

## MUNICIPALIDADES, CIUDADANOS Y DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE: ESBOZOS DE UNA RELACIÓN FLUIDA<sup>1</sup>

David ALTMAN  
Soledad AGÜERO  
Valentina SALAS

### I. INTRODUCCIÓN

En el último tiempo, actores como ONGs, partidos políticos o ciudadanos de a pie han planteado la posibilidad de transferir parte del proceso decisorio sobre asuntos de políticas públicas hacia la ciudadanía a través de algún mecanismo de democracia directa (MDD).<sup>2</sup> En un contexto marcado por un cuestionamiento cada vez mayor al orden democrático representativo, un alto índice de desafección cívica y baja participación (LAPOP, 2010), no son pocos quienes ven en estos mecanismos una posibilidad de “re-encantar” a la ciudadanía frente al lento funcionamiento de la democracia representativa. De hecho, la última encuesta de opinión pública realizada por Auditoría a la Democracia mostró que 56%

<sup>1</sup> Agradecemos a Yanina Welp, Alicia Lissidini y Daniel Zovatto por todo el apoyo durante la ejecución de esta investigación, así como a los evaluadores anónimos que leyeron versiones previas de este trabajo. Este proyecto se enmarca en el Proyecto Fondecyt núm. 1141230 y el *Millennium Nucleus for the Study of Stateness and Democracy in Latin America*, Proyecto núm. NS100014. Obviamente, aplican todas las salvedades.

<sup>2</sup> Por democracia directa se entiende un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas sobre temas particulares a través del sufragio universal, directo y secreto, y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press.

de los consultados está de acuerdo con la afirmación “los plebiscitos son una buena forma de decidir asuntos políticos importantes”. En tanto, 51% de los encuestados cree que “los plebiscitos y consultas comunales son una buena forma de decidir en torno a los problemas locales” (Auditoría a la Democracia 2012: 22).

En Chile, el tema estuvo en la palestra recientemente a partir del conflicto estudiantil.<sup>3</sup> Ante la falta de acuerdo entre las demandas de los estudiantes y los poderes Ejecutivo y Legislativo, sectores políticos y sociales plantearon la idea del plebiscito como una válvula de escape para solucionar el problema. Si bien Chile es uno de los pocos países de la región con más trabas para la realización de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional,<sup>4</sup> los MDD a nivel municipal son un ejemplo de notable crecimiento (figura 1).<sup>5</sup> Inclusive, el mismo presidente de la República, Sebastián Piñera, ha manifestado su apoyo a estas instancias. El 21 de mayo de 2010, durante su primera cuenta pública a la Nación, subrayó:

Hoy nuestra democracia está perdiendo fuerza y vigor y sufre los embates de enfermedades que la debilitan... Pero basta de diagnós-

<sup>3</sup> En 2011, universitarios y secundarios de Chile iniciaron una serie de movilizaciones estudiantiles que se convirtieron en las más numerosas desde el retorno a la democracia. Exigían reformas al sistema educacional que propendieran hacia una mayor participación del Estado en la educación, así como mejoras en su acceso y calidad. Las propuestas del gobierno de Sebastián Piñera no concitaron el apoyo de los estudiantes, por lo que las marchas y paralizaciones se mantuvieron durante casi todo el año, con diversos grados de intensidad (tanto en la manifestación como en la represión policial). El manejo del Ejecutivo frente al conflicto fue mal evaluado por la opinión pública, la aprobación al presidente disminuyó a menos de 30% y renunciaron dos ministros de Educación.

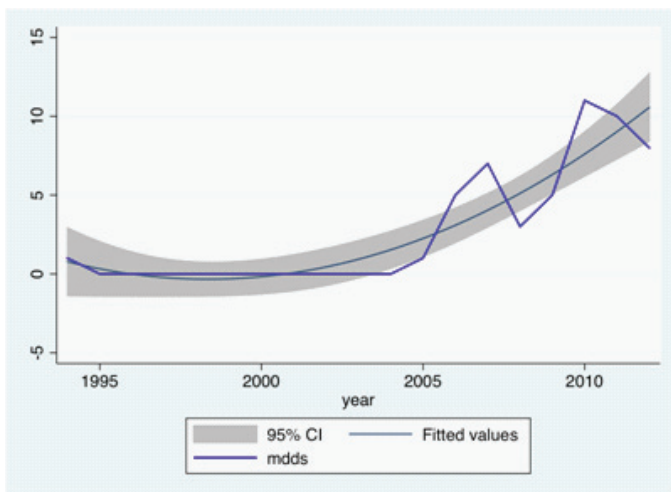
<sup>4</sup> Salvo situaciones extremas explícitamente estipuladas en la Constitución de la República (véase artículo 128, Constitución, 2005).

<sup>5</sup> Chile es un Estado unitario. Su territorio se divide en 15 regiones, y cada una de ellas está subdividida en provincias (54 en total). La división político-administrativa menor está representada en las comunas, cuya administración local está a cargo de las municipalidades. Su autoridad máxima es el alcalde y lo acompaña el Concejo Municipal. Ambos son elegidos por voto popular (el número de concejales se determina por cantidad de habitantes en una comuna, siendo éstos 6, 8, o 10). Hay un total de 345 municipios en el país.

ticos. Es tiempo de soluciones. Debemos construir una democracia más vital, cercana, transparente y participativa... Simplificaremos los plebiscitos comunales para facilitar la participación de los vecinos.

