ésta debe promover los valores democráticos.

Peters (2003) indica que

*“podemos agregar el adjetivo “democrático” a la gobernanza cuando existen, por un lado, medios para la participación popular en el proceso de establecimiento de las metas y, por otro lado, medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público”* (Peters, 2003; en Cerrillo, 2005).

La gobernanza participativa hace énfasis en interacciones dadas entre el gobierno y la sociedad civil. En el texto *Gobernanza Participativa y Reforma del Estado* de Gabriel Martínez Hernández, se define la gobernanza participativa como un *“proceso institucional sancionado por el Estado que permite a los ciudadanos ejercer voz y voto, dando lugar a la implementación de políticas públicas que producen un conjunto de cambios en las vidas de los ciudadanos”* (Martínez Hernández, 2014).

En la gobernanza participativa, el principio de participación debe considerar a todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones, y éstos se deberán incorporar en las redes de acuerdo con las normas y pauta que en cada momento establezcan.

La gobernanza participativa en el desarrollo local ha surgido como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, reforzando los vínculos sociales y políticos, para alcanzar relaciones sostenibles entre la sociedad civil, las organizaciones públicas y las no públicas. En los procesos de políticas públicas locales, la gobernanza se ha convertido en un tema esencial, debido a que varios actores son los que intervienen en los procesos de

identificación de los problemas, implementación, control y la evaluación de las políticas públicas (Herrera Franco, 2016).

### **2.2.2. Los principios de la buena gobernanza**

La gobernanza genera mayores grados de interacción entre el Estado y los actores no estatales, permitiendo garantizar mayor democraticidad en la consecución de sus propios objetivos.

Los principios de buena gobernanza son aquellos que implican su buen funcionamiento y que, por tanto, permitan conseguir sus objetivos. Si la gobernanza propone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representa intereses diferentes, los principios de buena gobernanza deben garantizar que:

- Estén todos los actores que deben estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponda;
- Los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para tomar las decisiones que les correspondan, y
- Se pueden tomar decisiones (Cerrillo, 2005).

Los principios que garantizarían la consecución de los objetivos descritos anteriormente serían los de transparencia, participación, rendición de cuentas (accountability), eficacia y coherencia.

Agusti Cerrillo (2005) indica que no existe un acuerdo unánime en relación a que los principios de buena gobernanza descritos anteriormente sean los únicos que se deben reconocer. Es por ello que se han indicado otros principios de buena gobernanza como lo es el principio de subsidiaridad (referido a la elección del mejor nivel que ha de actuar), el de complementariedad (también conocido como subsidiaridad horizontal, por el cual se definen actores, públicos o privados, que actuarán), el de proporcionalidad (el que implica que se utilice el mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), el de flexibilidad (permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento) y el

de objetividad (que impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto) (Cerrillo, 2005).

El autor considera que se debe tener en cuenta la aplicación de los principios de buena gobernanza no sólo a los poderes públicos, sino que también al resto de los actores que intervengan en la gobernanza, aspectos que todavía no ha sido objeto de una atención suficiente.

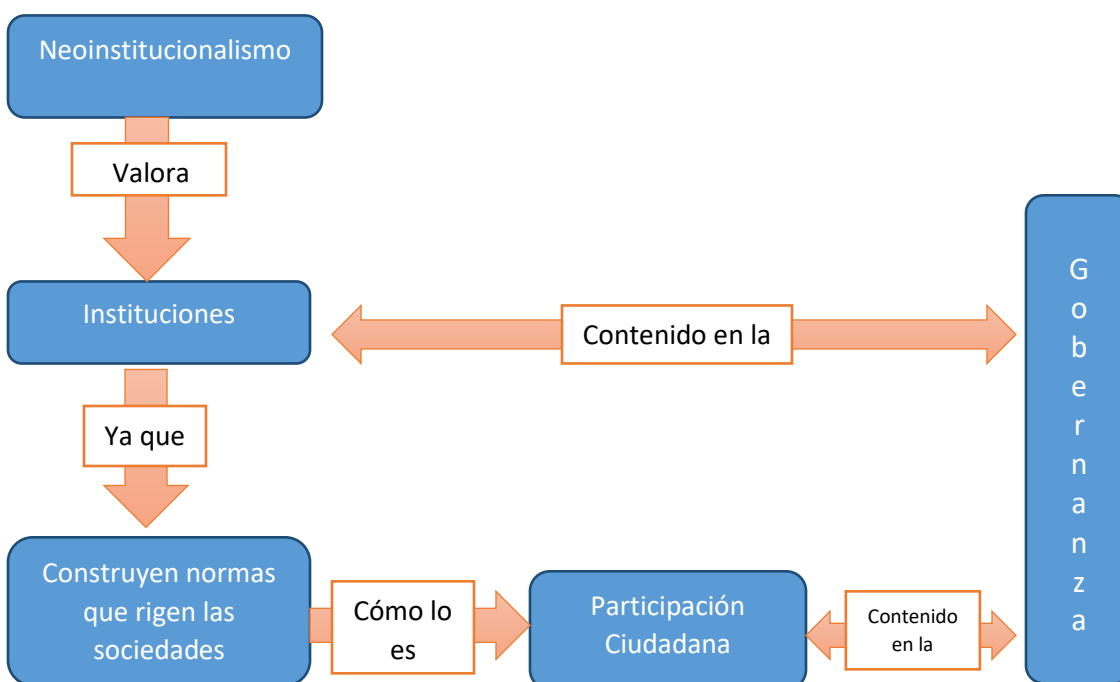
## Reflexiones del capítulo

La conformación de este marco teórico con el enfoque neoinstitucional y su vínculo con el concepto de gobernanza obedece a la necesidad de la presente investigación de establecer una relación entre institucionalidad y ciudadanía, en un marco de cooperación y de legitimidad institucional por parte de los ciudadanos/ciudadanas.

Es por lo anterior que la estructuración del capítulo se da de la siguiente forma:

Cuadro 1

### Estructuración Marco Teórico



Fuente: Elaboración propia.

En el desarrollo del presente capítulo se ha expuesto al neoinstitucionalismo como un enfoque que entiende que las normas no sólo se originan en el razonamiento de la ciencia jurídica, sino que también provienen de los valores sociales históricamente transmitidos. Estos últimos condicionan los desarrollos

institucionales que distinguen a una comunidad política, pero las instituciones pueden reorientar esos valores.

Aplicado esto último al caso chileno, y en específico a uno de los temas tratados en esta investigación como es la descentralización, se puede afirmar que las instituciones políticas actuales se encuentran definidas de acuerdo a los procesos políticos recientes (dictadura cívico-militar y la instauración de una constitución en ese contexto) que han determinado el proceso de descentralización gestionado por el país. Por lo anterior es que cuando se retorna a la democracia, la idea de descentralizar vino vinculado a la idea de democratizar, es decir, la descentralización como herramienta de democratización.

Los impulsores del enfoque neoinstitucional, Marsh y Olsen, según señala Pinto (2003), indican que la sociedad democrática es un ámbito de autorreflexión, de una constante redefinición de los roles que desempeñan los individuos, las instituciones y las comunidades políticas que le dan el sentido. Para estos autores la democracia es un hecho cultural, el cual se transforma y adquiere nuevos significados mediante la constitución y reconstitución de la legitimidad que da el consenso social a sus normas de procedimiento.

Es con la aseveración anterior que el neoinstitucionalismo se imbrica con la gobernanza, ya que, si la sociedad democrática redefine constantemente los roles de individuos e instituciones, la gobernanza permite la existencia de múltiples niveles de gobierno en donde se articulan esos roles y se genera una relación público-privado que conjuntamente inciden en el diseño y gestión de políticas públicas. La gobernanza es el sistema formado por actores, especialmente instituciones, relacionando normas y procesos relativos a la toma de decisiones, todo dado dentro de un marco de normas democráticas.

Ambos enfoques colocan en el centro de sus elaboraciones teóricas a la institución, pero se distinguen en los grados de importancia que cada uno le otorga. El neoinstitucionalismo estudia a las instituciones y las normas que emanan de ésta; en tanto la gobernanza busca que instituciones y los diversos actores de la sociedad (civil) tomen decisiones colectivas. Entonces, la necesidad

de fortalecer la relación entre la sociedad y las instituciones es importante, en tanto que los primeros fortalezcan a los segundos y permitan finalmente consenso social en aquellas normas.

Entender esta relación y, finalmente, cómo se fortalecen instituciones-sociedad en un marco de normas democráticas, es el objetivo de esta investigación, ya que la descentralización (las instituciones que se desprenden de este proceso) permite establecer nuevos espacios de participación (normas), generando relaciones políticas que permitan el fortalecimiento de la democracia (consenso social).

Respecto a las críticas al enfoque neoinstitucional, es necesario considerar las limitaciones y dificultades del mismo, ya que tal como lo señalan los autores mencionados, la orientación que posea el Estado define las reglas de la interacción social, teniendo efectos positivo o negativos en la actividad económica, política y social. En este sentido, las instituciones centralizadas que tenemos en el país generan normas alejadas de las realidades territoriales, ya que éstas imponen disposiciones que distan de las identidades locales de los ciudadanos, impidiendo una relación de cooperación entre instituciones y ciudadanía. Además, el Estado puede ser la primera instancia que viola y no cumple los compromisos pactados con la sociedad. Es por ello que, y para darle una orientación positiva al Estado e impedir el incumplimiento de sus compromisos, es necesario que la ciudadanía tenga métodos de control sobre la gestión de las instituciones, permitiendo orientarlas según las necesidades de la sociedad en las que están insertas, y ello se logra, en parte, con esta relación.

## Capítulo 3- La Descentralización

### 3.1. La Descentralización como concepto

La descentralización es confundida regularmente con la desconcentración y la deslocalización, siendo estos dos últimos partes del mismo proceso descentralizador. Es por ello que, en la práctica, la descentralización se entiende como

*“otorgar poder, o devolver poder a una comunidad organizada a un nivel territorial menor al moderno Estado central, por el cual, aplicando el modelo de subsidiaridad<sup>10</sup>, el gobierno central deja hacer gestión a gobiernos de municipios y regiones que están más cerca de las personas” (Valenzuela, 2015)<sup>11</sup>.*

La descentralización de un sistema político dice relación con dotar a los gobiernos subnacionales, distintos del gobierno central, de espacios reales de autonomías, que, según Valenzuela (2015), debiese contar con cinco capacidades:

- a) elegir a sus propias autoridades de forma democrática;*
- b) contar con sus propios recursos, ya sea porque cobra tributos locales o porque reciben recursos de las leyes de coparticipación transferencia de impuestos nacionales;*
- c) dictar leyes y/o regulaciones locales en ciertos ámbitos (la autonomía municipal nunca es absoluta);*
- d) administrar su personal; y*
- e) contar con competencias específicas para la acción, las que suelen ser exclusivas (aseo, ornato, tránsito local, recolección de basura, etc.), compartidas (salud, educación, caminos suelen co-administrarse con el Estado central o un nivel mayor al municipal, como la región).*

---

<sup>10</sup> El autor especifica que la subsidiaridad es en donde la autoridad debe resolver los asuntos más cercanos a los interesados. Es por ello que la autoridad central asume una función subsidiaria cuando participa en cuestiones que no puede resolver de manera eficiente en el ámbito local, es decir que lo que no pueda realizar el municipio lo haga la región, y lo que no pueda realizar la región lo haga el Estado o el gobierno central. (Valenzuela,2015)

Otra definición es la que entrega Serrano (2001), la cual entiende la descentralización como *“traspaso de acciones y responsabilidades desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales”*. Indica también que la descentralización es de carácter político, ya que *“se refiere a la distribución del poder que, a su vez, la descentralización demanda cambios en la cultura organizativa y los modelos de gestión públicos asociados a las nuevas tareas y responsabilidades que deben abordar las administraciones descentralizadas”*.

Por su parte, Borja (2007) define descentralización como

*“un proceso de carácter global en donde se supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto (sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotados a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente”*.

### **3.2. Desconcentración y deslocalización; partes del mismo proceso**

Los procesos de descentralización son un estadio superior de los procesos de desconcentración por los cuales los Estados unitarios con gobiernos centralizados delegan competencias y atribuciones a un organismo que carece de personalidad jurídica y patrimonios propios, manteniendo la facultad de recuperar lo delegado en el momento que lo considere oportuno (Pressacco, 2000).

Por lo general la descentralización se tiende a confundir con acciones desconcentradoras y deslocalizadoras, que, como indica Boisier (1990), son utilizados como sinónimos, siendo que son conceptos y palabras de un contenido completamente diverso.

Boisier realiza una precisión en los conceptos. La deslocalización la describe como *“el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración. Con la deslocalización no cambia*

*nada desde el punto de vista decisional, solo hay un cambio de lugar” (Boisier, 1990).*

Con respecto a la desconcentración, el autor indica que *“es un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior dentro de la propia organización en forma exclusiva y permanente”.*

En tanto, Valenzuela (2015) define a la desconcentración como el acto que crea delegaciones por parte de un sistema central a entidades subnacionales, designado centralmente a las autoridades, ejemplificado en los intendentes y gobernadores en Chile.

Para Palma y Rufián (1989) desconcentración es *“la transferencia de competencias de decisiones a organizaciones públicas localizadas fuera del centro, incluidas aquellas que poseen patrimonio propio y autonomía de gestión, pero cuyos titulares no son elegidos” (Palma y Rufián 1989, en Finot, 2001).*

El debate actual sobre la descentralización no debe desconocer los aportes de la deslocalización y desconcentración en el proceso descentralizador, ya que ambos aportan elementos que significan avances importantes en la consecución del proyecto macro que es el proceso de descentralización.

### **3.3. La autonomía**

Etimológicamente, el término de autonomía viene del griego *autos* (si mismo) y *nomos* (ley). Aquella definición etimológica hace referencia a, según Héctor Mazo (2012) *“la posibilidad que tiene todo ser humano de darse sus propias normas para la realización de su vida, sin esperar premios ni castigos por las acciones que ejecuta, sino tan solo por la satisfacción que conlleva la propia realización”.*

Para Eduardo Cordero Quinzacara (2012) el concepto de autonomía se puede distinguir en dos: la política y la administrativa. En el caso de la autonomía política, el autor señala que ésta se practica en los Estados donde el poder político no se

distribuye de forma horizontal (entre poderes del Estado), sino que también se distribuyen de forma vertical: Estado federal y Estados federados, Estado central y regiones. Para Cordero Quinzacara estos casos también pueden ser comprendidos como descentralización política, ya que:

*“existe más de un centro de impulsión del poder, como ocurre con los Estados federales o regionales, en donde se comparte el poder legislativo a nivel central o federal y a nivel de estados miembros o regiones; lo mismo que el gobierno”* (Cordero Quinzacara, 2012).

En relación al concepto de autonomía administrativa, es entendida por el autor como la existencia de órganos que son parte de la Administración del Estado pero que su relación con el poder central es poca o nula, lo que entrega independencia en la toma de decisiones. Cordero Quinzacara (2012) agrega que, en muchos de estos casos, la entidad autónoma posee personalidad jurídica y patrimonio propio.

El mismo autor señala que debido a nuestra constitución no es posible que existan órganos, entidades o regiones que posean autonomía política, ya que supone descentralización política que no se condice con el carácter unitario de nuestro Estado. Sin embargo, el autor indica que lo anterior no es impedimento para que dentro de la administración del Estado existan órganos autónomos, como los que señala la propia constitución: Contraloría General de la República, Banco Central, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión (Cordero Quinzacara, 2012).

### **3.4. Tipos de descentralización: Administrativa, Fiscal y Política**

La descentralización se da en distintos niveles de los diversos estamentos de Estado. Es así que encontramos descentralización del tipo administrativo, fiscal y política.

La descentralización de carácter **administrativa** es aquella que está remitida específicamente a la estructura del Estado, referida a la distribución de las diversas funciones del mismo entre las distintas agencias gubernamentales y al grado de autonomías que éstas poseen para tomar decisiones respecto a sus

funciones. La descentralización administrativa es un concepto que se remite al proceso político-económico complejo al interior del Estado que condensa variables institucionales, partidarias, financieras y administrativas (Muñoz, 2015).

La descentralización **fiscal** se refiere a los desplazamientos de competencias fiscales (ingresos y gastos) desde el nivel central del Estado a niveles inferiores o subnacionales.

Respecto a los ingresos, se identifican tres formas principales de financiamiento de los niveles subnacionales: **1)** impuestos cobrados por las unidades descentralizadas; **2)** transferencias intergubernamentales, desde el gobierno central a las unidades descentralizadas; **3)** acceso al crédito por parte de las unidades descentralizadas. En el caso de las transferencias, se amplían las posibilidades y variantes, pudiendo ser condicionadas cuando el gobierno central determina el fin para lo que deben utilizarse dichos recursos, o de libre disposición, cuando no existe una contraprestación o condicionante asociada a la transferencia. Si la transferencia es condicionada, la condición impuesta puede ser de carácter general, cuando es acotada a un sector específico de política pública; o de carácter específica, cuando se refiere particularmente a la provisión de un bien en específico, o la realización de un proceso determinado. Mientras que las transferencias no condicionadas pueden ser realizadas en base a un grado de participación en los recursos generales del Estado, o en base a algún criterio de compensación a los gobiernos subnacionales descentralizadas (Monasterio y Suarez, 1998 en Muñoz, 2015).

La descentralización **política** es la delegación del poder político, autoridad y recursos hacia niveles subnacionales de gobierno, el cual representa y debe rendir cuentas a la ciudadanía que les confirió el poder (Rosales, 2011).

En relación con el concepto de descentralización política, Finot (2001) indica que existen dos aspectos: el empoderamiento local y la autonomía:

- **Empoderamiento local:** la descentralización política implica, primero reconocer a comunidades territoriales subnacionales el derecho de conformar sus propias organizaciones públicas territoriales, a fin de poder proveerse de bienes locales

sobre la base de votaciones y aprobación de presupuestos por representantes democráticamente electos. La distribución de atribuciones entre representantes y el ejecutivo local, la forma de elección de ambos y los mecanismos de participación ciudadana, de un lado, y la forma de rendir cuentas por parte de los elegidos, son fundamentales para empoderar a las comunidades locales.

- **La autonomía:** es otro aspecto esencial de la descentración política, particularmente la financiera. Esto implica, por un lado, el reconocimiento del derecho de las comunidades subnacionales a autoimponerse, y por otro, que incluso las más pobres puedan realizar autónomamente su respectiva provisión de bienes locales (Finot, 2001).

### 3.5. Modalidades de descentralización

Boisier (1990) indica que se genera un mal manejo de las diferentes clases que distinguen las modalidades de descentralización. Señala que la descentralización puede ser:

- **Funcional:** implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado.
- **Territorial:** presupone el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad. Si bien tales órganos poseen personalidad jurídica propia, mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades.
- **Política:** se produce cuando el proceso descentralizador se genera mediante procesos electorales.

Otro autor que expone sobre los modos y grados de descentralización es Rondinelli (1989), distinguiendo cuatro:

- **Desconcentración:** redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.
- **Delegación:** transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el

gobierno central pero responsables en último término ante éste. El autor cita como ejemplo a empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional.

- **Devolución:** transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión.
- **Privatización:** política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas (Rondinelli, 1989; revisado en Finot, 2001:34).

### 3.6. Dinámicas de descentralización

Sergio Boisier (2004) expone que la creciente tendencia descentralizadora no se explica por sí misma, sino como un fenómeno causado por cuatro fuerzas primarias, las cuales explican la naturaleza misma de la descentralización:

Tabla 3

#### Fuerzas primarias de la descentralización

Fuerza Primaria	Descripción
1. <b>Revolución Científica y Tecnológica.</b>	Modifica el modo de producción industrial manufacturera, los sistemas de comunicaciones y de transporte. Todos estos cambios se potencian entre sí, creando un ambiente más favorable para la introducción de sistemas decisorios descentralizados.
2. <b>Reforma del Estado (en América Latina).</b>	Impulsa una democracia que apueste por la sociedad civil como el nuevo y multitudinario agente conductor del proceso permanente de cambio. En este proceso no existe un agente único (Estado, Iglesia, Ejército, Proletariado, etc.), sino que todos nosotros somos agentes, y que para que sea posible dicho proceso hay que devolver las instituciones a la sociedad civil su autonomía históricamente perdida, y ello equivale a la descentralización societal.

<b>3. Descentralización alimentada de una creciente demanda autonómica proveniente de organizaciones de la sociedad civil.</b>	Las organizaciones de la sociedad civil crecen, legítimamente, y no aceptan que otros tomen decisiones que están dentro de su ámbito de control. Es por ello que en la mesa social (representadas por las organizaciones) hay también una demanda descentralizadora.
<b>4. Tendencias privatizadoras vigentes.</b>	El acto privatizador permite el surgimiento de un nuevo sujeto decisor independiente en el sistema o país. El resultado de ello es una ampliación del número de decisores independientes presentes en el sistema y ello, desde el punto de vista de la teoría económica, significa ampliar la descentralización.

Fuente: BOISIER, Sergio; Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista Eure, Vol. XXX, Nº 90, Santiago de Chile, 2004. Elaboración Propia.

Otro punto, distinto pero vinculado a los anteriores, que señala Boisier como importante de agregar como fuerza detrás de la descentralización es la lógica de la globalización, ya que *“no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida ahora. En otras palabras, la apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura de carácter político”*. (Boisier, 1996, en Boisier, 2004)

### **3.7. Tendencias y actores de la descentralización**

El proceso de descentralización se levanta como respuesta al excesivo nivel de centralismo existente en un determinado Estado a través de su proceso histórico. A partir de comprender la centralización, sus causas, ventajas, e inconvenientes puede plantearse la descentralización. Ésta debe plantearse como un proceso global, el cual combina el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir, que es viable descentralizar y quiénes son los actores que interfieren en tal proceso.

Borja (2007) identifica algunas tendencias que empujan hacia la descentralización, entre ellas:

Tabla 4

**Tendencias de la descentralización**

<b>Tendencias</b>	<b>Descripción</b>
<b>Representación política.</b>	La existencia de una crisis de representación política del Estado Moderno, en donde la creciente complejidad y diversidad de funciones, sumado a la incorporación al Estado democrático de grupos sociales, han repercutido en que los mecanismos de representación política se convierten en insatisfactorios para transmitir demandas. La demanda de participación respecto a la administración pública ha sido uno de los factores que han empujado el proceso de descentralización.
<b>Tensión en la administración pública por la tecnocracia.</b>	Las críticas a las administraciones públicas son por su carácter tecnocrático, ya que al encontrarse sectorializada la actividad pública se genera despilfarro social por lo que significan los gastos de funcionamiento, la burocratización de la gestión, las inadecuadas inversiones y prestaciones sociales, etc. Como causa de esto se ha expuesto a la programación centralizada, el excesivo control sobre los poderes locales que limitan sus competencias y la falta de recursos propios. Por el contrario, se ha revalorizado la eficiencia de la actuación pública descentralizada por medio de programas y la transferencia de la gestión de los servicios.
<b>Desigualdades sociales manifestadas en desequilibrios territoriales.</b>	Las desigualdades manifestadas en desequilibrios territoriales han permitido fuertes reivindicaciones de poder local o regional para realizar políticas públicas que buscan el equilibrio, intentando igualar las condiciones de la vida cotidiana en los territorios. En este caso, la descentralización es empujada desde las zonas y por grupos que consideran que obteniendo cuotas de poder en su territorio podrán impulsar la recuperación económica y social.
<b>Avances tecnológicos y de difusión favorecen a las identidades locales.</b>	En las últimas dos décadas, y con el avance de la tecnología, ha incrementado la difusión de productos culturales, produciendo una reacción en torno a la recuperación o construcción de identidades locales. Autonomía junto a la defensa del particularismo, sumando la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son los objetivos de las tendencias “culturales” en pro de la descentralización.
<b>Crisis económicas profundizan tendencias descentralizadoras.</b>	La devaluación del Estado conlleva a la revalorización de los poderes locales representativos en la medida en que ello pueda dar una relación más directa entre carga fiscal y acción pública, y una mayor agilidad en las situaciones. Se cuestiona el rol estatal por su ineficiencia en las circunstancias de crisis económica y por el déficit público, entre otros. Se le contraponen la negociación y la cooperación entre actores públicos y privados, o el desarrollo de una economía social, la cual puede hacerse desde administraciones públicas muy descentralizadas.

Fuente: BORJA, Jordi. Descentralización, una cuestión de método, 2007. Elaboración Propia.

En relación con los agentes sociales que intervienen en el proceso descentralizador, Borja indica que estos son:

*“los representantes políticos locales, profesionales y algunos sectores del funcionariado implicado en la gestión local; protagonistas de movimientos sociales de base urbana o territorial; empresarios que quieren negociar o cooperar en ámbitos locales o regionales y promotores de iniciativa de economía social”* (Borja, 2007).

También señala como agentes sociales descentralizadores a grupos con:

*“motivaciones menos confesables representantes de viejas oligarquías y de caciques locales; aparatos políticos poco democrático y eficientes que pretenden legitimarse y auto conservarse a través de la demagogia localista; sectores empresariales que prefieren tratar con administraciones públicas más próximas y más débiles; intereses corporativos e insolidarios que plantean reivindicaciones autonomistas de privilegiados, etc.”* (Borja, 2007).

Para el autor, tanto en el análisis como en la elaboración de una propuesta para impulsar la descentralización, se debe considerar las características específicas que se da en cada caso entre los agentes descentralizadores (Borja, 2007).

### **3.8. Bondades de la descentralización**

Claudia Serrano (2001) expone sobre las bondades de la existencia de la descentralización, indicando que ésta contribuye a un proceso de modernización y agilización de la gestión, ya que acerca la administración a las personas, permitiendo una conexión más directa con sus prioridades y preocupaciones. Además, se genera una reducción del aparato del Estado y con ello el número de trámites, así como el tiempo de respuesta.

Desde una perspectiva político-ciudadana, Serrano indica que la descentralización del Estado, al acercar las instituciones a la gente, facilita la participación en los procesos de toma de decisiones y permite un mayor control de la ciudadanía

sobre la acción pública (Accountability). Además, la descentralización estimula la participación, en la medida que los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre sus vidas y que sus opiniones son consideradas a la hora de la toma de decisiones (BID, 1997; en Serrano, 2001).

La descentralización también fomenta la eficiencia competitiva, considerando el contexto económico mundial de globalización el cual presenta nuevos desafíos que no sólo interpela a las empresas, sino también al sector público. En relación a esto, se reclama a las estructuras de decisión descentralizadas logren operar con mayor prontitud y versatilidad.

En último punto, y desde una perspectiva económica, la autora considera que la descentralización fiscal favorece una asignación más eficiente de los recursos públicos, reflejando mejor la demanda de los ciudadanos locales, fomentando mayor bienestar social. Es por esto que la autora parte del supuesto de que *“las personas y las comunidades tienen preferencias y patrones de comportamiento diferentes, y que los gobiernos subnacionales pueden generar mayor bienestar sobre esas comunidades ajustando la recaudación y asignación de recursos públicos a esas preferencias”* (Serrano, 2001).

### **3.9. Antecedentes históricos del proceso de descentralización en Chile**

#### **3.9.1 Dictadura Cívico-Militar**

La dictadura cívico-militar de 1973 representa el rompimiento drástico con el estilo de desarrollo que el país había venido siguiendo desde fines de la década de los 20`. Estilo que, entre sus características principales, mostró una asincronía creciente entre el desarrollo social y político y el crecimiento económico del país. El rompimiento es totalizante y radical y busca crear una situación de irreversibilidad social mediante la desarticulación de las estructuras económicas, políticas, sociales, sindicales y culturales del país. Si esa era verdaderamente la intención, un cuarto de siglo después se puede verificar un nivel de logro muy considerable (Boisier, 2000)

Dentro del marco general de la doctrina de la “Seguridad Nacional”, la Dictadura Cívico-Militar define su acción (Declaración de Principios del Gobierno de Chile) como antimarxista, nacionalista y autoritaria. Posteriormente plantea un esquema económico completamente liberal dentro del cual se contempla la privatización y desnacionalización paulatina de la propiedad, la apertura externa de la economía y se postula la libertad de precios de manera de permitir al sistema de precios operar como el único mecanismo de asignación de recursos.

Para Cumplido (1983) la importancia que el Gobierno Militar ha atribuido al Proceso de Regionalización queda plasmada en la declaración de Pinochet en donde afirma: *“la regionalización que el gobierno ha resuelto dar a conocer a la ciudadanía chilena [...] constituye un cambio histórico y trascendental en las estructuras del país”* (Pinochet, 1974; en Cumplido, 1983).

Como hipótesis, Boisier (2000) indica sugiere dos vertientes desde donde emanan las influencias que ayudan a configurar la verdadera vocación regionalista del Gobierno Militar. Una de esas vertientes es de amplio conocimiento público, no así la otra.

En primer término, indica el autor, se debe hacer mención al trabajo de un grupo de economistas quienes, desde comienzo de 1973, se reúnen con el fin de discutir alternativas de política económica, las que finalmente generaron un documento conocido como *“El ladrillo”* que sirvió de base a la Junta Militar de Gobierno para elaborar la nueva política económica. Aquella propuesta contenía, según señala Boisier, un fuerte alegato a favor de la descentralización, entendida ésta en un riguroso contexto de teoría económica. Es decir, entendía a la descentralización como el marco institucional de un sistema económico basado en el mercado y en un conjunto libre de precios que, en términos relativos, configurarían los parámetros para la asignación óptima de recursos. No había una referencia, ni cercana ni lejana, a la dimensión territorial de la descentralización (Boisier, 2000).

Se señalaba que la política de descentralización supone:

1. El esclarecimiento de las funciones del Estado.
2. Utilización del mercado para asignar eficientemente los recursos.
3. Independencia administrativa de las unidades económicas.
4. Desarrollo de organismos intermedios.
5. Efectiva participación (entendida desde los principios de la teoría económica).
6. Simplificación de los sistemas legales y de control estatal (Boisier, 2000).

Así, para Boisier, el concepto de descentralización económica (que no es equivalente al concepto de descentralización fiscal) se introduce en el discurso del Gobierno, hasta llegar a convertirse en una suerte de slogan y se plasmará como una cuestión territorial, ligada a la regionalización.

En la segunda vertiente que señala el autor, de la cual se alimenta la vocación regionalista en este periodo, se encuentra en un documento inicialmente entregado al Director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)<sup>12</sup> designado por la Junta de Gobierno, Roberto Kelly, y posteriormente procesada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA)<sup>13</sup> al punto de pasar, en 1974, a formar parte del texto del manifiesto del Presidente de la República con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país.

