



DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

Formas de
participación en
política en gobiernos
subnacionales

Departamento de Estudios y Análisis Territorial





RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene como objetivo revisar someramente parte de las prioridades públicas asociadas a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, tanto a nivel de gobiernos regionales como de gobiernos locales. En él se analizará si acaso es pertinente avanzar hacia plebiscitos de carácter regional. Si bien es deseable que exista participación política, también es importante dar urgencia concretamente a la provisión de servicios para el desarrollo de la comunidad local, para potenciar de este modo el prestigio de las instituciones ante la opinión pública ciudadana.



INTRODUCCIÓN

Los sistemas políticos democráticos de régimen presidencial como en el caso de Chile, son aquellos en que el jefe de Estado es al mismo tiempo jefe de Gobierno, electo por votación popular al igual que los integrantes del poder legislativo en quienes se delega la representación del Estado. Durante las últimas semanas, considerando el contexto social derivado del 18 de octubre, ha tomado fuerza el debate en torno a la legitimidad y efectividad de los plebiscitos como mecanismo de participación para la canalización de posiciones sobre distintas temáticas sociales.

En el programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera se señala analizar la “introducción de la iniciativa popular de ley y los plebiscitos regionales”, el que dice relación con un compromiso para el perfeccionamiento de la democracia y su representatividad. En el caso de las regiones, se elegirá una nueva autoridad el 11 de abril del año 2021, representando un avance en este sentido, pero también un desafío importante en cuanto a la coordinación con los Alcaldes de las comunas que integran la región que tendrá que representar el futuro

Gobernador. (Piñera, 2018, Pg. 147).

Una de las principales cuestiones que se han expuesto durante la contingencia social, es la necesidad de que el Estado se oriente a entregar servicios de alta calidad a los habitantes de los territorios. Pero, además de eso, el Estado debe asegurar que los encargados de entregar esos servicios, como los municipios, estén a la altura de un alto estándar de medición de su desempeño y del proceso de gobernanza del futuro Gobierno Regional. En teoría, a mejores niveles en la calidad de los servicios municipales, mejor debería ser la valoración por parte de las personas.

Como se verá más adelante, los niveles de confianza de diferentes instituciones son importantes para el funcionamiento de la sociedad. Se distingue una fuerte caída en la tendencia de ellos específicamente el último año de la muestra, el 2019. Por ello, se debe focalizar el esfuerzo hacia aquellos temas más urgentes como, por ejemplo, la calidad de los servicios públicos tanto desde la unidad estatal más cercana, los municipios, como de los gobiernos regionales y el nivel central.



ANTECEDENTES NORMATIVOS Y NIVELES DE CONFIANZA INSTITUCIONAL

La Constitución Política de la República, en su Artículo 5 Inciso 1º señala que: "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio". La Carta Fundamental, en su Artículo 113 Inc. 1º se pronuncia sobre la participación a nivel regional: "El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende". En el nivel municipal, son relevantes los Artículos 118 y 119 de la Constitución, que señalan:

Artículo 118.- "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo"

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la ley



orgánica constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo. La participación municipal en ellas se regirá por la citada ley orgánica constitucional.

Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley.

La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades,

como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia.

Artículo 119.- “En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde”.

Las normas que regulan estas materias están en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En primer término, el Artículo N° 63 letra “n”, señala que es una de las facultades del Alcalde: “Someter a plebiscito las materias de administración local, de acuerdo a lo establecido en los artículos 99 y siguientes”. No obstante, es en los artículos 99 y siguientes donde está definida la forma de los plebiscitos comunales, que pueden ser tanto convocados por el alcalde como por iniciativas de los ciudadanos. Esto último puede conseguirse en conformidad al Artículo 100 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el que señala que: “Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público 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, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral”.

En la legislación chilena, el Artículo 99 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece para iniciar un plebiscito comunal, lo siguiente: “El Alcalde, con acuerdo del Concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad Civil, ratificada por los dos tercios de los Concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de 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, a la modificación del Plan Regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal” .

