

¿HAY COSOC? 3.0 (2019)

IS THERE COSOC? 3.0 (2019)

Fundación Multitudes*

Resumen

En 2011 fue promulgada la ley N° 20.500, creándose con ello los consejos comunales de la sociedad civil –COSOC–, organismos de carácter consultivo y de validación desde la sociedad civil a la gestión municipal. En 2015 la Fundación Multitudes lanza el estudio «¿Hay COSOC?» examinando el cumplimiento y situación de los COSOC a nivel nacional. Esta es la tercera versión del estudio, la cual además analiza la evolución del cumplimiento de la ley N° 20.500, comparando los resultados de los dos informes anteriores.

Este estudio de carácter cualitativo, descriptivo y una parte correlacional, recopila información basada en las dos vías para acceso a la información pública, transparencia activa y pasiva, a través de las cuales se demandaron los requisitos para COSOC que la ley dispone, además de evaluar el acceso, disponibilidad y calidad de la información que los organismos entregaron.

En resultados, un 58 % del total del país cuenta con su COSOC constituido. Sobre su continuidad, 140 son producto de un proceso de renovación de 2016, mientras que solo un 34 %, ha mantenido su COSOC de forma regular durante las tres versiones del estudio; por otra parte, un 14 % de los municipios jamás ha instalado un consejo de la sociedad civil.

Se constata además que existe un aumento del 9,2 % de los COSOC respecto del estudio «¿Hay COSOC? 2.0», sin embargo, esta cifra no supera la cantidad de 2015, lo cual da cuenta de un cumplimiento decreciente de la normativa. La misma tendencia aparece al comparar los datos referentes a los requisitos mínimos que la ley contempla, puesto que, si bien se registra un alza en el nivel de observancia respecto al estudio realizado en 2016, no se logra superar las cifras reflejadas en el primer estudio.

Una de las conclusiones más importantes es la detección de un alto incumplimiento de la norma y una ausencia de mejoras significativas. La comparación de las tres versiones del estudio «¿Hay COSOC?», da cuenta que desde 2015 a la fecha no se han registrado grandes mejoras en lo referente a la cantidad de

* Colaboraron en este estudio: Yesenia Allendes Herrera, Renato Coffre Labbé, Daniela Jaque Cofré y Catalina Pinto.

COSOC debidamente instalados, así como en el nivel de acatamiento de las disposiciones mínimas de la normativa.

Palabras clave: consejos comunales de la sociedad civil – COSOC – sociedad civil – ley N° 20.500 – transparencia.

Abstract

Law No. 20,500 was enacted in 2011 to create the communal councils of civil society –COSOC–, that is consultative and validation bodies from civil society for municipal management. In 2015, Fundación Multitudes launched the study “Is there COSOC?” to check compliance and situation of COSOCs on the national level. This is the third version of the study, which also analyzes the evolution of compliance with Law No. 20,500, comparing the results of the two earlier reports.

This is a qualitative, descriptive and correlational study, which collects information through the two ways to get the public information –active and passive transparency, by asking for the legal requirements for COSOC, in addition to test the access, availability and quality of the information that the agencies delivered.

About results, 58% of the country's total has its COSOC established. On their continuity, 140 are the product of a 2016 renewal process, while only 34% has maintained its COSOC on a regular basis during the three versions of the study; otherwise, 14% of the municipalities has never installed a council of civil society.

Besides that, it was found an increase of 9.2% in COSOCs to the study “Is there COSOC? 2.0”, yet this figure does not exceed the amount of 2015, disclosing a decrease in compliance with regulations. Regarding to the study carried out in 2016, the level of compliance has increased, therefore the same tendency appears at comparing data related to the minimum requirements mandated by law, since it is not possible to exceed the figures reflected in the first study.

One of the most important conclusions arrived at was detection of a high breach of the law and the absence of significant improvements. Comparing the three versions of the study “Is there COSOC?”, shows that since 2015 to this day, there have been no major improvements in the number of COSOC properly installed, as well as in the level of compliance with the minimum standards rules.

Keywords: communal councils of civil society –COSOC –civil society –Law 20,500 –transparency

Introducción

Ocho años han transcurrido desde la promulgación de la ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, tras el extenso debate que se generó en torno a la discusión misma del proyecto. Dentro de sus disposiciones, se contemplan modificaciones a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, entre las cuales figura la creación de los consejos de la sociedad civil –COSOC– en cada uno de los municipios del país. Estos órganos consultivos se conforman de forma diversa, representativa y pluralista, siendo elegidos e integrados por: representantes de organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, organizaciones de interés público, representantes de asociaciones gremiales y sindicatos, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

Preliminarmente, Fundación Multitudes efectuó dos estudios cuyo propósito era determinar el estado de funcionamiento de los consejos comunales de la sociedad civil a nivel nacional. Al comparar ambos documentos, se evidenció una disminución en la cantidad de consejos conformados a nivel nacional, puesto que el primer estudio «¿Hay COSOC?» (2015) registró un total de 221 consejos instalados, versus los 169 contabilizados en el estudio de 2016, «¿Hay COSOC? 2.0». La misma tendencia se sostuvo al revisar los aspectos que la normativa de participación ciudadana establece para su funcionamiento, ya que se identificó la existencia de una baja en el cumplimiento de dichos criterios.

Es así como la presente versión del estudio «¿Hay COSOC?» busca revelar cuál es el escenario actual de los consejos de la sociedad civil de los 345 municipios del país, en relación a su estado de conformación y funcionamiento, tras ocho años de la puesta en marcha de la ley N° 20.500. De forma complementaria, se realizará una evaluación de los municipios en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Objetivos

General

Diagnosticar el estado actual de conformación y funcionamiento de los consejos de la sociedad civil a nivel nacional.

Específicos:

- Generar un recuento de los consejos de la sociedad civil comunal (COSOC).

- Identificar el nivel de cumplimiento de los aspectos formales que la ley determina para el funcionamiento de los COSOC.
- Elaborar un insumo para sustentar una modificación de la ley de participación ciudadana.

Metodología

El presente estudio es de carácter cualitativo. Para su elaboración y desarrollo, se adoptó un modelo descriptivo, pues persigue especificar las características, el objeto o fenómeno sometido a un análisis (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014). No obstante, una parte de él posee un alcance correlacional, ya que busca dar cuenta del eventual grado de asociación entre determinadas variables.

En lo concreto, la recopilación de información se basó en hacer uso de las dos vías que contempla la ley para que todo ciudadano acceda a información pública. La primera de ellas consistió en la revisión de los sitios web de cada una de las 345 municipalidades del país, indagando en la información publicada referente a los mecanismos de participación ciudadana existentes en la comuna, proceso que se llevó a cabo durante el período comprendido entre el 2 de enero y el 4 de febrero de 2019.

El segundo procedimiento se basó en 327 solicitudes de acceso a la información pública, dirigidas a aquellos organismos que no disponían de toda la información relativa a los consejos comunales de la sociedad civil en sus portales web. De este modo, las solicitudes de acceso a la información pública efectuadas demandaban la entrega de los siguientes antecedentes:

- Indicar estado de conformación del COSOC
- Acta de conformación
- Actas de sesiones
- Nómina de sus integrantes

En este caso, las solicitudes de acceso a la información pública se presentaron entre el 10 de enero y el 19 de febrero de 2019. Por tanto, considerando que el tiempo máximo para dar respuesta es de veinte días hábiles, sin hacer uso de prórroga, el plazo para recibir las respuestas de las peticiones efectuadas el último día del rango antes mencionado corresponde al 19 de marzo de 2019. Sin embargo, considerando aquellos organismos que informaron prórroga, el plazo de respuesta se amplió hasta el 26 de marzo de 2019.