El documento titulado *Restauración Nacional y Desarrollo Regional, Bases para una Política*, fue preparado por un grupo de expertos de ODEPLAN y su finalidad era rescatar la obra realizada por el mismo organismo en materia de planificación regional y aprovechar, desde el punto de vista del desarrollo regional, la coyuntura de profundos cambios que se avizoraban. Textualmente se señalaba: “la etapa actual de reconstrucción y restauración que vive Chile presenta una oportunidad inmejorable para atacar las causas de fondo que determinan la forma que asume el desarrollo económico territorial de Chile. En verdad, de no aprovecharse esta

---

<sup>12</sup> La ODEPLAN, Oficina de Planificación Nacional, fue creada durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva por la necesidad de contar con un organismo técnico que se dedique a la planificación del desarrollo a nivel nacional.

<sup>13</sup> La CONARA, Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, fue creada en diciembre de 1973, bajo el gobierno de Augusto Pinochet, con el fin de aplicar la nueva regionalización que rigiera al país a partir de 1974.

coyuntura, parece poco probable que sea posible alterar de manera significativa el patrón de desarrollo espacial del país” (ODEPLAN, 1973 en Boisier, 2000).

Dentro de los postulados del documento de la ODEPLAN se desataca en torno a la descentralización:

- **Mayor descentralización del sector público.** La centralización de todo sistema de toma de decisiones del aparato estatal chileno ha alcanzado niveles que comprometen su propia eficacia y que entran considerablemente la iniciativa de las personas y de los grupos sociales. Como la centralización se manifiesta tanto a lo largo de líneas funcionales como en un sentido geográfico, no es suficiente una solución unilateral. Cabe destacar en este sentido que la *provincia* no resulta una unidad geográfica adecuada para este propósito, entre otras razones, debido al elevado número de ellas y al reducido tamaño de algunas.
- **Mayor crecimiento económico.** Puede demostrarse que la excesiva concentración económica (en Santiago básicamente) está alcanzando niveles de tal magnitud, que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas (el metro es un buen ejemplo) que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas en la periferia. De esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de crecimiento económico más acelerado (Boisier, 2000).

La Dictadura Cívico-Militar encargó a la CONARA la tarea -histórica para el auto- de ir a la reorganización de la división político-administrativa del país y de los sistemas de Gobierno y Administración interior. Producto de ello, fueron los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974 que establecieron la regionalización actual. Posteriormente se modificaron los Decretos Leyes N° 1230 y 1317 de 1975, con el fin de establecer la división provincial y en 1976 entra en operación el Decreto ley 1289, referido a la división comunal.

La CONARA formuló, aunque parcialmente, un nuevo ordenamiento territorial del país. Lo que la teoría de la modernización social había recomendado, según los regionalistas de los años sesenta, era un nuevo ordenamiento territorial que acelerara la integración nacional, a fin de hacer más rápido el proceso de

modernización. Esto es ejecutado por los militares, quienes aprovecharon un contexto en donde no se solicitaba la opinión de la ciudadanía. En realidad, para Boisier, todavía sigue siendo este periodo el único con respecto al cual se puede hablar de la existencia de una política de ordenamiento territorial, uno de los tres vectores que configura una moderna política regional.

Cumplido (1983), describiendo el Sistema de Gobierno y Administración Regionales reseñado en el Manifiesto del General Pinochet, al referirse al gobierno regional, provincial y comunal, indica:

*“se establece un sistema jerárquico de autoridades y organismos en cuyo vértice regional superior se encuentra el Intendente Regional, Autoridad dotada de suficientes Atribuciones, para dirigir y administrar la región, con la asesoría de un Consejo Regional de Desarrollo, organismo de participación regional en el proceso de desarrollo socio-económico, y de una Secretaria Regional de Planificación y Coordinación, organismo técnico que colabora con ambos. Lo siguen los gobernadores provinciales, que representan al Intendente regional, y por esto al Supremo Gobierno, en la nueva división territorial y administrativa...” “Dichos Gobernadores también son asistidos por un Comité Técnico Asesor que colabora con su gestión; y en la base del sistema se encuentran las municipalidades, a cargo de un Alcalde que es asesorado por un Consejo Comunal de Desarrollo y una Secretaria Comunal de Planificación, organismo de participación y estudio, respectivamente”. “Se establece así un sistema que reconoce niveles que garanticen eficiencia y responsabilidad en el ejercicio del poder, permite la participación organizada de la comunidad en cada nivel y facilita la planificación y administración del proceso de desarrollo regional”. “Al mismo tiempo se establecerá un sistema de profunda desconcentración de las atribuciones de los Ministerios y Servicios Nacionales para permitir la oportuna, eficiente y directa resolución de los problemas regionales y comunales” (Pinochet, 1974; en Cumplido, 1983).*

Para Serrano (2001) la descentralización del Estado en Chile se inició en el año 1976, cuando se subdividió el país en 13 regiones, 52 provincias y 325 comunas. Se inicia en aquel entonces un primer periodo caracterizado por un fuerte impulso a nivel municipal, las cuales adquieren nuevas responsabilidades y competencias,

instalándose como el agente del desarrollo social de las comunas. Durante este periodo es relevante, para la autora, el proceso de municipalización de los servicios de educación y salud durante la década de los 80`, en donde se traspasan a la administración municipal la totalidad de los establecimientos públicos de educación básica y secundaria, así como los consultorios de atención primaria de salud (Serrano, 2001).

Sergio Boisier en su estudio titulado “*Chile: La vocación regionalista del Gobierno Militar*”, indica que la política de desarrollo regional del Gobierno Militar utilizó siete categorías de instrumentos para la regionalización: 1) financieros; 2) organizacionales; 3) participativos; 4) de planificación; 5) de capital humano; 6) sociales y 7) económicos.

Tabla 5

**Categorías de Instrumentos para la regionalización.**

<b>Categorías de instrumentos</b>	<b>Descripción</b>
1. Financieros.	<p>Se dividen en dos: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de 1975, y Fondo Comunal Municipal (FCM) de 1979.</p> <p>-El FNDR inicialmente se definió como una partida del presupuesto de la Nación, de manejo regional, al cual debería destinarse el 5% de los recursos obtenidos. Constituye el más potente mecanismo de asignación de inversión pública propiamente regional (Serrano, 1996; en Boisier, 2000).</p> <p>-El FCM se estableció por la Ley de Rentas Municipales en 1979 y está concebido como un fondo de solidaridad intercomunal. Sus recursos provienen fundamentalmente del pago de permisos de circulación de automóviles o contribuciones sobre bienes raíces, para muchos municipios pobres, la única o al menos la principal fuente de recursos.</p>
2. Organizacionales.	<p>Fueron 4 los instrumentos organizacionales del periodo: <b>1)</b> las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), órganos desconcentrados de los ministerios nacionales (salvo Ministerios del Interior, Defensa y Relaciones Internacionales); <b>2)</b> las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), órgano desconcentrado del entonces ODEPLAN; <b>3)</b> las Secretarías Comunes de Planificación y Coordinación (SECPLAC), organismo asesor y secretaría técnica de los alcaldes; y <b>4)</b> la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Ministerio del Interior.</p>

	La SUBDERE es el más potente instrumento de organización y de descentralización, posee funciones de coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, colaborando con el Ministerio del Interior en las funciones de modernización y reforma administrativa.
3. Participativos.	Principalmente los Consejeros Regionales de Desarrollo (COREDE) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO), y secundariamente la creación de los nuevos distritos electorales concordantes con la nueva división política-administrativa de país. Ambos Consejos fueron concebidos como estructuras corporativas, con representación estamentaria, con fuerte presencia de las Fuerzas Armadas y representación mayoritaria del sector privado.
4. De planificación.	Dos son los instrumentos de esta categoría en la época: <b>1)</b> los planes regionales y comunales de desarrollo y <b>2)</b> el Banco Integrado de Proyectos (BIP). El BIP constituyó una importante innovación. Consiste en una base de datos que incluye todos los proyectos de inversión pública a nivel sectorial y regional.
5. De capital humano.	Dos instrumentos específicos dieron forma a esta categoría: <b>1)</b> un programa de capacitación que incluyó un número elevado de becas para estudios de posgrados en el extranjero, y unos exitosos cursos de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP) contratados con la Universidad Católica de Chile; y <b>2)</b> la tecnificación de la Administración Pública a nivel regional y municipal.
6. Sociales.	Subsidios y subvenciones y gastos en infraestructura básica dan forma a esta categoría. Se trata del “Subsidio Único Familiar y Pensiones Asistenciales”, las “Subvenciones en Educación y Salud” para la municipalización de la educación y salud básica, y finalmente de la construcción de infraestructura social básicamente mediante los recursos del FNDR.
7. Económicos.	el Gobierno de la dictadura cívico-militar adoptó algunas medidas para fomentar las actividades de inversión del sector privado, simultáneamente con la apertura económica. Entre los instrumentos destacan la Ley de Fomento Forestal de 1974 y el Fomento a las Obras de Riego y Drenaje en 1985. También se establecieron subsidios a la contratación de mano de obra y subsidios de inversiones, ambos para las regiones extremas del norte y sur del país.

Fuente: BOISIER, Sergio. Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. Revista EURE, VOL. XXVL, N° 77. Santiago de Chile. 2000. Elaboración Propia.

El discurso descentralizador del gobierno encontró un terreno abandonado en dos nuevos segmentos de la sociedad civil recién comentados (empresarios y académicos). Surge entonces un dúo de voces descentralizadoras: el gobierno y sectores de la sociedad civil con abiertas simpatías gubernamentales. Es por ello

que Boisier no se extraña por la paulatina derechización del reclamo descentralista en la sociedad civil.

### **3.9.2 Descentralización en Democracia: algunos hitos entre municipios y Gobiernos Regionales.**

El tema de la descentralización es tomado por los partidos políticos abriendo sus espacios internos, generando las discusiones que conducen a que en la campaña presidencial de 1989 la descentralización y el desarrollo regional ocuparan un lugar significativo en el discurso político.

Para Boisier no resulta extraño que la Concertación de Partidos por la Democracia elaborara una propuesta completa en esta materia, lo que se vio reflejada en que el candidato y posterior presidente, Patricio Aylwin, cerraba su campaña en Concepción, señalando que: *“el desarrollo regional es un problema regional”*. Pero una vez instalado en el gobierno la cuestión regional pareció perder terreno, en favor de la necesidad de democratizar el ámbito municipal mediante la correspondiente reforma constitucional (Boisier, 2000).

Es por ello que el ejecutivo presentó a la Cámara un proyecto de reforma constitucional que incida principalmente en la modalidad de elección de alcaldes, proyecto rechazado en el Senado, principalmente por los senadores de oposición que consideraron inaceptable la falta de tratamiento integral de la descentralización, es decir, la falta de una propuesta regional. Por lo mismo, un año después el ejecutivo envía un nuevo proyecto, esta vez de alcance tanto regional como comunal, proyecto transformado en las leyes orgánicas respectivas (Ley Orgánica sobre Gobierno y Organización Regional 19.175 y Ley Orgánica Municipal 18.695).

Otra de las promesas programáticas de la concertación, posterior al plebiscito de 1988, fue el fortalecimiento de los municipios, que se materializó durante el gobierno de Patricio Aylwin en las reformas constitucionales de 1991, en donde se democratizó la elección de Alcaldes y Concejales y creó los Consejos Regionales.

Posteriormente, en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se expresó la voluntad en torno a la descentralización en el aumento de la Inversión de Decisión Regional (IDR). Durante el gobierno de Ricardo Lagos la IDR sufrió cambios en los elementos que entregaban mayor autonomía a los gobiernos regionales. Durante la segunda parte de la administración Lagos, el proceso descentralizador perdió impulso, entre los factores que influyeron se incluyen la frustrada devaluación de responsabilidades a las municipalidades en la administración de su personal, la larga discusión de la ley de Rentas Municipales II, el creciente uso de resquicios legales por parte de las municipalidades para endeudarse y el enfoque de la Gestión Territorial Integrada (GTI) (Marcel,2008).

Se diseñó una institucionalidad descentralizada a nivel de las regiones, junto con el traspaso y atribuciones a nivel regional, iniciado con la promulgación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional el año 1993. En esta legislación se define la figura del Consejo Regional y del Gobierno Regional, a la vez que se estableció a las regiones como organizaciones político-territoriales dotadas de personalidad jurídica de derecho público gozando de autonomía relativa y patrimonio propio (Serrano,2001).

El Gobierno Regional (GORE), viene a ser la figura institucional más importante. Se encuentra conformado por dos órganos: el intendente, quien lo preside y es nombrado por el Presidente de la República, y el Concejo Regional (CORE). El Gobierno Regional cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, y desde 1995, con un equipo profesional y administrativo (Serrano, 2001).

La Ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional entrega a los GOREs el rol de agentes de desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, y les asigna funciones como la elaboración y aprobación de políticas, planes y programas relacionados con el desarrollo de la región, funciones relacionadas al ordenamiento territorial y al fomento productivo. Es en el área de inversión pública donde el GORE asume una función exclusiva. Es función del GORE asignar los

recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)<sup>14</sup>, y destinarlas a proyectos específicos correspondientes a la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). En los primeros años, los Gobiernos Regionales destinaron su mayor atención a estas tareas. Posteriormente, comienzan a operar los Convenios de Programación en 1995, y los recursos de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) en el año 1996. Hacia fines de 1995 todas las regiones contaban con una Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) que debía operar como carta de navegación de la labor tanto del gobierno regional como de las autoridades sectoriales presentes en la región (Serrano, 2001).

### **3.9.2.1 Descentralización y su evolución legislativa.**

La descentralización en Chile ha experimentado una intensa actividad legislativa. Desde 1990, se han aprobado diversas reformas constitucionales que inciden sobre la administración territorial. Estas reformas se han orientado a estructurar institucionalmente a los gobiernos regionales y los municipios de forma equilibrada con el carácter de Estado unitario y la democratización del país.

El informe *Auditoría a la Democracia* del PNUD (2014 A) describe los avances en torno a la descentralización política, administrativa y fiscal, tanto a nivel regional como local, en el país, desde el retorno a la democracia.

Respecto a la **descentralización política**, el PNUD entiende que las transferencias de atribuciones para la elaboración de políticas y el nombramiento de autoridades forman parte de la descentralización política, señalan que la descentralización tuvo su etapa de mayor dinamismo a inicios de la década de los 1990, junto a los procesos democratizadores, una vez terminado el régimen cívico-militar. Para el PNUD estas medidas han tenido atisbos de reforzamiento, pero no

---

<sup>14</sup> El objetivo del FNDR es fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública, administrar, controlar y efectuar seguimiento sobre la ejecución financiera de los presupuestos de inversión regional y elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de las autoridades (SUBDERE).

han podido traducirse en una consolidación de espacios políticos totalmente descentralizados.

Los avances en materia de descentralización política descritos por el PNUD (2014A) son:

Tabla 6

### **Descentralización Política Ámbito Regional**

<p><b>1. Instalación de Gobiernos Regionales (GORE) y de un Consejo Regional (CORE).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante el gobierno de Patricio Aylwin, se establecieron los GORE y CORE descentralizados y con personalidad jurídica propia, con miembros elegidos democráticamente de manera indirecta (por los concejales de las comunas de la Provincia). Este mecanismo se reformó en 2009, implementándose en 2013 la elección directa de los Consejeros Regionales.</li> </ul>
<p><b>2. Elección de Gobernadores Regionales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En enero de 2017 se promulgó la ley 20.990 que dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo Regional, creando la figura el Gobernador Regional (como jefe del Gobierno Regional) y de Delegados Presidenciales<sup>15</sup>.</li> </ul>

Fuente: PNUD. Auditoría a la democracia. 2014 A y BCN. Elaboración propia.

Tabla 7

### **Descentralización Política Ámbito Local**

<p><b>1. Elección democrática de autoridades municipales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En 1992 se consagró la elección de los concejales a través del voto universal, y de estos, quien obtuviera la mayor votación era elegido alcalde.</li> </ul>
<p><b>2. Transformación de los Concejos de Desarrollo Comunal en Concejos Municipales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 1996 y 2001 se transformaron los Consejos de Desarrollo Comunal en los Concejos Municipales electos, simplificando las formula de elección de la máxima autoridad local, separando la elección de concejales y de los alcaldes de manera que resultara electo quien alcanzaba una mayoría simple.</li> </ul>
<p><b>3. Ley de Participación Ciudadana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el 2011 la ley 20.500 de participación ciudadana crea la figura de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC).</li> </ul>

Fuente: PNUD. Auditoría a la democracia. 2014 A. Elaboración propia.

En términos de descentralización política, todas las reformas apuntan a democratizar los espacios regionales y locales, con la derogación de las designaciones y el impulso a los procesos electorales para la elección de representantes. Posterior a la dictadura cívico-militar, y con la obligación de

<sup>15</sup> Biblioteca Congreso Nacional (BCN) <http://www.bcn.cl/resumenes-de-leyes?b=20.990&btx=&o=1&n=1&i=10&t=> (Visitado el 22/02/2017)

afianzar la democracia naciente, era necesario concentrar los esfuerzos en abrir espacios de participación para los ciudadanos.

En relación a la **descentralización administrativa**, redistribuir funciones al interior del Estado entre los diversos órganos de éste, es parte importante dentro de un proceso de descentralización, ya que permite generar grados de autonomía respecto a la toma de decisiones dentro de determinado territorio. En ese aspecto la agenda legislativa del país evidenció avances en la materia y proveyó de instrumentos legales a gobiernos regionales y locales.

Dichos avances legislativos en materia de descentralización administrativa se presentan a continuación:

Tabla 8

**Descentralización Administrativa Ámbito Regional**

<b>1. Administración descentralizada del Estado.</b>
- En 1991, mediante la ley 19.097, se establece la administración descentralizada del Estado y elimina la designación de alcaldes.
<b>2. Reformas que defiende la institucionalidad de los gobiernos regionales.</b>
- Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional del año 1993. Se crearon los gobiernos regionales (GORE), órganos descentralizados que tienen la función de administrar cada región.
- Modificación de la ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional del año 2005, fortaleciendo a los GORE organizacional y estructuralmente como en recursos y capacidades.
- Creación de dos nuevas regiones en el año 2007, la región de Los Ríos y de Arica y Parinacota.
<b>3. Reformas administrativas orientadas a mejorar la gestión del gobierno regional y aumentar el desarrollo de la región.</b>
- Durante el Gobierno de Ricardo Lagos se impulsaron iniciativas para incrementar la decisión de las entidades descentralizadas respecto a la asignación de recursos de inversión y la coordinación de las decisiones de inversión a nivel regional, promoviendo las relaciones entre entidades sectoriales y regionales.
- En el primer Gobierno de Michelle Bachelet se fortaleció la autonomía y capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales, implementando políticas y medidas consistentes con una estrategia de crecimiento económico y desarrollo con enfoque territorial. Para esto se instaló la División de Planificación y Desarrollo Regional.

Fuente: PNUD. Auditoría a la democracia. 2014 A. Elaboración propia.

Tabla 9

**Descentralización Administrativa Ámbito Local**

<p><b>1. Redistribución de atribuciones y responsabilidades desde el gobierno central hacia municipios.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esta redistribución se efectuó desde la década de 1980 y se ha ido afianzando desde el retorno a la democracia. Destacan que, durante esa década, los servicios de educación general y salud primaria pasaron a manos de los municipios y financiados por medio de subvenciones<sup>16</sup>.</li> </ul>
<p><b>2. Reformas a la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dicha ley se hizo operativa en la constitución política de 1980 en materia de generación de autoridades y creó un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). En democracia, en 1991, se reforma la ley, definiendo a la municipalidad como corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas.</li> <li>- Se eliminó el Consejo de Desarrollo Comunal y se reemplazó por un Concejo Municipal, teniendo estas facultades normativas, fiscalizadoras y resolutivas.</li> <li>- En 1997, se reformó la constitución permitiendo a los municipios crear y suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos y unidades, flexibilizando las plantas municipales.</li> <li>- Se mantuvo el Consejo Económico y Social (CESCO), pero se le asignaron características similares al CODECO, siendo solo de carácter consultivo. En 2011 se reemplazaron los CESCOS por los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li> </ul>
<p><b>3. Asociativismo Municipal.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 2009 se reformó la Constitución Política para que las municipalidades pudieran asociarse entre ellas. Dichas organizaciones gozan de personalidad jurídica de derecho privado.</li> </ul>

Fuente: PNUD. Auditoría a la democracia. 2014 A. Elaboración propia.

Respecto al ámbito regional, la descentralización administrativa se evidencia en el establecimiento de la administración descentralizada del Estado, lo que permite la creación de los gobiernos regionales a quienes se les confiere la administración del territorio. Además, se crean dos nuevas regiones, lo que se interpreta como generación de nuevos órganos que permitan a las regiones tomar decisiones y actuar sobre lo que sus atribuciones le permiten. Sin duda esto último aporta al proceso de descentralización, creando agencias estatales más cercanas (en términos de distancias geográficas) que respondan a las necesidades de la

<sup>16</sup> La Ley de Nueva Educación Pública, promulgada durante el 2017, desmunicipaliza la educación, entregándole la labor de velar por la calidad al Estado por medio del Ministerio de Educación. <http://www.latercera.com/noticia/los-primeros-pasos-la-desmunicipalizacion/> (Visitada 14/01/2018)

ciudadanía. Precisar que esto no es descentralización efectiva, es desconcentración entendida como parte del proceso descentralizador.

En lo local, los avances se evidencian en la creación de órganos administrativos locales y las atribuciones que éstos poseen. La instauración de un Concejo Municipal con representantes elegidos democráticamente y con facultades fiscalizadoras y normativas permite que la gestión local atienda de forma más eficiente las necesidades que se les presentan en su territorio, sin necesidad de recurrir a instancias de gobierno central para dirimir ciertos asuntos, prueba de ello es la reforma a Ley de Plantas<sup>17</sup> que permite la conformación de una planta municipal con funcionarios que atiendan a las necesidades específicas del municipio.

Sobre la **descentralización fiscal**, el PNUD (2014 A) indica que uno de los pilares fundamentales para entender los procesos de descentralización es la transferencia de atribuciones sobre el uso de los recursos públicos, sea por medio de una capacidad de recaudación, autonomía o por transferencias no condicionadas de recursos hacia los niveles subcentrales. En ese sentido, es importante contar con instrumentos financieros para ejecutar proyectos que logren desarrollo a nivel local y regional, implicando alcanzar una descentralización efectiva.

Por lo anterior, los avances en materia de descentralización fiscal en el país son:

Tabla 10

### **Descentralización Fiscal Ámbito Regional**

<b>1. Coordinación de inversión pública.</b>
- Se coordina la inversión pública mediante un Sistema Nacional de Inversiones, siendo el Ministerio de Desarrollo Social su responsable. Las inversiones se asignan a los distintos niveles de gobierno, estableciéndose montos de Inversión de Decisión Regional (IDR). Estos recursos se asignan mediante distintos fondos públicos como el FNDR, ISAR e IRAL.

<sup>17</sup> La Ley de Plantas permite a los municipios instaurar a su personal según sus necesidades administrativas. En enero de 2018 entra en vigencia la nueva ley de plantas, la cual faculta a los alcaldes a modificar y profesionalizar sus plantas según sus necesidades específicas; además del aumento de recursos que reciben por parte del Estado vía fondo municipal. Esto último fue expuesto durante el Congreso Nacional de Municipalidades, organizado por la Asociación Chilena de Municipios (ACHM) en Viña del Mar en marzo de 2017.

- Se establecen Convenios de programación, los cuales son acuerdos entre gobiernos regionales y ministerios para realizar proyectos de forma coordinada y conjunta.

Fuente: PNUD. Auditoría a la democracia. 2014 A. Elaboración propia.

Respecto a la descentralización fiscal a nivel municipal, el PNUD hace uso de estudios de organismos internacionales como OCDE donde indican que Chile posee niveles de ingreso y gasto a niveles subnacionales muy bajos. Para 2008, los ingresos subnacionales representaron el 8,1% de los ingresos gubernamentales totales, y los gastos subnacionales un 13,2% del total de gastos.

Es por lo anterior que los esfuerzos se han centrado en incrementar los ingresos de los municipios mediante reformas a Rentas Municipales.

**Tabla 11**

**Descentralización fiscal Ámbito Local**

<b>Rentas Municipales.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el año 2000 se impulsó una reforma a las Rentas Municipales, con el objetivo de aumentar los recursos de los municipios del país.</li> <li>- En 2006 se efectuó la reforma Rentas Municipales II, donde se promovió la gestión financiera más activa por parte de los municipios, además de nuevas fuentes de ingreso (impuestos).</li> <li>- En 2008 se introdujeron modificaciones a la ley de impuesto territorial, sobre rentas municipales y otros cuerpos legales, con la finalidad de aumentar los ingresos municipales vía impuestos y derechos municipales, simplificar los trámites de los contribuyentes y evitar futuros endeudamientos de los municipios por aportes al FCM.</li> </ul>

Fuente: PNUD. Auditoría a la democracia. 2014 A. Elaboración propia.

A comienzo de los noventa se inició un proceso gradual de modificación de varios criterios para el traspaso de recursos desde el gobierno central a los municipios en lo relacionado con el financiamiento de la educación y la salud. Los recursos aumentaron en forma de subvenciones a los municipios (PNUD, 2014 A).

Sobre el financiamiento municipal, desde la redacción original de la Constitución Política, se establece que los municipios tendrán autonomía para administrar sus recursos y estipula un fondo de redistribución solidaria entre los municipios denominado Fondo Común Municipal. Esto último permite que los municipios que tengan bajos ingresos por concepto de tributación o impuestos, tengan recursos adicionales para el desarrollo de políticas locales (PNUD, 2014 A).

### 3.9.2.2 Comisión Presidencial de Descentralización del 2014.

La descentralización es un proceso complejo, el cual requiere líneas de acción definidas que determinen su proceder. En ese sentido, la creación de un panel de expertos diversos y multidisciplinar aporta al diseño de reformas complejas y exigentes que permitan dicho proceso.

Es por lo anterior que, durante el año 2014, en el segundo periodo de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se creó la *Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional*, conformada por mujeres y hombres representativos de diversos sectores y visiones de la sociedad, profesionales y especialistas en el ámbito de la Descentralización y el Desarrollo Regional. Esta Comisión asesora elaboró un informe que contiene la propuesta y directrices a seguir en la materia, Una política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.

En aquella propuesta indicaron las Diez medidas Esenciales que debe implementar el gobierno en la materia:

Tabla 12

#### **10 medidas esenciales para la descentralización en Chile**

<b>Medida</b>	<b>Descripción</b>
<b>1. Definición del Estado de Chile como Estado descentralizado.</b>	Dotar constitucionalmente a los gobiernos regionales de autonomía de gestión por medio de: 1) Descentralización política para permitir elección de autoridades regionales; 2) Descentralización fiscal para establecer tributos a nivel regional; 3) Competencias de gobierno y administrativas, precisando competencias propias y exclusivas, estableciendo aquellas que serán compartidas con el gobierno nacional y las que serán exclusivas de los gobiernos regionales.
<b>2. Elección de la máxima autoridad regional.</b>	Elegir al ejecutivo regional por la ciudadanía. Le corresponderá la dirección del gobierno y administración regional, ejerciendo todas las competencias del gobierno regional, así como presidir el consejo regional. Presidente de la República será representado por un delegado del gobierno nacional, cuya sede será provincial, reemplazando a los actuales gobernadores.
<b>3. Traspaso de competencias, servicios y programas.</b>	Traspaso desde los ministerios y órganos centrales a los gobiernos regionales y municipales.

<b>4. Creación de un sistema de administración de áreas metropolitanas.</b>	Se trata de garantizar una mejor gobernanza metropolitana, pero sin duplicar funciones, para dar respuestas apropiadas a las demandas de los habitantes de aquellas zonas.
<b>5. Ley de rentas Regionales.</b>	Creación de ley de rentas regionales y fortalecimiento de ley de rentas municipales de modo de permitir la gestión autónoma local y regional.
<b>6. Fondo de convergencia para la equidad interregional.</b>	Con el objetivo de reducir las brechas socioeconómicas de los territorios rezagados, se propone la creación de este fondo para establecer mínimos comunes de servicios garantizados en cualquier parte del territorio nacional.
<b>7. Sistemas regionales de gestión de capital humano.</b>	Se busca contar con capital humano calificado (talentos) para el desarrollo de comunas y regiones.
<b>8. Fortalecer la institucionalidad pública regional.</b>	Énfasis en las capacidades requeridas para liderar y articular políticas públicas regionales, proveyendo mecanismos que permitan fortalecer las instituciones públicas regionales.
<b>9. Democracia local y regional.</b>	Se propuso conjunto de ideas dirigidas a flexibilizar la creación de partidos políticos regionales (modificando ley de partidos políticos), establecimiento de primarias obligatorias, límites de pertenencia en el poder de una misma persona (elección de intendente y alcaldes en dos periodos consecutivos; y de consejeros regionales hasta tres). Y la exigencia del voto programático, para que la ciudadanía se pronuncie sobre las propuestas programáticas.
<b>10. Fortalecer la participación ciudadana.</b>	Propuestas para promover la vinculación y participación de la ciudadanía en los asuntos de interés local y regional, dirigidas a la organización de la sociedad civil, a plebiscitos, decisiones regionales y a una mayor transparencia en la gestión pública.

Fuente: Propuesta de Política de Estado y Agenda Para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. 2014. Pág. 13. Elaboración propia.

La Comisión propone nueve directrices para llevar a cabo un proceso de descentralización en el país, las cuales son:

Tabla 13

### **Directrices para el proceso de descentralización en Chile**

<b>Directrices</b>	<b>Descripción</b>
<b>1. Igualdad horizontal territorial.</b>	Ninguna entidad territorial debe ejercer tutela sobre otra.
<b>2. Equidad territorial.</b>	La constitución debe contemplar la finalidad explícita de la organización territorial en la búsqueda de un desarrollo armónico de todos los territorios del país.