En conformidad al Artículo 101 Inciso 3º de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitu-

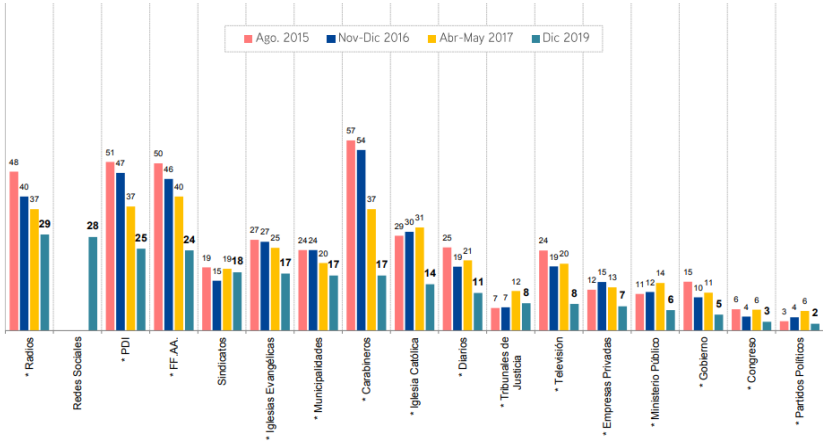
cional de Municipalidades, para que el resultado de un plebiscito sea de carácter vinculante, debe participar más del 50% de los electores de una comuna. Sobre esta Ley se está llevando un debate para modificarla en la comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, mediante una moción parlamentaria, la cual se encuentra en su segundo trámite constitucional.

La participación ciudadana está contemplada en la legislación chilena, como una facultad que tienen distintas instituciones de la administración del Estado como se contempla en la Ley N° 18.575, Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado y en la Ley 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Ésta se ejerce en las instancias establecidas para tal efecto como lo son las elecciones, los plebiscitos, los consejos de organizaciones de la sociedad civil y las consultas ciudadanas.

Considerando la importancia de las instituciones como parte de los cuerpos intermedios de la sociedad en donde se manifiesta la participación de las personas, cabe tomar en cuenta los datos de los siguientes gráficos N°1 y N°2 sobre la confianza en las instituciones:

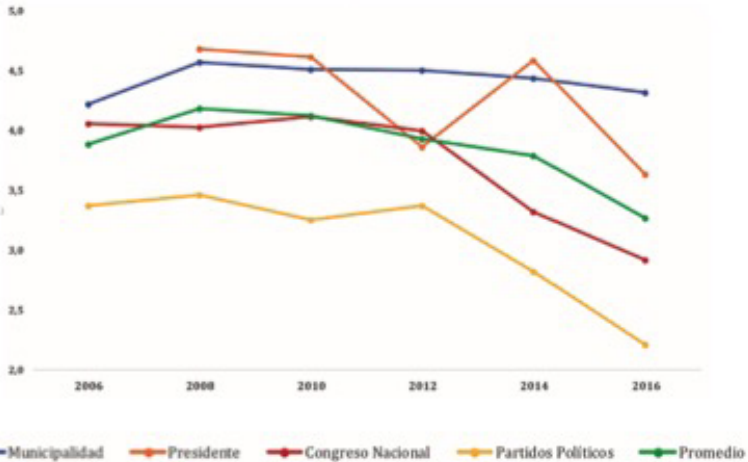


Gráfico N° 1: Encuesta de confianza de los ciudadanos en distintas instituciones



Fuente: Centro de Estudios Públicos, (2019)

Gráfico N° 2: Encuesta de confianza de los ciudadanos en distintas instituciones públicas.



Fuente: Fuentes, C. (2018)



En diferentes mediciones en las que se consulta por la confianza que tienen las personas en instituciones, como las que se muestran en los gráficos n°1 y n°2, se puede apreciar que, desde los municipios, pasando por los partidos políticos, las empresas públicas y hasta los carabineros, hay tendencia a la baja, acentuada además con los acontecimientos de octubre de 2019, ocasión en la que se generó un ambiente de adversidad para las distintas organizaciones e instituciones de la República, a las que se les demanda mayor esfuerzo en la calidad de los distintos servicios que entregan.