Lo anterior, además de la indagación y búsqueda de datos sobre los consejos de la sociedad civil comunales, también posibilitó la evaluación respecto al acceso, disponibilidad y calidad de la información que los organismos municipales entregan a la ciudadanía. Por esta razón, durante el proceso de recolección de datos, se evaluaron los siguientes parámetros:

1. **Banner de transparencia activa:** esta variable buscó medir el cumplimiento de lo estipulado en el instructivo general N° 11 del Consejo para la Transparencia sobre transparencia activa, el cual señala que cada sitio web de los organismos de la Administración del Estado deberá contar con un banner especialmente dedicado a transparencia activa, incluido en un lugar fácilmente identificable en la página de inicio de sus respectivos sitios web institucionales. Este indicador se valorizó como variable dicotómica, otorgándole el valor «1» a la existencia de banner y «0» a la no existencia de este.
2. **Clics necesarios:** en este caso, se consideró el número de clics como forma de evaluar la facilidad de acceso a la información sobre los COSOC. Para valorizarlo, se consideró que la cantidad mínima de clics requeridos para alcanzar los datos sobre los consejos de la sociedad civil es de 2, desde el ingreso al sitio web hasta llegar a la información buscada. De este modo, se cuenta con una variable de naturaleza categórica ordinal, cuyos puntajes asignados se distribuyen de la siguiente manera:

Número de clics	Puntaje
2	3 puntos
3	2 puntos
4	1 punto
5 o más	0 puntos

3. **Datos aportados:** este parámetro observó la cantidad de información proporcionada por los municipios en relación al consejo de la sociedad civil de la comuna, considerada esencial para conocer el estado de conformación y funcionamiento del organismo, emanada tanto del sitio web de la municipalidad como de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública efectuadas. En este sentido, se evaluó la disponibilidad de los siguientes antecedentes:
 - a) Reglamento del consejo de la sociedad civil de la comuna
 - b) Acta de constitución de dicho consejo
 - c) Actas de sesiones
 - d) Nómina de sus integrantes

De esta forma, se obtuvo como resultado una variable categórica ordinal, cuyos valores asignados son los siguientes:

Cantidad de documentos disponibles	Puntaje
4 de 4	4 puntos
3 de 4	3 puntos
2 de 4	2 punto
1 de 4	1 punto
0 de 4	0 puntos

4. **Formato:** si bien la entrega de la información constituye un factor importante, es necesario considerar la calidad de la presentación de los documentos que contienen los datos solicitados, con la finalidad de que sean entendibles y legibles para el usuario. Para ello, se otorgó puntaje al formato de presentación de la documentación enviada referente al COSOC, el cual varió según su formato de envío:

Tipo de documento	Puntaje
Tipeado en procesador de texto, computador o máquina de escribir	2 puntos
Escaneado o escrito a mano de forma legible	1 punto
llegible por la calidad del documento o por la escritura	0 puntos

De este modo, se generó un promedio entre los puntajes asignados a cada documento recepcionado por cada uno de los 345 municipios del país. Al obtener una amplia variedad de resultados, se efectuó una categorización de los mismos, la cual se expresa en el siguiente recuadro que indica en la columna denominada «puntaje», los valores finales otorgados a esta variable de tipo categórica ordinal:

Resultado promedio	Categorización variable	Puntaje
$x = 0$	No existe	0
$x < 1$	Deficiente	1
$1 \leq x < 2$	Regular	2
$x = 2$	Óptimo	3

El propósito de la indagación en los cuatro parámetros descritos de forma previa fue desarrollar un indicador de transparencia, el cual permitiese estudiar y hacer interactuar dichas variables, con la finalidad de llevar a cabo una evaluación del desempeño de las administraciones municipales en materia de acceso a la información pública.

Para la elaboración del indicador de transparencia, se realizó un análisis de componentes principales a una matriz de correlaciones policóricas compuesta por

las cuatro variables antes mencionadas, debido a la naturaleza de las mismas. De buena manera, este método extrae la relación existente entre variables dicotómicas y categóricas de carácter ordinal (Freiberg Hoffmann, Stover, De la Iglesia, & Fernández Liporace, 2013). Se empleó la técnica econométrica de análisis de componentes principales y posterior extracción de factores comunes, puesto que corresponden a técnicas que permiten obtener información de interdependencia entre variables analizadas, por lo que gracias a esta matriz es posible enlazar variables que posibilitan su posterior análisis. Por consiguiente, producto de esta asociación, es factible obtener factores que expresen de mejor manera la variabilidad contenida en los datos y, a su vez, es posible atribuir un peso a cada factor evitando el sesgo del investigador para la asignación de ponderación (Schuschny & Soto, 2009).

De este modo, se logró obtener un indicador que representa el comportamiento o situación de transparencia de los diversos municipios del país, el cual permitió la interacción de variables que evalúan el desempeño de los organismos en materia de transparencia, mediante la extracción de ponderaciones a cada una de ellas, según como estas explican la varianza del modelo, evitando así un sesgo por apreciación del investigador. Por último, cabe destacar que la inclusión de variables que evalúan diversos aspectos invita a obtener resultados compensados, los cuales no castigan de sobremanera la ausencia de alguno de los ítems considerados para la evaluación de transparencia.

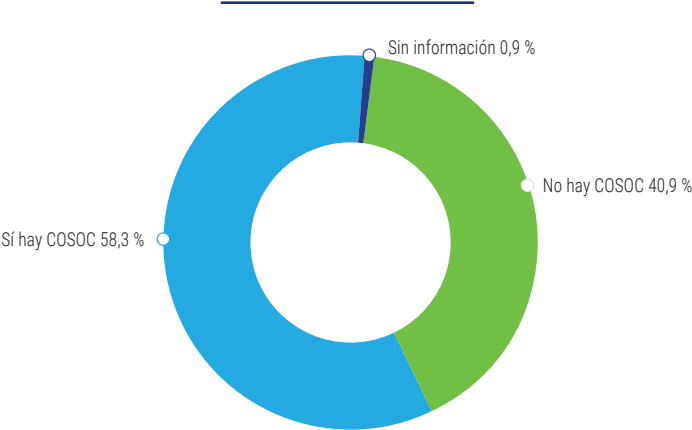
Análisis de resultados

1. Consejos comunales de la sociedad civil

1.1. Estado de conformación a nivel nacional

Existen 201 municipios que cuentan con su consejo de la sociedad civil constituido, lo cual representa el 58 % del total del país. Por otra parte, un 41 % no ha conformado su consejo.

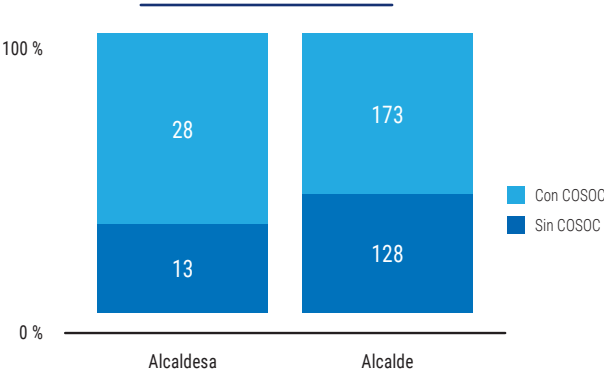
Gráfico 1. Estado de conformación de COSOC a nivel nacional



1.2. Estado de conformación a nivel nacional según género de máxima autoridad municipal

Si bien en los últimos años se han impulsado diversas iniciativas que apuntan a la entrega de mayores oportunidades para la participación de las mujeres en espacios de poder, su representación en los cargos de elección popular municipal, específicamente alcaldías, corresponde a tan solo un 11,9 % del total de municipalidades del país. En este escenario se evaluó el estado de conformación de COSOC en relación al género de la autoridad al mando del gobierno local, considerando que esta es, a su vez, quien preside el organismo en calidad de presidente y convoca a los consejos de la sociedad civil. Así, quedó en evidencia que en el 68,3 % de los municipios con alcaldesa, el COSOC se encuentra conformado; mientras que en el caso de las municipalidades con alcalde, la cifra corresponde a un 57,5 %. En el gráfico 2 queda expreso el estado de conformación en ambos casos.