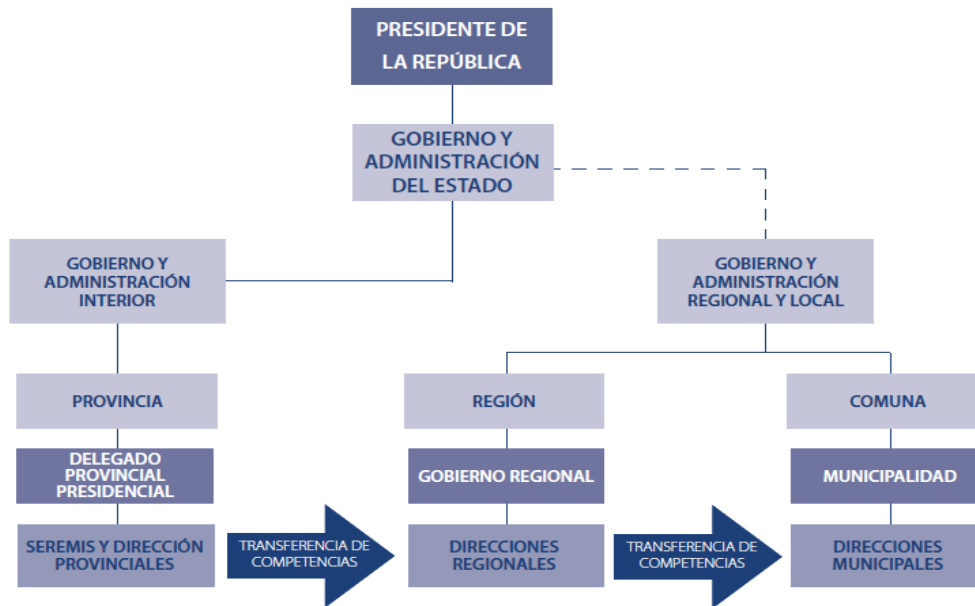
<b>3. Subsidiaridad territorial (o doble subsidiaridad).</b>	Cada función pública debe radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.
<b>4. Diferenciación entre realidades territoriales diversas.</b>	La ley debe sustituir la uniformidad homogenizante que afecta a la institucional, las políticas y los instrumentos públicos, por una adecuada diferenciación entre realidades diversas en tamaños, capacidades y características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades, las regiones y sus gobiernos regionales.
<b>5. Correspondencia entre responsabilidades, competencias y recursos.</b>	La constitución y la ley deben asegurar que el traspaso de una determinada responsabilidad o función pública a una municipalidad o gobierno regional, esté respaldada con la correspondiente facultad o competencia, así como de recursos para su adecuada ejecución.
<b>6. Eficiencia en el uso de recursos y eficacia en la entrega de servicios.</b>	Eficiencia disminuyendo la burocracia de intermediación en los recursos, acortando ciclos de levantamiento de la demanda hasta la provisión de soluciones públicas. Eficacia en la entrega de los servicios en razón a que el mayor conocimiento de la demanda genera soluciones con mayor pertinencia.
<b>7. Cohesión social y gobernanza territorial.</b>	Apunta a la necesidad de instalar en forma permanente prácticas de diálogo, articulación horizontal y multinivel entre los principales actores públicos, privados y sociales de un territorio, que se co-responsabilizan y participan activamente en la construcción del proyecto político, objetivo y estrategias de desarrollo compartidos, con legitimidad ciudadana, dirigidos al desarrollo pleno del potencial de cada territorio.
<b>8. Corresponsabilidad.</b>	Responsabilidad compartida con el otro, con la comunidad y con el medio ambiente, asumiendo los deberes y derechos ciudadanos y del buen vivir, entre estos el pago impuesto, la participación y la solidaridad.
<b>9. Participación ciudadana y democracia territorial.</b>	La descentralización debe propender a una mayor democracia en los territorios, vinculando a la ciudadanía regional y local en la toma de decisiones y generando mecanismos de reconocimiento de grupos diversos.

Fuente: Propuesta de Política de Estado y Agenda Para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. 2014. Pág. 18. Elaboración propia.

La Comisión de Descentralización propone la siguiente estructura territorial del Estado descentralizado:

Cuadro 2

**Estructura territorial del Estado Descentralizado**



Fuente: Propuesta de Política de Estado y Agenda Para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. Pág. 22

En este cuadro se aprecia que la Administración del Estado está a cargo de niveles subnacionales. Cada nivel del Estado está dotado por competencias para actuar en el territorio que administra. La transferencia de competencias establecida por la Comisión Presidencial de Descentralización concibe que las facultades decisionales sean traspasadas a las direcciones de cada nivel territorial, es así que las competencias de las SEREMIS y Direcciones Provinciales serán traspasadas a sus respectivas Direcciones Regionales y Municipales.

Es para el cumplimiento de la propuesta del cuadro anterior, que la Comisión de descentralización indicó que, para generar el nuevo marco institucional del Chile descentralizado, se debió cumplir, antes de concluir el segundo semestre del 2015, una serie de reformas aprobadas:

- a) **Reforma Constitucional para la descentralización:** la que, junto con establecer la elección directa de los intendentes, incluya aspectos básicos del nuevo modelo administrativo (competencias exclusivas, compartidas y delegadas) y fiscal (interdicción de la arbitrariedad en la asignación de transferencias, habilitación del endeudamiento y tributación regional).
- b) **Ley de Rentas Regionales:** la cual define los nuevos recursos para las regiones, así como los mecanismos de coparticipación en la recaudación nacional y el fondo de convergencia.
- c) **Ley de Transferencias de Competencias:** la Comisión indica que es imprescindible definir una primera redistribución de competencias entre los niveles nacional y regional de gobierno, para lo cual es necesaria la aprobación de una ley de transferencias de competencias, de modo que las nuevas autoridades electas sean conocidas por candidatos y electores.

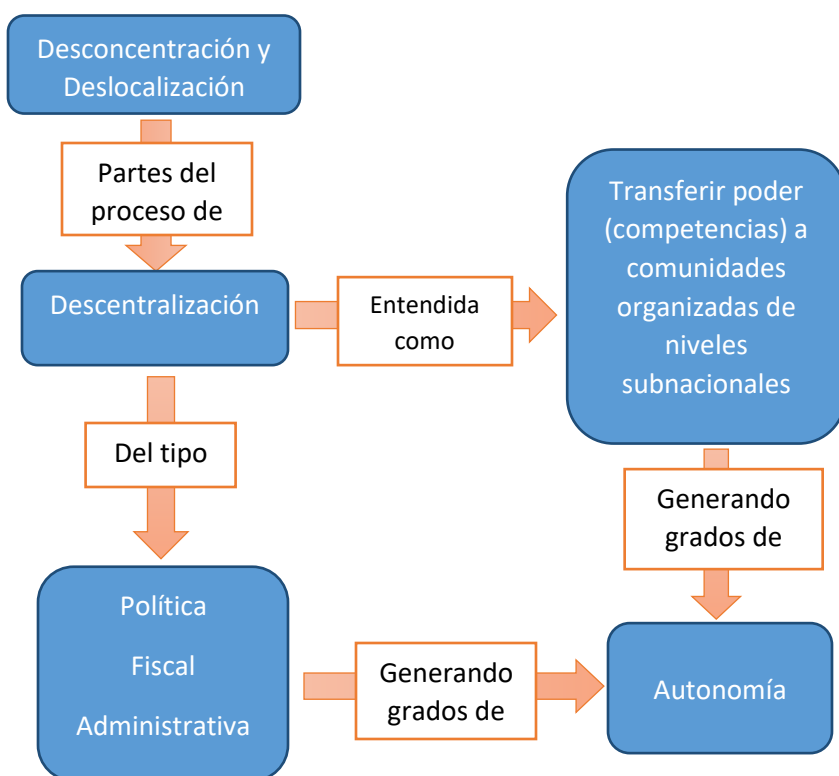
Durante el desarrollo de la presente investigación, se pesquisó el cumplimiento de parte de las reformas Constitucionales para la Descentralización con el establecimiento de la elección directa de los intendentes (ahora llamados Gobernadores Regionales). Dicha elección está condicionada a la aprobación de la Ley de Transferencia de Competencias, la cual se aprobó el 12 de diciembre de 2017, modificando la ley N°19.175, entregándole atribuciones para el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y proyectos de desarrollo en la región. Aunque aprobadas dos de los tres requerimientos de la Comisión de Descentralización, la fecha con la cual se aprobó la Ley de Transferencia de Competencias no fue la propuesta por la Comisión, lo que condicionó y retrasó la Elección de Gobernadores Regionales, implicando que no pudieran escogerse durante las elecciones de 2017.

## Reflexiones del capítulo

Al referirse sobre descentralización, frecuentemente se comete el error de no entenderlo como proceso y confundirlo o reducirlo a la desconcentración. Es por ello que, para superar dicha dicotomía, este capítulo establece los parámetros conceptuales sobre el proceso de descentralización, expuestos en el siguiente cuadro de relaciones:

Cuadro 3

### El proceso de descentralización



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso cuenta con tres tipos de descentralización: Política, Administrativa y Fiscal, cada una de ellas importante en sus funciones y componentes descentralizadores, pero es la de carácter política la primera que se debe impulsar en la consecución de la descentralización efectiva, debido a que influye directamente sobre las otras.

La descentralización política al delegar poder político, autoridad y recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno, permite que la ciudadanía de dichos niveles tenga injerencia en las decisiones, ya sea por una participación directa o por medio de elecciones para elegir a sus representantes, todo depende del tipo de democracia que posea el Estado descentralizado (se desarrolla en el capítulo siguiente). Además, es la descentralización política la que permite determinar cómo se va a estructurar el Estado (descentralización administrativa) y cuáles serán las competencias fiscales (ingresos y gastos) de las estructuras descentralizadas.

En el país, la descentralización está promovida por aspiraciones de grupos (políticos y sociales) que buscan mayores grados de autonomía (política y fiscal) tanto a nivel regional como local, siendo la generación de recursos propios lo más sentido por estos niveles, ya que el desarrollo endógeno de sus territorios depende, en gran parte, de la cantidad de recursos que posean para ejecutar políticas comunales que permitan dicho desarrollo.

Podemos determinar como el inicio del proceso de descentralización del país a la regionalización de la CONARA puesta en marcha durante la dictadura cívico-militar, en 1974. Si bien este suceso se puede aplicar a la categoría de desconcentración, ya que no se confirió poder político ni fiscal a los gobiernos subnacionales, si se entregaron instrumentos regionalistas en términos de delegar algunas atribuciones en ámbitos como el financiamiento, la organización y planificación a las entidades de representación central ubicadas en las regiones.

En democracia, los gobiernos de la Concertación utilizaron a la descentralización como herramienta democratizadora, centrándose en las reformas a nivel municipal. Evidencia de lo anterior fueron aquellas reformas tendientes a consagrar la elección de los cargos de representación mediante votación popular en el ámbito local. El no generar reformas de descentralización multinivel (local y regional) de forma simultánea, produjo que los gobiernos regionales quedaran en una situación desfavorable, en términos de facultades legales, a la hora de decidir sobre sus territorios.

Una descentralización tanto a nivel regional como local, respetando y potenciando sus particularidades, es lo que propone la Comisión Presidencial de Descentralización, conformada durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2014. Dicha comisión establece una “*Agenda de Descentralización*”, en donde proponen tres reformas que generan las bases de la descentralización en Chile, las cuales son: **1)** Reforma Constitucional para la Descentralización, **2)** Ley de Rentas Regionales, y **3)** Ley de Transferencia de Competencias. Hasta el desarrollo de la presente investigación, solo la primera se había promulgado, permitiendo la elección de Intendentes (llamados ahora Gobernadores Regionales), la Ley de Transferencia de Competencias se encuentra aprobada y a la espera de su promulgación; en tanto la Ley de Rentas Regionales, no posee proyecto enviado por parte del ejecutivo para su discusión. Esto demuestra las distintas velocidades en las que operan los poderes ejecutivo y legislativo respecto al proceso de descentralización, cuyos actores (políticos, sociales y académicos) sugieren impulsar con celeridad para promover el desarrollo del país.

## Capítulo 4- Participación Ciudadana.

### 4.1. El concepto de ciudadanía.

Uno de los componentes principales de la democracia tiene relación con la participación efectiva, la cual consiste en que todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para dar a conocer sus puntos de vista a los demás miembros (Dahl, 1999). Para Giovanni Sartori (1993) la participación es el centro de la ciudadanía, ya que la entiende como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la elección de sus gobernantes y, de forma directa e indirecta, en la elaboración de la política gubernamental.

De la definición de Sartori (1993) se desprenden dos conceptos claves para la concepción de la democracia: la ciudadanía y la participación. Ciudadanía entendida como la condición que es otorgada al ciudadano, detentor de derechos políticos y sociales perteneciente a una comunidad organizada a intervenir en la política de un país. Heater (2007) indica que el objetivo prioritario de la ciudadanía es el crear vínculos entre todos los individuos con el Estado, así también la prioridad de la identidad étnica es la de crear vínculos entre los individuos con su comunidad cultural, la cual viene generalmente definida por su lengua y/o religión.

Uno de los elementos claves de la participación es la ciudadanía. La concepción de ciudadanía debe recoger elementos principales, según Santiago Ortiz (2003), como:

- *La necesidad de considerar la autonomía del sujeto, es decir, afirmar la dimensión subjetiva de los sujetos y la pluralidad de identidades ciudadanas;*
- *Que integre las tres dimensiones de la ciudadanía: Social, civil y política;*
- *Que asuma los derechos, pero también las responsabilidades;*
- *Que supere la dicotomía clásica entre lo público y lo privado, lo cotidiano y lo político;*
- *Que asuma la dimensión de responsabilidad de la ciudadanía ante la comunidad política; que valore la actuación del ciudadano(a) individual, que toma la palabra*

*pública y defienda sus derechos al tiempo que el potencial de los movimientos sociales y su capacidad de creación de derechos y ampliación de ciudadanía;*

- *Que integre la ciudadanía tanto en la construcción de la sociedad civil; es decir en los espacios de socialización e interlocución pública de los grupos sociales, como también en relación con el poder político; y*
- *Que el ciudadano(a) aparezca no como ser pasivo, sino como un actor y, por tanto, con potencialidad de cambiar y determinar su futuro, asumiendo los sueños y las utopías como factor de transformación y cambio del presente (Ortiz, 2003).*

El mismo autor define la ciudadanía como:

*“Una comunidad de individuos diversos e interrelacionados con capacidad de autodeterminación, participación y representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos civil, sociales y políticos individuales y colectivos, garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forman parte” (Ortiz, 2003)*

Según el PNUD en su informe *Auditoría a la Democracia (2014)* señala que:

*“ciudadanía es un precepto de igualdad básica asociada a la pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional” (PNUD, 2014 A).*

La ciudadanía política nos indica la capacidad de participar e influir en los procesos de adopción e implementación de decisiones colectivas, mayoritariamente vinculantes, a partir del empleo de recursos legítimos de diversas clases, y donde la naturaleza vinculante de las decisiones descansa en la coerción y regulaciones estatalmente centralizadas y territorialmente circunscritas (PNUD, 2014 B).

T.H. Marshall, resaltado por Heater (2007), desarrolla un análisis entorno a que los derechos del ciudadano se dividen en tres partes que evolucionaron históricamente, en orden civil, político y social; explicando que el elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a

establecer contratos válidos y derecho a la justicia; por elemento político entiende el derecho político a participar del ejercicio del poder político, o como elector de sus miembros; y, por último, el elemento social, el cual abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a estándares predominantes a la sociedad (Heater, 2007).

Por el análisis anterior propuesto por Marshall, el elemento político es importante en el desarrollo de las actuales democracias occidentales, ya que al establecer los derechos políticos se asegura en ella la participación en el ejercicio del poder político, uno de los factores más importantes y significativos que, a ojos de la opinión pública, valida a los Estados como democráticos.

## **4.2. Participación Ciudadana**

Dentro de la democracia, la participación tiene gran importancia, más aún cuando le agregamos el concepto de ciudadanía. Eso sí, la participación ciudadana tiene varias formas de ser entendida. Una de esas lecturas es entendida como el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e instituciones, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado (Escobar, 2004).

El informe *Auditoría a la democracia* del PNUD indica que la participación ciudadana:

*“juega un rol importante en cualquier democracia. El gobierno del pueblo requiere necesariamente de involucramiento, deliberación y participación de quienes son reconocidos como ciudadanos [...] Así no sólo resulta valiosa para la democracia la participación electoral, sino también la participación social, formas de asociatividad que implican el involucramiento en actividades o en organizaciones públicas de nivel intermedio o local, como las juntas de vecinos o los clubes*

*deportivos, además de movimientos sociales preocupados de diversas temáticas públicas” (PNUD, 2014 A).*

El concepto de participación ciudadana, según Guillen, *et al.* (2009) por su imprecisión, ha corrido igual suerte que el de los movimientos sociales, sociedad civil, tercer sector, organizaciones no gubernamentales, ya que pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones correspondiente al ámbito social que actúan sobre lo social, es decir, independientemente de que tenga o no como objeto incidir en el espacio público estatal (Guillen; et al., 2009).

En términos generales, la participación remite a una forma de acción emprendida deliberadamente por un individuo o conjunto de éstos. Es decir, es una acción racional e intencional que busca objetivos específicos, como lo son el tomar parte en una decisión, participar de una discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico (Espinosa, 2009).

Respecto a la definición anterior, Mario Espinosa (2009) indica que la participación ciudadana, en principio, no se distingue de otros tipos de participación por el tipo de actividades o acciones realizadas por los individuos o colectividades involucradas. Es por ello que para el autor *“este tipo de participación se acota como ciudadana porque es un proceso o acción que se define y orienta a través de una dimensión, una lógica y unos mecanismos político-sociales específicos”*.

Entonces, Espinosa señala que participación ciudadana remite al despliegue de un conjunto de acciones mediante las cuales los ciudadanos pueden involucrarse en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o son de su interés. Es por ello que el autor afirma que la participación ciudadana es un tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, a una relación concreta entre el Estado y sus instituciones con la sociedad, en la que se construye el carácter de lo público.

No toda la participación es de carácter institucional, ni tampoco posee incidencia en la elaboración de políticas y la gestión pública. La participación viene dada por la combinación-fusión entre las actividades de los individuos que determinan su interés a participar dentro de un marco de referencia político dado y el cual se dirige a formas clásicas de participación y la que no lo son (Pasquino, 2011).

Para Gianfranco Pasquino (2011) existen tres formas o modalidades de participación que se dan en cualquier sistema político y en todo momento histórico:

- 1) Aquellas reconocidas por normas y procedimientos legales vigentes, legales para todos los efectos;
- 2) Aquellas no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, aun con considerables variaciones y amplios ámbitos de oscilación de cualquier forma no ilegales;
- 3) Aquellas no reconocidas y que desafían a las bases mínimas del sistema y de su organización, con diversos grados de extra legalidad o de ilegalidad (Pasquino, 2011).

Una de las formas más comunes y replicadas de participación en todos aquellos Estados que poseen un régimen democrático es la de carácter electoral. La participación electoral no es más que una concesión de derecho a voto, en los regímenes democráticos sus efectos son inmediatos y significativos, en términos de influencia, en la selección de los gobernantes a diversos niveles y en sistemas competitivos (Pasquino, 2011).

La participación ciudadana se distingue de la participación política porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera no se enfocan en influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político. Espinosa indica que

*“aun cuando con el despliegue de estas prácticas ciudadanas se busca incidir en la toma de decisiones que constituyen el orden de la política y de las políticas, se diferencian sustancialmente de las actividades políticas porque el conjunto de acciones, desplegadas desde este ámbito ciudadano, no pretende ser ni constituirse en poder político, ni busca rivalizar con éste. Aun cuando la*

*participación ciudadana puede concebirse como un canal de comunicación por el que discurren las decisiones que atañen a la competencia por el poder en un sistema político determinado (elección, sufragio); el alcance de dichas decisiones no está orientado a desplazar los órganos de carácter representativo, ni mucho menos constituirse en algún tipo de autoridad política.” (Espinosa, 2009)*

Otra definición es la que nos da Nuria Cunill (1991), la cual entiende la terminología participación ciudadana como la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales y que, en algunos casos, ha sido entendida como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones en las comunidades y de esta forma descargar algunas tareas y responsabilidades que le competen, lo que teóricamente reduce el gasto público y área de competencia (Cunill, 1991).

La misma autora señala que existen dos dimensiones posibles del fenómeno de participación ciudadana, la primera la describe como medio de sociabilización de la política, y la segunda como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y, por ende, el fortalecimiento de esta última (Cunill, 1991).

La participación ciudadana tiene varias formas de expresarse, como ejemplo están los procesos de consulta y movilizaciones con el fin de informar e influir tanto en las instituciones del Estado como en la elaboración de políticas públicas. Entonces, la participación ciudadana es cómo se entiende el ejercicio del poder donde los ciudadanos forman parte activa de la gestión pública.

### **4.3. Teorías entorno a la participación ciudadana**

Juan Manuel Ramírez Saiz en su libro *“La participación ciudadana en la democracia”* (2013) indica que las concepciones sobre la participación ciudadana dependen de una elección teórica, no existen concepciones neutras sobre la participación ciudadana o cualquier otra realidad sociopolítica. Es por lo anterior

que el autor describe tres teorías básicas que se aplican en las concepciones de participación ciudadana: Liberal, Comunitarismo cívico y la de Republicanismo.

Sobre la **teoría liberal**, se indica que las libertades y los derechos del individuo ocupan un lugar central. La finalidad de los derechos humanos consiste en operar como límites al poder del Estado. Este límite busca proteger a los individuos respecto a los posibles abusos de la autoridad. El Estado es un factor que atenta en contra la libertad del individuo. Para el liberalismo la vida privada se encuentra por sobre la esfera pública. Respeta las responsabilidades del ciudadano, pero privilegia los derechos individuales y relega los colectivos (Ramírez, 2013).

En la teoría liberal, la participación ciudadana es requerida sólo cuando es necesaria para proteger las libertades y los derechos básicos de las personas. Tiene únicamente la función instrumental o de respaldo para los derechos individuales.

En torno a la **teoría del comunitarismo cívico**, Ramírez indica que esta teoría pone énfasis en las vinculaciones sociales o el carácter social del ciudadano y sus lazos de pertenencia. Lo concibe como miembro de una comunidad. Resalta la identidad colectiva y las diferencias culturales. El comunitarismo cívico privilegia un tipo de ciudadanía constituida por valores morales compartidos y organizados alrededor de la idea de bien común. La participación ciudadana es uno de esos valores centrales. Se enfatiza la responsabilidad o deberes por encima de los derechos, situando al ciudadano en su comunidad, dotándolo de un sentido de pertenencia en ella y obligación moral para promover el bien común.

El modelo comunitarista cívico se basa en una visión de la sociedad como una pequeña comunidad y casi homogénea. Para el autor, esta visión de la sociedad como una comunidad es difícil de alternar con el pluralismo constitutivo de la democracia moderna, la que respeta la diversidad y las diferentes formas de individualidad (Ramírez, 2013).

La **teoría del republicanismo** resalta los lazos cívicos que se crean entre los miembros de un Estado-nación. Se concibe a la ciudadanía como la participación

en una comunidad política, atribuyendo un papel central a la inserción del individuo en ella. Según la teoría del republicanismo, es ciudadano aquel que participa activamente en la esfera pública, a través del debate y de la elaboración de decisiones públicas. Al estar los ciudadanos involucrados en el debate público, tanto las leyes como las políticas de Estado no aparecen como imposiciones desde fuera, sino que se erigen como el resultado de un acuerdo entre ambos (Ramírez, 2013).

El republicanismo resalta el valor intrínseco que tiene la participación para quienes la ejercen, poniendo énfasis en las competencias o virtudes del ciudadano. Estas virtudes y competencias consisten en ser participativo, responsable, solidario y comprometido con el bien de la comunidad política. El individuo alcanza la condición de ciudadano no tanto con el reconocimiento de determinados derechos, sino a través del ejercicio de los deberes cívicos.

Para Ramírez, estos tres enfoques entorno a la participación ciudadana son planteamientos teóricos distintos y contrapuestos en algunos de sus componentes. Además, advierte “acercamiento” o elementos de convergencia entre estas teorías. El autor señala como ejemplos que, para la teoría republicana, la participación ciudadana posee un valor intrínseco; constituye una de las competencias o virtudes del ciudadano. De igual manera, la teoría comunitarista resalta las responsabilidades o deberes, entre ellos el de la participación por encima de los derechos. Sin embargo, para la teoría liberal, la participación ciudadana es requerida sólo en la medida en que resulta necesaria para proteger los derechos y libertades individuales; lo que significa que es un elemento funcional para la consecución de ese fin (Ramírez, 2013).

#### **4.4. Dimensiones, objetivos, condiciones y lógica de la participación ciudadana**

Mario Espinosa (2009) señala que dentro de la concepción de participación ciudadana se resaltan dimensiones en el que acontece dicha práctica ciudadana, así como los objetivos, condiciones y lógicas (autónomas y/o institucionales).

Dentro de las dimensiones, la delimitación del espacio donde acontecen los procesos de participación ciudadana son las preocupaciones que abarca la literatura. Es por ello que diversos autores se han preocupado por destacar que la participación ciudadana, en primer lugar, nos remite a

1. *Las experiencias de intervención directa de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales* (Cunill, 1997; en Espinosa, 2009);
2. *Procesos mediante los cuales los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objetivo de representar sus intereses particulares (no individuales)* (Ziccardi, 1998; en Espinosa, 2009);
3. *Conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan, afectando al espacio público desde dentro y por fuera de los partidos* (Alvarez, 1998; en Espinosa, 2009);
4. *Despliegue de acciones mediante las cuales los ciudadanos intervienen y se involucran en los procesos de cuantificación, cualificación, evaluación y planificación de las políticas públicas* (Baño, 1998; en Espinosa, 2009);
5. *Proceso dialógico/cooperacional relacionado con la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación pública, así como con la planeación y autogestión ciudadana de distintos servicios públicos* (Borja, 2000; en Espinosa, 2009).

El autor indica que, a partir de lo señalado anteriormente, no sólo se pone énfasis en la relación entre el Estado y la sociedad, a la que este tipo de prácticas ciudadanas ha dado lugar, sino también al carácter central de dicha interacción, es decir, la disputa por y de la construcción de lo público.

Respecto a los objetivos de la participación ciudadana, Espinosa señala que estos se han trazado en un ámbito macro y en otro micro. En el primer ámbito, se resaltan las bondades de esta acción colectiva en la conformación del ideal democrático, en tanto medio institucionalizado y/o autónomo que entrega margen al progreso de la gobernabilidad democrática, o como una dinámica que, por medio de la participación activa de los ciudadanos, permite la modernización de la gestión pública, la satisfacción de las necesidades colectivas, la inclusión de los

sectores marginados, el pluralismo ideológico y el desplazamiento de la democracia representativa por la democracia sustantiva.

En el nivel micro, el autor indica que los objetivos, supuestos en las actividades y acciones ciudadanas por las cuales se toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos, están orientados a

1. La construcción de mecanismos de interacción y de espacios de interlocución, impulsados desde la esfera social para el incremento de la receptividad y la atención de las demandas sociales por parte de las principales instituciones políticas (Velásquez y González, 2003; en Espinosa, 2009);
2. El diseño y elaboración de modelos de participación que permitan la hechura de políticas públicas inclusivas y corresponsables, es decir, de acciones político-gubernamentales en las que se involucre activamente a los ciudadanos tanto en el ordenamiento de los intereses sociales, como en la formulación de las ofertas de atención pública (Canto, 2005; en Espinosa, 2009).

En relación a las lógicas de la participación ciudadana, Espinosa indica que esta ha sido analizada desde dos perspectivas distintas: desde el lado donde se resalta estilo estatal y otro de sello social.

Desde la lógica de carácter estatal, el conjunto de actividades y acción por las cuales los ciudadanos toman parte de los asuntos públicos se encuentra remitida a una serie de instituciones y mecanismos formales o informales. Por tanto, la participación ciudadana se acota a un proceso de inclusión política. Esto, según Espinosa, es una medida política estratégica para la atención y control de las demandas sociales que apelan al funcionamiento del Estado (Espinosa, 2009).

A su vez, desde la lógica social, las acciones y actividades desplegadas por un conjunto de ciudadanos con la finalidad de involucrarse en la elaboración, decisión y ejecución de determinados asuntos públicos que son de su interés, es expresión y organización de una fuerza social que busca abrir espacios en la toma de

decisiones políticas. Para Espinosa, la lógica social se concibe como un proceso de intervención en la política y/o políticas, siendo un proceso que se desarrolla a partir de la irrupción de los actores sociales que afronta la defensa de sus derechos y satisfacción de ciertas necesidades básicas locales o inmediatas (vivienda, salud, servicios, etc.) (Espinosa, 2009).

#### 4.5. La escalera de la participación

Sherry Arnstein (1969) sostiene que la participación ciudadana es “poder ciudadano” y esto se ha convertido en un tema de discordia en la política. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder. Arnstein propone lo que denomina “*La escalera de la participación*”, en la cual, imaginariamente, construye una escalera de ocho peldaños divididas en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano (Guillen, et al, 2009).

Cuadro 4

#### Escalera de participación ciudadana de Arnstein

8	Control Ciudadano	Poder Ciudadano
7	Poder Delegado	
6	Co-participación	
5	Apaciguamiento	Participación Simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No Participación
1	Manipulación	

Fuente: Arnstein, 1969; en GUILLEN, Amalia; SAENZ, Karla; CASTILLO, Jorge., Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, Daena: International Journal of Good Conscience. N° 4, 2009. Pág. 187.

El área de *no participación* consta de dos peldaños: 1) Manipulación y 2) terapia, los cuales, según el autor, están ideados para sustituir la participación genuina, cuyo objetivo es impedir la participación de la gente en el diseño y gestión de programas y políticas públicas.

La segunda área es sobre la participación simbólica, compuesta por tres peldaños: 3) información, 4) consulta y 5) apaciguamiento. En esta área se le permite a la ciudadanía escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada. Sin embargo, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Se ejemplifica con: comités vecinales, foros consultivos, audiencias públicas.

En el área superior de la escalera de participación encontramos lo que Arnstein denomina Poder ciudadano, lo que se compone de los tres últimos peldaños: 6) Coparticipación, 7) Poder delegado, 8) Control Ciudadano. En esta área de la escalera, la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (Coparticipación); o mediante la subsidiaridad del poder (Poder delegado, control ciudadano). Los ciudadanos que participan en esta área de la escalera ejercen el control, además de contar con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos.

Hambleton y Hogget (1994) reformularon y desarrollaron una nueva versión de la escalera de la participación de Arnstein. Esta reinterpretación toma muchas nuevas formas de participación ciudadana. Estos autores definen que la escalera de la participación posee 12 peldaños, dividida en tres áreas en donde la parte inferior corresponde a la participación nula, la zona media se encuentra la participación ciudadana y la zona más alta de esta escalera está el control ciudadano.

Cuadro 5

**Escalera de la participación de Hambleton y Hogget**

12	Control independiente	Control Ciudadano
11	Control Basado en la confianza	
10	Control delegado	Participación Ciudadana
9	Co-participación	
8	Descentralización limitada	
7	Consejos de asesoría efectiva	
6	Consulta genuina	
5	Información de Alta calidad	
4	Cuidado ciudadanía	No Participación Ciudadana
3	Información pobre	
2	Consulta cínica	
1	Decepción ciudadana	

Fuente: Hambleton y Hogget, 1994; en GUILLEN, Amalia; SAENZ, Karla; CASTILLO, Jorge., Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, Daena: International Journal of Good Conscience. N° 4, 2009. Pág. 188.

En esta escalera de Hambleton y Hogget (1994), los cuatro primeros peldaños correspondiente a la no participación ciudadana, son los procesos de información unidireccional. En esta etapa, las autoridades someten al ciudadano con campañas publicitarias para que se distraiga y al mismo tiempo desaliente a la ciudadanía a participar. La autoridad pretende legitimar su actuación estableciendo mecanismos de pseudo-participación.

