Autores

Marcela Morales Aliste

Administrador Público, Universidad Central de Chile.
MBA y Magíster en Políticas Públicas, Universidad del Desarrollo.

Correo: m.morales.aliste@gmail.com
ORCID:https://orcid.org/0009-0008-4952-9112

Cesar Vidal Vega

Trabajador Social, Universidad Santo Tomas
Magíster (c) en Gobierno y Gestión Pública, Universidad Central

Correo: cesaravv@hotmail.com
ORCID:https://orcid.org/0009-0002-6641-7418

EL ESPEJISMO DE LA INCIDENCIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS CONSEJOS DE LA SOCIEDAD CIVIL (COSOC) BAJO LA LEY 20.500

THE MIRAGE OF INFLUENCE: A CRITICAL ANALYSIS OF CIVIL SOCIETY COUNCILS (COSOC) UNDER LAW 20.500

Resumen

El presente artículo analiza la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) en Chile como el eje central de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana. A través de una revisión de los marcos teóricos de la gobernanza y la deliberación democrática, se examina la brecha existente entre el diseño institucional consultivo y la capacidad de incidencia real de a ciudadanía en la gestión pública local. Se argumenta que factores como la dependencia presupuestaria, la estructura hiperpresidencialista de los municipios y la falta de carácter vinculante de los consejos, han derivado en un modelo de participación simbólica que no logra transformar la toma de decisiones, perpetuando una democracia de audiencia en lugar de una democracia participativa robusta.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Ley 20.500, COSOC, Gestión Pública,Gobernanza, Incidencia Política.

Abstract

This article analyzes the implementation of the Civil Society Councils (COSOC) in Chile as the central pillar of Law 20,500 on Associations and Citizen Participation. Through a review of theoretical frameworks on governance and democratic deliberation, it examines the gap between the consultative institutional design and the actual capacity of citizens to influence local public management. It argues that factors such as budgetary dependency, the hyper-presidentialist structure of municipalities, and the non-binding nature of the councils have resulted in a model of symbolic participation that fails to transform decision-making, perpetuating an audience democracy rather than a robust participatory democracy.

Keywords: Citizen Participation, Law 20.500, COSOC, Public Management, Governance, Political Incidence.

Introducción

La Génesis de una Promesa Democrática

La promulgación de la Ley 20.500 en 2011 fue recibida como el hito normativo más significativo en la historia reciente de la institucionalidad chilena. Su propósito declarado era modernizar la relación entre el Estado y la sociedad civil, reconociendo el derecho de las personas a participar en las políticas, planes y programas públicos. Sin embargo, a más de una década de su implementación, surge una interrogante fundamental desde el ámbito de la ciencia política y la administración pública: ¿ha logrado esta ley democratizar efectivamente el poder o se ha limitado a institucionalizar la consulta sin transferencia de soberanía?.

El Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) se erigió como la pieza maestra de este engranaje. Diseñado para ser un órgano consultivo, diverso y representativo, su función es actuar como un puente entre la tecnocracia estatal y la sabiduría territorial. No obstante, la praxis administrativa revela que el espíritu de la ley a menudo colisiona con una cultura política profundamente vertical y un diseño institucional que privilegia la eficiencia burocrática por sobre la deliberación democrática.

Marco Teórico

1. Coordenadas Conceptuales para una Democracia Deliberativa

El análisis de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) no puede reducirse a una exégesis normativa. Para comprender su impacto, es imperativo establecer un diálogo entre la teoría política

clásica y contemporánea, utilizando cuatro pilares fundamentales que diseccionan la naturaleza del poder, la comunicación y la autonomía ciudadana.

1.1. La Redistribución del Poder: La Escala de Sherry Arnstein

El punto de partida de esta investigación es la premisa de Sherry Arnstein (1969), quien postula que la participación ciudadana es, en última instancia, una categoría de poder. Arnstein desafía las visiones complacientes de la administración pública al sostener que participar sin redistribuir el poder es un ejercicio fútil que solo beneficia a quienes ya detentan el control. En su Escalera de la Participación;, identifica que los niveles de Información y Consulta (donde se sitúa el COSOC bajo la Ley 20.500) pertenecen al ámbito del ;Tokenismo;. En este estado, los ciudadanos son invitados a ser escuchados, pero no se les otorga la seguridad de que sus aportes sean vinculantes. Para Arnstein, el salto cualitativo hacia una democracia real solo ocurre en los peldaños de la Asociación y el Control Ciudadano, donde la comunidad negocia condiciones de igualdad con los detentores del poder político. El COSOC, al carecer de facultades decisorias, queda atrapado en una zona gris de participación ritual, donde el diálogo ocurre, pero el poder permanece intacto.