Gráfico 2. Porcentaje de máxima autoridad de gobierno local según género



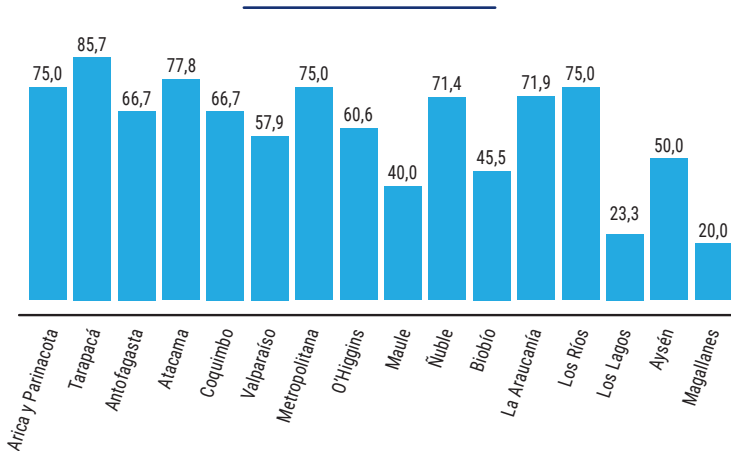
1.3. Estado de conformación a nivel regional

Tal como muestra el gráfico 3, la región de Tarapacá es la que cuenta con el porcentaje de conformación de COSOC más alto del país, con un 85,71 %. De los 7 municipios que la integran, solo Colchane no ha constituido el consejo.

Desde la otra vereda, es posible visualizar que la región con el menor porcentaje de COSOC instalados corresponde a la de Magallanes y la Antártica Chilena, la cual posee dos municipios con consejo constituido —Punta Arenas y Puerto Natales—, representando solo un 20 % a nivel regional.

Resulta importante señalar que existen cuatro regiones en las cuales el porcentaje de conformación de los COSOC es inferior al 50 % —Maule, Biobío, Los Lagos y Magallanes y la Antártica Chilena—. Por su parte, cinco regiones mantienen un porcentaje igual o superior al 75 % de conformación —Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Metropolitana y Los Ríos—.

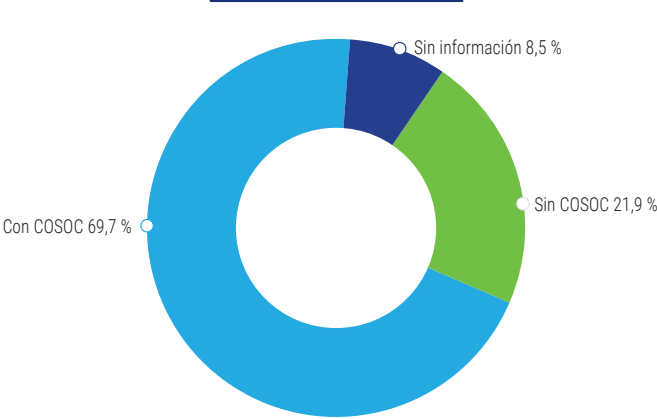
Gráfico 3. Porcentaje de conformación a nivel regional



1.4. Continuidad y renovación

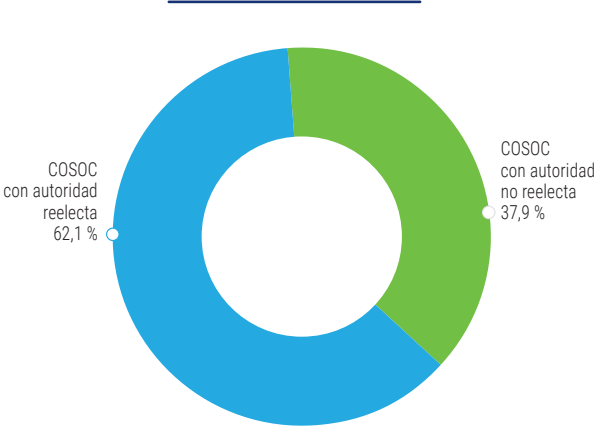
De acuerdo a los datos que arrojó el segundo estudio elaborado por Fundación Multitudes en 2016, 169 municipios disponían de COSOC conformado. Tomando esta cifra como antecedente, se puede señalar que del total de consejos vigentes, solo el 69 % es producto de un proceso de renovación, mientras que un 21,9 % de los COSOC presentes en 2019 no existía en 2016.

Gráfico 4. Renovación de COSOC respecto a estudio “¿Hay COSOC?” (2016)



Por otra parte, se constata que de los municipios que efectuaron la renovación del consejo de la sociedad civil, 87 cuentan con la máxima autoridad del gobierno local reelecta —62,1 %—, mientras que en 53 casos no se produjo reelección de la autoridad —37,9 %—.

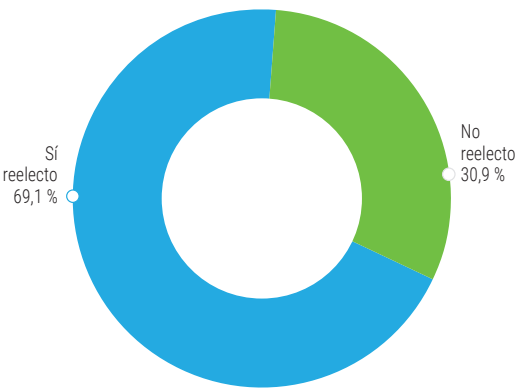
Gráfico 5. Porcentaje de COSOC renovados según reelección de autoridad



1.5. Reelección de autoridades y COSOC

Ahora bien, en aquellos municipios cuyo COSOC se encontraba conformado al momento de las elecciones municipales de octubre de 2016, el 69,1 % de los alcaldes que se presentaron a reelección del cargo, resultaron electos.

Gráfico 6. Resultado de reelección de alcalde en municipios que contaban con cosoc al momento de la elección municipal 2016



1.6. Cantidad de organizaciones sociales que lo conforman

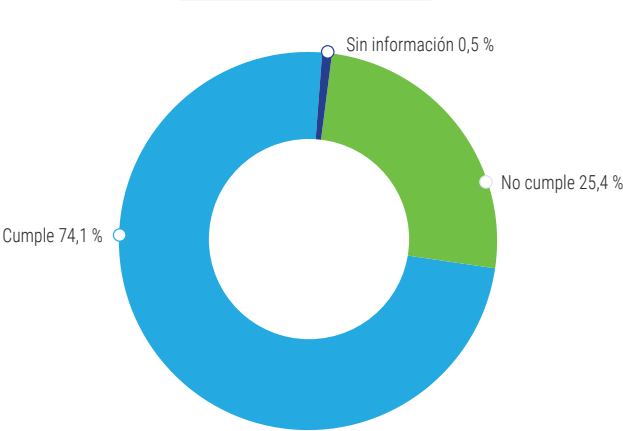
En cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Dicho órgano estará integrado por una cantidad de concejales que dependerá de la cantidad de electores de la comuna o agrupaciones de comunas (ley N° 18.695). En este sentido, el país presenta el siguiente escenario:

Tabla N° 1. Cantidad de concejales que integran el concejo municipal en relación a la cantidad total de municipios

• 282 municipios, es decir, el 81,7 % cuenta con 6 concejales. Por lo tanto, el número de integrantes del consejo de la sociedad civil deberá oscilar entre las 12 y 18 personas. • 41 municipios, es decir, el 11,8 % cuenta con 8 concejales. Por lo tanto, el número de integrantes del consejo de la sociedad civil deberá oscilar entre las 16 y 24 personas. • 22 municipios, es decir, el 6,4 % cuenta con 10 concejales. Por lo tanto, el número de integrantes del consejo de la sociedad civil deberá oscilar entre las 20 y 30 personas.