Tal vez el caso de este tipo que más llamó la atención de la opinión pública fue el referéndum efectuado en 2009 en Vitacura, una de las comunas con mayor desarrollo humano del país (PNUD Chile, 2004). Su particularidad radicó en ser la primera iniciativa de este tipo gatillada por un grupo de ciudadanos organizados, en rechazo a la modificación de la planificación urbana comunal que había propuesto el alcalde Raúl Torrealba.

Figura 1. Incremento del uso de los MDD en el ámbito municipal (1990-2012)



FUENTE: Elaboración propia.

Son muy pocos los estudios relacionados con esta materia para el caso de Chile, por lo que este trabajo pretende, aunque sea de forma parcial, comenzar a llenar este vacío. El centro de esta investigación no está dado por un interés teórico sobre un fenómeno político de relativa importancia, sino que, utilizando las experien-

cias de democracia directa ocurridas en los últimos años en Chile en su ámbito municipal, buscará entender qué hay detrás de ellos y mostrar una primera aproximación al tema.

## II. ESTADO DEL ARTE

Los votos populares, secretos, directos, universales y que no guardan relación con el proceso eleccionario de autoridades, no son un fenómeno nuevo, y en algunas partes del mundo se goza de una experiencia notable con los mismos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, se ha superado la suposición común de que los modelos de democracia directa y democracia representativa están necesariamente en conflicto (Kaufmann, Büchi y Braun, 2010; Lissidini, Welp y Zovatto, 2008). De hecho, las prácticas de ambas interactúan en diferentes entornos institucionales y pueden coexistir reforzándose mutuamente. Sin embargo, así como los MDD iniciados por los ciudadanos pueden estimular relaciones provechosas entre los ciudadanos y los partidos políticos, también pueden ser utilizados por líderes políticos para esquivar instituciones representativas y socavar los controles y equilibrios republicanos (Altman, 2011).

Entre las aprehensiones más conocidas podemos encontrar: tiranía de la mayoría (Marxer, 2012); decisiones cíclicas; rol del dinero (y los medios masivos de comunicación, Magleby, 1984); políticas populistas; erosión del poder de las autoridades electas (Freire y Baum, 2003); competencia y alienación ciudadana (Frey, Kucher y Stutzer, 2001; Frey y Stutzer, 2000; *The Economist*, 1996); inseguridad jurídica, entre otras. También, el diseño institucional de los MDD constituye una pieza clave de su funcionamiento (Zovatto *et al.*, 2004). En esto, son importantes los plazos y la cantidad de firmas necesarias para iniciarlos, la redacción de pregunta y calendarización; exenciones temáticas; quórum de aprobación; quórum de participación. Además, es sabido que incorporar la democracia directa es costoso, puede generar incertidumbres, contradicciones, y en algunos casos es fácil

de manipular. Cada una de estas aprensiones y dimensiones tienen un efecto distinto en los distintos regímenes de gobierno, incluso en los niveles de democracia.<sup>6</sup>

A pesar de los costos que la democracia directa pueda conllevar, su potencial no debe ser desestimado. Es mucho más que una simple elección pragmática, o de segundo orden, cuando la democracia representativa no parece estar funcionando como se esperaba. Bien diseñada, puede empoderar a los ciudadanos, rompiendo algunas de las barreras institucionalizadas para la rendición de cuentas que se presentan en los sistemas representativos (Altman, 2011: 188-189).

### III. DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE

#### 1. *Historia*

Aunque está lejos de aproximarse a la intensidad del uso de los mecanismos de democracia directa que existen en otros horizontes (Bützer, 2007; Hajnal y Lewis, 2003; Olken, 2010; Schiller, 2011), en Chile el fenómeno es cada vez menos inhóspito. En el ámbito nacional, la ciudadanía tuvo cinco oportunidades de votar directamente más allá de la elección de autoridades (Gonnet, 2009).

El primer hito de la historia de la democracia directa en Chile se remonta a la Constitución de 1925, que introdujo el plebiscito como válvula de escape frente a un choque entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ante propuestas de reforma constitucional (Bronfman Vargas, 2007).<sup>7</sup> Sólo 47 años después, en 1972, se

<sup>6</sup> Para un detalle sobre cada uno de estos puntos, véase capítulos 1 y 2 de Altman (2011).