La zona media de la escalera es sobre participación ciudadana, la que consta de seis peldaños: organismos que proporcionan información de alta calidad, consulta genuina, consultores, decisiones compartidas mediante la descentralización de decisiones, coparticipación y control delegado. Para los autores, entregar información de calidad por la autoridad posibilita la participación, y de una pauta de discusión y negociación sobre la actuación gubernamental. Aquí se lograría una participación ciudadana verdadera.

Finalmente, los últimos dos peldaños, correspondiente al control ciudadano son integrados por control basado en la confianza y control independiente. En estos

peldaños de la escalera se encuentran la participación de la sociedad civil, en sus diversas formas: asociaciones, ONG's, movimiento de protesta, etc. Para los autores, la participación en esta área es autónoma y logra tener un control y poder de decisión en su máxima expresión. Agregan que en la participación ciudadana no existe un control total, ni decisiones unilaterales, ya que estas buscarán una deliberación y negociación con la autoridad competente.

#### **4.6. La Participación Ciudadana y los tipos de democracia.**

La democracia no es un estado definitivo de las cosas que se puede transcribir en una Constitución, sino más bien un método para adoptar decisiones políticas, sustentados en garantías y procedimientos determinados. Los regímenes democráticos encuentran su fundamentación normativa en las distintas teorías enunciadas anteriormente, en donde divergen sus diseños institucionales y prácticas de gobierno. Por la mayor complicación, y debido a la pluralidad de ideas intrínsecas a la democracia, no todos los actores políticos tienen posibilidad de participar en condiciones de igualdad en estas tradiciones, ni conciben de igual manera la organización del régimen político ni el papel de las distintas formas de participación ciudadana.

A continuación, se describen cinco modelos contemporáneos de democracia: liberal-representativa, participativa, deliberativa, directa y radical.

**Tabla 14**

#### **Modelos de democracia contemporánea.**

<p><b>1. Representativa</b></p> <p>Se fundamenta en la protección individual de los ciudadanos frente al Estado, pretendiendo garantizar la no intromisión del Estado en la vida privada. Este modelo tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, la que se expresa en la necesidad de legitimar el gobierno y limitar el poder de los gobernantes. Por medio de elecciones periódica y competitivas los individuos pueden aceptar o rechazar a sus gobernantes.</p> <p>El poder de la ciudadanía en intervenir en el Estado cumple la función de prevenir posibles abusos de poder que limitaría su libertad. La representación aseguraría la soberanía popular, por delegación de preferencias, y disminuiría el riesgo de tiranía, por las elecciones periódicas, manteniendo al Estado en su condición mínima respecto de intervenciones en la vida social.</p>
--

## **2. Participativa**

Aplicado a las teorías de democracia que buscan implantar los ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas. Este modelo defiende que el eje central de la democracia no debe ser solamente la legitimidad de las decisiones de gobierno, sino la soberanía popular y el derecho a la autodeterminación. Es por ello que busca que los ciudadanos se involucren de forma frecuente y directa, evitando sustituir sus capacidades de decisión por la de sus representantes.

Este modelo apela a que son los ciudadanos quienes mejor conocen sus problemas y cuando puedan tomar parte de las decisiones públicas que les afecta, lo harán con más eficiencia que los técnicos del gobierno. Con todo eso, se busca el desarrollo del sentido de comunidad, respecto e interés por la cosa pública, se fortalece la afección democrática y la confianza en las instituciones, generando nuevos líderes políticos y capital social para fortalecer a la sociedad civil.

## **3. Deliberativa.**

Su concepción privilegia la construcción del Estado a partir de la participación del pluralismo político. Se ha estimado al derecho como regulador social, el reconocimiento recíproco entre los sujetos que se enfrentan simultáneamente como individuos particulares, la participación de los ciudadanos en la solución de los asuntos prácticos, la definición de normas y procedimientos para la participación en procesos de deliberación, el flujo comunicativo entre ciudadanos e instituciones estatales y el descentramiento de los espacios para identificar y tratar los problemas relacionados con la sociedad; constituyen los presupuestos morales que viabilizan la construcción permanente del Estado.

La democracia deliberativa, a veces entendida como una versión de la democracia participativa, pone énfasis en el elemento deliberativo de la democracia (la diferencia entre democracia deliberativa y la participativa radica en que la primera pone más acento en la calidad y el consenso en la toma de decisiones y menos en acercar las instituciones a los ciudadanos).

## **4. Directa.**

Hace referencia a los sistemas políticos en donde los ciudadanos hacen las leyes ellos mismos, en lugar de escoger representantes que las hagan. La democracia directa permite a los ciudadanos involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que debían tomarse para mejorar la sociedad. Sin embargo, este tipo de democracia se daba sin involucrar a todos los ciudadanos para debatir acerca de los asuntos públicos o de los problemas que enfrentaba la sociedad. Debido a esto surgió la democracia representativa.

## **5. Radical.**

La democracia radical es un movimiento que reflexiona sobre las formas en que el reconocimiento político puede ser la forma de construir una identidad más sensible a la injusticia.

Mouffe y Laclau analizan las razones de la crisis del marxismo, resaltando la incapacidad que tenía el socialismo tradicional de dar respuesta a los retos de la revolución democrática. Los autores llegan a la conclusión en relación con las otras posturas políticas, en las cuales la falta de reflexión sobre el sujeto político se transforma en una separación entre los ciudadanos y sus contextos valorativos, y finalmente, en una eliminación de la política por la vía del individualismo. La propuesta teórica de Mouffe consistía en la radicalización del proyecto político de la modernidad, buscando la reactivación de las luchas por el reconocimiento que,

desde la perspectiva revolucionaria, tenían la capacidad de producir transformación en la sociedad en su conjunto. El sentido revolucionario de la democracia radical obedece a la necesidad de producir un choque entre concepciones identitarias con la finalidad de construir pactos duraderos en el tiempo.

La democracia radical es una expresión de la solidaridad de los pueblos del pasado y del presente que se han hecho llamar demócratas radicales. Democracia radical supone una profundización en la justificación de la reclamación de mayores y efectivas libertades junto con una extensión y complejización del concepto de bienes comunes.

Fuente: Viejo, *et.al.* 2009; Schumpeter, 1966; Dahl, 1999; Paterman, 1970; Sartori, 1987; Lipset, 1995; Rodrigues Burgos, 2015; Tovar, 2010; Lummins, 2002; Calle, 2011. Elaboración propia.

La diferencia entre estos cinco tipos de democracia moderna radica en el rol del ciudadano como agente público al interior del Estado, la democracia representativa, limita la participación de los ciudadanos a los procesos electorales donde aprueban o no la labor de las autoridades.

Las democracias participativas, deliberativas y directas otorgan mayores grados de importancia a la ciudadanía (con distinta intensidad), entregándole mayor peso decisonal en la gestión pública, lo que, sin duda, acerca las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Finalmente, la democracia radical, revaloriza a los ciudadanos y critica otras posturas que dividen a los ciudadanos con sus valores, lo cual genera la participación en la vida política de forma individual. En este tipo de democracia, los ciudadanos tienen la capacidad de cambiar la sociedad, para lo cual se construyen pactos. El acento aquí está puesto en cómo las sociedades se encuentran y actúan colectivamente en el levantamiento de sus reclamaciones.

#### **4.7. Participación Ciudadana y Descentralización en el ámbito local**

Durante gran parte del siglo XX, la centralización del poder político se ha constituido como una de las principales características del Estado latinoamericano, a diferencia de nuestra época, ligada estrechamente al nuevo modelo de desarrollo, en donde existe una demanda de mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, asociada a la existencia de

órganos gubernamentales, supuestamente más cercanos a la ciudadanía (Pressacco, 2000).

A partir de las reformas del Estado que se inician a fines de los 70` (principalmente la regionalización impulsada por la CONARA), en la década de los 90` el gobierno central traslada competencias respecto a la cobertura de necesidades básicas pertenecientes a la esfera pública, a los gobiernos provinciales y estos a su vez a los municipios dentro de un marco de Descentralización y mayor participación ciudadana como uno de los factores de la consolidación del sistema democrático.

La participación ciudadana, como parte fundamental de una gestión pública democrática, aparece en Chile a comienzos de los años noventa como componente importante de la descentralización y la modernización del Estado para alcanzar dos objetivos fundamentales: 1) hacer más eficaces los servicios públicos y 2) fortalecer la democracia mediante una gestión pública participativa (Montecinos, 2006).

Tocqueville (2011) ve en el espacio local el mejor escenario para que todos los individuos pudieran resolver colectivamente la resolución de los asuntos públicos en discusión. Este autor indica que la comuna es el espacio por excelencia donde se puede desplegar el derecho al autogobierno, es decir, la democracia. Es aquí, en donde los ciudadanos pueden por medio de la participación directa en los asuntos públicos, sea tomando decisiones sobre estos asuntos o definiendo responsabilidades sobre tales decisiones políticas, participar en el ideal de autogobierno (Tocqueville, 2011; citado en Pressacco y Rivera, 2015).

Silvana Pintaudi (2005) indica que *“La participación ciudadana en el poder local presupone distribución de poder entre todos los integrantes de una comunidad, lo que implica un problema político porque sociedad y Estado tienen objetivos contradictorios (Pintaudi, 2005)”*.

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, en donde se hacen más visibles la emergencia de los espacios y/o mecanismos participativos en este ámbito. Se considera que, si la escala del gobierno es

mayor, en términos de detalle de la realidad y cercanía con la población, facilita el desarrollo de instrumentos participativos, ya que permite el diálogo y la interacción personal e interinstitucional. Que las temáticas sean cercanas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar, por lo que se hace necesario indagar qué mecanismos permiten escuchar las opiniones ciudadanas en los procesos de toma de decisiones a nivel local. También es necesario que existan flujos bidireccionales, es decir en la vinculación e influencia ciudadana en la toma de decisiones de su gobierno local (Pastor Seller, 2009).

Romero y Sáenz (2002) indican que el municipio es la principal organización territorial de los estados. Su rol no se debe reducir a una mera institución estatal, pues es en él dónde se le permite al ciudadano participar en diversos ámbitos (Romero y Sáenz, 2002).

Para Romero y Sáenz es

*“dentro del ámbito del gobierno local en donde la participación ciudadana encuentra condiciones inigualables para materializarse. Consecuentemente es el ámbito donde las relaciones con la sociedad civil pueden darse en una forma más cómoda, flexible e intensa. En el gobierno central, por cuestiones de orden operativo, de centralismo o de conveniencia, la participación ciudadana y abierta se ve restringida”* (Romero y Sáenz, 2002).

La municipalidad debe reconocer, promover y consolidar la participación ciudadana, convirtiéndose en una instancia de integración de las organizaciones civiles, de manera que éstas puedan ver en la municipalidad un canal de expresión y acción conjunta. La municipalidad tiene el deber de garantizar que el gobierno local sea una expresión de las aspiraciones, potencialidades y capacidades de la población, mediante la incorporación de la comunidad organizada (Romero y Sáenz, 2002).

La democracia local está fuertemente vinculada al concepto de descentralización debido a que la democracia representativa se plasmó en el sistema político a nivel nacional. La descentralización comúnmente se entiende como un paso necesario en la consolidación democrática. En los países que experimentaron transiciones

como Chile, el retorno a la democracia se evidenció en elecciones nacionales. Sólo cuando las autoridades nacionales del país se volvieron a escoger por la vía democrática se volvió a hablar de democracia (Morales y Navia, 2012).

En Chile, las iniciativas a favor de la descentralización desde el retorno a la democracia se han centrado más en cuestiones administrativas y políticas que en asuntos fiscales. El centralismo fiscal en Chile parece ser un principio esencial de la estructura estatal. La creación de dos nuevas regiones durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) constituyó un importante paso para lograr una mayor descentralización administrativa. A las regiones ya existentes, se sumaron Arica y Parinacota en el extremo norte del país; y la Región de Los Ríos en la zona Sur (Morales y Navia, 2012).

Respecto a la descentralización política, su principal forma de producirla es la elección directa de autoridades locales y regionales. En Chile, desde el retorno a la democracia, las iniciativas en torno a la descentralización política se han centrado en la elección directa de concejales y de alcaldes (Morales y Navia 2012), y la elección de CORE ocurrida en 2013.

Así, según los autores

*“las iniciativas de descentralización política se han centrado en los municipios, por lo que las elecciones municipales constituyen la oportunidad más clara de medir la combinación de políticas públicas a favor de mayor descentralización política con las iniciativas que promuevan, al menos en teoría, una mayor participación”* (Morales y Navia 2012).

Carlos Pressacco (2012) indica que al referirse de participación ciudadana a nivel comunal, se debe distinguir a lo menos tres niveles: **1)** el nivel propiamente político, conformado por los partidos políticos y cuyo escenario principalmente es el Concejo Municipal que cumple funciones fiscalizadoras y normativas (legislativas); **2)** el nivel social, el cual se encuentra conformado por los actores sociales de la comuna; **3)** el nivel de participación social institucionalizado, donde está el Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad civil (COSOC) y el plebiscito (Pressacco, 2012).

Respecto al **primer nivel**, Pressacco señala el rol representativo de la ciudadanía que posee el Consejo Municipal por medio de sus concejales. Estos concejos están en todos los municipios del país, regidos por la misma legislación, pero su funcionamiento es diverso por lo heterogéneo de las realidades comunales. Para Pressacco

*“la desigualdad en el reparto de las atribuciones y la extrapolación a nivel local de la figura del presidencialismo central, puede generar en las comunas más pequeñas y pobres -donde la comunidad es más permeable al manejo político- la aparición de situaciones de caciquismo”* (Pressacco, 2012).

A pesar de lo anterior, con las modificaciones efectuadas en las leyes 19.602 y 20.033<sup>18</sup>, las facultades fiscalizadoras del concejo aumentaron, ya que se contempló las contrataciones de auditorías externas para evaluar el presupuesto y al PLADECO. También se obliga a dar información al concejo sobre el trabajo del municipio y la imposición de plazos a todas las actuaciones, lo que restringe la potencial discrecionalidad de las autoridades en el ejercicio de sus funciones (Pressacco, 2012).

El **segundo nivel** ubica a los actores sociales de la comuna, en la cual se destacan las juntas de vecinos, los clubes deportivos, los centros de madres y juveniles. Estos actores poseen una larga trayectoria de participación a nivel comunal, especialmente las juntas de vecinos que por varias décadas mantuvo una relación exclusiva a nivel municipal de poder y se consolidó como un actor social eminentemente corporativo, les hicieron merecedoras de un trato especial por parte del resto de los actores del país. Su consolidación se produce en el año 1968 por la promulgación de la ley 16.880 sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, en donde éstas tienen un rol activo a nivel comunal y el Estado ha asumido un rol de promoción y conducción. Este hecho explica su falta de autonomía y la subordinación a los partidos políticos o al Estado. Ya en

---

<sup>18</sup> Ley N° 19.602 (1999) Modifica La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de Gestión Municipal; y Ley N° 20.033 (2005) Modifica las siguientes leyes y decreto: Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial; el Decreto Ley N° 3.063, sobre rentas municipales; y la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

democracia, la participación social de la comunidad es anunciada como un elemento importante en la nueva etapa, dependiendo del nivel de desarrollo de las organizaciones y de los espacios que los municipios democratizados han creado (Pressacco, 2012).

En 1996 se promulga la ley 19.483, que deroga la ley 18.893<sup>19</sup> hecha durante el Gobierno Civico-Militar, que mejora las reglas de las organizaciones sociales locales, aunque continuaban los problemas para articular y canalizar sus acciones hacia las instancias correspondientes.

En el **tercer nivel**, por una parte, se encuentra el Consejo Comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC). En la ley 20.500 se encuentra este Consejo comunal que reemplaza al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO).

Respecto a la importancia y utilidad de los COSOC, Pressacco indica que el balance del mismo es conflictivo, ya que *“si bien se acepta que los actores sociales tienen una larga tradición de reivindicación y movilización populares, no es menos cierto que en la actualidad se encuentran en una situación de extrema debilidad”*. Es por ello que para el autor es necesario revisar la estrategia de integración de los COSOC al gobierno local, ya que la creación de este concejo sin ninguna atribución y solo consultivo genera que los dirigentes comunales se desencanten (Pressacco, 2012).

El autor destaca otro mecanismo participativo institucionalizado, el **plebiscito**. Establecido en el artículo 99 de la Ley orgánica constitucional de municipalidades, los cuales pueden convocarse sobre materias de administración local referidas al desarrollo local, aprobación o modificación del plan regulador y a otras materias de interés local propias de la competencia municipal.

---

<sup>19</sup> Ley N° 19.483 modifica Ley N° 19.418, Sobre Juntas de Vecinos y Demás Organizaciones Comunitarias derogando Ley N° 18.893 sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales de 1989.

Para Finot (2001) la participación es un medio esencial para asegurar eficiencia<sup>20</sup>: la participación ciudadana en las asignaciones para provisión, en el caso de la descentralización política, y la participación económica necesaria para la competencia en el caso de la descentralización económica.

Para el autor

*“la participación se refiere siempre a organizaciones. Es política si se hace efectiva en o hacia organizaciones políticas (incluidas, por supuesto, las estatales); social, si se practica a través de organizaciones sociales, y económica, si se refiere al proceso de producción de bienes privados (strictu sensu). La participación ciudadana se refiere a las soluciones cooperativas -en oposición a las privadas- y por tanto comprende la participación política y la social” (Finot, 2001).*

Finot señala que el objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las élites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o minorías discriminadas. Es desde esta perspectiva que la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades (Finot, 2001).

La participación ciudadana, además de ser un medio indispensable para la eficiencia, es también parte importante de la gobernanza democrática y un objetivo político de primera importancia para asegurar la gobernabilidad.

Las organizaciones sociales son órganos de participación directa -al menos en sus organizaciones de base-, también son órganos de participación indirecta en la gestión de las organizaciones territoriales del Estado. Los procesos de

---

<sup>20</sup> El autor hace referencia sobre la eficiencia en la provisión de bienes públicos, tanto al concitar una mayor eficiencia en la producción (eficiencia “técnica”) como al propiciar una mayor eficiencia en las asignaciones para la provisión de bienes públicos (eficiencia “asignativa”) al reducir el número de asignaciones a través de procesos político-administrativos. La participación ciudadana se desarrolla en el ámbito que se refiere al control de la calidad de los servicios y de la asignación de subsidios en la eficiencia asignativa (Finot, 2001).

descentralización política deben incluir a estas organizaciones, pero su reconocimiento como interlocutores y sobre todo la asignación de recursos para subsidiar su labor tienen que ser proporcionales respecto a su grado de funcionamiento democrático. Para Finot, la condición fundamental de estas organizaciones es que sean abiertas, donde todos los ciudadanos que pertenecen a ellas tengan igual derecho a participar, particularmente en sus procesos de asignación y en la elección de ejecutivos y representantes (Finot, 2001).

En la relación entre democracia y descentralización se puede constatar que la tendencia actual de los regímenes democráticos es avanzar hacia una mayor complejidad de su trama institucional y de sus relaciones con el conjunto de la sociedad, no solamente como respuesta a las demandas de mayor participación sino también para mayores economías en el gasto público (Pressacco, 2000).

La importancia entre la democracia y la descentralización radica, según Pressacco, en que esta asociación *“supone la apertura de espacios políticos donde ejercer derechos ciudadanos, incluso teniendo en cuenta que las condiciones para que se desenvuelvan dichos espacios depende tanto de la existencia de dicho espacio como de su autonomía y capacidad económica”* (Pressacco, 2000).

Finot en tanto, indica que

*“un avance en la interpretación de la garantía institucional de la autonomía municipal debe apuntar a reforzar el derecho de autogobierno del municipio en todos los asuntos que relevantes para la sociedad local [...] teniendo en cuenta que la capacidad de autogobierno dependerá siempre del grado de incidencia directa y efectiva que tengan dichos asuntos en la vida local, aunque siempre garantizando la participación de los entes locales en el proceso de toma de decisiones que le afecten, especialmente en el reparto de los ingresos estatales y la elaboración de instrumentos de planificación y ordenación del territorio”* (Finot, 2001).

La descentralización permite que las funciones que pueden cumplirse en los niveles inferiores de la estructura del Estado deben desarrollarse allí, ya que el traspaso de las funciones y competencias de un órgano superior a otra inferior propicia el conocimiento directo de los problemas y la participación y control ciudadanos, elementos claves de la democracia que a nivel municipal deben reflejarse en la elección democrática de las autoridades y la ciudadanía debe contar con mecanismos de participación y consulta que garanticen transparencia y eficacia de la gestión y el respeto de la voluntad soberana.

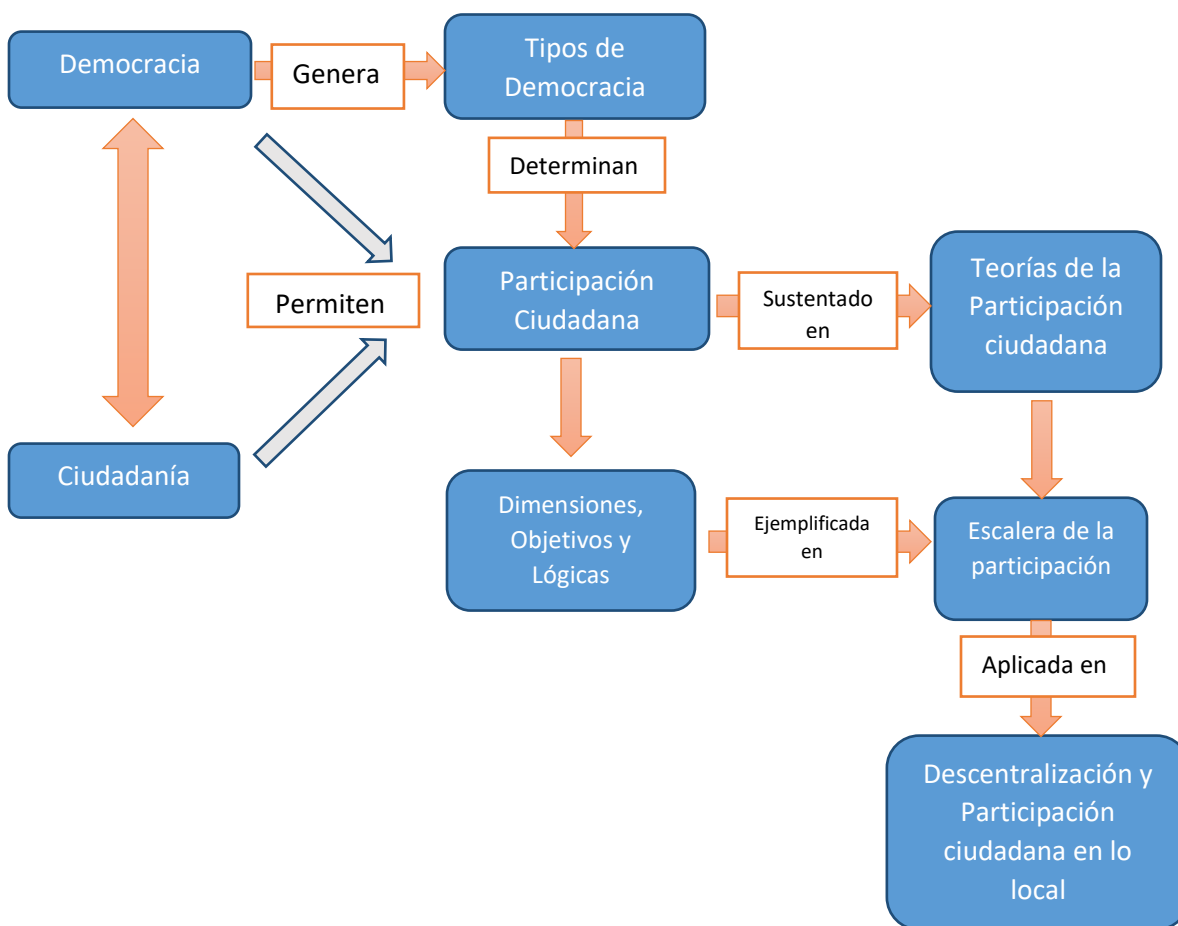
Es en un contexto similar al descrito anteriormente, donde se introduce el mecanismo de los Consejos Comunales de Sociedad Civil, impuesta por la institucionalidad de la ley 20.500, como elemento descentralizador, ya que le otorga poder de decisión, no vinculante en este caso, a las organizaciones territoriales locales, permitiendo con ello acercar a la ciudadanía la posibilidad de incidir en la gestión pública.

## Reflexiones del capítulo

En este capítulo se abordaron concepciones teóricas en torno a la participación ciudadana, estableciendo sus relaciones con la descentralización y el espacio local, generando el siguiente cuadro de relaciones:

Cuadro 6

### Relaciones en torno a la participación ciudadana



Fuente: Elaboración Propia.

Durante las últimas décadas, Chile ha ido consolidando sus instituciones democráticas post dictadura militar. Es en ese contexto, de seguir fortaleciendo la democracia del país, donde se erige como componente importante la participación ciudadana.

La participación ciudadana, entendida como el conjunto de acciones de los ciudadanos para involucrarse en la elaboración, decisión y ejecución de políticas públicas; se alcanza en diferentes grados de intensidad, determinado por el tipo de democracia en la cual se desarrolla.

En ese sentido, la descentralización alcanza un rol fundamental en potenciar la participación de la ciudadanía, ya que ésta permite la apertura de espacios políticos para el desarrollo de derechos ciudadanos. Además, la descentralización posibilita que funciones antes centralizadas puedan ejecutarse en los niveles inferiores del Estado, permitiendo ello potenciar el conocimiento directo de los problemas, la participación y el control ciudadano. En consecuencia, la participación ciudadana se articula de mejor forma en el ámbito local descentralizado, ya que, al ser territorios más pequeños, cuentan con mayor detalle de la realidad y cercanía con la población, facilitando el desarrollo de instrumentos participativos.

Es por lo anterior que la descentralización, en esa apertura de espacios políticos, permitiría alcanzar una democracia más cercana al tipo participativa, ya que posibilitaría que ciudadanos ordinarios pudiesen participar en la toma de decisiones. Este modelo tiene como principio que los ciudadanos son quienes mejor conocen de sus problemas, pudiendo actuar de forma eficiente, a diferencia de los técnicos del gobierno. La posibilidad de ser partícipe de la toma de decisiones genera un sentido de comunidad, favoreciendo a la confianza en las instituciones y el fortalecimiento de la democracia.

En el Chile actual, nos encontramos en la democracia de carácter representativa con una participación del tipo liberal, debido a que privilegia las libertades y derechos individuales, alejando a la ciudadanía de la vida pública, restringiendo la participación sólo a la necesidad de legitimar el gobierno mediante procesos electorarios.

Es en la lógica democrática anterior, que la participación ciudadana viene dada de forma limitada y predeterminada por las autoridades centrales del país, evitando mayores grados de participación, o mecanismos participativos, emanados desde

la misma ciudadanía en sus territorios locales. La participación ciudadana del país está condicionada a las “voluntades” de las autoridades y, como se señala en la *“Escalera de la participación ciudadana”*, nuestra participación es sólo de carácter simbólica, ya que, si bien existen los espacios en donde la ciudadanía puede escuchar y ser escuchada, ésta no posee poder para que sus ideas sean tomadas en cuenta.

Prueba de lo anterior es que la institucionalidad elaboró como dispositivo participativo, los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), donde los representantes de las organizaciones territoriales tienen voz, pero no voto, siendo de carácter consultivo, en los cuales las decisiones emanadas de él quedan a discrecionalidad del alcalde. Sobre los COSOC, sus facultades y demás alcances, trata el capítulo siguiente.

## Capítulo 5- Marco Legal e Institucional

### 5.1. Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública

#### 5.1.1. Antecedentes Previos de la Ley 20.500

Antes de la discusión y promulgación de la actual ley 20.500 sobre participación ciudadana, hay antecedentes legales del mismo. Uno de esos casos es la ley 19.653, del año 1999, sobre Probidad Administrativa, la cual incorporó la obligación de las entidades del Estado a la transparencia administrativa, ya que los actos administrativos son de carácter público y que deben ser puestos a disposición de la ciudadanía<sup>21</sup>.

Otra legislación que contiene aspectos comprendidos en la actual ley de participación ciudadana, es la Ley 19.880 sobre Bases y Procedimientos Administrativos, del año 2003, la cual introdujo un modo común de desarrollar las actividades dentro de los órganos administrativos del Estado en las que destacan la mejora en la atención de las personas, acortando plazos y tiempos de las respuestas; y aumentar la transparencia de las actuaciones de la administración del Estado<sup>22</sup>.

La Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, del año 2008, asegura el derecho al acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, definiendo como información pública toda aquella que involucre a los actos y resoluciones del Estado, y la información elaborada con presupuesto público, salvo aquellas excepciones impuestas por la ley<sup>23</sup>.

Los Órganos del Estado están obligados a mantener sus plataformas de información permanentemente actualizadas al menos una vez al mes sobre:

---

<sup>21</sup> Ley 19.653 sobre Probidad Administrativa Aplicable de los Órganos de la Administración del Estado en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264&idVersion=2000-06-22> (Visitado 24/03/2017)

<sup>22</sup> Ley 19.880 sobre Bases y de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676> (Visitado 24/03/2017)

<sup>23</sup> Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363> (Visitado 24/03/2017)

- Su personal de planta, a contrata y a honorarios, con sus remuneraciones.
- Las contrataciones de suministro de bienes, prestación de servicios y contratación de estudios y asesorías;
- Transferencias de fondos públicos;
- Trámites y requisitos sobre el acceso a sus servicios;
- Información sobre el presupuesto asignado y sus informes de ejecución;
- Resultados de auditorías al presupuesto; entre otros.

En el caso del Congreso Nacional, además, se debe publicar la asistencia de los parlamentarios a las comisiones de sala y comisiones, votaciones y elecciones a las que concurren, y las dietas y asignaciones que reciben<sup>24</sup>.

Las leyes ya mencionadas están orientadas a transparentar la función de los órganos de carácter público, facilitando el acceso a la información, agilizando y transparentando el actuar de los órganos de la administración del Estado, pero ninguna incorpora mecanismos de participación ciudadana que permitan una interacción entre autoridades y ciudadanía, lo que subsanaría la Ley 20.500 sobre participación ciudadana en la gestión pública.