Según la medición “Pulso Ciudadano” que realiza la empresa Activa Research del año 2019, la percepción ciudadana sobre algunas instituciones del país refuerza la tendencia de desconfianza, indicando que: “El sondeo reveló que los Bomberos son la institución con mayor porcentaje de confianza. Un 85,4% de los entrevistados manifiesta que confía en ellos. A mayor distancia en el ranking de confianza lo siguen la PDI con 41,4%, Fonasa con 29,5% y Carabineros con 26,1%. Las instituciones con más alto nivel desconfianza son los partidos políticos (83,5%), el Congreso Nacional (81,6%), las AFP (81,4%), la Justicia (77,9%), las Isapres

(76,1%) y la Corte Suprema (71,4%)” (www.bomberos.cl, 2019).

Por otro lado, en la base axiomática de la democracia directa practicada por medio de los plebiscitos, está que “el supuesto es que la gente conoce a fondo lo que mejor conviene al país, y que estaría en condiciones de adoptar una decisión informada, objetiva, limpia y no inducida”, así como también “el supuesto de la sabiduría popular. La democracia directa y, en especial, su versión plebiscitaria parte del dogma de la sabiduría popular” (Corral, 2015), sin perjuicio de que las temáticas nacionales puedan ser tomadas por las comunidades locales.

En las relaciones institucionales, el sistema político es sometido a tensión frecuentemente por diversos motivos. Actualmente, uno de ellos es la presión ejercida por las redes sociales como “input” haciendo más horizontal las relaciones entre el ciudadano y el tomador de decisión o autoridad, lo que genera que la democracia representativa se canalice de tal forma que en términos de la noción de legitimidad,



como señala¹ Weber (1922) no se vea perjudicada. A lo que se refiere el artículo de Corral, es a que los factores que generan espacios de democracia directa, sean canalizados hacia una lógica de representatividad.

Además, cabe señalar que “por otro lado, en contra del plebiscito se ha dicho que es un instrumento que puede conducir al populismo; que es susceptible de ser capturado por grupos de interés; que reduce el nivel de deliberación; que impide los beneficios de los acuerdos políticos generados luego de una negociación; que debilita la democracia representativa; y que puede afectar derechos fundamentales. Algunos que manifiestan aprensiones en contra del plebiscito nacional que se propone, sin embargo, hacen reserva de que los plebiscitos locales pueden tener algún valor relevante” (Verdugo, 2012).

En lo que refiere a las materias que pueden ser objeto de deliberación en un plebiscito comunal, pueden ser todas aquellas que se relacionen al desarrollo comunitario como, por ejemplo:

la validación del Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador de la Comuna, la inversión en infraestructura pública como parques, pasos sobre o bajo nivel, plazas, áreas deportivas, entre otras.

1 Weber, M. (1922) “La forma de legitimidad hoy más corriente es la creencia en la legalidad: la obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correctos”.



EXPERIENCIA NACIONAL

A continuación, se describe una síntesis de la experiencia nacional en cuanto a realización de plebiscitos y consultas ciudadanas locales.

El primer plebiscito fue convocado por el Alcalde de la comuna de Las Condes, Joaquín Lavín, el año 1994, respecto a cuántos recursos tendrían que aportar los vecinos de dicha comuna para la construcción de pasos a nivel o desnivel en distintos puntos de la comuna. El resultado de esa votación que se efectuó el 10 de Julio de 1994 fue que ganó la opción "Sí" con el 61,75% de los votos, participando un 72,32% de los inscritos en los Registros Electorales de la comuna (Latino.net, 2017).

El segundo de ellos ocurrió el año 2003, cuando el Alcalde de la Comuna de Zapallar convocó a un plebiscito para que la ciudadanía aprobara o rechazara la política municipal relacionada a la conservación del bosque nativo en el límite urbano del borde costero de la comuna. El resultado fue que triunfó la opción "Sí", con un 78,51% de los votos, sobre la opción "No" que obtuvo un 21,5%. Aunque el nivel de participación no alcanzó para ser vinculante,

se respetó el resultado de la opción más votada (Latino.net, 2017).

El año 2009 se realizó, en Vitacura, un plebiscito a solicitud de un grupo de ciudadanos cuyo tema era la aprobación o rechazo "por parte de los vecinos, de tres cambios en el Plan Regulador Comunal que eran impugnados por responder a intereses propios de la especulación inmobiliaria. De carácter vinculante y obligatorio, la opción "No" fue vencedora en las tres materias que fueron sometidas a votación, siempre con más de 70% de los votos. Este hecho constituyó una gran derrota para el Municipio de Vitacura que se encontraba a favor del desarrollo de los proyectos mencionados" (Latino.net, 2017).