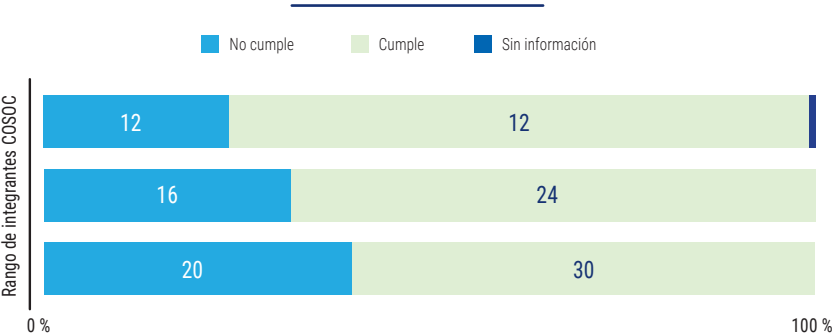
Por otra parte, la ley N° 20.500 establece que el COSOC deberá estar conformado por una cantidad de representantes de organizaciones de la sociedad civil que no sea inferior al doble ni superior al triple del número de concejales de cada comuna. Por consiguiente, tal cual nos indica el gráfico 7, del total de COSOC instalados, un 74,1 % cumple con la cantidad de integrantes que la ley estipula. Por el contrario, el 25,4 % de los consejos está constituido por una cantidad que difiere al rango señalado por la normativa.

Gráfico 7. Porcentaje de cumplimiento de criterio cantidad de integrantes del COSOC



Cabe destacar que, tal como se aprecia en la tabla N° 1, la mayor cantidad de municipios está conformado por un concejo municipal compuesto por 6 concejales, lo cual condiciona que los consejos de la sociedad civil se integren por una cantidad de consejeros que varíe entre 12 y 18 representantes. Al observar el gráfico 8, cuyo universo lo constituyen aquellas municipalidades con COSOC instalado, se aprecia que aquellos organismos cuyo número de miembros debe fluctuar entre los 12 y 18 representantes, presentan un mayor porcentaje de cumplimiento de este ítem con un 80,7 %. Por otra parte, se extrae que en aquellos casos en los cuales la normativa establece un rango de integrantes que oscila entre los 20 y 30 representantes, existe un nivel de cumplimiento mucho menor a los otros dos casos, con tan solo un 57,9 %.

Gráfico 8. Cumplimiento de número de integrantes del COSOC, según rango de organizaciones que lo componen

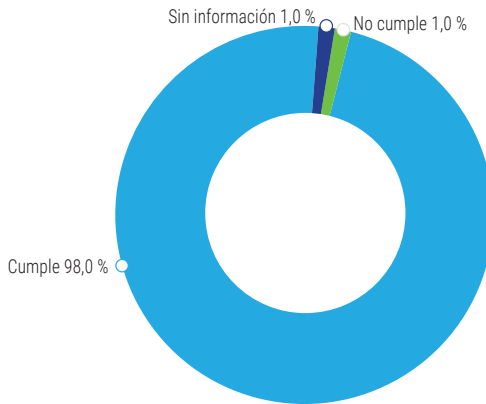


1.7. Período de vigencia

La normativa de participación ciudadana establece que los consejeros durarán

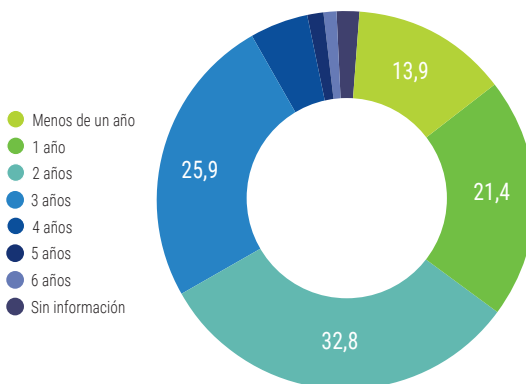
cuatro años en sus funciones. Por tanto, los consejos de la sociedad civil deberán someterse a procesos de reelección una vez cumplida dicha cantidad de años desde la fecha de constitución. En este sentido, al revisar la información proporcionada por las actas constitutivas en los municipios correspondientes, se aprecia que el 98 % de los COSOC se encuentran en funcionamiento regular y tan solo el 1 % sobrepasa la cantidad de años que la ley establece.

Gráfico 9. Porcentaje de cumplimiento de período de vigencia de COSOC



A su vez, se puede señalar que actualmente, del total de consejos de la sociedad civil comunales constituidos a nivel nacional, el mayor porcentaje de ellos ha completado dos años de funcionamiento –32,8 %–, seguido de un 25,9 % que ha sesionado durante tres años. Por su parte, existe un 13,9 % que aún no completa el año calendario.

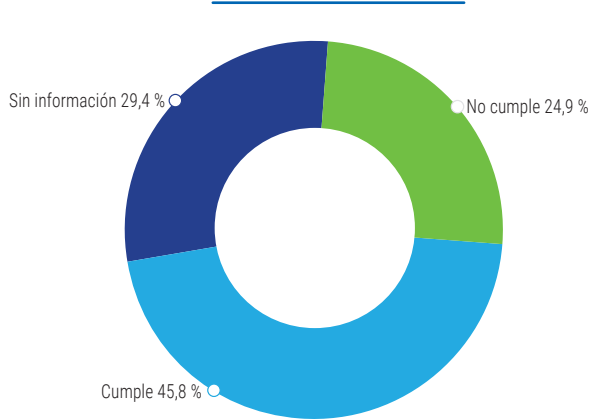
Gráfico 10. Años de funcionamiento del COSOC actualmente vigente



1.8. Sesiones promedio

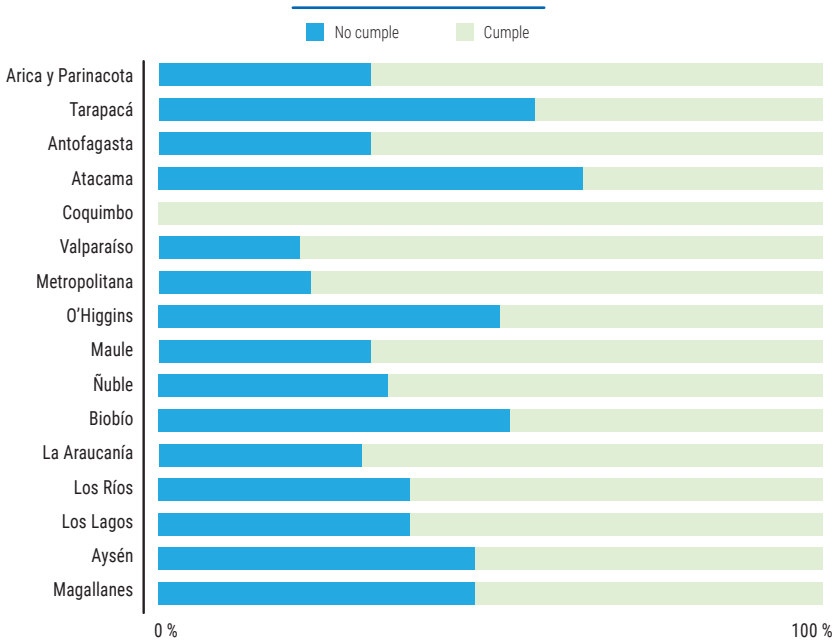
De acuerdo a la ley N° 20.500, los COSOC deben sesionar como mínimo cuatro veces al año. En este sentido, de los 201 municipios con COSOC, solo 92 –45,8 %– cumplen con la cantidad de sesiones y 50 –24,9 %– no alcanzan el mínimo requerido por la normativa.