Tabla 15

**Antecedentes de la Ley 20.500**

<b>Ley Nº</b>	<b>Año</b>	<b>Aspectos que contempla la ley</b>
<b>19.653 sobre Probidad Administrativa</b>	1999	-Obliga a las entidades del Estado a la transparencia administrativa.
<b>19.880 sobre Bases y Procedimientos administrativos</b>	2003	- Mejorar la atención de las personas, acortando plazos y tiempos de las respuestas. - Aumenta la transparencia de las actuaciones de la administración del Estado
<b>20.285 sobre Acceso a la Información Pública</b>	2008	-Asegura el derecho a la información de los órganos de la Administración del Estado. -Órganos del Estado deben mantener las plataformas de información con información constantemente actualizada al menos una vez al mes.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>24</sup> Transparencia, Acceso a la información Pública en <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/transparencia---acceso-a-la-informacion-publica> (visitada 24/03/2017)

El inicio de la ley 20.500 sobre participación ciudadana, se encuentra en el mensaje presidencial N° 48-351 el 8 de junio de 2004 que envió el Presidente de la República de aquel entonces, Ricardo Lagos. Aquella iniciativa del ejecutivo se basa en dos ideas rectoras, **a) la de libertad de asociación** y **b) el principio participativo**, teniendo como pilares cuatro puntos: **1) fijar un marco legal común para todas las asociaciones que no poseían un estatuto jurídico especial; 2) incentivar la creación de asociaciones que posean como fin el interés público; 3) establecer una regulación básica para el trabajo del voluntariado y 4) modificar diversos cuerpos legales (Céspedes, 2011:2).**

El objetivo del proyecto era superar el vacío en la que se encontraba la normativa legal de ese entonces, que regula el ejercicio de la libertad de asociación y la precaria institucionalidad que le confería a éstas el derecho común, en específico a lo que se refiere al cumplimiento de sus fines específicos y la posibilidad de acceder a recursos públicos para el financiamiento de sus iniciativas.

En la ley final, se pueden distinguir dos líneas de acción: la primera, consiste en el fomento del derecho de asociación, mediante el acceso a los fondos públicos de diversas organizaciones catalogadas precisamente de interés público. La segunda, relativa al proceso de obtención de personalidad jurídica de las corporaciones y las fundaciones.

### **5.1.2. Contenido de la Ley**

La Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue promulgada el 16 de febrero de 2011, bajo la gestión de Sebastián Piñera. Aquella nueva institucionalidad consta de 4 ejes y/o propósitos en relación a la participación ciudadana de las siguientes características:

- I) Fijar un marco legal común para todas las asociaciones que no se rigen por un estatuto jurídico especial;

- II) Incentivar la creación de asociaciones de interés público;
- III) Se establece la regulación para el trabajo de voluntariado; y
- IV) Se modifican diversos cuerpos legales que establezcan el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Desglosando lo que es la ley, en su Título I De asociaciones sin fines de lucro, el Párrafo 1° del derecho de asociación, consagra, desde el artículo 1° hasta el 7°, el derecho de los individuos a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, formar e integrar asociaciones de interés público. A su vez la ley le exige al Estado el deber de promover y apoyar iniciativas asociativas de la sociedad civil, estableciendo un fondo de fortalecimiento de estas organizaciones y un Consejo Nacional del Fondo.

En el Párrafo 2°, correspondiente al registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro, que abarca el articulado 8° al 14°, se indica la creación del registro nacional de personas jurídicas, a cargo del Servicio del Registro Civil e Identificación. Este registro verificará la vigencia de las personas jurídicas registradas, elaborando anualmente las estadísticas oficiales de las personas jurídicas inscritas en el registro.

En el Título II de la Ley, de las organizaciones de interés Público, en su Párrafo 1° sobre la calidad de interés público, que se extiende desde el artículo 15° al 18°, se establece que son organizaciones de interés público aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad sea la promoción del interés general en materia de derechos humanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, entre otra de bien común.

En su Título III del fortalecimiento de las organizaciones de interés público, que abarca los artículos 21° hasta 31°, contempla aportes y donaciones público-privadas para el financiamiento de proyectos o programas que se ajusten a fines de las organizaciones de interés público.

En su Título IV, de la modificación de otros cuerpos legales, se explicitan las modificaciones a 6 Leyes las cuales son:

1. Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
2. Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
3. Ley N°19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.
4. Ley N°18.593 de los Tribunales Electorales Regionales.
5. Ley N°19.032 Sobre Organización del Ministerio Secretaria General de Gobierno.
6. Modificaciones en el Título XXXIII del libro I del Código Civil de las Personas Jurídicas.

Para efectos del presente estudio, se describen las modificaciones a la ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.695 Constitucional de Municipalidades y ley 19.418 sobre juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

Respecto a la modificación de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, se incorporó el Título IV de la participación ciudadana en la gestión pública, incluyendo los Artículos 69°, 70°, 71°, 72° 73°, 74° y 75°. En estos Articulados se incorpora el reconocimiento por parte del Estado al derecho de las personas a participar en sus políticas, planes y programas, consagrando la no discriminación a ejercer el derecho de la participación ciudadana (Artículo 69°). Además, cada órgano del Estado debe establecer una modalidad de participación para las personas y organizaciones (Artículo 70°), colocando en conocimiento público información acerca de políticas, programas y planes asegurando que sea oportuna y accesible (Artículo 71°).

También se obliga a los órganos de la Administración del Estado dar cuenta pública participativa sobre sus políticas, programas y planes (Artículo 72°) señalando las materias de interés ciudadano para llevarlas a consulta, la cual debe ser realizada de manera informada, pluralista y representativa (Artículo 73°); y se establecen los Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, con representación de diversas asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con el órgano respectivo (Artículo 74°).

Tabla 16  
**Modificaciones a la ley 18.575**

**N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.**

Se incorporó el Artículo 32° de la Ley 20.500, incorporando Título IV sobre Participación Ciudadana en la gestión pública:

- Artículo 69° Reconocimiento por parte del Estado al derecho de las personas a participar en sus políticas, planes, programas y acciones; consagra la no discriminación a ejercer el derecho de la participación ciudadana.
- Artículo 70° Cada órgano del Estado debe establecer una modalidad de participación para las personas y organizaciones.
- Artículo 71° Poner en conocimiento público información acerca de sus políticas, programas, planes y acciones asegurando que esta sea oportuna y accesible.
- Artículo 72° Obliga a órganos de la administración del Estado a dar cuenta pública participativa sobre sus políticas, programas, planes y acciones
- Artículo 73° Órganos de la administración del Estado deberán señalar las materias de interés ciudadano para llevarla a consulta, la cual debe ser realizada de manera informada, pluralista y representativa.
- Artículo 74° Órganos de la administración de Estado deben establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, con representación de diversas asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con el órgano respectivo.

Fuente: Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Elaboración propia.

En el párrafo 2 de la ley se establecen las modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorporando que hasta el 31 de marzo de cada año y por solicitud del COSOC, el Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por medio de esta instancia, y de cómo se realizará la consulta, informando de ello a la ciudadanía (Artículo 79°, Letra n). Además, se debe informar a las organizaciones comunitarias, a las asociaciones sin fines de lucro y a las demás instituciones relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando éstas la requieran, acerca del funcionamiento de la municipalidad (Letra ñ).

Además, se sustituye el Artículo 94° en donde se indica que el COSOC se conformará por las organizaciones comunitarias y de interés público de la comuna. El COSOC, que está presidido por el Alcalde, establecerá la organización, temas en discusión, competencia y el funcionamiento del consejo. También se estipula que la documentación y actas de las sesiones del consejo serán públicas, y el

Alcalde deberá rendir cuentas públicas en marzo de cada año. Asimismo, los consejeros del COSOC deberán rendir cuentas ante sus respectivas organizaciones. El municipio se constituye como el responsable del financiamiento del consejo.

En esta misma modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se sustituye el Artículo 98°, en donde se dispone que cada municipio debe disponer de una Oficina de Informaciones, reclamos y sugerencias (OIRS), dando respuesta según disponga la Ley N°19.880, la que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. A su vez, se reemplaza el Artículo 99° indicando que se ejecutarán plebiscitos comunales, donde se somete a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal.

Tabla 17

**Modificaciones a la ley 18.695**

<p><b>N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades</b></p> <p><b>Se incorpora a la Ley el Artículo 79°, añadiendo letras n y ñ:</b></p> <p><b>-Letra n:</b> incorpora que, hasta el 31 de marzo de cada año, por solicitud del COSOC, que el concejo deberá pronunciarse sobre las materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por medio de esta instancia, así mismo como será aquella consulta informando de ello a la ciudadanía.</p> <p><b>-Letra ñ:</b> Se debe informar a las organizaciones comunitarias, a las asociaciones sin fines de lucro y demás instituciones relevantes en desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando estas la requieran, acerca del funcionamiento de la municipalidad.</p> <p><b>Sustitución Artículo 94°:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El COSOC se conformará por las organizaciones comunitarias y de interés público comunales.</li> <li>-El COSOC, que está presidido por el alcalde establecerá la organización, temas en discusión, competencia y el funcionamiento del consejo.</li> <li>-Se estipula que los documentos y actas de las sesiones del consejo serán públicas.</li> <li>-El alcalde deberá rendir cuenta pública del alcalde en marzo de cada año.</li> <li>-Los consejeros del COSOC deberán rendir cuenta ante sus respectivas organizaciones.</li> <li>-El municipio es el responsable del financiamiento del consejo.</li> </ul> <p><b>Sustitución Artículo 98°:</b></p> <p>Cada municipio debe disponer de una Oficina de informaciones, reclamos y sugerencias, dando respuesta según disponga la ley 19.880 Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.</p> <p><b>Sustitución Artículo 99°:</b></p> <p>indicando que se ejecutaran plebiscitos comunales, donde se somete a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal.</p>
---

Fuente: Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Elaboración propia.

El párrafo 3° de la Ley 20.500, que modifica la Ley N°19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, incorpora un nuevo inciso al Artículo 6° en donde se establece la obligatoriedad de los municipios de enviar información sobre las organizaciones al Servicio de Registro Civil e Identificación, con el fin de mantener actualizado el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro (la que establece la ley 20.500 en el Párrafo 2° Artículo 8° y 9° sobre el Registro de Personas Jurídicas).

Además, en el Título I, Artículo 6° se establece sobre el establecimiento de las Uniones Comunales, Federaciones y Confederaciones. También se agrega el inciso cuarto donde se consagra la prohibición de formar parte de los directorios de las organizaciones comunitarias a Alcaldes, Concejales y funcionarios municipales (Artículo 19°); y un inciso final en el Artículo 45° que establece que el Consejo es el encargado de establecer condiciones uniformes, no discriminatorias y transparentes, así como reglamentación que evite el conflicto de intereses (Artículo 45°).

Tabla 18

**Modificación a la ley 19.418**

<b>N°19.418, Sobre juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias</b>
<p><b>Modificación Artículo 6°:</b> Inclusión Inciso tercero: se establece la obligatoriedad de los municipios de enviar información sobre las organizaciones al Servicio de Registro Civil e Identificación, con el fin de mantener actualizado el Registro Nación de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.</p>
<p><b>Modificación Artículo 19°:</b> Incorpora inciso cuarto prohibición de formar parte de los directorios de las organizaciones comunitarias a Alcaldes, Concejales y funcionarios municipales.</p>
<p><b>Modificación Artículo 45°:</b> Agrega inciso final: el Consejo es el encargado de establecer condiciones uniformes, no discriminatorias y transparentes, así como reglamentación para evitar conflictos de intereses y que aseguren condiciones objetivas de imparcialidad</p>
<p><b>Incorporación Artículo 54°:</b> reglamenta procedimientos para conformar uniones, federaciones y confederaciones.</p>

Fuente: Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Elaboración propia.

## 5.2. Componentes Participativos de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La Ley de Participación Ciudadana incorporó modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades, estableciendo mecanismos participativos para la comunidad local. Dicha ley de municipalidades contempla la participación ciudadana en su Título IV, en la cual se especifica que cada municipalidad deberá establecer en una **Ordenanza de participación** las modalidades participativas de la ciudadanía local, considerando las características de cada comuna tales como: la configuración del territorio, localización de asentamientos humanos, tipo de actividades relevantes, conformación etaria de la población, entre otros elementos que, según el municipio, sean relevantes para poseer representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese incorporar en la discusión y definición de las orientaciones que regirán a la administración comunal.

En relación al funcionamiento de los **Consejos Comunales de la Sociedad Civil** (COSOC), la ley considera que cada municipio deberá contar con uno, siendo elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Además, este articulado contempla el reglamento, funciones y competencias, y requisitos para ser miembro del Consejo<sup>25</sup>.

La Ley de Municipalidades consagra, en materia de participación ciudadana, la facultad de asociación que le corresponde a todos y cada uno de los habitantes de la comuna, en donde el conjunto de habitantes o una parte de ellos pueden dar forma a las organizaciones que estimen apropiadas para el desarrollo de sus intereses, con la sola limitación del respeto a las leyes vigentes y el orden público.

El Párrafo 2 de la ley contempla las **Audiencias Públicas y Oficina de Reclamos** en donde se estipula que cada municipio deberá regular, en la Ordenanza Municipal de Participación, las Audiencias Públicas, por medio de las cuales el alcalde y el Concejo Municipal darán a conocer las materias que estimen de

---

<sup>25</sup> Sobre funciones, requisitos para miembros del consejo consultivo y otras disposiciones concernientes a los COSOC es desarrollada más adelante en el mismo capítulo.

interés comunal, como también las que no menos de cien ciudadanos de la comuna planteen. Se genera una excepción en donde las comunas con menos de cinco mil habitantes será el concejo quien determine el número de ciudadanos requirentes.

La solicitud de audiencia pública deberá acompañarse de las firmas de respaldo, conteniendo los fundamentos de la materia solicitada y deberá identificar a las personas que, en un número no superior a cinco, representarán a los requirentes en la audiencia pública.

En relación a la oficina de reclamos, se estipula que cada municipio deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias (OIRS) abierta a la comunidad. La Ordenanza de Participación establecerá un procedimiento público para tratamiento de presentaciones o reclamos, además de los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que no deberán superar los treinta días.

La ley establece que la información y documentos municipales son públicos. En la oficina de reclamos deberán estar disponibles a lo menos los siguientes antecedentes:

- a. Plan Comunal de Desarrollo, Presupuesto Municipal, Plan de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, y el Plan Regulador Comunal.
- b. Reglamento interno, reglamento de contrataciones y adquisiciones, Ordenanza de Participación y todas las Ordenanzas y Resoluciones Municipales.
- c. Convenios, Contratos y Concesiones.
- d. Cuentas Públicas de los alcaldes de los últimos tres años.
- e. Registros mensuales de gastos efectuados al menos en los últimos dos años.

En el Párrafo 3 de la ley 18.695 se establecen los principios sobre los **Plebiscitos Comunales**, donde se indica que el alcalde con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes del concejo municipal, y a solicitud de dos tercios de los integrantes del COSOC ratificado por dos tercios de los concejales, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a

inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local.

Sobre la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, se estipula que deberán concurrir con su firma, ante notario u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, acreditándose dicho porcentaje con certificación expandida por el Director Regional del Servicio Electoral.

Dentro del décimo día de adoptado el acuerdo por el concejo, el alcalde deberá dictar un decreto para convocar a plebiscito, publicándolo en el Diario Oficial o de mayor circulación en la comuna, y se deberá difundir mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.

El decreto contendrá las cuestiones sometidas a plebiscito. La votación se efectuará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto. Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad comunal, siempre que la votación corresponda al 50% de los ciudadanos habilitados para sufragar en la comuna.

### **5.3. El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil**

El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), es una figura creada por la Ley 20.500 que reemplaza al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), manteniendo su carácter consultivo, los cuales pueden apoyar e incidir en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas comunales, sectoriales y en la propia gestión del municipio<sup>26</sup>.

La nueva figura de los COSOC que impulsa la Ley 20.500 asegura e institucionaliza un mecanismo de participación de la ciudadanía en el control ciudadano de la gestión municipal.

---

<sup>26</sup> <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/40> (visitado el 09/04/2017)

- **Integrantes de los COSOC**

Las organizaciones territoriales que pueden integrar los COSOC son: las juntas de vecinos, Clubes Deportivos, Clubes de Adultos Mayores, Centro de Madres, Personas Jurídicas son Fines de Lucro, Asociaciones y Comunidades Indígenas, Asociaciones Gremiales, organizaciones Sindicales y organizaciones de Interés Público de la Comuna<sup>27</sup>.

- **Elección del COSOC**

El Secretario Municipal, con 30 días de anticipación a la fecha de elección, publicará un listado con las organizaciones comunitarias territoriales con derecho a participar en el proceso. El listado, hora y lugar de la elección se deberán informar mediante la página web del municipio o radio con cobertura en toda la comuna.

La elección del COSOC será por las organizaciones comunitarias territoriales, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Además, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de los miembros del consejo, podrán integrarse a aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Los consejeros tendrán un periodo de cuatro años en su cargo<sup>28</sup>.

- **Funciones del COSOC**

Pronunciarse, en marzo de cada año, sobre las siguientes temáticas:

- ***La Cuenta Pública***, que el Alcalde debe efectuar sobre su gestión anual y del funcionamiento general del municipio. Los COSOC pueden interponer un recurso de reclamación. Los consejeros deberán informar a sus respectivas organizaciones, en una sesión para su efecto, con la debida anticipación, para recibir consultas y opiniones.

---

<sup>27</sup> Ibídem

<sup>28</sup> Tríptico COSOC, SUBDERE en <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/102> (visitado el 09/04/2017)

- **La cobertura y eficiencia de los servicios municipales**, y materias que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal.
- **Formular observaciones** a los informes del Alcalde que presentará sobre los presupuestos de inversión, Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO) y modificaciones al plan regulador. Se establecen 15 días hábiles para formular observaciones. El Alcalde debe pronunciarse sobre dichas observaciones.
- **Presentación de reclamo de ilegalidad contra resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad.**
- **Informar al Alcalde su opinión** acerca de propuesta de asignación o modificación de la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público.
- **Solicitar al Alcalde**, previa ratificación de los 2/3 de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal (Rodríguez & Uribe, 2013).

- **Funcionamiento del COSOC**

La cantidad de consejeros dependerá del número de concejales (6, 8, 10) que tenga la comuna (no podrá ser inferior al doble ni superior al triple de concejales en ejercicio. Es decir, en número de consejeros será entre 12 y 30, dependiendo de la comuna). El reglamento del funcionamiento del consejo será determinado según necesidades de cada municipalidad, sometiéndose posteriormente a la aprobación del Concejo Municipal. Para reformular el reglamento se deberá contar con la aprobación de 2/3 del Concejo, con un informe previo del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

El Consejo deberá sesionar un mínimo de cuatro veces al año, con la presencia del Alcalde, quien preside al COSOC. Si el Alcalde no puede encabezar una sesión, ésta será presidida por el vicepresidente que se elija en el propio Consejo entre sus miembros.

El Secretario Municipal se desempeñará como Ministro de Fe, suscribirá las actas de las sesiones, manteniendo archivo de las mismas y conservará las originales de: la ordenanza de participación y reglamento del Consejo.

Cada municipio deberá proporcionar los medios necesarios para el correcto funcionamiento del COSOC.

- **Requisitos para ser elegido Consejero**

Para optar a ser elegido en el cargo de consejero dentro de los COSOC se debe tener 18 años de edad, con excepción de los representantes de las organizaciones indicadas en la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias; tener un año de afiliación a una organización en el momento de la elección; tener nacionalidad chilena o extranjero avecindado en el país, y no haber sido condenado por delitos que merezcan pena aflictiva, tales como todas las penas de crímenes y, en delitos simples, la de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximos (Rodríguez & Uribe, 2013).

- **Inhabilidades para ser elegido Consejero**

No podrán ser candidatos a Consejeros: los ministros de Estado, Subsecretarios regionales ministeriales, los intendentes, los gobernadores, los Consejeros Regionales, Alcaldes, concejales, parlamentarios, miembros del consejo del Banco Central y el Contralor General de la República.

Además de Miembros y funcionarios en las diversas escalas del Poder Judicial, Ministerio Público y Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de elecciones y los Tribunales Electorales Regionales, miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía de Investigaciones; y personas que a la fecha de inscripción de sus candidaturas tengan vigente o suscriban, por si o medio de terceros, contratos con la municipalidad que asciendan a 200 UTM mensuales. Tampoco podrán ser candidatos quienes tengan litigios pendientes con la Municipalidad, a menos que se refieran el ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos, o parientes hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

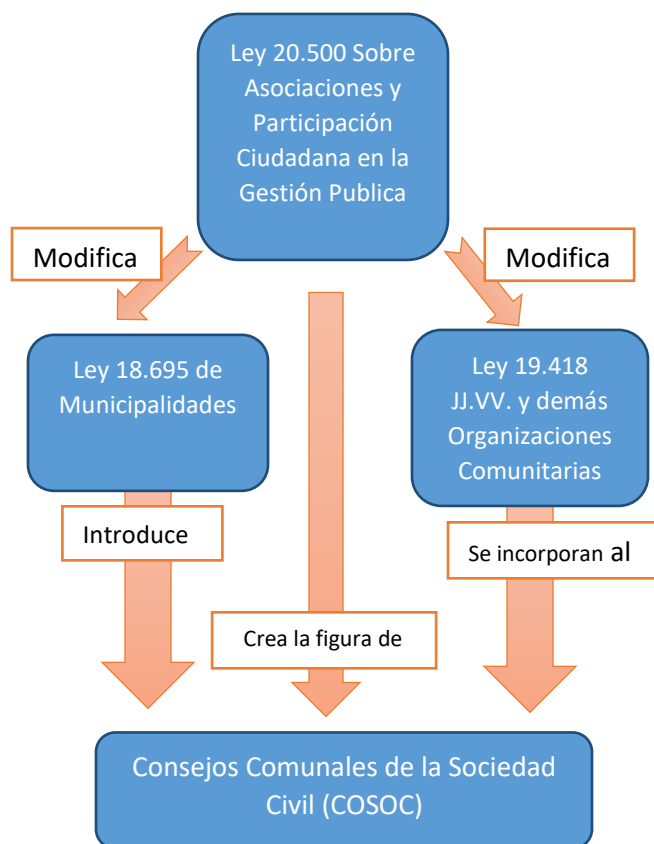
De igual manera quedan prohibidos de ser elegidos consejeros los directores, administradores, representantes y socios titulares de diez por ciento o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando esta tenga contratos vigentes o litigios pendientes, con la Municipalidad (Rodríguez & Uribe, 2013).

## Reflexiones del capítulo

El involucramiento de las personas en los asuntos públicos generalmente se encuentra ligado a los momentos y espacios que genera la institucionalidad. Tal es la situación de nuestro estudio de caso, los COSOC, cuya creación vino originada por la ley 20.500 de participación ciudadana que, además, modificó otros cuerpos legales para instaurarlo en los espacios locales, permitiendo la incorporación de distintas organizaciones territoriales. Es por ello que el cuadro de relaciones sobre la legislación de participación ciudadana se estructura de la siguiente manera:

Cuadro 7

### Relación generada por la ley 20.500



Fuente: Elaboración propia.

Además de las reformas orientadas a fortalecer la democracia vía mecanismos electorales (descrito en capítulos anteriores), se gestaron otras legislaciones que apuntaban a mejorar la transparencia y el acceso a la información de los ciudadanos. Para el ejercicio de una participación responsable y efectiva por parte de los ciudadanos, es necesario que estos posean información rápida y cercana de las instituciones públicas, transparentando la labor de estas últimas.

La transparencia (en términos de visibilizar las actividades de los órganos públicos) y el acceso a la información, según “la escalera de la participación”, posibilitan la participación ciudadana, generando una pauta de discusión y negociación sobre la actuación gubernamental, logrando la participación ciudadana verdadera, siendo esta condición previa del control ciudadano.

La Ley 20.500 sobre participación ciudadana recoge los preceptos sobre la transparencia y el acceso a la información, estipulándolos como elementos centrales de esta ley. Lo anterior se refleja en las modificaciones a las legislaciones, descritas en el capítulo, que impulsa la ley, sobre todo en lo que a la de municipalidades se refiere, la cual crea y consagra el COSOC.

El COSOC se describió como dispositivo participativo y de control de la gestión pública, ya que tiene como facultades el poder generar observaciones a la labor del alcalde y solicitar al Concejo Municipal pronunciarse sobre determinados temas, constituyéndose como un órgano consultivo. Si aplicamos el enfoque neoinstitucionalista, el COSOC se encasilla en la categoría de ser un nuevo espacio de participación creado por una norma legal que genera la institucionalidad del Estado. Dicha institucionalidad, como ya se esbozó en las críticas al enfoque enunciado, crea una norma que determina el actuar de la sociedad donde está inserta. En este caso los COSOC, limitados en su rango de acción por su carácter consultivo, están hechos para no alterar el *statu quo* de la participación ciudadana.

Esta actuación institucional, de no alterar el orden actual de las cosas, se puede replicar en los mecanismos participativos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, estableciendo como dispositivos de participación de la

ciudadanía tres mecanismos: **1)** los COSOC; **2)** las audiencias públicas y oficinas de reclamos; y **3)** los Plebiscitos comunales; en los dos últimos mecanismos, la institucionalidad local permite que sean por iniciativa ciudadana, pero genera una serie de requisitos que dificultan que los ciudadanos las activen. Dichos mecanismos se enmarcan bajo una ordenanza de participación por el que se rige cada municipio.

De lo anterior, y siguiendo la lógica del enfoque neoinstitucional, la institucionalidad creó una norma que determina el actuar de la sociedad respecto a la participación ciudadana, y estos están hechos de forma tal que se inhibe la participación de los ciudadanos locales, ya sea por lo difícil de cumplir los requisitos o por la calidad de la información que se entrega (que puede no ser la solicitada).

Si aplicamos *“la escalera de la participación”* a los tres mecanismos enunciados, podemos indicar preliminarmente que estos caen en la categoría de la *“no participación ciudadana”*, debido a que: **1)** las audiencias públicas y la oficina de reclamos (OIRS) generan información pobre, confusa o no la requerida; **2)** los plebiscitos comunales conducen a una consulta cínica, ya que para hacerla vinculante se deben cumplir requisitos difíciles de alcanzar; y **3)** los COSOC, por su carácter consultivo y las altas potestades que tiene el alcalde en conducir su accionar, generan una pseudo-participación.

## Capítulo 6- Resultados de la Investigación

En este capítulo se presentan los resultados de 13 entrevistas realizadas a personas vinculadas con la temática de descentralización, participación ciudadana y los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC). Las entrevistas se dividieron en la siguiente proporción: 6 miembros de los COSOC de las comunas de Maipú, Calera de Tango y El Bosque<sup>29</sup>; 3 Concejales de las comunas de: Maipú, Calera de Tango y El Bosque; 1 funcionaria municipal (secretaria municipal) de la comuna de Calera de Tango; 2 Expertos en las materias de descentralización y participación ciudadana; y 1 miembro de la Asociación Chilena de Municipalidades (Secretario Ejecutivo).

La justificación de elección de los entrevistados es la siguiente:

- **Miembros del COSOC:** el presente estudio pretende evidenciar si el dispositivo participativo del Consejo Comunal de la Sociedad Civil es descentralización política efectiva en la gestión pública local. Por lo anterior, se hace necesario conocer la impresión de algunos integrantes de los COSOC seleccionados.
- **Secretaria Municipal:** por las características de su función al interior del municipio, al elaborar actas de sesiones en Concejo Municipal y Consejo Comunal de la Sociedad Civil, es importante conocer su apreciación en la relación COSOC-Autoridades Municipales.
- **Concejales:** por ser autoridades de representación local y vincularse permanentemente con los COSOC, es necesario conocer sus impresiones del funcionamiento en cada comuna del dispositivo participativo, de las relaciones del Concejo Municipal con los COSOC y su visión general del Consejo consultivo.

---

<sup>29</sup> Al momento de realizar las respectivas entrevistas, el Consejo Comunal de la Sociedad Civil de la comuna de El Bosque se encontraba en proceso de reinstauración, ya que dejó de funcionar desde marzo de 2017 aproximadamente (según indicaron los entrevistados), por lo cual las entrevistas efectuadas a los consejeros de dicha comuna se le hará el mismo tratamiento que a los COSOC vigentes, ya que cumple con los propósitos que se buscan para el desarrollo del presente estudio: conocer la percepción, desde su experiencia como exconsejeros, del dispositivo participativo antes mencionado.

- **Expertos en materia de descentralización y participación ciudadana:** por ser académicos e investigadores que tratan permanentemente las temáticas de descentralización y participación ciudadana, se hace necesario conocer su apreciación respecto al proceso de descentralización llevada en el país y su vinculación con la participación ciudadana.
- **Secretario Ejecutivo de ACHM:** la Asociación Chilena de Municipalidades es un órgano que agrupa a un importante número de los municipios del país, es por ello que se hace importante saber su apreciación respecto al proceso de descentralización del país, su visión respecto a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil y la participación ciudadana en general.

Como la presente investigación tiene por objetivo determinar por qué el proceso de descentralización fomentaría la participación ciudadana, en la escala local-municipal, es que se han establecido 5 dimensiones de análisis:

1. **Evaluación del proceso de descentralización en Chile:** con esta dimensión se pretende evidenciar cómo se ha llevado el proceso de descentralización en Chile, si éste avanzó o se estancó y desde qué gobierno sub-nacional es necesario fortalecerlo. Para esta dimensión se consideraron dos variables: **1)** Evaluación del proceso de descentralización en Chile, y **2)** Territorio que se debiese potenciar en el proceso de descentralización.
2. **Percepción sobre el funcionamiento del COSOC:** esta dimensión permite conocer las percepciones de los actores entrevistados respecto al funcionamiento del COSOC. Esta dimensión cuenta con dos variables de análisis: **1)** Evaluación sobre el funcionamiento del COSOC, y **2)** Evaluación de las bases representadas en el COSOC.
3. **Percepción sobre el COSOC como dispositivo de participación ciudadana descentralizada:** en esta dimensión se contempla la percepción de los entrevistados respecto al COSOC como dispositivo que permite descentralización política. Esta dimensión cuenta con tres variables de análisis: **1)** Evaluación relación COSOC-Concejo Municipal. **2)**

Evaluación del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local, y **3)** Aspectos negativos a mejorar del COSOC.

- 4. Cumplimiento de la Ley 20.500 en la Ley 18.695 Orgánica constitucional de municipalidades:** con esta dimensión se pretende analizar si se cumplen las disposiciones que impuso la ley 20.500 en los municipios. Ésta cuenta con 4 variables de análisis contenidas en los articulados que introdujo o modificó, las cuales son: **1)** Artículo 79: COSOC podrá solicitar al Concejo pronunciarse sobre materias de relevancia local e informar acerca del funcionamiento de la municipalidad; **2)** Artículo 94: COSOC será presidido por el Alcalde, el Alcalde deberá rendir cuenta pública en marzo de cada año, los Consejeros deberán rendir cuentas a sus respectivas organizaciones y el municipio deberá financiar al COSOC; **3)** Artículo 98: municipio deberá poner una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS); y **4)** Artículo 99: Desarrollo de plebiscitos comunales, sometiendo a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal.
- 5. Dar respuesta a la relación de que una mayor descentralización permite participación ciudadana, posibilitando el fortalecimiento democrático:** finalmente en esta dimensión se establecen las relaciones entre los grados de descentralización y la participación ciudadana y su impacto en el fortalecimiento de la democracia. Las variables de análisis utilizadas para esta dimensión serán dos: **1)** cómo dialoga la descentralización con la participación ciudadana y **2)** cómo la participación ciudadana favorece al fortalecimiento de la democracia.