Plebiscito de Peñalolén del 2011, fue convocado por el Consejo de Movimientos Sociales de la comuna para someter a votación el cambio del Plan Regulador Comunal vigente desde 1989, alcanzando un número de votación inferior a los 80 mil votos que se requerían para considerarlo vinculante, pero se respetó la opción de la mayoría, la cual se manifestó contraria a este cambio (Servel, 2011).



En la comuna de San Pedro de la Paz el año 2019, mediante un decreto Alcaldicio se convocó a un plebiscito para que la comunidad se pronunciara respecto a la modificación del Plano Regulador Comunal, específicamente en tres materias. El resultado no fue vinculante debido a que no se alcanzó la votación necesaria, que era el 50% del electorado que votó en la elección anterior (Serval, 2019).

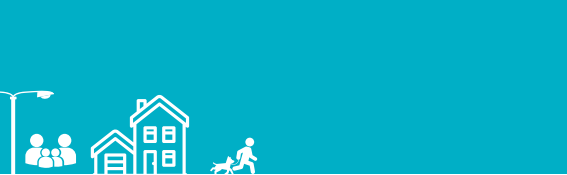
A partir de lo anterior, se puede afirmar que en los últimos treinta años se han efectuado tan solo cinco plebiscitos comunales propiamente tal, de los cuales tres han sido convocados por el Alcalde con aprobación del consejo y dos han sido convocados por la ciudadanía. Como se han realizado en un reducido número, existen iniciativas para incentivar de mejor forma los plebiscitos, como una moción parlamentaria en su segundo trámite constitucional.

En lo relativo a las temáticas de interés público que podrían surgir a nivel regional para someterlas a decisión de los ciudadanos en un plebiscito, sería contraproducente debido a que primero se debe desarrollar un adecuado proceso de transferencia de competencias y de instalación del futuro Gobierno Regional.

La revisión de la experiencia internacional comparada con los plebiscitos comunales permite observar que en países como República Checa, donde existe legislación sobre dicho tema y para que éste sea vinculante, el 25% del electorado local debe haber votado a favor de la propuesta (Dazarola y Hernandez, 2018). Según la misma evidencia, en la mayoría de los países de Europa y América, existe el mecanismo de los plebiscitos regionales o locales, es decir, que la autoridad local tiene la facultad de convocarlos, como también pueden ser convocados por los ciudadanos.

En el caso de Alemania, que tiene una forma de Estado federal de "Länders" (Estados federados), el que requiere más alta participación para que un plebiscito sea considerado como vinculante es el Estado de Sajonia-Anhalt. Existe un criterio diferenciador según la población de cada uno de ellos. Lo que resulta interesante es la existencia de un respeto por la heterogeneidad de los territorios administrativos.

La evidencia internacional dice que "Aunque no son pocos los países que incluyen en sus constituciones procedimientos de consulta popular, son escasas las democracias estables que los



utilizan de manera regular” (Bronfman, 2007, Pg. 3). Italia, Suiza y Alemania son los casos de países europeos donde es más frecuente la utilización de estos mecanismos, a diferencia de América Latina en donde predomina una gran variedad de formas de implementarlo. Cabe destacar que, en la evidencia no existe una regla única sobre cuál debiese ser el criterio a utilizar para juzgar el carácter vinculante o no de un plebiscito o referendo, pero diferentes casos pueden iluminar sobre las reglas que han sido adoptadas para establecer el requisito del cumplimiento de la soberanía popular.

Sin perjuicio de que las consultas comunales no son de carácter vinculante, son una forma de participación en el proceso de toma de decisiones en el ámbito del desarrollo comunitario, además de que sientan un precedente que podría guiar las acciones del encargado de dirigir la comuna desde el municipio. Como afirman Tironi y Poduje: “Por esta misma razón, no es aconsejable que las consultas dejen fuera las modificaciones de los planos reguladores o que los presupuestos participativos solo puedan plebiscitarse a iniciativa del alcalde. Como indicamos, este asunto podría resolverse si los presupuestos partici-

pativos sólo involucran un porcentaje del presupuesto municipal destinado a obras. Esto sería un gran avance que no comprometería el equilibrio fiscal del municipio” (Tironi, Poduje, 2011, Pg. 6)



ALCANCES FINALES

El Estado, por medio de su división más básica como son los municipios, debe comprometerse con una adecuada gestión de los recursos que son de todos los chilenos para entregar servicios de cada vez más alto estándar para todas las personas.