Gráfico 11. Porcentaje de cumplimiento de criterio sesiones promedio

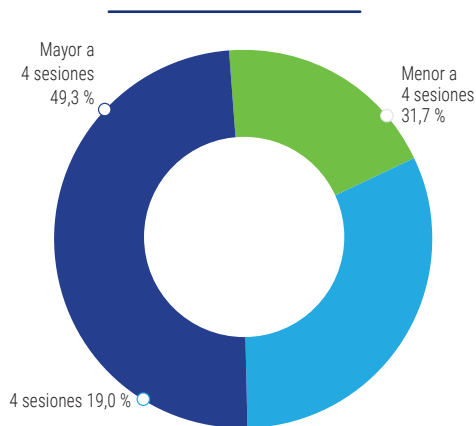


Cabe señalar que, de los 59 municipios –29,4 %– que no entregan información referente a la cantidad de sesiones promedio efectuadas por el consejo de la sociedad civil, el 47 % cuenta con uno funcionando por un período menor a un año, lo cual no permite efectuar una evaluación al cumplimiento de dicho criterio. Por su parte, un 46 % de las municipalidades no informa o no envía la totalidad de las actas de sesión, ya sea por omisión o justificando que dichos documentos aún no se encuentran aprobados y firmados por la autoridad competente, lo cual impide su distribución; mientras que un 7 % no responde a la solicitud de acceso a la información pública.

Ahora bien, al considerar el universo de los **142 municipios que sí proporcionan información relativa a la cantidad de sesiones que realiza su consejo de la sociedad civil**, tal como se constata en el gráfico 12, la región de Coquimbo presenta un 100 % de cumplimiento de esta formalidad, teniendo como contraparte a la región de Atacama, con tan solo un 33,3 % de apego a la normativa.

Gráfico 12. Porcentaje de cumplimiento de sesiones mínimas

Por otra parte, al continuar la revisión basada en el universo de municipios que sí facilitan la información relativa a la cantidad de sesiones que realiza su consejo de la sociedad civil, se constata que el 31,7 % de ellos sesiona menos de cuatro veces al año.

Gráfico 13. Número de sesiones promedio en un año calendario

Por último, los municipios de Camiña, Renaico, Guaitecas, San José de Maipo y Alhué declaran que el COSOC no ha sesionado desde su fecha de conformación.

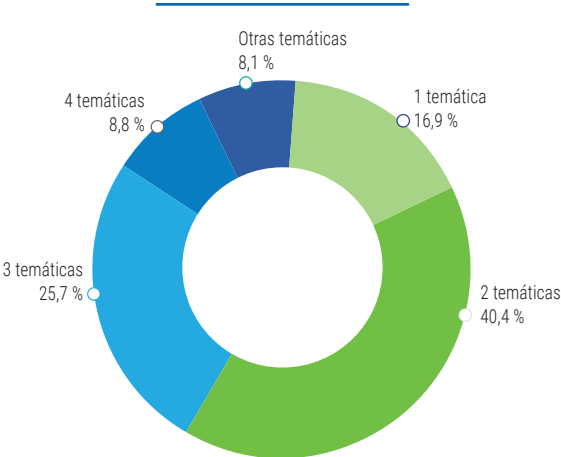
1.9. Temáticas abordadas

Según lo establecido en la ley N° 20.500, el alcalde deberá informar al consejo acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador. Asimismo, en el mes de marzo de cada año, el consejo deberá pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde. Es así como tras la revisión del contenido de las actas de sesión disponibles, se constata que la temática más abordada corresponde a presupuestos de inversión y, en el otro extremo, plan de desarrollo comunal figura con menor cantidad de menciones.

Cabe señalar que la evaluación de este criterio contó con un mayor porcentaje de información no recepcionada, de un total de 65 municipios. De ellos, el 43 % cuenta con un COSOC funcionando por un período menor a un año, lo cual no permite efectuar una evaluación al cumplimiento de dicho criterio. Por su parte, para este caso, el 51 % de las municipalidades no envía la totalidad de las actas de sesión, ya sea por omisión o justificando que dichos documentos aún no se encuentran aprobados y firmados por la autoridad competente, lo cual impide su distribución; mientras que un 6 % no responde a la solicitud de acceso a la información pública.

Ahora bien, al considerar los **136 municipios que sí proporcionan información relativa a las temáticas que aborda el COSOC de su comuna**, y tal como da cuenta el gráfico 14, se evidencia que la mayoría de los consejos se limita a dos temáticas –40,4 %– y tan solo 12 de ellos afrontaron las cuatro temáticas que la normativa contempla, lo cual corresponde a un 8,8 % del universo.

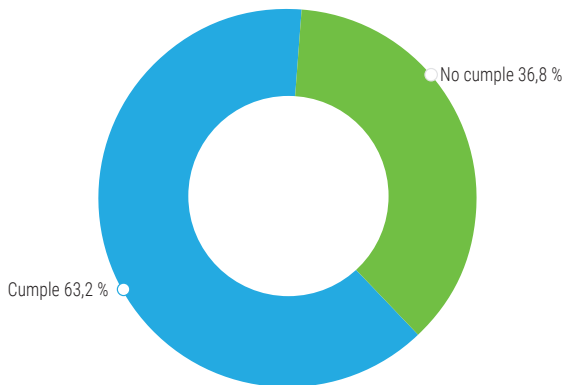
Gráfico 14. Porcentaje de cantidad de temáticas abordadas por municipio



Por último, en relación a este criterio, se consideró la cuenta pública del alcalde hacia el COSOC, como el documento indispensable que se debe abordar de for-

ma anual. No así lo relacionado a presupuestos de inversión, plan de desarrollo comunal y modificaciones al plan regulador comunal, los cuales no necesariamente se presentarán de forma anual, sino más bien, conforme a las planificaciones de los gobiernos locales. Por tanto, la omisión de la cuenta pública en un año calendario se estimó como incumplimiento de este factor. De este modo, el porcentaje de municipios que no acatan esta disposición alcanza un 36,8 %.

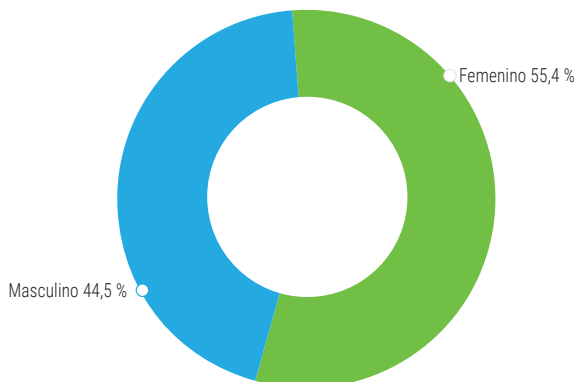
Gráfico 15. Porcentaje de cumplimiento criterio temáticas abordadas



1.10. ¿Quiénes integran los consejos comunales de la sociedad civil?

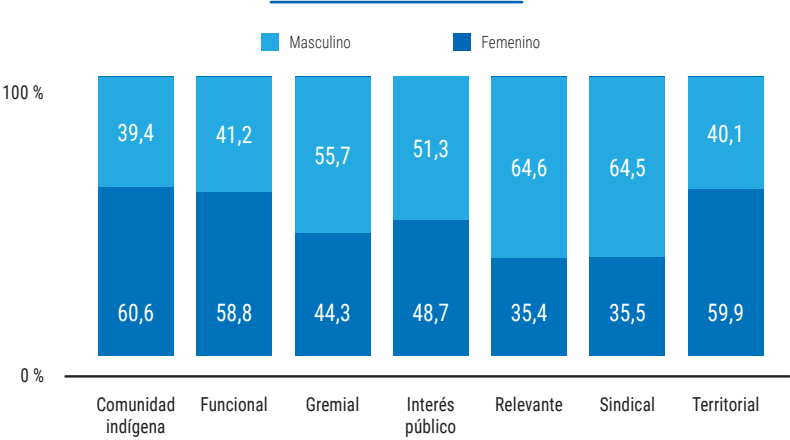
Sobre la base del total de los consejos conformados, se puede señalar que existe un predominio en la ocupación de cargos de representación de organizaciones de la sociedad civil dentro de dichos espacios por parte de las mujeres, abarcando el 55,4 % de las plazas.