Tabla 19

**Esquema metodológico de la investigación**

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Categorías de análisis<sup>30</sup></b>
Indicar las características del proceso de descentralización vivenciada en Chile desde 1974 hasta 2017.	Analizar cómo se ha llevado el proceso descentralización en el país.	Evaluación del proceso de descentralización en Chile.	1- Se avanzó en descentralización. 2- No se avanzó en descentralización. 3- Otro.
		Gobierno sub-nacional que se debiese potenciar en la descentralización	1. Gob. Municipal 2. Gob. Regional 3. Mixto
Identificar cómo la instauración de los COSOC ha incidido en la participación ciudadana en el ámbito local	Percepción sobre el funcionamiento del COSOC.	Evaluación sobre el COSOC como mecanismo participativo	1- Evaluación positiva 2- Evaluación negativa 3- Evaluación mixta 4- Otro
		Evaluación de las bases representadas en el consejo sobre el COSOC.	1- Evaluación positiva 2- Evaluación negativa 3- Evaluación mixta 4- Otro
	Percepción sobre el COSOC como dispositivo de participación ciudadana descentralizada	Evaluación relación COSOC- Concejo Municipal	1- Evaluación positiva 2- Evaluación negativa 3- Evaluación mixta 4- Otro
		Evaluación del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local.	1- Evaluación positiva 2- Evaluación negativa 3- Evaluación mixta 4- Otro

<sup>30</sup> Para la elección de las categorías de análisis de cada dimensión se compararon las unidades de análisis, surgidas de las entrevistas y revisión de bibliografía, agrupándose según cualidades similares o diferentes, estableciendo con ello categorías, las que guardan estrecha relación con los datos obtenidos (Hernández Sampieri, Fernández, Baptista, 2010)

		Aspectos Negativos a mejorar del COSOC	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Carácter Consultivo</li> <li>2- Interacción COSOC- Autoridades Municipales</li> <li>3- Participación y empoderamiento ciudadano</li> <li>4- Transparencia e información</li> <li>5- Otro</li> </ol>
Analizar la institucionalidad municipal bajo los requerimientos que exige la instalación y ejecución del COSOC.	Cumplimiento de disposiciones impuestas por la Ley 20.500 en la Ley 18.695 Orgánica constitucional de municipalidades	Artículo 79: COSOC podrá solicitar al Concejo pronunciarse sobre materias de relevancia local e informar acerca del funcionamiento de la municipalidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Se cumple</li> <li>2- No se cumple</li> </ol>
		Artículo 94: COSOC será presidido por el Alcalde, Alcalde deberá rendir cuenta pública en marzo de cada año, los Consejeros deberán rendir cuentas a sus respectivas organizaciones y el municipio deberá financiar al COSOC	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Se cumple</li> <li>2- No se cumple</li> </ol>
		Artículo 98: cada municipio deberá poner una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Se cumple</li> <li>2- No se cumple</li> </ol>

		Artículo 99: Desarrollo de plebiscitos comunales, sometiendo a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Se cumple</li> <li>2- No se cumple</li> </ol>
Evidenciar como el proceso de descentralización incide en la participación ciudadana y el fortalecimiento democrático.	Dar respuesta a la relación de que una mayor descentralización permite participación ciudadana, posibilitando el fortalecimiento democrático	Cómo dialoga la descentralización con la participación ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Mejorar Canales de comunicación entre instituciones y ciudadanía.</li> <li>2- Ciudadanía participativa activa.</li> <li>3- Aproxima la toma de decisiones a la población afectada.</li> <li>4- Otro.</li> </ol>
		Cómo la participación ciudadana favorece al fortalecimiento de la democracia.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Fomenta legitimidad democrática.</li> <li>2- Otro.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

## 6.1 Análisis de resultados

### 6.1.1 Dimensión 1: Analizar cómo se ha llevado el proceso de descentralización en el país.

#### 6.1.1.2 Variable 1: Evaluación del proceso de descentralización en Chile

En esta primera dimensión se busca analizar cómo se ha llevado el proceso de descentralización en el país. La primera variable a analizar es respecto a la ***evaluación del proceso de descentralización en Chile***, en donde las categorías de análisis son: 1) Se avanzó en descentralización, 2) no se avanzó en descentralización; y 3) Otro.

Tabla 20

**Variable 1: Evaluación del proceso de descentralización en Chile**

Categoría de análisis	Justificación por parte de entrevistado(a)	Entrevistado(a)
Se avanzó en descentralización	<p>“...yo creo que nuestra descentralización está avanzando a pasos muy graduales, muy lentos, y que el problema es que muchas veces se hace un traspaso de funciones sin acompañarlas de un traspaso de recursos económicos y de capacitación del personal para que haga esas funciones”.</p>	<p>Flavia Velásquez, Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Glasgow. Geógrafa de la Universidad Católica de Chile.</p>
	<p>“Yo creo que el proceso de descentralización en nuestro país tiene altos y bajos...dos años y medios después que asumí Patricio Aylwin, en junio del 92 recién se verificaron las primeras elecciones municipales, y posteriormente... desde la SUBDERE empiezan a haber algunas tareas que tienen que ver con la re-significación del FNDR como instrumento de desarrollo regional...”</p>	<p>Iván Borcoski, Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades.</p>
No se avanzó en descentralización	<p>“Hasta donde vamos, estamos pegados... en la desconcentración, ósea solamente en traspaso de competencias y tareas, pero siempre de manera limitada y siempre con control central sobre lo que se transfiere”.</p>	<p>Mario Rosales, Cientista Social, Magister en Ciencias Sociales de FLACSO y especialista en temas de Gestión Municipal, Desarrollo Local y Participación.</p>
Otro	-----	-----

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

Los entrevistados que indicaron que el país si había avanzado en descentralización condicionaron su respuesta. Flavia Velásquez, Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Glasgow, Escocia, indica que, si bien existen avances, estos son graduales y carecen de recursos (humanos y financieros) que impiden que la descentralización se establezca como efectiva. Ejemplifica su respuesta con una política pública concreta: el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). Señala que el PROT era un plan entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), seremi MINVU de cada región y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). El MINVU y SUBDERE encargaron a los Gobiernos Regionales que diseñaran el ordenamiento urbano regional. La SUBDERE entregó una gran cantidad de recursos y capacitación al personal para que el PROT se llevara a cabo. El personal capacitado trabajó en los gobiernos regionales para lograr el proyecto, pero al paso de un año muchos de esos profesionales puestos por el plan no se sintieron cómodos o tuvieron resistencias al interior de los espacios donde trabajaban. Finalmente, la Dirección de Planeamiento (DIPLAN) cambió aquellos funcionarios capacitados, reemplazándolos por nuevos que no contaban con las capacidades que requería el desarrollo del plan. El plan fue abandonado tras no generar los impactos deseados. Según la entrevistada, este plan falló porque no se respetó la identidad local en donde se intervino, se buscaron profesionales desde otras regiones, principalmente Santiago, que fueron resistidos en las zonas locales.

Del relato anterior se rescata que el proceso de descentralización que se intentó llevar a cabo mediante el PROT no tuvo el impacto ni los apoyos locales esperados porque no se respetó la identidad local de cada región intervenida, no se capacitó al personal local, que tiene un sentido de pertenencia, y por ende un compromiso superior con cualquier plan que genere desarrollo local. Los planes de descentralización tienen la mirada centralista desde Santiago que, a veces, se contraponen con la mirada que cada zona le quiere impregnar o potenciar con un proceso de descentralización.

El segundo entrevistado, Iván Borcoski, Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), indicó que la descentralización en el país tiene altos y bajos. Los momentos altos se dan en gran parte en la década del noventa, en donde vía descentralización se buscó bajar los niveles de pobreza y democratizar el país con reformas como la elección de representantes locales y posteriormente las de CORE en 2013. Los momentos bajos de la descentralización para el entrevistado son los pocos grados de autonomía y de gestión que tienen los municipios para generar desarrollo local. Según Borcoski los municipios tienen una gran cantidad de tareas, pero lo que respecta en autonomía, sobre todo financiera, son bastante escasos los avances.

Finalmente, el tercer entrevistado, Mario Rosales, Magister en Ciencias Sociales de FLACSO, indicó que no ha existido avances en descentralización, que lo que se lleva realizado hasta el momento es desconcentración, el traspaso de competencias y tareas, pero limitadas desde el centro. Esta respuesta la ejemplifica con el traspaso de tareas hacia los gobiernos locales que en la gran mayoría son tareas compartidas entre municipio y el órgano central, lo que para el entrevistado es clara evidencia de transferencia de competencias condicionadas por el centro, ósea sólo desconcentración.

De las tres entrevistas podemos rescatar un denominador común: la poca capacidad de la institucionalidad para generar procesos estables y continuos de descentralización. Los entrevistados exponen que el Estado ha generado instancias comprendidas dentro del proceso descentralizador, pero las ha abandonado o no las ha profundizado en términos de responder a las necesidades territoriales.

#### **6.1.1.2 Variable 2: territorio que se debiese potenciar en la descentralización**

Para la segunda variable de esta dimensión encontramos ***territorio que se debiese potenciar en la descentralización***, donde las categorías de análisis son: 1) Ámbito Municipal, 2) Ámbito Regional, y 3) Mixto.

Tabla 21

**Variable 2: territorio que se debiese potenciar en la descentralización**

Categoría de análisis	Justificación por parte de entrevistado(a)	Entrevistado(a)
Gov. Municipal	-----	-----
Gov. Regional	<p>“... , yo creo que en términos de descentralización local se ha avanzado muchísimo en términos locales, no digo que estemos bien y que no falte nada, obviamente que faltan muchas cosas, pero al menos han habido avances, partiendo por el jefe de la comuna es elegido por votación popular, cosa que aún no ocurre en la región, las regiones todavía siguen estando muy atadas al gobierno, entonces en esos términos, yo creo que hay que darle un poquitito de énfasis a lo regional porque está dejada de lado, y ahí habría que decidir, ¿nos olvidamos de las regiones y simplemente son una manera de agrupar una pila de municipios o le damos un carácter de región de verdad a nuestra región? yo creo que es algo importante de hacer... si me preguntas a donde yo me avocaría ahora, yo me iría a lo regional porque en lo local ha habido avances, y en lo regional no tanto, y en ese sentido yo creo que está más atrás. Pero también creo que hay mucho que hacer en lo local...”</p>	<p>Flavia Velásquez, Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Glasgow. Geógrafa de la Universidad Católica de Chile.</p>

Mixto	“...Cuando tu descentralizas, tienes que descentralizar simultáneamente, de manera que los tres niveles del Estado (nacional, regional y local) tengan competencias... tiene que mantener el equilibrio. Lo que tienes en Chile son municipios potentes... el gobierno regional es una cosa, que, en la práctica, no existe, entonces si te pones a esperar que van a fortalecer las regiones y luego van a esperar que las regiones maduren para seguir con los municipios, estamos muy mal, tenemos que hacerlo simultaneo”	Mario Rosales, Cientista Social, Magister en Ciencias Sociales de FLACSO y especialista en temas de Gestión Municipal, Desarrollo Local y Participación.
-------	---	--

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

La primera entrevistada para esta dimensión, Flavia Velásquez, indica que, desde su perspectiva, se debiese potenciar la descentralización desde la región, ya que, en términos políticos, ésta se encuentra atrasada en relación con las comunas que si pueden elegir a sus representantes, estableciendo gobiernos que puedan decidir desde la región y no por indicaciones centralistas, ya que el intendente, quien preside hoy el gobierno regional, es designado por el Presidente de la Republica.

El segundo entrevistado, Mario Rosales, señala que la descentralización debe hacerse a multinivel, es decir en el Estado, la región y en el municipio a la vez, para que no se generen desequilibrios en los desarrollos de estas zonas, es decir, si se apuesta por la región en desmedro de la comuna, esta última se desarrollará a un ritmo menor. La descentralización debe ser un proceso que apunte a los equilibrios territoriales.

Ambas afirmaciones de los entrevistados se relacionan, ya que las reformas en descentralización se centraron en potenciar la elección directa de los representantes locales, sin considerar en este ámbito a los representantes

regionales, sin generar, como señala Rosales, una descentralización multinivel, lo que ha significado que las regiones no tengan gobiernos-administraciones con las competencias y facultades para generar el desarrollo de su territorio.

## 6.1.2 Dimensión 2- Percepción sobre el funcionamiento del COSOC.

### 6.1.2.1 Variable 1: Evaluación sobre el COSOC como mecanismo participativo

La segunda dimensión de este estudio de caso analizará la percepción sobre el funcionamiento del COSOC mediante las entrevistas efectuadas a miembros del COSOC, concejales, secretario ejecutivo ACHM y experto en descentralización y participación ciudadana. La primera variable de esta dimensión es la **Evaluación sobre el COSOC como mecanismo participativo**, en la cual las categorías de análisis para esta variable son: 1) Evaluación positiva, 2) Evaluación negativa, 3) Evaluación Mixta, y 4) Otro.

Tabla 22

#### Variable 1: Evaluación sobre el COSOC como mecanismo participativo

Categoría de análisis	Justificación	Actores entrevistados
Evaluación positiva	Les entrega mayor importancia a las organizaciones sociales.	Concejal Calera de Tango
	Posibilita ser un aporte a la sociedad y a la vecindad a la que se representa.	Consejero Calera de Tango
	Permite participar y opinar.	Consejero Calera de Tango
	Da la posibilidad de que dirigentes sean el puente de información de la gestión municipal hacia los vecinos.	Consejero El Bosque
	Es una experiencia enriquecedora.	Consejero Maipú

Evaluación negativa	Se bloquea la participación ciudadana por parte de la autoridad y permite el clientelismo con los consejeros partidarios de la administración vigente.	Consejero Maipú
	El COSOC reemplaza a la ciudadanía, es una parte menor de ésta.	Experto en Descentralización y Participación Ciudadana.
Evaluación mixta	Ley bien intencionada pero no promueve la participación ciudadana ni empodera a la ciudadanía.	Concejal Maipú
	Buen mecanismo no aprovechado ni fomentado por las autoridades locales.	Consejero El Bosque
	Buen mecanismo para el desarrollo de los dirigentes, no así para la participación de los vecinos.	Concejal El Bosque
	En intencionalidad buena, pero demasiada burocratización para constituir una organización, lo que aleja la participación de los vecinos.	Secretario Ejecutivo ACHM
Otro	-----	-----

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

La evaluación positiva del COSOC como mecanismo participativo tuvo la mayor cantidad de respuestas en las entrevistas, concentrando a tres entrevistados de Calera de Tango, uno de El Bosque y otro de Maipú. En esta categoría se ve al COSOC como un mecanismo que permite participar y acercar a los vecinos, representados en el consejo, a la información del municipio.

Quienes ven al COSOC negativamente son dos, un consejero de Maipú y experto en descentralización y participación ciudadana, indican que este dispositivo bloquea la participación ciudadana y representa sólo a una parte de ella. También se menciona por parte del consejero de Maipú que el COSOC permite el clientelismo a aquellos miembros que sean partidarios de la administración. Estas

declaraciones evidencian la falencia del COSOC como un mecanismo inclusivo y la falta de regulación para evitar que se utilice para fines particulares o de partidarios del alcalde.

La evaluación mixta tuvo una cantidad de cuatro respuestas, dos entrevistados de El Bosque, uno de Maipú y Secretario ejecutivo de ACHM, donde concuerdan con que la ley está bien intencionada en cuanto a fomentar e institucionalizar la participación ciudadana pero le ven diversos problemas tales como la falta de promoción por parte de las autoridades al mecanismo, que sólo permite la participación de los dirigentes y que ha incrementado la burocratización para conformar una organización participativa.

El COSOC mayoritariamente se evalúa positivamente y se valora como un nuevo canal de información y de participación de los vecinos en sus comunas, dicha participación es limitada, ya que son solo los vecinos pertenecientes a organizaciones representados en el COSOC quienes pueden participar por medio de sus dirigentes.

#### **6.1.2.2 Variable 2: evaluación de las bases representadas en el consejo sobre el COSOC**

Para la segunda variable de esta dimensión encontramos la ***evaluación de las bases representadas en el consejo sobre el COSOC***, la cual es efectuada por medio de las entrevistas a miembros del Consejo Comunal de la Sociedad Civil, en cuanto a su experiencia sobre la percepción de las bases que ellos representan sobre el COSOC. Las categorías de análisis para esta variable son: 1) Evaluación positiva, 2) Evaluación negativa, 3) Evaluación mixta, y 4) Otro.

Tabla 23

**Variable 2: evaluación de las bases representadas en el consejo sobre el COSOC**

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Justificación</b>	<b>Actores entrevistados</b>
Evaluación positiva	La evaluación que hacen las bases sobre el COSOC es que es importante debido a que se puede influir o ser propositivo respecto de las políticas públicas comunales.	Consejero de Maipú
	Están conformes, ya que cuando nos juntamos les comento sobre los procesos del COSOC, su importancia como mecanismo de participación ciudadana y que era para mantenerlos informados, y les parecía bien, les gustaba el tema del COSOC.	Consejero de El Bosque
	Se valora, es bien vista, ya que se ve como ayuda para los vecinos.	Consejero Calera de Tango
Evaluación negativa	En todo tipo de organización que tú participes, la respuesta de la gente es que no se hace nada.	Consejero Calera de Tango
Evaluación mixta	La importancia al COSOC se le dio cuando se inició, todos quedaron esperando algo positivo, pero pasó el tiempo y no ha habido participación en esta administración.	Consejero de Maipú
Otro	Existe un descontento, como ahora no funciona el COSOC, no hay instancia de representación. Antes las organizaciones, que no pertenecían a una unión comunal, eran representadas en el COSOC. Ahora no existe esa representación.	Consejero de El Bosque

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

En esta dimensión, las bases que evalúan de manera positiva al COSOC, según sus consejeros, son tres, quienes argumentaron que veían en este mecanismo una oportunidad de participación, de mantenerse informados y de influir en políticas públicas comunales.

La evaluación negativa del COSOC se da en 1 de las organizaciones representadas de las comunas de Calera de Tango, donde no se ve negativamente al COSOC en sí, sino que se debe a una percepción negativa de un mecanismo institucional, lo cual puede deberse a una desconfianza generalizada hacia la política y las instituciones.

La evaluación mixta se da por parte de un consejero de la comuna de Maipú, quien indica que se le dio importancia, por parte de sus bases, cuando se inició el mecanismo, pero luego de instaurado el COSOC en la comuna, la autoridad local no le dio la importancia que ellos esperaban.

Por último, el consejero de El Bosque indicó que existe un descontento de las bases que él representa con el COSOC, ya que al encontrarse inactivo se les cortó una instancia de participación.

Si bien, en general, el COSOC es valorado como instrumento de participación, los entrevistados indicaron que existía una baja participación de las bases en las asambleas en las cuales ellos daban cuenta sobre su trabajo en el consejo, esto se debe, como indicaron algunos, a que se le dio la importancia cuando se inició el COSOC en sus comunas, pero al ver que éste no tenía impacto sobre las políticas o decisiones locales, dejaron de asistir, manteniéndose sólo un grupo pequeño y/o el más cercano al representante.

### 6.1.3 Dimensión 3- Percepción sobre el COSOC como dispositivo de participación descentralizada.

#### 6.1.3.1 Variable 1: Evaluación de la Relación COSOC- Concejo Municipal

La tercera dimensión de este estudio de caso busca establecer la percepción sobre el COSOC como dispositivo de participación ciudadana descentralizada, la primera variable de esta dimensión la ***Evaluación de la Relación COSOC- Concejo Municipal***, siendo las categorías de análisis las siguientes: 1) Evaluación positiva, 2) Evaluación negativa, 3) Evaluación mixta, y 4) Otro.

Tabla 24

#### **Variable 1: Evaluación de la Relación COSOC- Concejo Municipal**

<b>Categoría de Análisis</b>	<b>Justificación</b>	<b>Actor entrevistado</b>
Evaluación Positiva	Tenemos una relación cordial con el COSOC, las comisiones integradas por los concejales invitan a los consejeros, mantenemos una relación bastante fraternal.	Concejal de El Bosque
	Las instancias que hemos requerido manifestarnos ante el concejo, hemos sido acogidos.	Consejero Calera de Tango
	Nosotros hemos tomado en consideración las propuestas del COSOC. Por lo general, estamos de acuerdo, no hemos tenido grandes discrepancias.	Concejal Calera de Tango
Evaluación Negativa	No toman en cuenta nuestras decisiones, toman al COSOC con mucha liviandad.	Consejero de El Bosque
	No toman en cuenta las decisiones del COSOC, el mecanismo se instauró por cumplir con la ley.	Consejero de Maipú
	Los concejales nunca se interesaron por el COSOC.	Consejero de El Bosque
Evaluación Mixta	El concejo municipal considera sola algunas de nuestras decisiones, no todas.	Consejero de Maipú

	Se discuten solo algunas de las propuestas del COSOC, otras no son consideradas.	Secretaria Municipal Calera de Tango
Otro	Nunca se nos ha entregado un documento emanado desde el COSOC.	Concejal de Maipú
	No tengo una idea de si acogen o no los requerimientos del COSOC.	Consejero Calera de Tango

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

Quienes evalúan positivamente la relación del COSOC con el Concejo Municipal son tres actores: los concejales de Calera de Tango y El Bosque y el Consejero de Calera de Tango. Los concejales consideran que como concejo municipal acogen y consideran las propuestas del COSOC, manteniendo una buena relación. El Consejero de Calera de Tango considera también que sus propuestas han sido acogidas por el concejo municipal de la comuna.

La evaluación negativa se da por parte de dos consejeros de El Bosque y un consejero de Maipú donde los tres entrevistados coinciden en que el Concejo Municipal no acoge sus propuestas, no se sienten considerados por parte de los concejales.

En la comuna de El Bosque se da una discrepancia entre lo expresado por el Concejal y los miembros del COSOC entrevistados, en donde el primero indica que la relación Concejo Municipal-COSOC es positiva, generando una constante interacción entre ambos, mientras que los consejeros del COSOC indican que no son considerados por el Concejo Municipal. Esta contradicción visibiliza los distintos grados de importancia que le otorgan al COSOC concejales y consejeros.

Dentro de la evaluación mixta encontramos a un Consejero de Maipú y la Secretaria Municipal de Calera de Tango, quienes indican que sólo se consideran alguna de las propuestas del COSOC.

En la categoría “otros”, se encuentran las repuestas del Concejal de Maipú y un Consejero de Calera de Tango. El primero, indica que nunca ha recibido algún

documento con propuestas por parte del COSOC, que la administración actual no fomenta su uso de órgano consultivo, indicando que la cercanía que existe entre COSOC-Concejo Municipal es de forma individual, donde los concejales por iniciativa propia, apuestan por el COSOC como mecanismo participativo, trabajando con sus dirigentes y organizaciones. En tanto el consejero de Calera de Tango indica que desconoce si el Concejo municipal considera o no sus propuestas.

### 6.1.3.2 Variable 2: Evaluación del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local

La segunda variable de esta dimensión es la **Evaluación del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local**, opinión recogida de las entrevistas a los concejales de las comunas consideradas para la investigación. Como categorías de análisis de esta variable están: 1) Evaluación positiva, 2) Evaluación negativa, 3) Evaluación mixta, y 4) Otro.

Tabla 25

#### Variable 2: Evaluación del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Justificación</b>	<b>Actores entrevistados</b>
Evaluación positiva	-----	-----
Evaluación negativa	Si bien puede formular observaciones al alcalde respecto de su política comunal, no es vinculante y no tiene mayor peso, de forma que no va a cambiar la opinión del alcalde por una distinta que tenga el COSOC.	Concejal de El Bosque
	La ley es la ley, pero el cumplimiento de ella es otra cosa, en esta administración la participación ciudadana no es óptima. Aquí no se está	Concejal Maipú

	cumpliendo la ley. Ahora, en cuanto a intencionalidad, encuentro genial la ley.	
Evaluación Mixta	Si acerca, pero la instalación del COSOC ha sido difícil. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y la gente ha tomado conciencia de las facultades que tiene como consejo, se han ido desarrollando algunas acciones que van en beneficio de la ciudadanía.	Concejal Calera de Tango
Otro	-----	-----

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

La evaluación negativa del COSOC como dispositivo participativo de la gestión pública local es por parte de los concejales de las comunas de El Bosque y Maipú. El primero indica que, al no ser vinculante, sus observaciones no tienen peso y no cambian la opinión del Alcalde. En tanto el Concejal de Maipú indicó que la administración no hace cumplir la ley de participación ciudadana. Para ambos la discrecionalidad del alcalde es lo que hace o no al COSOC un dispositivo de participación ciudadana en la gestión local.

La evaluación mixta la realiza el concejal de Calera de Tango quien indicó que la instalación del COSOC fue lento, pero que con el paso del tiempo se han desarrollado acciones en beneficio a la ciudadanía de la comuna por medio del mecanismo.

### 6.1.3.3 Variable 3: Aspectos Negativos a Mejorar del COSOC

La tercera variable de análisis de esta dimensión es sobre **Aspectos Negativos y a Mejorar del COSOC**, opinión recogida en entrevistas a Concejales, Miembros del Consejo. Como categorías de análisis para esta variable encontramos: 1) Carácter Consultivo, 2) Interacción COSOC-Autoridades Municipales, 3) Participación y empoderamiento Ciudadano, 4) Transparencia e información, y 5) Otro.

Tabla 26

#### Variable 3: Aspectos Negativos a Mejorar del COSOC

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Elección de Actores entrevistados</b>
Carácter Consultivo	1 COSOC de Maipú
	2 COSOC de Calera de Tango
	2 COSOC de El Bosque
	Concejal de El Bosque
Interacción COSOC-Autoridades Municipales	Concejal de Calera de Tango
	1 COSOC de El Bosque
Participación y empoderamiento ciudadano	COSOC de Maipú
	Concejal Maipú
	Secretaria municipal calera de tango.
Transparencia e Información	Concejal de Calera de Tango
	COSOC Maipú
Otro: Mas representatividad, Mas asesorías técnicas	Concejal El Bosque

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

Al responder la Pregunta de ¿Cuáles son los aspectos negativos que deben mejorar los COSOC? Los entrevistados indicaron una serie de aspectos que ellos consideran que el COSOC debe subsanar como mecanismo participativo y para poseer mayor importancia dentro de la gestión pública local.

Como aspectos negativos y a mejorar del COSOC, 6 de los entrevistados se inclinaron por el carácter consultivo, evidenciando que una de las mayores falencias que posee el dispositivo al momento de hacer presente el “sentir ciudadano” en las decisiones al interior del Concejo Municipal.

Participación y empoderamiento ciudadano fue la segunda categoría para mejorar elegida por tres actores entrevistados, quienes indican que el ciudadano debe ser más activo en la exigencia y utilización de los canales y espacios de participación existentes.

En tanto transparencia e información y la interacción de los COSOC-Autoridades Municipales es la tercera categoría seleccionada que debiese mejorar el COSOC, considerada por dos actores entrevistados. Finalmente, el Concejal de El Bosque considera que más representatividad y asesorías técnicas debería ser uno de los aspectos para mejorar en los COSOC.

Lo anterior da cuenta sobre lo poco proactivos que son los municipios considerados en la investigación en términos de ampliar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana, sea informando a la comunidad o fomentando e impulsando al COSOC como dispositivo participativo.

#### 6.1.4 Dimensión 4- Cumplimiento de disposiciones impuestas por la Ley 20.500 en la Ley 18.695 Orgánica constitucional de municipalidades

**6.1.4.1 Variable 1: Artículo 79: COSOC podrá solicitar al Concejo pronunciarse sobre materias de relevancia local e informar acerca del funcionamiento de la municipalidad.**

La cuarta dimensión de este estudio busca evidenciar cuáles de las disposiciones establecidas en la ley 20500, que modificó la ley orgánica de municipalidades, se encuentran vigentes en los municipios donde se realizaron las entrevistas. Cada variable corresponde a un Artículo introducido a la ley 18.695 de municipalidades. La primera variable es **Artículo 79: COSOC podrá solicitar al Concejo pronunciarse sobre materias de relevancia local e informar acerca del funcionamiento de la municipalidad**, como categoría de análisis para esta variable encontramos: 1) Se cumple, y 2) No se cumple.

Tabla 27

**Variable 1: Artículo 79: COSOC podrá solicitar al Concejo pronunciarse sobre materias de relevancia local e informar acerca del funcionamiento de la municipalidad.**

Categoría de análisis	Justificación	Comuna
Se cumple	<a href="https://www.municipalidadelbosque.cl/transparencia/archivos/consejo_comunal_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_(889).pdf">https://www.municipalidadelbosque.cl/transparencia/archivos/consejo_comunal_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_(889).pdf</a> Artículo 65° establece que el COSOC puede pronunciarse sobre materias de relevancia local. También Manifestado en entrevistas con consejeros.	El Bosque
	<a href="http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/archivos_transparencia/01%20Publicaciones%20Diario%20Oficial/ActR_decreto_5468_partciudad_08_2011.pdf">http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/archivos_transparencia/01%20Publicaciones%20Diario%20Oficial/ActR_decreto_5468_partciudad_08_2011.pdf</a> Artículo 10° establece que el COSOC puede pronunciarse sobre materias de relevancia local. También Manifestado en entrevistas con consejeros.	Maipú
	Manifestado por consejeros entrevistados.	Calera de Tango
No se Cumple	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de lo indicado por los entrevistados y documentos.

De los tres municipios que contempla esta investigación, se dieron cuenta de que en dos de ellos (El Bosque y Maipú) se establece, en la ordenanza de participación ciudadana, que los COSOC pueden solicitar al Concejo pronunciarse sobre materias que consideren de relevancia local. En la otra comuna (Calera de Tango), si bien no existe una ordenanza actualizada con esta disposición (la que se encuentra vigente es del año 2003, mucho antes de que se instauran los COSOC vía ley 20.500 en 2011) los consejeros entrevistados manifestaron que si han hecho uso de esta atribución y que el Concejo municipal ha respondido satisfactoriamente.

**6.1.4.2 Variable 2: Artículo 94: COSOC será presidido por el Alcalde, Alcalde deberá rendir cuenta pública en marzo de cada año, los Consejeros deberán rendir cuentas a sus respectivas organizaciones y el municipio deberá financiar al COSOC.**

La segunda variable es **Artículo 94: COSOC será presidido por el Alcalde, el Alcalde deberá rendir cuenta pública en marzo de cada año, los Consejeros deberán rendir cuentas a sus respectivas organizaciones y el municipio deberá financiar al COSOC.** Como categoría de análisis para esta variable encontramos: 1) Se cumple, y 2) No se cumple.