<sup>7</sup> Cabe destacar que hubo otras tres oportunidades cuando los chilenos utilizaron mecanismos semejantes a la democracia directa tal como se ha definido. Sin embargo, no eran plebiscitos como tales; sino que eran invitaciones públicas a que fueran los hombres que quisieran hacerlo a firmar a favor o en contra de lo propuesto oficialmente (Valenzuela, Samuel J. 2013. "Comunicacion perso-

planteó recurrir a esa figura constitucional, cuando el Ejecutivo y el Legislativo experimentaron uno de los enfrentamientos más frontales que se recuerde; el Congreso, con mayoría de la oposición, aprobó una reforma a la carta magna que el presidente Salvador Allende vetó. Según Allende, su veto sólo podría ser levantado con el voto de 2/3 de cada cámara.<sup>8</sup> Para la oposición, en cambio, este veto se podía levantar por mayoría simple si inmediatamente se convocaba a un plebiscito para dirimir el choque. El Tribunal Constitucional<sup>9</sup> se declaró incompetente para dirimir la cuestión (Valenzuela, 1994: 199-201).

Los otros cuatro MDD ocurrieron bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1978, 1980, 1988, 1989). De ellos, el más significativo fue el plebiscito de 1988, en donde la ciudadanía se pronunció claramente en contra de la continuidad de su gobierno no democrático. El triunfo de la opción NO, con 56%, puso fin a 17 años de gobierno militar y ha sido uno de los poquísimos casos en que un régimen no democrático acepta el veredicto de las urnas y asume su derrota.

Al año siguiente, 1989, los electores volvieron a participar en un plebiscito. El 91% de los votantes aprobó un paquete de refor-

nal.”) Estos casos ocurrieron en 1812, 1817, y 1818. Véase Amunátegui, Miguel Luis, 1914. *La dictadura de O'Higgins*, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona, Roldán, Alcibíades, 1890. *Las primeras asambleas nacionales*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes.

<sup>8</sup> A la fecha, Chile cuenta con un Congreso bicameral, conformado por la Cámara de Diputados y el Senado. La primera se compone de 120 miembros elegidos cada cuatro años en votación directa en 60 distritos binominales. El Senado, en tanto, lo integran 38 miembros elegidos por votación directa. Duran ocho años en su cargo y cada cuatro se renuevan alternadamente, a través de elecciones en la mitad de las circunscripciones senatoriales del país (19). Ni diputados ni senadores presentan límites a la reelección.

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional es una entidad autónoma que, en líneas generales, debe velar por la constitucionalidad de las leyes o resoluciones de las autoridades. También deberá resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto distinto del que constitucionalmente corresponda, resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas, y resolver las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a ministros de Estado o congresistas, entre otros.

mas constitucionales que habían sido consensuadas entre la dictadura y la oposición de entonces. De ahí en adelante, nunca más los chilenos en conjunto participaron en una votación de ese tipo, aunque el tema no ha estado ausente del debate.

## 2. *Marco legal*

La Constitución chilena, en su artículo quinto establece 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”.<sup>10</sup> Con relación a eso, el presidente de la República tiene la atribución de convocar a un plebiscito en materias de reforma constitucional bajo ciertos requerimientos: una modificación a la Constitución puede ser propuesta a través de un mensaje del presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso. Para que sea aprobada, requiere del voto de tres quintos o dos tercios —según el tema—<sup>11</sup> de los diputados y senadores en ejercicio.<sup>12</sup> Pero si el presidente rechaza un proyecto de reforma aprobado por dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y si esos dos tercios insistieren para que se apruebe, el presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que decida consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Si la reforma es sobre los capítulos de la Constitución relacionados con las bases de la institucionalidad, derechos y deberes constitucionales, el Ministerio Público; Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; el Consejo de Seguridad Nacional y Reforma de la Constitución, se necesitará de la aprobación de 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio.

<sup>11</sup> Capítulo XV de la Constitución de la República de Chile. Reforma de la Constitución, artículo 127.

<sup>12</sup> Según el artículo 129 de la Constitución, “el decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito”.

<sup>13</sup> Capítulo XV de la Constitución de la República de Chile. Reforma de la Constitución, artículo 129.

Dentro de los 30 días siguientes a aquel en que ambas cámaras insistan en su proyecto de reforma, el presidente deberá emitir un decreto de convocatoria.<sup>14</sup> La votación deberá realizarse 120 días después de la publicación de ese decreto si ese día fuera domingo. Si no, se realizará el domingo inmediatamente siguiente. Si al término de esos plazos el presidente no convoca a plebiscito, se promulgará el proyecto aprobado por el Congreso.<sup>15</sup>

El uso del mecanismo se limita en caso que las reformas busquen modificar las normas sobre plebiscito, disminuir las facultades del presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los congresistas. Para modificaciones de ese tipo, se requerirá la aprobación del presidente de la República y de dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara.

#### IV. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL LOCAL

La reforma constitucional aprobada en 1989 introdujo en la legislación la figura de los plebiscitos comunales. En la última década ha habido un incremento en la cantidad de estos mecanismos a nivel municipal en Chile. Los temas sometidos a votación ciudadana han ido desde modificaciones urbanas hasta temas de política internacional. Pero dado que presentan diferentes características en cuanto a sus procedimientos, convocatoria, y efectos posteriores, se construyó la siguiente tipología con base en la literatura y la legislación existente.

<sup>14</sup> En 2012 se implementó el sistema de inscripción automática y voto voluntario en Chile, donde pueden votar todos los mayores de 18 años. Anteriormente, la inscripción en los registros electorales era voluntaria, pero una vez inscrito era obligación votar. Por eso, antes el requisito estipulaba que sería vinculante si participaba el 50% de los inscritos en los registros electorales de la comuna.