Gráfico 16. Integrantes de COSOC vigentes según género



No obstante, al observar el tipo de organización al cual representan, se aprecia que su presencia solo es mayoritaria dentro de los estamentos: comunidades indígenas –60,6 %–, territorial –59,9 %– y funcional –58,8 %–, contrario a lo que ocurre en organizaciones sindicales y otras de carácter relevante, en las cuales solo constituye el 35,5 % y el 35,4 % de los cargos, respectivamente.

Gráfico 17. Composición por estamento según género



1.11. Nivel de cumplimiento general de los consejos de la sociedad civil

Para efectuar una evaluación respecto al funcionamiento de los consejos, se consideraron cuatro parámetros que la ley N° 20.500 estipula:

- Cantidad de integrantes
- Período de vigencia
- Cantidad de sesiones promedio
- Temáticas abordadas

Solo 48 municipios, correspondiente al 14 % del total nacional, cumplen a cabalidad los requisitos que la ley N° 20.500 establece.

El grueso de los municipios que cuenta con su consejo de la sociedad civil conformado, solo obedece dos criterios –38,3 %–.

Para este caso, se asoció el cumplimiento de los cuatro criterios con la dependencia del fondo común municipal –FCM– por parte de los municipios¹. El resultado obtenido muestra una baja correlación negativa entre ambos antecedentes.

1 Datos actualizados a 2018 (SINIM, s.f.).

Sin embargo, esta sí hace suponer que las municipalidades que cuentan con una menor dependencia del fondo común municipal, tienden a cumplir —en mayor proporción— con los cuatro lineamientos establecidos para los consejos de la sociedad civil.

1.12. Conformación de COSOC según tipología de la Subsecretaría de Desarrollo Regional

Otro antecedente utilizado dentro del proceso de investigación relativo a la conformación de los consejos, fue cruzar los datos con la tipología SUBDERE. Esta clasifica a las comunas de menos a más vulnerables, sobre la base de variables de población y nivel de dependencia del fondo común municipal, siendo esta última la indicadora del nivel socioeconómico. El objetivo era observar si las comunas más vulnerables contaban con un menor porcentaje de conformación de sus COSOC, así como aquellas con menor vulnerabilidad verificaban un porcentaje mayor de instalación de tales consejos.

Tabla N° 2. Conformación de COSOC, según tipología SUBDERE

Tipología SUBDERE	Tiene COSOC	No tiene COSOC	Porcentaje de conformación
1	13	30	30,2 %
2	27	28	49,1 %
3	27	23	54 %
4	41	33	55,4 %
5	29	13	69 %
6	38	10	79,2 %
7	13	3	81,3 %
Grupo de excepción	4	-	100 %

Al observar la tabla N° 2, los resultados muestran que la tipología 1 —que agrupa a las comunas más vulnerables— tiene solo un 30,2 % de COSOC conformados, en circunstancias de que en el grupo con tipología 7 —correspondiente a las comunas con menor índice de vulnerabilidad—, la cifra asciende a un 81,3 %. Dicha tendencia se mantiene al observar lo que ocurre con el denominado «grupo de excepción», el cual reúne a las cuatro comunas de más altos ingresos —Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura—, puesto que todas ellas cuentan con su consejo de la sociedad civil instalado.

2. Transparencia

2.1. Activa

Tras la revisión exhaustiva de cada uno de los sitios web de las 345 municipalidades del país, se constató que solo 18 de ellas disponían de información referente a los consejos de la sociedad civil, publicada de forma permanente en su portal de transparencia activa, en el respectivo ítem de mecanismos de participación ciudadana.

Tabla N° 3. Municipios que publican información referente de COSOC de forma permanente

Alto del Carmen	Casablanca	Talca	Gorbea	Quemchi	Lo Barnechea
Coquimbo	San Felipe	Pencahue	Padre Las Casas	Santiago	Providencia
Valparaíso	Peumo	Laja	Perquenco	Las Condes	Vitacura

2.2. Pasiva

Como corolario de lo señalado en el acápite anterior, se efectuaron 327 solicitudes de acceso a la información pública. Cabe mencionar que, de este universo, el 96 % de los municipios utiliza la plataforma estándar del Portal de Transparencia² y solo un 4 % cuenta con un sistema de solicitud de información diferente. No obstante, en el total de los casos se entregan comprobantes de acuse recibo de la solicitud efectuada.

En relación a las respuestas recibidas ante las solicitudes de información, 317 municipios contestaron el requerimiento realizado. De ellos, 263 lo hacen dentro del plazo legal –83 %– y 54 responden fuera de plazo –17 %–. Por otra parte, 10 municipalidades no dieron respuesta a la solicitud efectuada.

No obstante, de las respuestas recepcionadas, un 21,5 % de los casos emitió una respuesta no del todo satisfactoria, puesto que solo proporcionó parte de la información solicitada. Los motivos principales de ello aluden a «no contar con documentos aprobados y debidamente firmados por la autoridad competente», «no contar con los documentos disponibles para el envío» o, simplemente, por omisión de su envío en la respuesta otorgada.

2 Plataforma tecnológica administrada por el Consejo para la Transparencia, que proporciona un formato estándar para la publicación y distribución de la información por parte de los organismos que la normativa estipula, para dar cumplimiento a las obligaciones en materia de derecho de acceso a la información pública y publicación de información en el portal.

Es así como tras la realización de ambos procedimientos para la obtención de datos utilizando los mecanismos de acceso a la información pública estipulados en la ley N° 20.285, se maneja la siguiente síntesis:

Tabla N° 4. Cantidad de respuestas según vía de obtención de información

Transparencia activa	18
Transparencia pasiva	317
Sin Información	10

2.3. Acceso y presentación de la información otorgada

Como se indicó anteriormente, el proceso de levantamiento de información para el presente estudio permitió evaluar la utilización de los sitios web institucionales de los municipios para disponer de información permanente a la ciudadanía referente a los consejos de la sociedad civil, así como también aquella información emanada desde los organismos tras la realización de solicitudes de acceso a la información pública. En este sentido, la elaboración del indicador de transparencia, posibilitó la evaluación de los 345 municipios del país en relación al acceso, disponibilidad y calidad de la información relacionada a los consejos de la sociedad civil de la comuna que estos entregan a la ciudadanía. Es así como solo dos municipalidades obtuvieron el mayor puntaje otorgado por el indicador –1–: San Bernardo y Peñalolén; mientras que Quirihue y Nancagua cuentan con el menor puntaje del indicador –0,145618949–.

En términos generales, al calcular la media aritmética de los datos aportados por el indicador de transparencia, se obtiene un resultado de 0,670939. No obstante, cabe señalar que el 18 % de los municipios del país cuenta con un indicador inferior a 0,5 y tan solo un 10 % de ellos dispone de un resultado superior al 0,9.

Ahora bien, al efectuar el análisis basado en la matriz de correlación policórica –ver tabla N° 5–, se destaca la existencia de una correlación positiva alta entre la existencia del COSOC y el puntaje en el indicador de transparencia, puesto que los municipios que cuentan con mecanismos de participación ciudadana activos, tienden a obtener un mayor puntaje en el índice de transparencia.

Por otro lado, se manifiesta una correlación negativa moderada entre el indicador de transparencia y la dependencia de los municipios hacia el fondo común municipal, puesto que los municipios que tienen una mayor dependencia de dicho fondo, tienden a obtener un menor puntaje en el indicador de transparencia. A su vez, al indagar en la correlación entre la tipología municipal de la Subse-

cretaría de Desarrollo Regional y el indicador de transparencia, se evidencia que también existe una correlación moderada, casi inversa a la antes señalada. Esto se genera a raíz de que la tipología SUBDERE tiene una dependencia de la variable fondo común municipal –FCM–.