**Variable 2: Artículo 94: COSOC será presidido por el Alcalde, Alcalde deberá rendir cuenta pública en marzo de cada año, los Consejeros deberán rendir cuentas a sus respectivas organizaciones y el municipio deberá financiar al COSOC.**

Tabla 28

**Alcalde preside el COSOC**

Categoría de análisis	justificación	Comuna
Se Cumple	<a href="https://www.municipalidadelbosque.cl/transparencia/archivos/consejo-comunal-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-889.pdf">https://www.municipalidadelbosque.cl/transparencia/archivos/consejo-comunal-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-889.pdf</a> Artículo 68° de ordenanza de Participación ciudadana acuerda que el Alcalde de la Comuna de El Bosque presidirá el COSOC. También evidenciado en entrevista con vicepresidenta del COSOC de la comuna.	El Bosque

	Según entrevista con vicepresidente del COSOC de Calera de Tango indica que el alcalde es quien preside el Consejo.	Calera de Tango
	Según entrevista con miembro del COSOC, indica que alcalde de la comuna oficia como presidente del Consejo.	Maipú
No se Cumple	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de lo indicado por los entrevistados y documentos.

En las tres comunas consideradas para esta investigación se establece que el alcalde es quien preside el COSOC, ya que es una disposición impuesta por ley y se puede comprobar en las ordenanzas participativas (El Bosque y Maipú) y en las entrevistas a Miembros del COSOC de las tres comunas. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los concejeros de las comunas mencionadas, se señaló, en casi todas, que los alcaldes no se hacen presente en las sesiones del COSOC, siendo dirigidas por los vicepresidentes de cada consejo.

Tabla 29  
**Alcalde rinde cuenta pública**

Categoría de análisis	justificación	Comuna
Se cumple	<p>Noticia portal web municipio:  <a href="https://www.municipalidaddelbosque.cl/portal/index.php/noticias/item/297-alcalde-sadi-melo-da-a-conocer-la-cuenta-publica-2016">https://www.municipalidaddelbosque.cl/portal/index.php/noticias/item/297-alcalde-sadi-melo-da-a-conocer-la-cuenta-publica-2016</a></p> <p><u>Documento:</u>  <a href="https://drive.google.com/file/d/0ByqDLM00aVjOYjRZekxzQldBM1NnUGVBODdxWGQ5X1pVSXRz/view">https://drive.google.com/file/d/0ByqDLM00aVjOYjRZekxzQldBM1NnUGVBODdxWGQ5X1pVSXRz/view</a></p>	El Bosque
	<p>Noticia portal web municipio:  <a href="http://www.municipalidaddelbosque.cl/cp2016/">http://www.municipalidaddelbosque.cl/cp2016/</a></p> <p><u>Documento:</u>  <a href="https://drive.google.com/file/d/0B_zXE2aq40Z2MW1IdjVfUmFWdnc/view">https://drive.google.com/file/d/0B_zXE2aq40Z2MW1IdjVfUmFWdnc/view</a></p>	Calera de Tango
	<p>Noticia portal web municipio:  <a href="http://www.municipalidadmaipu.cl/alcaldesa-cathy-barriga-presento-cuenta-publica-2016-y-anuncio-numerosos-proyectos/">http://www.municipalidadmaipu.cl/alcaldesa-cathy-barriga-presento-cuenta-publica-2016-y-anuncio-numerosos-proyectos/</a></p> <p><u>Documento:</u>  <a href="http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/2017/03/Cuenta_publica_2106.pdf">http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/2017/03/Cuenta_publica_2106.pdf</a></p>	Maipú

No se cumple	-----	-----
--------------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos municipales.

Las tres comunas que se contemplaron para la realización de esta investigación cumplen con la disposición impuesta por la ley 20.500 sobre la rendición de cuentas públicas anuales. Sus cuentas públicas están disponibles en sus portales web municipales y en la página de transparencia activa de cada municipio. Sin embargo, algunos consejeros señalaron que no se les entregaba la cuenta pública o que ésta era demasiado técnica, dificultando su comprensión, haciendo casi imposible realizar observaciones a la cuenta del alcalde.

Tabla 30

**Consejeros rinden cuenta a sus respectivas organizaciones**

Categoría de análisis	justificación	Comuna
Se cumple	Los seis consejeros entrevistados para este estudio indicaron que si informan a su organización sobre el COSOC.	El Bosque, Maipú, Calera de Tango
No se cumple	-----	-----

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

Los seis consejeros entrevistados de las comunas consideradas para esta investigación indicaron que rinden cuenta a las bases de sus respectivas organizaciones. Sin embargo, señalaron que la participación de sus miembros era baja, lo que dificultaba una retroalimentación que posteriormente pueda ser discutida en el COSOC.

Tabla 31

**Municipio financia el COSOC**

Categoría de análisis	Justificación	Comuna
Se cumple	<a href="https://www.municipalidaddelbosque.cl/transparencia/archivos/consejo_comunal_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_(889).pdf">https://www.municipalidaddelbosque.cl/transparencia/archivos/consejo_comunal_de_organizaciones_de_la_sociedad_civil_(889).pdf</a> Artículo 71° de ordenanza de participación ciudadana contempla que el municipio proveerá de recursos necesarios para el funcionamiento del COSOC.	El Bosque
	<a href="http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/archivos_transparencia/01%20Publicaciones%20Diario%20Oficial/ActR_decreto_5468_partciudad_08_2011.pdf">http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/archivos_transparencia/01%20Publicaciones%20Diario%20Oficial/ActR_decreto_5468_partciudad_08_2011.pdf</a> Artículo 11° de ordenanza de participación ciudadana contempla que el municipio proveerá de medios necesarios para el funcionamiento del COSOC.	Maipú
No se Cumple	-----	-----
Otro	Municipio presta las dependencias para realizar sesiones de COSOC y los provee de ciertos insumos para las mismas <sup>31</sup> .	Calera de Tango

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos municipales.

Los municipios de El Bosque y Maipú consagran en sus ordenanzas de participación ciudadana que el COSOC será financiado, o se le entregarán recursos (espacios físicos para la realización de reuniones, materiales para la elaboración de documentos, etc.), para su funcionamiento. En el caso de la Comuna de Calera de Tango, al no tener una Ordenanza de Participación Ciudadana actualizada no está contemplado este punto, sin embargo, se asistió a una sesión del COSOC el día 13 de septiembre de 2017 a las 18 horas, en donde se constató que el municipio facilitó un espacio para realizar la reunión, así como insumos para el desarrollo de la misma.

<sup>31</sup> Evidenciado en asistencia a sesión del COSOC.

### 6.1.4.3 **Variable 3: Artículo 98: cada municipio deberá poner una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)**

La tercera variable corresponde **Artículo 98: cada municipio deberá poner una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)**. Como categoría de análisis para esta variable encontramos: 1) Se cumple, y 2) No se cumple.

Tabla 32

#### **Variable 3: Artículo 98: cada municipio deberá poner una Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)**

Categoría de análisis	Justificación	Comuna
Se Cumple	Tiene OIRS física y mediante web: <a href="https://imelbosque.chilesinpapeleo.cl/etapas/ejecutar/756027">https://imelbosque.chilesinpapeleo.cl/etapas/ejecutar/756027</a>	El Bosque
	Tiene OIRS física y mediante web: <a href="http://appl.smc.cl/OIRS/login.aspx?ReturnUrl=%2foirs%2fSistema%2fPrincipal.aspx">http://appl.smc.cl/OIRS/login.aspx?ReturnUrl=%2foirs%2fSistema%2fPrincipal.aspx</a>	Maipú
No se cumple	No se encontró información sobre OIRS de Calera de Tango en página web municipal y en visita a municipio.	Calera de Tango

Fuente: Elaboración propia a partir de observación en visita a municipios y páginas web municipales.

Los municipios de El Bosque y Maipú cumplen con tener la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de forma física en la municipalidad y también vía online en su portal web municipal. El municipio de Calera de Tango no cumple con esta disposición de la ley.

### 6.1.4.4 **Variable 4: Artículo 99: Desarrollo de plebiscitos comunales, sometiendo a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal**

La cuarta variable de esta dimensión corresponde **Artículo 99: Desarrollo de plebiscitos comunales, sometiendo a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal**. Como categoría de análisis se contempló: 1) se cumple y 2) no se cumple, siendo elemento de estudio las Ordenanzas Municipales.

Tabla 33

**Variable 4: Artículo 99: Desarrollo de plebiscitos comunales, sometiendo a votación por parte de la ciudadanía temas de administración local referente al desarrollo comunal**

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Justificación<sup>32</sup></b>	<b>Comuna</b>
Se cumple	Ordenanza Municipal <a href="https://www.municipalidadelbosque.cl/transparencia/archivos/plebiscitos_comunales_(884).pdf">https://www.municipalidadelbosque.cl/transparencia/archivos/plebiscitos_comunales_(884).pdf</a>	El Bosque
	Ordenanza Municipal <a href="https://drive.google.com/file/d/0B_zXE2aq40Z2SGdUcC1MM2RXNm8/view">https://drive.google.com/file/d/0B_zXE2aq40Z2SGdUcC1MM2RXNm8/view</a> <sup>33</sup>	Calera de Tango
	Ordenanza Municipal <a href="http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/archivos_transparencia/01%20Publicaciones%20Diario%20Oficial/ActR_decreto_5468_partciudad_08_2011.pdf">http://www.transparenciamaipu.cl/wp-content/uploads/archivos_transparencia/01%20Publicaciones%20Diario%20Oficial/ActR_decreto_5468_partciudad_08_2011.pdf</a>	Maipú
No se cumple	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos municipales.

Los tres municipios consideran en sus ordenanzas de participación ciudadana la posibilidad de realizar plebiscitos comunales, permitiendo que, cuando se cumplan los requisitos contemplados en las ordenanzas, se celebren elecciones plebiscitarias.

<sup>32</sup> Todas las ordenanzas de esta dimensión fueron obtenidas en el portal de Transparencia Activa de cada municipio.

<sup>33</sup> Ordenanza del año 2003 no actualizada a las demás disposiciones de la ley 20.500 de 2011, sin embargo, al encontrarse en el portal de transparencia activa del municipio de Calera de Tango y contemplar la realización de plebiscitos comunales, se considerará como vigente.

**6.1.5 Dimensión 5- Dar respuesta a la relación de que una mayor descentralización permite participación ciudadana, posibilitando el fortalecimiento democrático.**

**6.1.5.1 Cómo diálogos la descentralización con la participación ciudadana**

La quinta dimensión de esta investigación es aquella que busca dar respuesta a la relación que se establece de que una mayor descentralización permite participación ciudadana, posibilitando el fortalecimiento democrático; teniendo como primera variable de análisis ***cómo diálogos la descentralización con la participación ciudadana***, según entrevista a expertos en materia de descentralización y participación ciudadana, y la revisión de bibliografía.

Tabla 34

**Cómo diálogos la descentralización con la participación ciudadana**  
**Entrevistas**

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Justificación</b>	<b>Entrevistado (a)</b>
Mejorar Canales de comunicación entre instituciones y ciudadanía.	“... si tú me preguntas a mí que cosas me parecen que hay que mejorar, tiene que ver con la comunicación entre institución, ya sea local o regional con el ciudadano medio, tiene que ser transparente.”	Flavia Velásquez, Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Glasgow. Geógrafa de la Universidad Católica de Chile.
Ciudadanía participativa activa.	“Yo ahí soy crítico del jolgorio que se hace del concepto de participación, porque la participación es el involucramiento activo de las personas, comunidades, en el autogobierno de su territorio, sea un barrio, un pasaje, su comuna, sea su región; y este involucramiento no se da en abstracto, no se da con los COSOC, sino que se da en la cotidianidad.”	Mario Rosales, Cientista Social, Magister en Ciencias Sociales de FLACSO y especialista en temas de Gestión Municipal, Desarrollo Local y Participación.

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

Por medio de las respuestas a la pregunta de que un proceso de descentralización otorga nuevas facultades a los gobiernos subnacionales ¿Cómo cree usted que, con estas nuevas facultades, los gobiernos locales y regionales deberían incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones?, la entrevistada Flavia Velásquez indica que el problema de la participación es mundial, no solamente en Chile, por lo escaso de espacios y de tiempo libre para ejercer una participación efectiva. Para la entrevistada, con la apertura de espacios y facultades que entrega la descentralización, los gobiernos subnacionales deben centrarse en mejorar la comunicación entre instituciones y los ciudadanos, y la transparencia de los organismos estatales.

Como respuesta a la misma pregunta, Mario Rosales indica que la participación ciudadana no se da de forma vertical, no viene provista desde el centro o de leyes que indiquen cómo debe ser y hacerse la participación, para Rosales la participación es el involucramiento activo de las personas o comunidades en el autogobierno de su territorio, dando esta participación en la cotidianidad. De esta forma, se entiende que la descentralización no es la instancia que potencie espacios participativos, sino que depende de cómo la ciudadanía se auto activa y se involucra y participa desde los espacios territoriales micro que representan sus barrios o pasajes, sin la necesidad de que una entidad superior le imponga un estilo de participación.

Tabla 35

**Cómo dialoga la descentralización con la participación ciudadana**

**Bibliografía**

Categoría de análisis	Justificación	Fuente
Aproxima la toma de decisiones a la población afectada.	Para la FAO <i>“la descentralización se propone también con el fin reforzar la democracia, aproximando el nivel de toma de decisiones a quienes se ven más afectados por las medidas gubernamentales”</i>	Descentralización e impuesto predial rural, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2004.

	<p>La FAO indica que la prestación de servicios debería mejorar si quienes están encargados de atender y satisfacer las demandas de la población son los funcionarios locales que son quienes saben mejor lo que quiere la gente. Además, la descentralización debería caracterizarse por la rendición de cuentas públicas, para que los gobiernos locales estén sujetos a control democrático. De esta forma los ciudadanos podrán influir en las decisiones adoptadas por los consejos locales elegidos.</p>	
	<p>Desde una perspectiva político-ciudadana, Serrano indica que la descentralización del Estado, al acercar las instituciones a la gente, facilita la participación en los procesos de toma de decisiones y permite un mayor control de la ciudadanía sobre la acción pública (Accountability). Además, la descentralización estimula la participación, en la medida que los individuos consideran que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre sus vidas y que sus opiniones son consideradas a la hora de la toma de decisiones (BID, 1997; en Serrano, 2001).</p>	<p>BID. <i>América Latina tras una década de reformas</i>; en SERRANO, C. <i>Inversión Pública y Gestión Regional. Nudos Críticos</i>, 2001.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía consultada.

En los textos indicados en el cuadro anterior, la FAO indica que la descentralización permite reforzar la democracia por medio de la apertura de espacios en la toma de decisiones a quienes son afectados directamente por las políticas gubernamentales, es decir los ciudadanos a quienes van orientadas ciertas políticas públicas. De esta afirmación podemos inferir que la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones permite a las políticas

públicas generar un *feedback* para el mejoramiento de las mismas. Además, la FAO indica que descentralización local debería caracterizarse por la rendición de cuentas públicas por parte de los gobiernos locales, para que estos estén sujetos al control democrático, permitiendo a los ciudadanos influir en las decisiones de los consejos locales.

Por su parte, el BID indica que la descentralización del estado acerca a las instituciones a la gente, facilitando la participación en los procesos de toma de decisiones y permite un mayor control de la ciudadanía sobre la acción pública. Con la participación y el control ciudadano se permite generar grados de legitimidad en las instituciones (legitimidad viene dada de los grados de aceptación de quienes son sometidos a las leyes de dichos organismos) y con ello permitir el fortalecimiento democrático. Además, el BID indica que la descentralización estimula la participación, en la medida en que la ciudadanía local considera que las políticas territoriales repercuten en sus vidas y que sus opiniones son consideradas a la hora de la toma de decisiones.

### **7.1.5.2 Cómo la participación ciudadana favorece al fortalecimiento a la democracia.**

La segunda variable de análisis dice relación de ***cómo la participación ciudadana favorece al fortalecimiento a la democracia.***

Tabla 36

#### **Cómo la participación ciudadana favorece al fortalecimiento de la democracia**

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Justificación</b>	<b>Fuente</b>
Fomenta legitimidad democrática	Las instituciones públicas refuerzan sus relaciones con los ciudadanos cuando les informan, consultan y favorecen su participación activa. Para la OCDE (2001) se dan tres razones que refuerzan la relación:	Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. OCDE 2001.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas públicas de mejor calidad, en donde el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, implica que estos últimos dediquen tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. la información, consulta y participación activa generan una mejor base para la elaboración de políticas públicas.</li> <li>2. Confianza acrecentada en las instituciones públicas, donde, según el OCDE, <i>“la información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión u contribuir en la toma de decisiones”</i>. Para la OCDE, lo anterior se traduce en una apertura de la administración pública dando mayor fiabilidad al ciudadano, fortaleciendo con ello las relaciones institucionales públicas-ciudadanos aumentando la legitimidad del gobierno.</li> <li>3. Democracia más fuerte, en este punto la OCDE indica que tanto la información, consulta y participación activa incrementan la transparencia de la administración pública. Estos fortalecen las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos,</li> </ol>	
--	--	--

	<p>incentivando una ciudadanía activa y favoreciendo su arraigo en la sociedad. Es por lo anterior que se <i>“estimula el compromiso de los ciudadanos con el ámbito público, incitándolos, por ejemplo, a participar en los debates públicos, a votar, participar en la vida asociativa, etc. Todo lo anterior fortalece la democracia.”</i></p>	
	<p>Para el PNUD (2014 Auditoria de la democracia) las autoridades e instituciones en los niveles locales de gobierno son a las que con mayor frecuencia acuden los ciudadanos. Es por ello que la incorporación de los ciudadanos al ámbito local del espacio político fomenta la legitimidad democrática por diversas vías. El PNUD indica que, en primer lugar, los ciudadanos se motivan a participar en un espacio donde tengan relevancia, ya que tienen mayores oportunidades para organizarse, plantear demandas ante las autoridades y la posibilidad de generar mecanismos electorales locales. En segundo lugar, el aumento de la incorporación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales <i>“probablemente se relaciona con los mayores niveles de legitimidad de las autoridades correspondientes, pues una ciudadanía empoderada presionara a las autoridades para que cumplan las demandas ciudadanas o, eventualmente, en espacios con autoridades electas, para reemplazar a aquellos representantes que no cuenten con la confianza de sus ciudadanos.”</i></p>	<p>Informe Auditoria a la Democracia, PNUD, 2014.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía consultada.

La OCDE indica que la relación entre ciudadanos e instituciones públicas se refuerza cuando los primeros son consultados, informados e incluidos activamente. El organismo indica tres razones que refuerzan la relación: Políticas públicas de mejor calidad, confianza acrecentada en las instituciones públicas y democracia más fuerte; todas razones propiciadas cuando la ciudadanía se ve incorporada y considerada por las instituciones públicas.

Para el PNUD (2014 A) un espacio importante donde se debe fortalecer la relación entre instituciones públicas y ciudadanía es en los niveles locales, ya que es a los gobiernos locales donde la ciudadanía acude más frecuentemente. Los ciudadanos se motivan a participar en los espacios donde tengan mayor relevancia, ya que tienen mayores oportunidades de organizarse, plantear sus demandas y generar mecanismo electorales locales. La incorporación de los ciudadanos en el espacio político local fomenta la legitimidad democrática.

Ambos organismos internacionales coinciden en que la incorporación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión legitima a las instituciones y lo que provenga de estas: Políticas públicas, programas y autoridades.

## **Reflexiones del capítulo**

Este capítulo se centró en exponer los resultados obtenidos de la revisión bibliográfica y de las entrevistas a actores y expertos asociados a los COSOC, descentralización y participación ciudadana.

La descentralización es entendida por los entrevistados como un proceso complejo que no se ha ejecutado de manera óptima, según sus apreciaciones, en el país. Si bien señalan que se ha avanzado, éste no se ha realizado dotando a los niveles subnacionales de recursos (legales, humanos y financieros), estancando al proceso en la etapa de desconcentración. Además, y como señaló Rosales, este proceso descentralizador no se ha realizado de manera “multinivel”, es decir, no se han llevado a cabo medidas tendientes a la descentralización en los tres niveles territoriales (nacional, regional y local).

Esto último fue descrito durante esta investigación en el capítulo de descentralización, donde se expuso que parte de las reformas descentralizadoras fueron generadas en el ámbito local y en torno a la elección de representantes de los gobiernos-administraciones locales, forma contraria a las regiones que recientemente en el año 2013 se aplicó la elección de los Consejeros Regionales, no así la del jefe de Gobierno Regional que todavía recae en la figura del Intendente designado<sup>34</sup>.

En términos de participación ciudadana, la descentralización permite que funciones antes centralizadas se ejecuten en los niveles inferiores del Estado, lo que acerca las instituciones a la ciudadanía, estimulando la participación en la medida de que las personas consideran que las políticas locales tienen una repercusión directa sobre sus vidas y que sus opiniones son consideradas a la hora de tomar decisiones.

---

<sup>34</sup> Sin perjuicio de que se encuentre promulgada la ley que sustituye al Intendente y crea la figura de Gobernador Regional, el cual debe ser elegido por votación popular, pero el retraso de la discusión legislativa sobre la ley de competencias impidió que se desarrollara la votación en la elección de 2017.

En consecuencia, podemos considerar al COSOC como un potencial mecanismo de descentralización de carácter político, ya que, al delegar poder político a una comunidad organizada, en este caso en el ámbito local, otorga un espacio dentro de la institucionalidad municipal a la sociedad civil, potencia la participación y el control ciudadano en la gestión local, actuando como contraparte del Concejo Municipal.

Cuando se realizaron las entrevistas respecto del COSOC, una gran parte de ellos valoró positivamente este dispositivo, ya que les permitía tener otra instancia de participación e información por parte de la ciudadanía en sus territorios.

Respecto al carácter consultivo, los entrevistados, especialmente los miembros del COSOC, indicaron que éste era uno de los aspectos negativos del dispositivo, limitando su incidencia en las decisiones que afectan a la comuna. Es, quizás, ese carácter consultivo, lo que hace que la relación COSOC-Concejo Municipal sea evaluada negativamente por los representantes del primero, quienes manifestaron que los concejales no se interesaban por este órgano y que no existía trabajo entre ambos estamentos.

Otro problema que posee el COSOC, y quedó de manifiesto en las entrevistas, es que depende significativamente de la importancia que le entregue la alcaldía de turno. Si son considerados por el Alcalde y tomados en cuenta en sus propuestas, alcanzan visibilidad y la comunidad los valora como dispositivo, caso contrario ocurre cuando no lo son. Además, los COSOC pueden funcionar como herramienta clientelar, ya que el alcalde puede entenderse personalmente con los miembros del consejo y no con el COSOC como estructura, generando un debilitamiento de este mecanismo, ya que perdería credibilidad por parte de las organizaciones y de sus bases.

En general, el COSOC cumple los principios básicos para considerarlo como un mecanismo de descentralización política y participación ciudadana, ya que es un órgano que, en teoría, desconcentraría el poder de decisión que poseen de manera exclusiva las autoridades locales e incluiría a la ciudadanía en ellos, permitiendo acercarlos a la gestión local y con ello el fortalecimiento democrático.

Lamentablemente esas decisiones no son vinculantes, lo que genera que este dispositivo no trascienda más allá de la importancia que cada administración local le quiera otorgar, desplazándolo como un mecanismo sin relevancia tanto para autoridades como para los vecinos.

## Conclusiones

El presente estudio de caso buscó dar respuesta a una serie de objetivos específicos que se vinculan al proceso de descentralización del país, sus características tendientes a favorecer la apertura de espacios de participación ciudadana y, con ello, al fortalecimiento de la democracia. Es por lo descrito anteriormente que ésta investigación utilizó el enfoque neoinstitucionalista, ya que un proceso de descentralización es una decisión que emana desde la institucionalidad política, quien decide las características, temporalidades y espacios en los cuales se desarrollara dicho proceso.

A continuación, se presentan las conclusiones obtenidas a partir de los objetivos específicos establecidos para esta investigación:

### **1. Sobre las características del proceso de descentralización vivenciado en Chile:**

En nuestro país, el proceso de descentralización ha sido promovido permanentemente por actores políticos y sociales, quienes buscan alcanzar mayores grados de autonomía en sus territorios, pero esto es correspondido de distintas formas por las autoridades de turno, encontrando como atisbo del inicio de la descentralización la regionalización durante la Dictadura Cívico-Militar.

La Dictadura Cívico-Militar impulsó un proceso de regionalización llevado a cabo por la CONARA, con la cual se crearon mecanismos de asignación de recursos y representación de los órganos centrales en las regiones, con el fin de desconcentrar ciertas labores y provisión de servicios (Seremis, traspaso de educación y salud primaria a municipios, instrumentos de financiamiento, etc.).

Con el retorno a la democracia, se profundizaron las medidas descentralizadoras, centrándose en el ámbito político, materializándose en las elecciones de autoridades locales, durante los primeros años de los 90'. Posteriormente las políticas de descentralización se centraron en el aumento de recursos para los

niveles subnacionales mediante distintos fondos y programas, creación de nuevas regiones y la elección de representantes para el Gobierno Regional.

En 2014, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se creó la Comisión Presidencial de Descentralización, la cual propuso una agenda descentralizadora con una serie de medidas que, a juicio de sus consejeros, permitirían establecer un proceso en vías de alcanzar una descentralización efectiva. Dichas medidas consistían en: 1) establecer la elección del intendente, 2) una Ley de Rentas Regionales, y 3) Transferencia de Competencias para el nivel regional de gobierno. La aprobación de estas medidas estaba fijada para el año 2015, con la finalidad de que durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se ejecutaran y posibilitaran un piso legal y político con el cual sustentar otras medidas descentralizadoras. Durante el desarrollo del presente estudio, se había promulgado la elección de Intendentes (llamados ahora Gobernadores Regionales) a fines de 2016, se aprobó en el Congreso el traspaso de competencias en diciembre de 2017, y no se había establecido ningún proyecto de ley sobre Rentas Regionales. Lo anterior demuestra las distintas velocidades con las cuales operan el legislativo y ejecutivo en relación al proceso de descentralización, cuyos actores (políticos, sociales y académicos) sugieren impulsar con celeridad para la promoción del desarrollo territorial de las zonas de nuestro país.

Si tomamos en cuenta las reformas que la Comisión Presidencial de Descentralización, puso como primordiales, se observa que dos de ellas corresponden a instrumentos políticos (elección de Intendente y su respectiva transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales) evidenciando la importancia que tiene la modalidad de descentralización política en un proceso descentralizador, configurándose como una piedra angular del mismo, siendo prioritario por sobre los otros modos (Administrativa y Fiscal), ya que es en la descentralización política donde se construyen los espacios en los niveles subnacionales dotados de poder políticos, autoridad y recursos.

Además, cuando los espacios subnacionales tienen capacidades y facultades políticas, pueden determinar la estructura del Estado (descentralización administrativa) y cuáles serán las competencias en términos de recursos y gasto (descentralización fiscal) de los órganos descentralizados. Igualmente, la descentralización política permite una mayor participación de la ciudadanía, ya otorga mayores grados de decisión en el territorio descentralizado, pudiendo ser esta directa o por medio de la elección de representantes, dependiendo del tipo de democracia que impera en el Estado descentralizado.

En conclusión, el país mantiene la organización territorial propuesta durante la Dictadura Cívico-Militar, con características de desconcentración. Así mismo, durante los primeros años del retorno de la democracia, las autoridades de la época centraron sus esfuerzos en utilizar a la descentralización como una herramienta democratizadora, con el fin de otorgar gobernabilidad al sistema político. Con la consolidación de la democracia en el país, las medidas tendientes a la descentralización han sido promovidas por las autoridades en velocidades disímiles a la esperada por los distintos actores que promueven la descentralización.

## **2. Sobre cómo la instauración de los COSOC han incidido en la participación ciudadana en el ámbito local:**

El COSOC se erige como un instrumento de participación y control ciudadano en el ámbito local proveniente desde la institucionalidad, pero, y aplicando lo señalado desde el enfoque Neoinstitucional, sigue empleando las normas participativas verticales del actual patrón de participación, delegando responsabilidades en representantes, lo que inhibe de participar directamente a los vecinos de la comuna.

Como mecanismo de participación y control ciudadano el COSOC presenta dos problemas: 1) es consultivo y 2) depende de la discrecionalidad del alcalde.

Normativamente, los COSOC tienen facultades para pronunciarse y hacer observaciones sobre cuestiones que inciden en la gestión municipal (PLADECO, Cuentas Publicas, Plan Regulador, presupuestos de inversión, etc.), pero solo de forma consultiva, es decir, que las decisiones que se adquieran en el COSOC pueden ser o no consideradas por la administración de turno. Este carácter no vinculante fue uno de los aspectos negativos a mejorar que los entrevistados reiteraron más veces, indicando que, en su mayoría, valoraban al COSOC como dispositivo participativo, pero al no tener peso sus decisiones, el COSOC pasaba a ser un órgano intrascendente tanto para vecinos (representado en sus bases) y autoridades.

La intrascendencia mencionada anteriormente, se evidenciaba en el poco interés que despertaba el COSOC cuando los representantes de éste debían rendir cuentas a sus bases porque, si bien indica que estos valoraron al COSOC como mecanismo de participación e información en un inicio, al ver que las decisiones tomadas en el consejo no se materializaban o no eran consideradas por las autoridades locales, estos dejaron de prestarle interés al dispositivo y sólo asistían a asambleas el círculo más cercano al representante.

Así mismo, esa intrascendencia era percibida por los miembros del COSOC con las autoridades cuando se les preguntó sobre su relación con el Concejo Municipal, indicando que, en su mayoría, no se sentían considerados por estos. Caso contrario es lo manifestado por dos de los Concejales entrevistados (de las comunas de El Bosque y Calera de Tango), quienes indicaban tener una buena relación y considerar las propuestas del COSOC. Esta incongruencia entre Concejales y Consejeros puede estar justificada por el poco interés de los primeros en trabajar con el COSOC; y también marcada por el creciente distanciamiento de la realidad entre los representantes y sus representados.

En la misma línea anterior, el Concejal de Maipú indicó que en la administración actual (2016-2020) no existía un interés por parte de la alcaldesa, Cathy Barriga, en potenciar o siquiera considerar al COSOC en cuanto a consultarle sobre proyectos, programas o políticas comunales. Esto evidencia la excesiva potestad

del alcalde de activar o no el dispositivo COSOC, lo cual es el segundo problema detectado en el mecanismo.

Al depender en demasía de la discrecionalidad que el alcalde le quiera entregar al COSOC, este puede perder visibilidad como mecanismo participativo y generar que la comunidad no los valore como tal, perdiendo trascendencia. Además, el excesivo control del alcalde puede significar que éste disponga del COSOC de manera clientelar, es decir, que puede tratar con los miembros del órgano consultivo de manera individual, con el fin de alcanzar ciertos grados de legitimidad en la comunidad, ya que al inhibir el accionar del COSOC como dispositivo de control ciudadano (por sus facultades de generar observaciones y denuncias ante ilegalidades), genera que su administración no se vea expuesta a cuestionamientos por parte de la sociedad civil.