<sup>15</sup> Artículo 99 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En cuanto a la composición del Concejo Municipal, su número puede variar entre seis, ocho y diez concejales. Aquellas comunas de hasta 70,000 electores eligen seis. Cuando hay más de 70,000 y hasta 150,000, se eligen ocho. Las comunas que cuentan con más de 150,000 electores, eligen diez. <http://bcn.cl/4tgn>.



## 1. *Plebiscitos comunales*

Se dan cuando la autoridad municipal presenta una propuesta a la ciudadanía, la que debe decidir sobre el tema en cuestión. En estos casos, la votación es impulsada desde arriba, sin influencia de la ciudadanía. El resultado será vinculante para la autoridad municipal siempre que vote más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.<sup>16</sup>

Para estos casos, es el alcalde, con acuerdo del concejo, o a requerimiento de los dos tercios del mismo concejo quienes pueden realizar la convocatoria.<sup>17</sup> A su vez, la legislación vigente estipula que entre las materias susceptibles de ser sometidas a plebiscito están aquellas sobre administración local, relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal; la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad local, eso sí, “propias de la esfera de competencia municipal”.<sup>18</sup>

Dentro de un plazo de 10 días contados desde la recepción oficial del requerimiento de los dos tercios del Concejo, el alcalde deberá dictar un decreto para convocar a plebiscito. Éste se publicará en el *Diario Oficial* y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna, dentro de los 15 días siguientes a su dictación. Asimismo, se difundirá mediante avisos fijados en la sede

<sup>16</sup> El artículo 3o. de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que son atribuciones privativas de los municipios: “a) elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; b) la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; c) la promoción del desarrollo comunitario; d) aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; e) aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y f) el aseo y ornato de la comuna”.

<sup>17</sup> Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 101.

<sup>18</sup> *Ibidem*, artículo 102.

comunal y en otros lugares públicos. El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito y la fecha de su realización. Ésta deberá efectuarse no antes de 60 ni después de 90 días contados desde la publicación de dicho decreto en el *Diario Oficial*.<sup>19</sup> Tampoco podrá realizarse durante los ocho meses anteriores y dos meses posteriores a cualquier elección popular, ni en el mismo año en que se celebren elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio.<sup>20</sup> Tampoco podrán realizarse si se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de presidente de la República.<sup>21</sup>

El Servicio Electoral y las municipalidades se coordinarán para su programación y realización, previamente a su convocatoria, mientras que su costo será de cargo de la municipalidad respectiva. A su vez, el Ministerio del Interior queda liberado de su obligación de emitir boletines parciales sobre la instalación de mesas, situación del orden público y resultados que se vayan generando.

## 2. Referéndum comunal

Si bien la legislación chilena los considera como parte de los plebiscitos comunales, para efectos de este trabajo se utilizará la denominación de “referéndum” utilizada por la literatura para referirse a los mecanismos de democracia directa que son activados desde la ciudadanía. Para que eso sea posible, los organizadores de la medida tienen que reunir una cantidad mínima de firmas ante el órgano electoral, y proponer a la autoridad electoral una medida específica. Si la cantidad de firmas pasa los umbrales exi-

<sup>19</sup> *Ibidem*, artículo 103.

<sup>20</sup> *Ibidem*, artículo 100.

<sup>21</sup> El artículo 118 establece que “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”.

gidos por la ley y son posteriormente validados, la autoridad electoral autoriza y aplica el mecanismo.

En el caso de los municipios chilenos, desde 2011 se logró bajar el umbral de convocatoria de 10 a 5% de firmas de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior. Éstas deben ser validadas ante notario público u oficial del Registro Civil, y luego certificadas por el director regional del Servicio Electoral.<sup>22</sup>

Al igual que en el plebiscito, dentro de los próximos 10 días tras haberse recibido oficialmente el requerimiento de los ciudadanos, el alcalde deberá dictar un decreto para su convocatoria. Será vinculante siempre que vote más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar dentro de la comuna.

### 3. *Consultas no vinculantes*

Se producen cuando la autoridad municipal consulta la opinión de los ciudadanos en relación a un determinado asunto y esa opinión no tiene consecuencias jurídicas, es decir, no es vinculante ni tienen la última palabra (Altman, 2009).

Sin embargo, para el caso de Chile, estos mecanismos no están regulados por ley. En 1997 se trató de llenar ese vacío legal a través del artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establecía que sin perjuicio de los plebiscitos comunales ya establecidos,

el alcalde, con acuerdo del concejo, podrá convocar a la población mayor de 18 años de la comuna a participar en consultas no vinculantes, sobre materias de interés comunal que sean propias de competencia municipal. Las consultas serán de cargo municipal y podrán

<sup>22</sup> Es un órgano constitucionalmente autónomo encargado de ejercer el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, las municipalidades y otros organismos; examinar y juzgar las cuentas de personas que tengan a su cargo bienes en esas entidades, y llevar la contabilidad general de la nación.

dirigirse al conjunto de la población mayor de 18 años o a sectores específicos de ellas, sin que se puedan establecer discriminaciones arbitrarias entre las personas pertenecientes al mismo segmento (Bronfman Vargas, 2007: 17).