Tabla N° 5. Matriz de correlación policórica

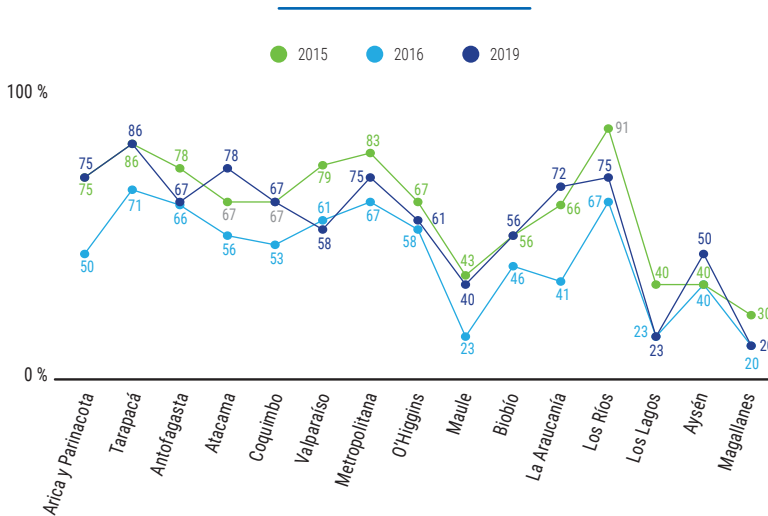
Matriz de correlación policórica	Indicador de transparencia	Hay COSOC	Dependencia del FCM	Clasificación SUBDERE
Indicador de transparencia	1			
Hay COSOC 2019	.83225349	1		
Dependencia del FCM	-.23603961	-.31306308	1	
Clasificación SUBDERE	.28734232	.30878889	-.45868393	1

Comparación de resultados de las tres versiones del estudio «¿Hay COSOC?»

En esta tercera versión del estudio «¿Hay COSOC?», se comparará con las dos versiones anteriores «¿Hay COSOC?» (2015) «¿Hay COSOC? 2.0» (2016), con la finalidad de aportar datos concretos de la evolución que han sostenido los consejos de la sociedad civil comunales, respecto a su conformación y cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa: número de sesiones realizadas de forma anual, número de organizaciones que los conforman y documentos informados a los consejos.

Es así como se observa que, en la presente versión, hay mayor certeza en relación al estado de conformación de los COSOC, puesto que existen solo 3 casos en los cuales los municipios no presentan información, a diferencia de los estudios precedentes, en los cuales, la cifra superó los 30 casos. Dicho esto, y tal como se puede apreciar en el gráfico 18, se constata un aumento en la cantidad de consejos de la sociedad civil respecto del estudio «¿Hay COSOC? 2.0», con un aumento de 32 organismos. Sin embargo, esta cifra no logra tomar ventaja a la cantidad de consejos conformados a 2015 –año de renovación de los consejos constituidos en 2011– lo cual atestigua un cumplimiento de la normativa de participación ciudadana con niveles decrecientes.

Gráfico 18. Comparación porcentajes de conformación COSOC a nivel regional



De las quince regiones³, ocho disminuyeron su conformación entre 2015 y 2019. Sin embargo, solo la región de Valparaíso revela una constante en dicha reducción a lo largo de los tres estudios, puesto que en 2015 contaba con un 79 % de consejos conformados; en 2016, con un 61 %; y en 2019 la cifra desciende a un 58 %. De forma contraria, se evidencia que solo tres regiones han aumentado el porcentaje de consejos instalados entre 2015 y 2019, correspondiendo a Atacama, La Araucanía y Aysén.

La misma tendencia queda reflejada al comparar los datos referentes a los criterios: cantidad de sesiones realizadas, número de organizaciones que conforman el consejo y documentos informados a los mismos, puesto que, si bien registran un alza en el nivel de cumplimiento respecto al estudio realizado en 2016, no logran superar las cifras observadas en el primer estudio «¿Hay COSOC?». Este punto de comparación es crucial a la hora de efectuar una evaluación de la normativa de participación ciudadana, ya que las cifras revelan que, conforme pasan los años, el funcionamiento de los COSOC no presenta mejoras, sino por el contrario, tales consejos muestran un menor cumplimiento de la normativa, lo cual da cuenta del deficiente progreso del fortalecimiento de dicho mecanismo de participación ciudadana.

3 Si bien el estudio contempló la creación de la región de Ñuble, cuya entrada en vigencia se produjo en septiembre de 2018, para efectuar la comparación entre los tres estudios se consideró la antigua división político-administrativa, por lo que el indicador de datos del 2019 correspondiente a la región del Biobío concentra los antecedentes de la región de Ñuble.

Tabla N° 6. Comparación entre los tres estudios «¿Hay COSOC?»

Criterios comparados	¿Hay COSOC? (2015)	¿Hay COSOC? 2.0 (2016)	¿Hay COSOC? 3.0 (2019)
COSOC conformados	221	169	201
Integrantes de COSOC	160	132	149
Sesiones realizadas	159	86	92
Temáticas informadas	89	63	86
Cumplimiento de todos los requisitos	55	18	48

Otro aspecto de comparación, es el resultado obtenido en el cruce de datos efectuado entre la conformación de COSOC y la tipología SUBDERE. Si bien este elemento solo fue incorporado en el estudio «Hay COSOC 2.0», resulta interesante de mencionar, puesto que permite detectar si existe una tendencia en la mantención de los resultados obtenidos. Es así como se puede observar que existe una consistencia en los datos, puesto que los porcentajes de conformación suelen aumentar de forma significativa a medida que la tipología de la SUBDERE es mayor.

Tipología SUBDERE	Porcentaje de conformación ¿Hay COSOC 2.0? (2016)	Porcentaje de conformación ¿Hay COSOC 3.0? (2019)
1	24,3 %	30,2 %
2	57,1 %	49,1 %
3	58,1 %	54 %
4	46,4 %	55,4 %
5	56,4 %	69 %
6	66,7 %	79,2 %
7	80 %	81,3 %
Grupo de excepción	100 %	100 %

Por último, se debe señalar que del total de municipalidades del país, solo un 34 % de ellas ha contado con su consejo de la sociedad civil, debidamente constituido, al momento de la realización de las tres versiones del estudio «¿Hay COSOC?». Por el contrario, un 14 % de ellas nunca ha conformado su consejo de la sociedad civil.

Consideraciones finales

Tras finalizar el desarrollo de este estudio, se puede dar cuenta de las siguientes apreciaciones.

- **Ubicabilidad y acceso a la información.** La ley N° 20.285 establece que los órganos de la Administración del Estado, mediante sus sitios web institucionales, deberán mantener a disposición permanente del público determinados antecedentes, entre los cuales se encuentran los mecanismos de participación ciudadana.

Tomando como referencia la plataforma estándar del Portal de Transparencia, esta información se ubica en el ítem denominado «10.Mecanismos de participación ciudadana». Por ello, en el caso en estudio, al buscar datos sobre los consejos de la sociedad civil comunales, se acudió de forma directa a dicha ruta. Sin embargo, en aquellos municipios a los cuales se les pidió acceso a la información pública —a raíz de la imposibilidad de obtenerla vía transparencia activa—, se constató que un 9 % de las respuestas señala que la información requerida es localizable en el portal, pero a través de una ruta de acceso diferente al ítem destinado para tales fines, siendo los más frecuentes: «07.Actos y resoluciones con efectos sobre terceras personas (patentes, permisos, derechos, concesiones, concursos públicos y otros)» y «otros antecedentes». Expuesto lo anterior, se concluye que algunas municipalidades poseen objetivamente la información referente al COSOC, sin embargo, no la sitúan en el mismo ítem, lo cual impide una identificación y acceso expedito a la misma.

- **Alto incumplimiento de la normativa de participación ciudadana.** Un 40,9 % de los municipios del país no cuenta con su COSOC conformado.
- **Documento más informado en las sesiones realizadas por los COSOC.** En esta oportunidad, se advierte que la materia más abordada por los municipios corresponde a presupuestos de inversión, lo cual refleja el incumplimiento de la cuenta pública de forma anual por parte del alcalde hacia el COSOC.
- **Ausencia de mejoras significativas en relación al funcionamiento de los consejos de la sociedad civil.** La comparación entre las tres versiones del estudio «¿Hay COSOC?» da cuenta de los bajos niveles de cumplimiento por parte de los municipios de la ley N° 20.500, puesto que, desde 2015 a la fecha, no se han registrado mejoras, tanto en lo referente a la cantidad de COSOC debidamente instalados, como en el nivel de acatamiento de las disposiciones mínimas que la normativa contempla para su funcionamiento.