Respecto a lo anterior, un consejero de la comuna de Maipú indica que la administración de la comuna está actuando en esa lógica, de acercarse personalmente a los miembros partidarios del alcalde, lo que constituye una transgresión al espíritu inicial del COSOC (de estimular una participación ciudadana y el control en la gestión local) y una utilización de un dispositivo perteneciente a la estructura orgánica del servicio municipal para fines que vayan en concordancia con lo deseado por el alcalde. En ese sentido, el alcalde al presidir tanto al Concejo Municipal como al COSOC queda sin un contrapeso si posee mayoría en ambos órganos.

Con este objetivo se pudo concluir que los COSOC inciden en los grados de participación de los vecinos de una comuna cuando el alcalde quiere otorgarle valor al dispositivo, quedando a su discrecionalidad decidir cuándo activarlos y visibilizarlos. Así mismo, la comunidad pierde interés en los COSOC debido a su característica consultiva, ya que la participación de los vecinos no asegura que sus decisiones sean consideradas por el Concejo Municipal. Ambas características hacen que el COSOC se convierta en un mecanismo intrascendente y carente de fuerza en ejercer un rol de control a la gestión pública local, a pesar de ser parte de la estructura municipal.

### **3. Sobre la institucionalidad municipal bajo los requerimientos que exige la instalación y ejecución del COSOC:**

La instauración de los COSOC en las comunas de nuestro país se constituyó en una obligación para todos los municipios por parte de la ley 20.500 de Participación Ciudadana, modificando e incorporando a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la ley 18.695, Orgánica de Municipalidades, con la finalidad de otorgarle una base legal al nuevo dispositivo de participación.

Dichas modificaciones a la ley de municipalidades corresponden a cuatro articulados que consagra al COSOC como mecanismo de participación en la gestión local.

El primer articulado se relaciona con la posibilidad de que el COSOC pueda solicitar al Concejo Municipal pronunciarse en materias de relevancia local e informar sobre el funcionamiento de la municipalidad. En esta variable se pudo corroborar que los tres municipios contemplados en la investigación si cumplen con esta condición, ya que está estipulado tanto en la ordenanza municipal de cada comuna (excepto en Calera de Tango, cuya ordenanza data del año 2003 y no está actualizada a la ley 20.500) como en lo expresado en las entrevistas por los consejeros y concejales.

El segundo artículo se refiere a la relación del alcalde con el COSOC, en su rol de presidente del consejo consultivo, su rendición de cuenta pública en marzo de cada año y el financiamiento del municipio al COSOC; pudiéndose constatar que en cada municipio contemplado se cumple esta normativa. Además, en el mismo articulado se establece la obligación de los Consejeros a rendir cuentas a sus organizaciones, lo que, según lo expresado en las entrevistas, todos los Consejeros cumplen con llevar a las asambleas de sus organizaciones lo que se ha discutido y decidido en el COSOC, sin embargo, indicaron que la asistencia a las mismas por parte de sus bases es muy baja, lo que impide que se establezca una retroalimentación productiva con el COSOC.

El tercer artículo trata sobre los canales de información que cada municipio debe tener, en donde se establece a la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) como nexo entre institución local y ciudadanía. Los municipios de El Bosque y Maipú cumplen con este requerimiento al contar con oficinas físicas y virtuales en sus páginas web, caso contrario con Calera de Tango que no posee OIRS en ninguna modalidad.

El cuarto articulado norma el desarrollo de plebiscitos comunales referidos a temas de administración local sobre el desarrollo de la comuna, en donde se pudo corroborar, mediante sus respectivas ordenanzas municipales de participación ciudadana, que los tres municipios establecen requisitos y formalidades para celebrar plebiscitos comunales por parte de la ciudadanía.

En conclusión, la institucionalidad municipal que exige el establecimiento de los COSOC, en las comunas consideradas para la investigación, se cumple, en tanto se evidencia en sus ordenanzas de participación ciudadana, como lo expresado por los entrevistados. Cabe destacar la situación de la comuna de Calera de Tango, ya que esta comuna no cuenta con una ordenanza de participación actualizada a los requerimientos de la nueva ley sobre los COSOC, así como tampoco una OIRS, lo que hace que la norma se cumpla a medias ya que, si bien existen los Consejos Comunales, no tienen un piso legal dentro del municipio, hecho sin duda que refuerza lo propuesto en el objetivo anterior, que su funcionamiento está a discrecionalidad del alcalde.

#### **4. Sobre si el proceso de descentralización incide en la participación ciudadana y el fortalecimiento democrático:**

La descentralización, entendida como la devolución de poder a una comunidad organizada a un nivel territorial menor al moderno Estado central, dejando hacer gestión a gobiernos locales y regionales que están más cerca de las personas; alcanza estos objetivos por medio de la instauración de un proceso consistente en deslocalización y desconcentración. Frecuentemente, la descentralización se

confunde o se reduce con la desconcentración en términos que la descentralización es el estadio superior de la desconcentración cuando no sólo se crean delegaciones que representan al poder central en las regiones, sino que éstas ya cuentan con las competencias y facultades de decidir sobre los territorios donde se sitúan.

La descentralización posibilita que funciones antes centralizadas se puedan desarrollar en los niveles subnacionales de Estado, permitiendo con ello potenciar el conocimiento directo de las problemáticas que afectan a esa comunidad, aproximando el nivel de toma de decisiones a quienes viven dichos problemas, facilitando y estimulando la participación de la ciudadanía. En consecuencia, la apertura de espacios mediante la descentralización (con la devolución de poder a las comunidades subnacionales organizadas) genera mecanismos en donde la ciudadanía puede participar de la toma de decisiones, aproximándola a las instituciones de Estado.

Dicho involucramiento de la ciudadanía y sus distintos actores locales en la toma de decisiones, gracias a los espacios que promueve la descentralización, permite la existencia de múltiples niveles de gobierno generando una relación público-privada que conjuntamente inciden en el diseño y gestión de las políticas públicas, es decir, establece la gobernanza que, dentro de un territorio (regional o local), permite afianzar las relaciones entre instituciones y ciudadanía, permitiendo el fortalecimiento de la democracia.

En conclusión a este objetivo específico, la descentralización es su proceso de entrega y delegación de poder y autonomía a órganos descentralizados subnacionales, permite la constitución de espacios modernos y ágiles en la gestión, acercando las instituciones a las personas y posibilitando una conexión directa con sus problemáticas. Dicho acercamiento de las instituciones con la ciudadanía facilita la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones, permitiendo control ciudadano de la gestión pública, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia.

En relación al enfoque utilizado en el estudio, el neoinstitucionalismo, éste entregó un marco de referencia que nos permitió analizar la institucionalidad del país y las normas que de estas emanan en las temáticas abordadas por esta investigación: descentralización y participación ciudadana. Respecto a la descentralización, se describió el proceso impuesto por la institucionalidad en el periodo de la Dictadura Cívico-Militar, el retorno a la democracia, hasta las reformas de los últimos años, en donde se observó que, como indica el neoinstitucionalismo, las reformas impulsadas en dichos periodos de tiempo respondieron a los valores y momentos históricos socialmente transmitidos del país. Respecto a la participación ciudadana, este estudio tomo como estudio de caso a los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), ya que se erigen como una norma que surge desde la institucionalidad, y, como indica el enfoque neoinstitucional, dicho dispositivo, como norma, orienta la interacción social en términos de la participación de la ciudadanía en el ámbito local.

Respecto a las críticas al enfoque neoinstitucional, sobre cómo la orientación del Estado afecta a las reglas que definen la interacción social y puede ser la primera instancia que no cumple los compromisos pactados con la sociedad, se reflejaron en esta investigación tanto en la descentralización como en los COSOC. Respecto al proceso de descentralización, el Estado otorga a las instituciones un carácter centralizado, lo que se replica en las normas que emanan de estas, distanciándose de las identidades locales de los ciudadanos. A su vez, las críticas al neoinstitucionalismo se evidencian en los COSOC cuando a estos se le entregan facultades limitadas de participación y control ciudadano, lo que inhibe y condiciona como la ciudadanía entiende la participación.

Finalmente, en respuesta a la pregunta de investigación sobre *¿el proceso de descentralización ha permitido fomentar la participación ciudadana y con ello el fortalecimiento democrático, a partir de la implementación del COSOC?* Debemos indicar que los Consejos Comunales de la Sociedad Civil se presentan como un mecanismo participativo y de control precario, ya que se encuentra muy limitado por las facultades del Alcalde, donde éste es quien decide si activa o no el

dispositivo COSOC. A su vez, los concejales no son muy proactivos en las relaciones con los miembros del consejo consultivo, y la ley tampoco le entrega mayores facultades en la toma de decisiones y que estas sean vinculantes. Debemos rescatar la intencionalidad de la propuesta de un órgano con integrantes de la sociedad civil que pueda controlar la gestión local y permita la participación indirecta de la ciudadanía por medio de sus organizaciones representadas en el Consejo, pero las limitaciones legales y la excesiva importancia a la figura del alcalde en que éste le entregue el peso necesario, hacen que este mecanismo no genere los impactos participativos y de descentralización política en el ámbito local.

## Bibliografía

**AGUILAR, L.** (2007). *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Caracas.

**ALVAREZ, E. L.** (1998). *“Participación Ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México”*, en ESPINOSA, M. (2009) *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

**ARIAS DE LA MORA, R.** (2011). *Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista*. Revista científica “Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales”, Año 03, N° 6.

**ARNESTEIN, S.** (1969). *La escalera de la participación ciudadana*, JAIP, vol. 35. No.4; en GUILLEN, A; SAENZ, K; CASTILLO, J. (2009) *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience. N° 4.

**AYALA ESPINO, J. M.** (1996). *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías del Estado*.

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.** (1997). *América Latina tras una década de reformas*; en SERRANO, C. *Inversión Pública y Gestión Regional. Nudos Críticos*; en RACZYNSKI, D; SERRANO, C. (2001). *Descentralización. Nudos Críticos*; CIEPLAN.

**BAÑO, A., R. et al.** (1998), *“Participación ciudadana: elementos conceptuales”*; en ESPINOSA, M. (2009) *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

**BORJA, J.** (2000). *Descentralización y Participación Ciudadana*. México: Centro de Servicios Municipales. EN ESPINOSA

**BORJA, J.** *Descentralización, una cuestión de método*; en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007.

**BOISIER, S.** (1990). *La descentralización, un tema difuso y confuso*; ILPES.

**BOISIER, S.** (1996). *“Modernidad y territorio”*. Cuadernos del ILPES, 42, en BOISIER, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista Eure, Vol. XXX, N° 90, Santiago de Chile.

**BOISIER, S.** (2000). *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar*. Revista EURE, Vol. XXVL, N° 77, Santiago de Chile.

**BOISIER, S.** (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista Eure, Vol. XXX, N° 90, Santiago de Chile.

**CALLE, A.** (2011). *Democracia Radical. Entre Vínculos y Utopías*. Editorial Icaria.

**CANTO CHAC, M.** (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, en ESPINOSA, M. (2009) *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

**CERRILLO, A.** (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.

**CÉSPEDES, C.** (2011). *Reflexiones y comentarios iniciales a la Ley 20.500. sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*; Revista de derecho y ciencias penales N°16, Universidad San Sebastián.

**COMMONS, J.R.** *The economics of collective action*. Madison: University of Wisconsin Press; en VARGAS HERNANDEZ, J. G. (2008) *Perspectiva del institucionalismo y neoinstitucionalismo*. Revista Ciencia Administrativa Universidad Veracruzana. Num.1.

**CORDERO QUINZACARA, E.** (2012) *La administración del Estado en Chile y el Concepto de Autonomía*. Contraloría General de la República. En: [http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Merged/2012/ARCHIVOS/20121214\\_Eduardo\\_Cordero](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Merged/2012/ARCHIVOS/20121214_Eduardo_Cordero) (visitado el 28/09/2017)

**CUCHUMBÉ, N.** (2010) *Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política*. Revista Estudio de Filosofía, N°42, Universidad de Antioquia.

**CUMPLIDO, F.** (1983) *La estructura institucional del modelo de descentralización*. Centro de Estudio para el Desarrollo CED.

**CUNILL, N.** (1991) *Participación Ciudadana Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**CUNILL, N.** (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Nueva Sociedad; en ESPINOSA, M. (2009) *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

**DAHL, R.** (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*; Editorial Taurus.

**DAHL, R.** (2004). *La democracia*. Revista PostData N°10, 2004.

*Diccionario del Poder Mundial, 2013*

**ECHVERRIA, J.** (2011). *De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno*. Universidad Técnica del Norte, Ecuador.

**ESCOBAR, A.** (2004). *Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Revista austral de ciencias sociales N°8.

**ESPINOSA, M.** (2009). *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

- FAO.** (2004). Descentralización e impuesto predial rural.
- FINOT, I.** (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES.
- GUILLEN, A; SAENZ, K; CASTILLO, J.** (2009) *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience. N° 4, 2009.
- HAMBLETON, S, HOGGETT, P.** (1994). Aframework for understanding area-based desentralisation, Local Government. Policy Marketing. Vol. 20, No. 4; **GUILLEN, A; SAENZ, K; CASTILLO, J.** (2009) *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience. N° 4.
- HEATER, D.** (2007) *Ciudadanía. Una Breve Historia*. Alianza Editorial.
- HERNANDEZ SAMPIERI, R; FERNANDEZ, C; BAPTISTA, P.** (2010). *Metodología de la Investigación; Quinta Edición*. Editorial McGrawHill.
- HERRERA FRANCO, G.** (2016) *La importancia de la gobernanza participativa y su incidencia en el desarrollo local*. Revista FCSH OPINA, Vol. 89.
- LIPSET, S.** (1995). *The enciclopedia of democracy*; en VIEJO, R; MARTI-COSTA, M; PARÉS, M; RESENDE, P; VILAREGUT, R. (2009). *La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teórico-normativos y modelo de democracia*. en PARÉS, Marc. *Participación y calidad democrática*. Editorial ARIEL.
- LOSADA, R; CASAS, A.** (2008). *Enfoque para el análisis político. Historia, epistemología y perspectiva de la Ciencia Política*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- LUMMMIS, D.** (2002). *Democracia Radical*. Siglo XXI editores.
- MARCEL, M.** (2008). *Modelos Alternativos de la descentralización y la experiencia chilena*; CIEPLAN.
- MARCH, J.G.; OLSEN, V.P.** Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. The Press. New York, 1989; en PINTO, J. (2003) *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Universitaria de Bueno Aires.
- MARTINEZ HERNANDEZ, G. A.** (2014). Capitulo: *Gobernanza participativa y reforma del Estado*. 2014; en MEYERS, A; et.al. [Estudios sobre estado de derecho, democracia y gobernanza global](#) . Editorial Ratio Legis.
- MAZO, H.** (2012). *La autonomía: Principio ético contemporáneo*. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, Vol.3, No. 1, Medellín, Colombia.
- MONASTERIO, C, SUAREZ, J.** (1998) *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel, Barcelona; en MUÑOZ, J. M. (2015). *Distribución local de la inversión de decisión regional: el caso del FNDR en Chile 1997-2012*. Revista Estudios de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- MONTECINOS, E.** (2006). *Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal*. Revista de Ciencia Política, Vol. 26, N° 2.

**MORALES, M; NAVIA, P.** (2012) *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*. Ediciones Universidad Diego Portales.

**MUÑOZ, J. M.** (2015). *Distribución local de la inversión de decisión regional: el caso del FNDR en Chile 1997-2012*. Revista Estudios de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

**NETERA, A.** (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos III de Madrid.

**OCDE.** (2001). *Participación Ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*.

**ODEPLAN.** (1973). *Restauración nacional y desarrollo regional, documento interno*. Santiago; en BOISIER, S. (2000). *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar*. Revista EURE, Vol. XXVL, N° 77, Santiago de Chile.

**ORTIZ, S.** (2003). *El proceso de participación para el desarrollo local de cotachi 1996-2003*. FLACSO Ecuador.

**PALMA, E; RUFIAN, D.** (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES, Documento CPS-48; en FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES.

**PASQUINO, G.** *Introduzione all' edizione italiana di Riscoprire le istituzioni*; en PINTO, J. (2003) *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Universitaria de Buenos Aires

**PASQUINO, G.** (2014). *Nuevo curso de Ciencia Política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 2014.

**PASTOR SELLER, E.** (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. EDITUM.

**PATEMAN, C.** (1970). *Participation and democratic theory*. 1970; en VIEJO, R; MARTI-COSTA, M; PARÉS, M; RESENDE, P; VILAREGUT, R. (2009). *La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teórico-normativos y modelo de democracia*. en PARÉS, Marc. *Participación y calidad democrática*. Editorial ARIEL.

**PEREZ, G; VALENCIA, L.** (2004) *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*. FACES, Año7, Num.8.

**PETERS, G.** (1999). *Institutional theory in political science – the “new institutionalism” london: continuum*; en LOSADA, R; CASAS, A. (2008). *Enfoque para el análisis político. Historia, epistemología y perspectiva de la Ciencia Política*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

**PETERS, G.** (2000). *Globalization, Institutions and Governace*; en WHITTINGHAM, M. V. (2010). *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* Revista Análisis Internacional N°2, Universidad de Bogotá.

**PETERS, G.** (2003). *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?* Reforma y Democracia, Revista del CLAD, N° 27; en CERRILLO, A, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Publica Madrid, 2005.

**PINTO, J.** (2003). *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

**PINOCHET, A.** (1974). *Manifiesto con motivo de la iniciación del proceso de regionalización*. Revista de derecho público N°5, Santiago; en CUMPLIDO, F. (1983) *La estructura institucional del modelo de descentralización*. Centro de Estudio para el Desarrollo CED.

**PINTAUDI, S.** (2005). *Participación ciudadana en la gestión pública: los desafíos políticos*. Revista electrónica Scripa Nova Vol. IX, núm. 194, Barcelona.

**PIMIENTA BETANCUR, A.** (2007). *La configuración de la identidad local en la diversidad cultural: el caso de Caucasia*. Revista Palobra N° 8, Universidad de Cartagena.

**PNUD.** (2000). *Desarrollo Humano en Chile*.

**PNUD.** (2014 A). *Auditoría a la democracia*.

**PNUD.** (2014 B). *Ciudadanía política. Voz y participación Ciudadana en América Latina*. Editorial Siglo XXI.

**PRESSACCO, C.** (2000). *Descentralización, municipio y democracia: claves del debate*; en HUERTA, María Antonieta, *descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, CEJA.

**PRESSACCO, C.** (2012). *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana en Chile*; en *Gobiernos Locales en América Latina*, RIL Editores.

**RAMIREZ SÁIZ, J. M.** (2013). *La participación ciudadana en la democracia, Instituto electoral y de participación ciudadana*. México.

**RAWLS, J.** (2001) *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México; en PEREZ, G; VALENCIA, L. (2004) *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*. FACES, Año7, Num.8.

**RIVAS, J. A.** (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Revista Reflexión Política, Vol. 5, Num.9.

**RHODES, R. A. W.** (1996) *Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. 1996; en NETERA, A. (2004) *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Universidad Carlos III de Madrid.

**RODRIGUEZ BURGOS, K** *Capítulo 3: Democracia y tipos de democracia*, en ARANGO, Xòchitl; HERNANDEZ, Abraham. *Ciencia Política. Perspectiva multidisciplinaria*. Editorial Tirant Lo Blanch, 2015.

**RODRIGUEZ, DIAZ, C; URIBE MIRANDA, A.** (2013). *Consejos Comunales de la Sociedad Civil y la Participación Ciudadana en la Gestión Municipal*. Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL), 2013.

**ROMERO, C. M.; SÁENZ, J. A.** (2002). *Municipio y Participación Ciudadana*. Revista Costarricense de Trabajo Social, N° 13.

**LÜDERS, R; RUBIO, L.** (1999) *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual.* CIDAC- CINDE. México.

**RONDINELLI, D.** (1989) "Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework". *Development and Change* Vol. 20. N° 1, en FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica.* ILPES.

**ROSALES, M.** (2011). *Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo.* Colección ideas, año 12, N° 120.

**ROTHSTEIN, B.** (1996). *Political Institutions: an Overview.* 1996; en *New Handbook of Political Science*, Oxford University Press. Oxford; en PEREZ, G; VALENCIA, L. (2004) *El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario.* FACES, Año7, Num.8.

**SARTORI, G.** (1987) *The theory of democracy revisited*; en VIEJO, R; MARTI-COSTA, M; PARÉS, M; RESENDE, P; VILAREGUT, R. (2009). *La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teórico-normativos y modelo de democracia.* en PARÉS, Marc. *Participación y calidad democrática.* Editorial ARIEL.

**SARTORI, G.** (1993) *¿Qué es la democracia?*; Alianza Editorial.

**SCHUMPETER, J.** (1966). *Capitalism, Socialism and Democracy*; en VIEJO, R; MARTI-COSTA, M; PARÉS, M; RESENDE, P; VILAREGUT, R. (2009). *La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teórico-normativos y modelo de democracia.* en PARÉS, Marc. *Participación y calidad democrática.* Editorial ARIEL.

**SERRANO, C.** (1996). *Gobierno regional e inversión pública descentralizada*; en BOISIER, S. (2000). *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar.* Revista EURE, Vol. XXVL, N° 77, Santiago de Chile.

**SERRANO, C.** *Inversión Pública y Gestión Regional. Nudos Críticos*; en SERRANO, C; RACZYNSKI, D. (2001). *Descentralización. Nudos críticos*; CIEPLAN.

**TÉLLEZ, G.; CUBILLOS, A.** (2009). *Relaciones entre el enfoque neoinstitucional, desarrollo y medio ambiente.* Revista Opera, N° 9, Universidad Externado de Colombia, 2009.

**TOCQUEVILLE, A.** *La democracia en América*; en PRESSACO, C; RIVERA, S. (2015). *Democracia, Participación y espacio local en Chile.* Revista Papel Político, Vol.29, N° 1.

**TOVAR, C.** (2010) *La ciudadanía desde la perspectiva de la democracia radical: La salida propuesta por Chantal Mouffe.* Revista Perspectivas Internacionales Vol. 6 N°1, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

**VALENZUELA VAN TREEK, E.** (2015). *Descentralización ya.* RIL EDITORES.

**VARGAS HERNANDEZ, J. G.** (2008) *Perspectiva del institucionalismo y neoinstitucionalismo.* Revista Ciencia Administrativa Universidad Veracruzana, Núm. 1.

**VELÁSQUEZ, C., F.; GONZÁLEZ R. E.** (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona; en ESPINOSA, M. (2009). *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

**VIEJO, R; MARTI-COSTA, M; PARÉS, M; RESENDE, P; VILAREGUT, R.** (2009). *La participación ciudadana en la esfera pública: Enfoques teórico-normativos y modelo de democracia*. en PARÉS, Marc. *Participación y calidad democrática*. Editorial ARIEL.

**WHITTINGHAM, M. V.** (2010). *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?* Revista Análisis Internacional N°2, Universidad de Bogotá.

**ZICCARDI, A.** (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; en ESPINOSA, M. (2009). *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Revista Andamios, Vol.5 N°10.

## **Anexos**

A continuación, se presentan los cuestionarios utilizados en las entrevistas semi-estructuradas que se realizaron a expertos en descentralización y participación ciudadana, integrantes del COSOC, Secretaria Municipal y Secretario Ejecutivo de ACHM:

### **Temáticas preguntas experto Descentralización y Participación Ciudadana.**

1. Existe un acuerdo general en la literatura respecto a la definición sobre descentralización, la cual es entendida por diversos autores como el traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Desde esa definición y con los distintos antecedentes, en relación con las legislaciones ya vigentes y las discusiones parlamentarias sobre proyectos de ley referente a la temática ¿estamos en camino a una descentralización efectiva o solo desconcentración?
2. Donde debiese ponerse el acento en la descentralización: ¿en el municipio, otorgándoles autonomía para tomar decisiones en torno a la provisión de bienes, permitiendo con ello cercanía con la ciudadanía, aumentando el control ciudadano en la gestión pública y con ello la eficacia?; o ¿en el ámbito regional, donde se debiese proyectar un desarrollo regional permitiendo que desde este se potencie el desarrollo local, pero en segundo plano?
3. Chile posee un fuerte rasgo centralista, donde vemos que la capital, Santiago, concentra no solo el poder político, sino también Económico. Aquella concentración económica ha permitido que la migración desde otras regiones, en busca de mejores oportunidades laborales, haya ido aumentando de forma importante en los últimos años, permitiendo que las regiones pierdan no solo fuerza laboral, sino que también a profesionales que aportarían al desarrollo endógeno de su región. Desde esa perspectiva ¿Cómo debiese atender la descentralización esa problemática?
4. Las características geográficas y culturales de Chile hacen que existan una diversidad de posturas de como debiese llevarse a cabo el proceso de

descentralización, cada una de esas posturas hace alusión a las realidades que presenta cada región o zona en específico. Entendiendo lo anterior ¿cómo se desarrolla un proceso de descentralización sin que el país pierda su carácter de unitario?

5. La descentralización al otorgar competencias desde el gobierno central a los subnacionales, no solo los dota de nuevas facultades, sino también les transfiere responsabilidades en torno varias cuestiones que antes no tenían contempladas, o solo las tenían parcialmente. Una de esas cuestiones es sobre la participación ciudadana, ¿Cómo cree usted que, con estas nuevas facultades, los gobiernos locales y regionales deberían incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones?
6. La Ley 20.500 sobre participación ciudadana vino a institucionalizar un mecanismo de participación para que la ciudadanía tenga control sobre la gestión pública. Aquel mecanismo son los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC) que se conforma por representantes de las organizaciones territoriales de cada comuna. Una de las características más relevantes de este mecanismo es que las decisiones emanadas desde ahí son de carácter consultiva, por lo que todo queda a discreción del alcalde si toma o no las resoluciones de los COSOC.
  - ¿lo hace un mal mecanismo?
  - ¿debiese cambiar aquella disposición?
  - ¿Qué otra mejora les realizaría usted a la normativa para que el dispositivo fuese atractivo para la participación de la ciudadanía?
  - ¿propone usted otro tipo de dispositivos? ¿Qué características debería poseer?

## Preguntas a Miembros del COSOC

1. Nombre del entrevistado(a).
2. Conocer tipo de organización a la cual representa y sus características internas.
  - a) ¿Cuál es el nombre de la organización de la cual es Ud. Representante en el COSOC?
  - b) ¿Qué tipo de organización es? Y ¿Cómo se organiza internamente?
  - c) Posibles preguntas derivadas.
3. ¿Cómo llego a ser representante en el COSOC? (conocer detalles de las elecciones)
  - a) Posibles preguntas derivadas.
4. ¿Qué funciones cumple al interior del COSOC?
  - a) Posibles preguntas derivadas.
5. Una de las funciones que poseen los COSOC son la de formular observaciones a los informes del alcalde en temas tales como presupuestos de inversión, PLADECOS, y modificaciones al plan regulador ¿Cómo y cuánto de esas observaciones son tenidas en cuenta por el alcalde en sus futuras acciones al interior del municipio?
6. ¿Qué opinión le merece a Ud. Pertener a una instancia como el COSOC?
7. ¿Qué evaluación se hace al interior de la organización a la que Ud. Representa del COSOC?
8. ¿Considera usted que las decisiones emanadas desde el COSOC son acogidas por el alcalde y el Consejo Municipal?
  - a) Posibles Preguntas derivadas.
9. Cierre de entrevista. Agradecimientos.

### **Preguntas Secretaria Municipal:**

1. Nombre del entrevistado(a).
2. Conocer cargo y características del mismo.
  - a) ¿Cuáles son las características de su cargo dentro de la municipalidad?
3. Conocer rol que tiene su cargo en la municipalidad respecto a los COSOC.
  - a) ¿Cuál es la relación de su cargo con los COSOC?
  - b) Posibles preguntas derivadas.
4. La ley 20.500, que modifica la ley orgánica de municipalidades, introdujo la figura de los COSOC, a los cuales usted desde su cargo registra (a las organizaciones de la comuna), convoca a elecciones (a quienes estén inscritos en los registros) y actúa como ministro de fe. Desde ese rol y por lo que usted ha visto desde los años que se instauraron los COSOC en la comuna ¿se ve un interés en este mecanismo por parte de las organizaciones que la pueden conformar? ¿Cuál ha sido la respuesta de los mismos ante convocatorias realizadas por parte de las autoridades municipales? (me refiero a la cantidad de organizaciones que responden al llamado a conformar los COSOC)
5. Ya que usted presencia, elabora las actas de las sesiones y comunica a las autoridades los acuerdos tratados en el COSOC ¿Cuáles son los temas que más se repiten en aquellas sesiones, entendiendo esto que aquellas que más se reiteran son las de mayor interés por parte de las organizaciones representadas en el concejo?
6. Usted en su cargo asiste tanto a las sesiones del COSOC como del Concejo municipal ¿Cómo percibe el tratamiento que se les da a las decisiones emanadas desde los COSOC al interior del concejo?

## **Preguntas para Secretario Ejecutivo ACHM.**

1. En su rol de secretario ejecutivo de la ACHM:
  - ¿Cuál es su impresión respecto al proceso de descentralización?
  - ¿Cómo ha avanzado el proceso de descentralización en la instancia municipal desde que usted está en el cargo?
  - ¿Cómo debiese ser comprendida la gestión local dentro del proceso de descentralización?
  - ¿existen orientaciones generales que se han dado los municipios sobre cómo y dónde debiese enfocarse el proceso descentralizador? ¿Cuáles son?
2. La actual gestión de la presidenta Michelle Bachelet definió una agenda de descentralización en donde destacan, desde el ámbito local-municipal, la modificación a la ley de plantas, fortaleciendo la descentralización permitiendo a los municipios fijar sus plantas según sus necesidades (además del aumento de los gastos en personal)
  - ¿Cómo ve la ACHM los avances en materia de descentralización?
  - ¿Qué opinión le merece la modificación a la ley de plantas como mecanismo descentralizador en lo local?
  - ¿Qué más se podría hacer para fortalecer la gestión municipal descentralizada?
3. La ley 18695, orgánica de municipalidades, concibe al municipio solo como administrador de la gestión local, quedando sujeta a ciertas disposiciones emanadas desde instancias centrales
  - ¿Qué características debería tener la autonomía municipal para que la administración local sea denominado como gobierno local?  
(entendiendo que la autonomía -administrativa- es cuando órganos de la administración del Estado tienen una relación tenue o casi inexistente con el poder central, lo que le posibilita el actuar con independencia al momento de adoptar sus propias decisiones, lo que permitiría gobernar, entendida esta última como el ejercicio de la dirección, administración y control de un territorio o comunidad determinada)

4. La ley 20.500 vino a modificar la ley 18.695, orgánica de municipalidades, institucionalizando al Concejo comunal de la sociedad civil (COSOC) como mecanismo participativo y de control sobre la gestión local.
- ¿Cuál es la impresión de la ACHM respecto a este mecanismo?
  - ¿Qué falencias o puntos por mejorar le contemplaría?
  - ¿Cuáles son los datos que maneja la ACHM respecto a su implementación y cuál es la participación efectiva de los COSOC?