Esa regulación buscó convertir las consultas no vinculantes en una herramienta flexible a disposición del alcalde (Bronfman Vargas, 2007). Eso se refleja en que puede votar la “población mayor de 18 años de la comuna”, en vez de referirse a los ciudadanos inscritos. También permite que se consulte a sectores específicos de la población, lo que es importante en aquellas comunas muy extensas o pobladas, que necesitan un instrumento que permita consultar sobre temas que afectan sólo a una parte de sus ciudadanos (Bronfman Vargas, 2007: 17).

Sin embargo, el artículo 91 fue declarado inconstitucional. Las razones que dio el Tribunal Constitucional para esto fue que, en primer lugar, no incluye la posibilidad de convocatoria de dos tercios del concejo ni de los ciudadanos, y tampoco establece el porcentaje de firmas de estos últimos que se necesitarían para pedir su convocatoria. Además, alude a que puede participar la población mayor de 18 años y no las personas a las cuales la Constitución les da el derecho a participar en una votación de este tipo (Bronfman Vargas, 2007).

Aunque las consultas no vinculantes son reconocidas por la Constitución,<sup>23</sup> la declaración de inconstitucionalidad ha hecho

<sup>23</sup> El artículo 93 de la LOCM establece que “cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación étnica de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal. Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará

que hasta el día de hoy no cuenten con una regulación legal que permita su implementación. Por ello, la Contraloría General de la República<sup>24</sup> considera que el hecho de no estar normados legalmente impide su convocatoria y celebración: “en tanto no se regulen por una ley del rango aludido las consultas municipales, no resulta procedente que los municipios hagan uso de esos mecanismos de participación ciudadana” (Bronfman Vargas, 2007: 18). Esto además lo hace apoyándose en el artículo 7 de la Constitución, según el cual las autoridades deben actuar dentro de su competencia, sin más atribuciones que las que les haya conferido la ley. En vista de eso, el organismo sostiene que mientras no se apruebe alguna norma legal pertinente, las ordenanzas previstas en el artículo 93 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades<sup>25</sup> pueden prever otras modalidades de participación ciudadana, como sondeos de opinión a través de encuestas locales.

Debido a este vacío legal, el gobierno del presidente Sebastián Piñera envió en 2010 un proyecto de ley al Congreso para regular la práctica de consultas no vinculantes.<sup>26</sup> La propuesta, que hasta el momento continúa siendo discutida en el Legislativo, contempla que el mecanismo sea regulado en una ordenanza establecida por cada municipalidad, donde deberán establecerse los sectores de la comuna y periodos en que se podrán desarrollar. Al igual que en los plebiscitos vinculantes y referéndum, plantea que no sean efectuados en años en que se realicen elecciones municipales, pero sí cuando tengan lugar elecciones presidenciales o parlamentarias.<sup>27</sup>

la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros”.

<sup>24</sup> Mensaje núm. 238-358 del 25 de agosto de 2010. (<http://www.camara.cl/ply/pdfply.aspx?prmID=7498&prmTIPO=INICIATIVA>).

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> *Idem*.

Propone que su convocatoria sea efectuada por el alcalde con acuerdo del concejo, a requerimiento de dos tercios de los concejales o por iniciativa de los ciudadanos. Podrán ser materia de consulta aquellos temas de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal o de interés para la comunidad local siempre que sean parte de la esfera de competencia de la municipalidad, con la excepción de la aprobación o modificación del plano regulador, del plan comunal de desarrollo y materias propias de ordenanzas.<sup>28</sup>

Tabla 1. Tipos de mecanismos de democracia directa a nivel local en Chile

	<i>Plebiscito comunal</i>	<i>Referéndum comunal</i>	<i>Consulta comunal</i>
Propuestas por	El alcalde, con acuerdo del concejo municipal, o a requerimiento de 2/3 del mismo concejo.	La ciudadanía, a través de la recolección de firmas de a lo menos 5% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.	El alcalde. No incluye la posibilidad de convocatoria por parte de dos tercios del concejo ni de los ciudadanos.
Materias	De administración local, relativas a inversiones de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad local, eso sí, " <i>propias de la esfera de competencia municipal</i> ".	De administración local, relativas a inversiones de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad local, eso sí, " <i>propias de la esfera de competencia municipal</i> ".	No regulado.
Quiénes pueden participar	Ciudadanos habilitados para votar dentro de la comuna.	Ciudadanos habilitados para votar dentro de la comuna.	No regulado.