1.2. *El Cubo de la Democracia y el Espacio Institucional de Archon Fung Complementando a Arnstein, Archon Fung* (2006) propone una matriz tridimensional para evaluar la calidad institucional de los espacios participativos. Su modelo nos permite analizar tres ejes críticos en el diseño de los COSOC:

1. El Eje de Selección: En Chile, la selección es corporativista, basándose en la representación de organizaciones sociales preexistentes. Esto plantea interrogantes sobre la ;exclusión de los no organizados.

2. El Eje de Comunicación y Deliberación: Fung distingue entre simplemente escuchar (comunicación asiva) y la deliberación técnica. En los COSOC municipales, la deliberación suele ser asimétrica debido a la superioridad informativa de los departamentos técnicos (SECPLA, Finanzas) sobre los consejeros.

3. El Eje de Autoridad e Incidencia: Este es el punto más débil del modelo chileno. Mientras Fung propone que los mecanismos de gobernanza deben aspirar al "Control Ciudadano Directo", la Ley 20.500 limita al COSOC a la ;Asesoría Colectiva;. Esta falta de autoridad genera lo que denominamos una ; brecha de efectividad ;, donde el esfuerzo ciudadano no tiene un correlato en la inversión pública.

1.3. Autonomía y Opinión Pública: La Advertencia de Giovanni Sartori

Desde la teoría democrática de Giovanni Sartori (1987), la legitimidad de un sistema depende de la existencia de una Opinión Pública Autónoma. Sartori advierte sobre los peligros de una opinión;

heterónoma", que es aquella fabricada o capturada por el poderpolítico a través de mecanismos de persuasión o dependencia.

En el contexto de los COSOC presididos por el Alcalde, el riesgo de heteronomía es latente. La dependencia estructural (financiera y administrativa) del consejo respecto de la autoridad que debe asesorar puede derivar en una captura política. Si el consejo no posee canales de comunicación independientes o recursos propios, corre el riesgo de transformarse en un apéndice de la comunicación estratégica del municipio, perdiendo su esencia como contrapeso democrático y sensor de la realidad territorial.

1.4. Acción Comunicativa y Racionalidad en Jürgen Habermas

Finalmente, es fundamental invocar la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas. Para el filósofo alemán, la democracia vital se fundamenta en la capacidad de los actores para alcanzar un consenso racional a través del lenguaje, libre de coacciones externas.
En la praxis de los COSOC, se observa a menudo lo que Habermas describe como Racionalidad Instrumental. La administración pública convoca al consejo no para buscar un entendimiento genuino sobre las prioridades del desarrollo local, sino como un medio para alcanzar un fin burocrático (obtener la validación legal para un proyecto). Cuando el espacio público es colonizado por la lógica del sistema (normas y dinero) en lugar del mundo de la vida (necesidades humanas y diálogo), se produce una alienación del ciudadano respecto de lo público. El reto de los COSOC es recuperar la acción comunicativa como el motor de la gestión gubernamental.

2. Nudos Críticos

El Alcaldismo y la Fragilidad Institucional

Uno de los hallazgos más críticos en el estudio de la gestión local chilena es el fenómeno del hiperpresidencialismo municipal o alcaldismo. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades otorga al Alcalde facultades extraordinarias, incluyendo la presidencia del COSOC. Esta configuración genera una contradicción de origen: el órgano que debe asesorar y, en cierto modo, fiscalizar socialmente la gestión, es presidido por el mismo ejecutor de dicha gestión. El Alcalde no solo define la tabla de temas, sino que modera el debate, lo que facilita la invisibilización de disensos y la priorización de agendas comunicacionales por sobre las críticas técnicas.

A esto se añade la precariedad financiera. Los COSOC carecen de presupuesto propio para su funcionamiento, traslados o, lo que es más grave, para la contratación de asesorías técnicas independientes. En un entorno de gestión pública cada vez más complejo, donde se discuten presupuestos municipales por subtítulos y planes reguladores de alta especificidad, el consejero ciuda-

dano se encuentra en una desventaja informativa frente a la tecnocracia municipal. Sin autonomía financiera, el COSOC queda bajo la voluntad discrecional de la autoridad de turno, lo que limita su independencia y capacidad de incidencia.

3. La Patología del Desencanto y la Consolidación de la Democracia de Audiencia

La persistencia de una estructura participativa que no logra transitar de la consulta a la incidencia real no es un fenómeno inocuo; por el contrario, conlleva consecuencias sistémicas que erosionan la salud del cuerpo democrático. Este fenómeno puede analizarse como una patología de la expectativa, donde el diseño institucional de la Ley 20.500 promete una apertura del Estado que la praxis administrativa termina clausurando.