Son destacables las iniciativas dirigidas al perfeccionamiento de la democracia como los plebiscitos y las consultas ciudadanas, así como también el seguimiento de los intereses de la comunidad por medio de las tecnologías que existen, las cuales también pueden ser puestas a disposición de los servicios públicos.

Los plebiscitos comunales son herramientas para el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre las prioridades de desarrollo de su comuna. Pero, en cuanto a las temáticas que se podrían levantar a nivel regional para someterlas al escrutinio público por medio de una votación, dada la escasa experiencia que existe a escala comunal, sería improcedente avanzar en la idea de plebiscitos regionales. Sumado a lo anterior, se debe considerar que aún no

se han realizado las primeras elecciones a Gobernador Regional. La instalación de este y el proceso de transferencia de competencias aún es una temática en desarrollo y sujeta a reajustes.

Uno de los desafíos actuales, en lo relativo al desarrollo territorial que compromete a las municipalidades como el órgano público más cercano a las personas, consiste en actuar con transparencia y en perfeccionar sus procesos internos para que el producto final, que es el mejoramiento del bienestar de las personas a través de los servicios, logre también un impacto en la percepción de los ciudadanos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bronfman, A. (2007). "Mecanismos de Democracia Directa en Chile: Los Plebiscitos y Consultas comunales en Chile". Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile.
- Centro de Estudios Públicos, (2019). Estudio Nacional de Opinión pública N°84. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf
- Corral, F. (2015) Democracia Plebiscitaria. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/opinion/democracia-politica-sistema-plebiscito-gobierno.html> visto el 1 de noviembre de 2019.
- Constitución Política de la República de Chile. (2005). Santiago. Chile.
- (2019). www.bomberos.cl, Recuperado de: <https://www.bomberos.cl/contenidos/home-noticias/bomberos-de-chile-encabeza-preferencias-como-institucion-mas-confiable>
- Dazarola, G. Hernandez, R. (2018). "Plebiscitos comunales de Iniciativa Ciudadana, Legislación y Experiencia Extranjera". Biblioteca Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26123/1/BCN_SUP118146_Plebiscitos_comunales_version_final.pdf
- Fuentes, C. (2018). "Confianza en el Gobierno Local y Capacidades Institucionales de los Municipios Chilenos: Un Análisis Multinivel. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales N°8, año IX. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile.
- Servel, (2019). "Plebiscito San Pedro de la Paz 2019". Recuperado de: <https://www.servel.cl/plebiscito-san-pedro-de-la-paz/>
- Thamy, Pogreblnschl. (2017). Plebiscito Comunal de Vitacura. Recuperado de: <https://latinno.net/es/case/4036/>
- Tironi, M. Poduje, I. (2011). "Sobre Plebiscitos y Consultas Comunales. Apuntes Legislativos". Boletín 7308-06. Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica. Recuperado de:



<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/sobre-plebiscitos-y-consultas-comunales.pdf>

Piñera, S. (2018). Programa Presidencial Sebastián Piñera 2018-2021. Recuperado: <https://sebastianpinera.cl/>

Verdugo, S. (2012). "Problemas del Plebiscito Como Instrumento Democrático y Como Decisor De Políticas Públicas. Revista de Actualidad Jurídica N°25, Universidad del Desarrollo". Recuperado de: [https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/Problemas-del-plebiscito.pdf\(2006\)](https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/Problemas-del-plebiscito.pdf(2006)).

Weber, M. (1922). "Economía y Sociedad". Tubinga, I.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Alemania.

Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades". Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?id-Norma=251693>



Jefa de División de Políticas y Desarrollo Territorial

Eleonora Espinoza Hernández

Coordinación

Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Andrés Barrientos Cárdenas, Jefe de Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Elaboración

Carlos Recondo Saíd, Asesor Unidad de Estudios Municipales

Revisión

Profesionales de la División de Políticas y Desarrollo Territorial

Diseño

Natalia Quintela