28 *Idem.*

CIUDADANOS Y DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE

209

	No deberá efectuarse antes de 60 ni después de 90 días contados desde la publicación del decreto de convocatoria en el <i>Diario Oficial</i> . Tampoco podrá realizarse durante los 8 meses anteriores y 2 meses posteriores a cualquier elección popular, ni en el mismo año en que se celebren elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio. Si se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de presidente de la República, se suspenderá su realización, hasta la proclamación de sus resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones.	No deberá efectuarse antes de 60 ni después de 90 días contados desde la publicación del decreto de convocatoria en el <i>Diario Oficial</i> . Tampoco podrá realizarse durante los 8 meses anteriores y 2 meses posteriores a cualquier elección popular, ni en el mismo año en que se celebren elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio. Si se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de presidente de la República, se suspenderá su realización, hasta la proclamación de sus resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones.	
Plazos			No regulado.
Organización	A cargo del Servicio Electoral y la Municipalidad respectiva.	A cargo del Servicio Electoral y la Municipalidad respectiva.	No regulado.
Costo	A cargo de la Municipalidad respectiva.	A cargo de la Municipalidad respectiva.	No regulado.
Efectos	Si vota más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar de la comuna, es vinculante.	Si vota más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar de la comuna, es vinculante.	No es vinculante ni tiene consecuencias jurídicas.

FUENTE: Elaboración propia.

Tabla 2. Casos de mecanismos de democracia directa a nivel local en Chile

a. *Consultas comunales*

<i>Año</i>	<i>Comuna</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcalde y partido</i>	<i>Resultado</i>
2002	Santiago	Se pidió marcar cinco preferencias de un total de 18, entre las que estaban iluminación peatonal, médico a domicilio, cultura, funciones gratuitas en el Teatro Municipal, planes de empleo, Internet barrial, arreglo de veredas, etcétera.	Joaquín Lavín (UDI)	Las cinco alternativas elegidas depende de cada una de las 46 Unidades Vecinales que se consultaron.
2002	Buín	Construcción de un aeródromo civil en la comuna.	Ángel Bozán (PPD)	Se rechazó con 89%.
2005	Santiago	Se consultó a un grupo de vecinos si querían volver al sistema antiguo de recolección diaria de basura, instalación suficiente de contenedores municipales y un plan integral de reciclaje.	Raúl Alcáino (IND)	Un 81% estuvo a favor de esas medidas.
2005	Taltal	Creación de un paseo peatonal.	Guillermo Hidalgo (PS)	Ganó el Sí con 80%.
2006	Arica	Se consultó la posibilidad de entregar un corredor territorial con soberanía marítima a Bolivia por el norte de Arica.	Carlos Valcarce (RN)	Ganó el no con un 95%.
2006	Las Condes	Construcción de un Centro Comercial.	Francisco de la Maza (UDI)	Ganó el Sí con 78%.
2006	Las Condes	Construcción de paseos peatonales para restringir el tránsito en el barrio El Golf.	Francisco De la Maza (UDI)	Ganó el Sí con 60%.



CIUDADANOS Y DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE

211

2006	Osorno	Se consultó si querían que la ciudad de Osorno se incorporara a la recién creada región de los Ríos, o si preferían su permanencia a la región de Los Lagos.	Mauricio Saint – Jean (RN)	El 92% votó a favor de mantenerse en la región de Los Lagos.
2006	Purranque	Si la comunidad decide mantenerse en la región de Los Lagos con capital en Puerto Montt o bien incorporarse a la región de Los Ríos con capital en Valdivia.	César Negron (PS)	El 81% votó a favor de mantenerse en la región de Los Lagos.
2006	Concepción	Consulta sobre distintos temas: presupuesto participativo, descentralización, si la herramienta del plebiscito debiera incorporarse a la Constitución, la construcción de un túnel bajo tierra, si el Municipio de Concepción debiera ocupar el antiguo edificio de la Intendencia.	Jacqueline Van Rysselberghe (UDI)	En todas ganó la opción Sí con cerca de 90%.
2007	Lota	Incorporar el plebiscito a la Constitución y la ley, y si el Patrimonio Cultural debía ser traspasado a la Administración de la Comuna de Lota.	Patricio Marchant (DC)	Ganó el Sí con 93 y 95% respectivamente.
2008	Tortel	Construcción de represas en los ríos Baker y Pascua.	Bernardo López (PPD)	Ganó el No con 77%.
2008	O'Higgins	“HidroAysén pretende construir dos represas en el río Baker y tres en el río Pascua. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con esos proyectos?”	José Claudio Fica (DC).	Gano la opción a favor de las represas por cerca del 59%.
2009	Iquique	Construcción de termoeléctricas a carbón.	MyrtaDubost (IND)	Se rechazó con 95%.