3.1. La Heteronomía de la Opinión según Giovanni Sartori

Giovanni Sartori advertía con agudeza sobre los riesgos de una opinión pública heterónoma. Para que la democracia sea vital, la opinión de los ciudadanos debe ser autónoma, es decir, formada fuera de los mecanismos de coacción o dirección de las élites.

Sin embargo, en el diseño de los COSOC municipales, observamos una captura latente. Cuando la agenda de discusión es impuesta por la autoridad y el consejo carece de medios propios para generar contrainformación técnica, la opinión de los consejeros corre el riesgo de ser capturada. Esta captura no siempre es coercitiva; a menudo es sutil y se manifiesta a través de la asimetría de información. Si el dirigente social solo accede a la realidad municipal a través del prisma que el Alcalde y sus unidades técnicas deciden mostrar, su capacidad crítica se anula. Sartori planteaba que una opinión pública que simplemente eco de la voz del poder no es opinión, sino reflejo.

En este sentido, un COSOC sin autonomía presupuestaria ni técnica se convierte en un órgano heterónomo que, en lugar de democratizar la gestión, legitima decisiones previamente tomadas por la tecnocracia local.

3.2. El Fenómeno de Retirada y la Degradación del Capital Social

Uno de los hallazgos más alarmantes en la evaluación de la participación ciudadana en Chile es el "fenómeno de retirada". Robert Putnam ha demostrado que el capital social entendido como las redes de confianza y normas de reciprocidad— es el lubricante de las instituciones eficaces. No obstante, cuando el dirigente social más capacitado percibe que su participación en el COSOC es estéril o meramente ritual, opta por la salida (exit) en lugar de la voz (voice).

Esta retirada de los cuadros más preparados produce una degradación selectiva del espacio participativo. El vacío dejado por la inteligencia territorial crítica es rápidamente ocupado por dos perfiles problemáticos: la inactividad por falta de quórum, que paraliza la institucionalidad, o la cooptación clientelar. En este último caso, el consejo se puebla de figuras dóciles que negocian su validación institucional a cambio de beneficios menores para sus barrios. Esta mutación transforma al COSOC de un órgano de control social en una correa de transmisión del clientelismo municipal, debilitando la ética de lo público.

3.3. Bernard Manin y la Transición a la Democracia de Audiencia

Este escenario es el caldo de cultivo para lo que Bernard Manin denomina la Democracia de Audiencia. En este modelo contemporáneo, el lazo representativo se ha transformado: ya no son los ciudadanos quienes proponen programas a través de sus organizaciones, sino que son los líderes políticos quienes presentan sus iniciativas ante una audiencia que se limita a reaccionar.

El COSOC, bajo su diseño actual, refuerza esta lógica. En lugar de ser un laboratorio de gobernanza colaborativa donde se co-diseñan las políticas locales, termina operando como un "grupo focal" o una oficina de reclamos y sugerencias con un marco legal sofisticado. El ciudadano asiste a la sesión como espectador de la gestión del alcalde; puede aplaudir o quejarse, pero rara vez puede alterar el curso de la inversión pública. Esta pasividad forzada por el diseño institucional es la antítesis de la democracia participativa y reduce la política a una puesta en escena comunicacional.

3.4. La Deficiencia en la Generación de Valor Público

Desde la perspectiva de Mark Moore (1995), el gestor público tiene la obligación de crear valor público . Este valor no es simplemente la prestación de un servicio eficiente, sino la capacidad de satisfacer deseos y aspiraciones que la comunidad reconoce como legítimos a través de procesos deliberativos.

La falla de los COSOC en este ámbito es estructural. Al tener un impacto marginal en la distribución real de los recursos, el valor público generado es escaso. Las prioridades de inversión siguen siendo dictadas por una racionalidad técnica-electoral y no por la deliberación ciudadana. Cuando la Ley 20.500 se convierte en un checklist para evitar impugnaciones legales en lugar de ser un motor de legitimidad, el Estado está desperdiciando el recurso más valioso para la modernización: el compromiso y el conocimiento de sus propios ciudadanos.

4. Hacia una Reforma de la Incidencia Real

Para que los COSOC trasciendan su actual estado de simbolismo, es necesario repensar su arquitectura institucional. Esto implica, necesariamente, dotar a estos órganos de competencias vinculantes en materias específicas, como la aprobación de fondos concursables territoriales o la validación obligatoria de modificaciones al Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO). Asimismo, la presidencia del consejo debería recaer en un miembro de la sociedad civil, garantizando una autonomía operativa respecto al ejecutivo municipal.