- **Municipios que han mantenido el COSOC funcionando de forma continua.** Al considerar los datos recopilados en las tres versiones del estudio «¿Hay COSOC?», relativos a la cantidad de consejos de la sociedad civil constituidos, se aprecia que en solo 116 municipalidades, dicho organismo de participación se ha mantenido funcionando de forma regular, lo cual representa un 34 % de los municipios del país.
- **Municipios que nunca han conformado sus COSOC.** Un 14 % de las municipalidades del país no ha instalado su consejo de la sociedad civil desde la entrada en vigencia de la normativa sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

En otro orden de consideraciones, para evaluar la implementación y la calidad de los COSOC en las comunas del país, Fundación Multitudes, con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, emprendió dos estudios sobre la conformación del COSOC, en 2015 y 2016, a los que se suma este tercero, con la finalidad de comprender la importancia de la participación ciudadana a nivel subnacional y medir el impacto de la ley respectiva en la gestión municipal.

De los datos consignados en los estudios, se desprenden conclusiones que nos invitan a pensar las consecuencias de emplear esta herramienta en la mejora de la administración municipal y la calidad de vida de los residentes en su territorio:

- a) Por ejemplo, en el «¿Hay COSOC?» de 2015, se identificó que las tres regiones con mayor conformación de estos consejos son: Los Ríos –91 %–, Tarapacá –86 %– y Metropolitana –83 %–. Al confrontar esto con los datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), se observa que los municipios de dichas regiones experimentaron un incremento de los gastos de salud y, específicamente, de los «gastos del funcionamiento del sector salud».

Por lo tanto, se puede afirmar que un 83,3 % de las comunas aumentó sus gastos en salud, lo que beneficia a quienes necesitan tal prestación. También se aprecia que dos comunas –5,6 %– aparecen como «sin servicio», mientras que las restantes cuatro –11,1 %– disminuyeron su gasto en salud.

- b) En el ámbito de la educación municipal, de las comunas que más elevaron sus gastos totales devengados entre 2015 y 2018, un 65 % tenía COSOC conformado desde 2015 y lo mantuvo hasta 2018. De lo anterior, se desprende la incidencia del COSOC en el aumento del gasto en educación.
- c) Respecto de la cobertura de agua potable, 53 comunas en 2015 disponían de menos del 50 % de tal servicio, porcentaje que fue superado en 2018. De ellas, 28 comunas –el 71 %– contaban con COSOC instalado antes de ese

año, por lo que la presencia prolongada de los COSOC está estrechamente relacionada con la mejora en los servicios de agua potable.

Los servicios de salud, educación y agua potable mejoran sustancialmente la calidad de vida de los usuarios, además de influir en aquellos aspectos que combaten la desigualdad social. Por ello, la presencia de un COSOC y su mantención en el tiempo pueden ser una buena influencia para desarrollar los aspectos que afectan de forma directa a la población.

En cuanto a la seguridad ciudadana, a partir de 2016 se empieza a medir en el Sistema Nacional de Información Municipal si las entidades edilicias tienen un área dedicada especialmente a ella. De los municipios que mantuvieron su COSOC desde 2015 a 2018 —unas 140 comunas—, un 54 % de ellos figuraban con un área para seguridad ciudadana, porcentaje que creció hasta el 77 % en 2018.

Por otra parte, se aprecia un crecimiento de las áreas verdes en las comunas de las regiones referidas en la letra a), cuando contaban con un COSOC conformado en 2014 y mantenido hasta 2016. Así, se observa que, de un total de 36 comunas, 21 aumentaron su número de plazas, es decir, un 58,3 %. También se ve que 2 comunas —5,6 %— no tenían recepcionadas algunas de sus plazas en 2014, mientras que 5 mantuvieron su cantidad invariable —13,9 %—. Este incremento se considera favorable para el desarrollo y recreación de los habitantes de la comuna.

Otro aspecto relevante que se menciona en el estudio «¿Hay COSOC 3.0?», es la correlación positiva existente entre las comunas con COSOC y sus índices de transparencia. Esto debido a que los COSOC son un instrumento de participación ciudadana, en donde el alcalde está obligado a rendir cuentas en ciertas materias, lo que favorece el control ciudadano y su influencia en las decisiones.

En el mismo ámbito, si nos atenemos al número de organizaciones comunitarias en 2018, del 20 % —69— de comunas con más de ellas, un 72 % —50— tiene COSOC conformado. Por otro lado, si miramos las transferencias corrientes a organizaciones comunitarias desde las municipalidades, en 2018, de las municipalidades que transfirieron más fondos a organizaciones —el 10 % superior—, el 71 % tiene COSOC conformado.

Finalmente, existen indicios suficientes para afirmar que la sola presencia de un COSOC promueve la participación ciudadana. Así, entre 2014 y 2018, esta ha crecido en promedio un 5 % en todas las comunas, mientras que en aquellas con COSOC durante todos esos años, la cantidad promedio de organizaciones lo ha hecho en un 12 %.

Referencias

- Freiberg Hoffmann, A., Stover, J., De la Iglesia, G., & Fernández Liporace, M. (2013). Correlaciones policóricas y tetracóricas en estudios factoriales exploratorios y confirmatorios. *Ciencias Psicológicas*, VII (2), 151-164.
- Fundación Multitudes. (2015). *¿Hay Cosoc?* Santiago.
- Fundación Multitudes. (2016). *¿Hay Cosoc? 2.0*. Santiago.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Schuschny, A., & Soto, H. (2009). *Guía metodológica diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Santiago: Cepal.
- SINIM. (s.f.). Recuperado el 15 de diciembre de 2018, de Sistema Nacional de Información Municipal: <http://www.sinim.gov.cl/>

Normativa

- Ley N° 20.285, *sobre Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto de 2008. Última modificación 5 de enero de 2016.
- Ley N° 20.500, *sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de febrero de 2011.

Anexos

a) Municipios que no responden la solicitud de transparencia

General Lagos	Melipeuco	Traiguén	Puyehue	Tiltil
Paredones	Lonquimay	Valdivia	Porvenir	San Pedro

b) Municipios que cumplen con todos los requerimientos de la ley N° 20.500 respecto a los COSOC

Camarones	Quintero	Quilaco	Colipulli	Lo Barnechea
Pozo Almonte	Viña del Mar	Chillán	Victoria	Lo Espejo
Huara	El Quisco	Chillán Viejo	Paillaco	Peñalolén
Calama	Santo Domingo	Pemuco	Osoño	Quilicura
Alto del Carmen	Quinta de Tilcoco	Pinto	Coyhaique	Vitacura
Vicuña	San Vicente de Tagua Tagua	San Carlos	Aysén	Puente Alto
Salamanca	Peralillo	Cobquecura	Santiago	San Bernardo
Valparaíso	Constitución	Freire	Huechuraba	Paine
Casablanca	Teno	Loncoche	La Florida	
Concón	Tomé	Padre Las Casas	Las Condes	

c) Municipios que nunca han conformado su COSOC

Paihuano	Nancagua	Longaví	Laja	Llanquihue	Cisnes
Combarbalá	Pumanque	Retiro	Mulchén	Ancud	Cochrane
Juan Fernández	Talca	San Javier	Coihueco	Dalcáhue	Tortel
Hijuelas	Maule	Yerbas Buenas	Quirihue	Quellón	Laguna Blanca
Nogales	Pelarco	Florida	Cunco	Quemchi	San Gregorio
Limache	Pencahue	Penco	Puerto Montt	Quinchao	Torres del Paine
Doñihue	Río Claro	Curanilahue	Calbuco	Chaitén	Cerro Navia
Chimbarongo	Licantén	Los Álamos	Cochamó	Palena	María Pinto