2009	Rapa Nui	Modificación de la Constitución para restringir el ejercicio de los derechos de libre circulación, permanencia o residencia, con el fin de proteger el medio ambiente.	Luz Zasso (DC)	Se aprobó con 96%.
2010	Rapa Nui	Traslado temporal de un moai a Francia para ser expuesto y con ello promocionar la cultura de la isla.	Luz Zasso (DC)	El 89% estuvo en contra.
2010	Las Condes	La construcción de un centro comercial llamado "Jardines de Colón".	Francisco De la Maza (UDI)	Ganó el No con un 65%.
2010	Constitución	Construcción de un parque fluvial.	Hugo Tillería (UDI)	El 94% votó a favor.
2010	Chañaral	Continuación de trabajos en Playa Grande.	Héctor Volta (PRSD)	Ganó el Sí con 75.2%.
2010	Poblado de La Tirana	Traslado de la administración política del pueblo desde la comuna de Pozo Almonte al municipio de Pica.	Augusto Smith (RN)	Ganó el cambio de comuna con 96%.
2010	Huasco	Se consultó dónde desearían que se construyese un nuevo hospital. Se les dieron tres opciones para elegir.	Rodrigo Loyola (PPD)	Opción 2 ganó con 83%.
2010	Chillán Viejo	Construcción de una cárcel.	Felipe Aylwin (IND)	Ganó el No con 87.85%.
2010	Osorno (Rahue)	Se consultó si quieren que el sector de Rahue se convierta en comuna.	Jaime Bertin (DC)	El 72% lo rechazó.
2011	Alhué	Instalación de una cárcel.	Yonitt Sepúlveda (IND)	Ganó el No con 98%.
2011	Las Condes	Impulso del Plan Maestro Parque Los Dominicos.	Francisco De la Maza (UDI).	Ganó la opción No con 81%.
2011	Las Condes	Realización de partidos de alto riesgo en el estadio San Carlos de Apoquindo.	Francisco De la Maza (UDI).	Ganó el No con 68%.

2011	Santiago	Realización de marchas en algunos sectores de la comuna.	Pablo Zalaquett (UDI)	Ganó el No con 72%.
2012	Castro	Construcción del Mall de Castro, estacionamientos subterráneos y un <i>bypass</i> para la comuna.	Nelson Águila (DC)	Ganó la opción Sí con 94, 90 y 96% respectivamente.
2012	Vitacura	Se consultó si estaban de acuerdo con reducir horarios de funcionamiento de botillerías, pubs, discotecas y restaurantes.	Raúl Torrealba (RN)	Cerca de 60% eligió reducir los horarios.
2012	La Florida	Defensa del bosque “El Panul” y modificación del Plan Regulador para proteger la precordillera de la comuna.	Rodolfo Carter (RN)	Ganó el No con 98%.

FUENTE: Elaboración propia.

### b. Plebiscitos vinculantes

<i>Año</i>	<i>Comuna</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcalde y partido</i>	<i>Resultado de la votación</i>
1994	Las Condes	Construcción de nuevas obras de infraestructura para solucionar problemas de congestión.	Joaquín Lavín (UDI)	Ganó la opción Sí con 59%.
2003	Zapallar	Respaldo a la política municipal de protección de los bosques nativos.	Federico Ringeling (RN)	Ganó la opción Sí con 74%.
2011	Peñalolén	Modificación al Plan Regulador.	Claudio Orrego (DC)	Ganó el No con 52%.

FUENTE: Elaboración propia.

### c. Referéndum

<i>Año</i>	<i>Comuna</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcalde y partido</i>	<i>Resultado de la votación</i>
2009	Vitacura	Modificación del Plan Regulador Comunal.	Raúl Torrealba (RN)	Se rechazó la propuesta de PRC con cerca de 80%.

FUENTE: Elaboración propia.

## V. PRIMER CORTE ESTADÍSTICO

A partir de lo anterior, y para entender la dinámica de la democracia directa local en Chile, surgen una serie de hipótesis que son interesantes de comprobar.

La primera de ellas, que surge viendo la distribución de donde han ocurrido los mecanismos de democracia directa comunal en Chile, es simplemente entender a la democracia directa comunal como un lujo para las comunas ricas ya que las pobres no tendrían la capacidad económica y de movilización para activar estos recursos institucionales. Utilizaremos el porcentaje promedio comunal de hogares en situación de pobreza.

Una segunda hipótesis guarda una importante relación empírica con la anterior, pero es teóricamente distinta: los mecanismos de democracia directa en el ámbito municipal son ejercitados bajo gobiernos de alcaldes de derechas, posiblemente ejemplarizado por De la Maza y su accionar en Las Condes como nuestro estudio más en profundidad podría sugerir. Operacionalizaremos esta variable como una dicotómica que señala si el alcalde pertenece a la Alianza (=1) o no (=0).

Una tercera hipótesis guarda relación con lo directo que puede comenzar a funcionar una relación entre el máximo órgano ejecutivo del municipio y los vecinos del mismo. Pensamos que a medida que un alcalde logra ser reelecto, intentará establecer un vínculo más fuerte y directo con “sus vecinos” de forma tal de continuar en el cargo (Mayhew, 1974). Con el fin de testear esta hipótesis incluiremos una variable dicotómica que señala si el alcalde fue reelecto del ciclo anterior (=1) o no (=0).

Por último se incluye una variable que intenta dar cuenta de la distribución de poder político en el concejo municipal. Esta es una simple resta entre la cantidad de concejales de la Alianza menos el total de concejales de la Concertación (ampliada).<sup>29</sup> Si la resultante es positiva, significa una ventaja en concejales para la derecha, si es negativa, para la izquierda. Hipotetizamos, al igual

<sup>29</sup> Se incluye PC, Ecologistas.

que con la variable dos, que cuando la derecha supera a la izquierda deberíamos ver más MDDs, *ceteris paribus*.