La democratización de la gestión pública en Chile no puede seguir siendo una declaración de buenas intenciones plasmada en instructivos presidenciales. Requiere una transferencia real de poder hacia la ciudadanía organizada. Solo cuando el consejo tenga la capacidad de alterar una decisión presupuestaria o de priorizar una inversión basada en la necesidad territorial debidamente deliberada, podremos hablar de una gobernanza efectiva.

Conclusiones

Hacia una Reconceptualización de la Soberanía en la Gestión Local El análisis exhaustivo de los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) bajo el régimen de la Ley 20.500 nos sitúa ante un espejo crítico de nuestra propia madurez democrática y administrativa. Al finalizar esta investigación, es posible sostener que el Estado chileno se encuentra en una fase de transición inconclusa: hemos logrado superar la negación institucional de la participación, propia de un pasado autoritario y centralista, pero nos hallamos estancados en una formalidad que rehúye la transferencia real de poder. La conclusión fundamental de este estudio revela que el estancamiento de los COSOC en el nivel puramente consultivo no es una omisión técnica, sino una decisión política quetrasluce un temor subyacente de la élite hacia la soberanía ciudadana. Al limitar la voz delos consejeros a una opinión no vinculante, la ley ha creado una estructura de participaciónsin consecuencias. Esta "democracia controlada" permite al sistema exhibir credencialesparticipativas ante organismos internacionales (como la OCDE) sin alterar el monopolio dela decisión que ostenta la tecnocracia y la política profesional.

La tesis de una democracia vital exige un cambio de paradigma: la participación no debeser entendida como un obstáculo a la eficiencia administrativa o un factor de retraso en la ejecución de proyectos, sino como la fuente máxima de legitimidad del Estado moderno. En un entorno de complejidad social creciente, la eficiencia sin legitimidad es frágil; solo la decisión co-construida garantiza la sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo. El desafío futuro y la principal propuesta de este trabajo residen en la transformación radical del rol de los consejeros.

Debemos transitar desde el rol de simples espectadores" de la gestión quienes asisten a sesiones para ser informados de decisiones ya tomadas haciael de "actores protagónicos" de la co-construcción del territorio.

Para que esta transformación ocurra, es imperativo superar el ritualismo burocrático. El cumplimiento de actas y quórum para validar procesos de inversión debe dar paso a una deliberación sustantiva sobre el modelo de desarrollo local. Esto implica abrazar una verdadera democracia de incidencia, donde el COSOC posea facultades dirimentes en áreas críticas, como la priorización de presupuestos participativos, la evaluación de impacto de las políticas sociales municipales y el seguimiento de los compromisos del Plan Comunal de Desarrollo (PLADECO).

De acuerdo a los planteamientos formulados, concluyo que el fortalecimiento de la democracia en Chile requiere una nueva ética en la función pública. El gestor público del siglo XXI no puede ser un simple ejecutor de normas; debe ser un facilitador de procesos dialógicos. La sabiduría territorial que poseen los dirigentes que integran los COSOC es un activo estratégico infrautilizado. Ignorar esta sabiduría bajo el pretexto de la superioridad técnica es un error que alimenta la desafección y el conflicto social. La legitimidad de la gestión pública ya no reside únicamente en la legalidad del acto administrativo, sino en la capacidad de la administración para integrar las diversas visiones de la sociedad civil en un proyecto común de bienestar.

Reflexión Final

En definitiva, la Ley 20.500 fue un punto de partida necesario, pero hoy se manifiesta como un marco insuficiente. El horizonte debe ser la superación de la Democracia de Audiencia para dar paso a un modelo de gobernanza donde la proximidad sea la base de la eficiencia. El futuro de los COSOC definirá, en gran medida, la estabilidad del contrato social en Chile: o avanzamos hacia una democracia de incidencia real, o seguiremos administrando un desencanto que pone en riesgo la cohesión de nuestra vida en común. La soberanía ciudadana no se concede; se ejerce, y el Estado tiene el deber de proporcionar la arquitectura institucional que la haga posible.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica.
Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners.
Cunill-Grau, N. (2004). El diseño institucional de la participación ciudadana y la democratización de la gestión pública. CLAD Reforma y Democracia.
Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review.
Habermas, J. (1981). Teoría de la Acción Comunicativa. Taurus.

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.

Sartori, G. (1987). ¿Qué es la democracia? Alianza Editorial.

Vidal Vega, C. (2026). Evaluación de los COSOC en el fortalecimiento e impacto de la democracia en Chile. Tesis de Magíster.