Así mismo existe una hipótesis complementaria respecto a la distribución de fuerzas en el concejo. Si estamos frente a un virtual empate, posiblemente existan tentaciones de destrabarlo acudiendo a la ciudadanía. Ergo, a medida que nos acercamos a cero en la variable anterior deberíamos constatar mayor uso de MDDs. Para dar cuenta de este fenómeno, hemos decidido utilizar el término cuadrático de la resta previamente descrita, esperando un coeficiente con un signo negativo (es decir, algo así como una U invertida).

La variable dependiente de nuestro trabajo es la cantidad de MDD ocurridos por comuna en alguna de los dos últimos ciclos municipales de 2005-2008 y 2009-2012. La naturaleza discreta de la variable dependiente (no negativa y de valores enteros), así como la prevalencia de ceros y los valores pequeños, hacen de una regresión multivariada (ordinaria y de mínimos cuadrados) una técnica inadecuada para esta investigación. Por lo tanto, utilizaremos *negative binomial time series* para la inferencia estadística. La base de datos está compuesta por 690 observaciones, siendo cada observación una comuna por ciclo municipal (por ejemplo: Las Condes 2005-2008 y Las Condes 2009-2012).

Como vemos en la Tabla 2, los resultados son razonablemente positivos en cuanto a las hipótesis planteadas y la estabilidad estadística del modelo en sí mismo (independiente del valor de cada una de las variables). Asimismo, ninguna de las tres variables relacionadas con los alcaldes resulta significativa (filiación coalicional y reelección).

Sí resulta significativa la variable que atañe a la pobreza comunal. En este sentido, y tal como fue hipotetizado previamente, la democracia directa comunal tiende a efectivizarse en municipios con menos pobres, *ceteris paribus*. A nuestro entender, sin embargo, lo más interesante surge de las variables que trabajan sobre la correlación de fuerza coalicional. La diferencia entre los concejales de los bloques resulta altamente significativa y con el signo esperado (positivo). Sin embargo, el término cuadrático resulta

con el opuesto que habíamos hipotetizado (positivo). Es decir, en lugar de una U invertida, esta variable se distribuye con una forma U. Resulta interesante el preguntarse sobre el porqué teniendo amplias mayorías un concejo respaldaría el llamado de los vecinos a las urnas si pueden efectivamente activar sus mayorías de forma automática.

Debido a que la situación de pobreza comunal (así como IDH y otras variables semejantes) no se encuentran accesibles para todas las comunas durante los dos ciclos municipales antes mencionados, lamentablemente el Modelo 1 pierde un grupo importante de potenciales observaciones (casi un tercio). Por estas razones hemos prescindido de esta variable en el Modelo 2, de forma tal de comprobar la estabilidad de las variables previamente significativas. Los resultados son notablemente estables.

Tabla 3. Regresiones binomiales negativas con series de tiempo

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>		
	.2963	.0423		
Alcalde Alianza	(.840)	(.739)		
	.5569	.6173		
Alcalde Concertación	(.803)	(.679)		
	-.1988	-.4380		
Alcalde Reelecto	(.461)	(.424)		
Hogares en situación de pobreza (2006)	-.1095			
	(.058)	*		
Diferencia concejales de Alianza y Concertación	.2841	.2864		
	(.117)	**	(.111)	**
Termino cuadrático de anterior	.0961	.1314		
	(.035)	***	(.036)	***
	12.9243	12.18672		
Constante	(375.638)	(606.904)		
Numero de observaciones (y grupos)	446 (224)	690 (345)		
Prob > chi2	0.0000	0.0012		
Log Likelihood	-81.9825	-114.0198		

FUENTE: Elaboración propia.

\* $P < 0.1$ ; \*\* $P < 0.05$ ; \*\*\* $P < 0.01$ .

## VI. DOS CASOS EMBLEMÁTICOS

Si bien Vitacura y las Condes no pertenecen a la media municipal, son indiscutiblemente dos casos emblemáticos del uso de mecanismos de democracia directa a nivel municipal en Chile. Además, ejemplifican uno de los principales hallazgos de este trabajo: los mecanismos de democracia directa a nivel municipal se observan en mayor medida en los municipios menos pobres. Ambas municipalidades son unas de las más ricas del país, tanto en sus índices de desarrollo humano como recursos económicos públicos a su disposición. Por ello, nuestro interés en las siguientes páginas es ilustrar las experiencias de democracia directa en el Chile municipal utilizando estos dos casos emblemáticos. Creemos que por los temas tratados, la participación o el contexto en el que se desarrollaron, estos usos de democracia directa son ilustrativos de varios de sus problemas, beneficios y riesgos.

### 1. *Vitacura*

En marzo de 2009, la comuna de Vitacura fue protagonista de un hito en la historia de la democracia directa chilena, cuando sus habitantes participaron en el primer referéndum local obligatorio y vinculante desarrollado en el país. Es el primer y único caso exitoso en que la ciudadanía, a través de una organización de la sociedad civil, logra promover con éxito una iniciativa de este tipo, con un resultado adverso para la autoridad municipal.

En 2005, un grupo de vecinos de casas ubicadas en avenidas principales de la comuna solicitó al municipio que permitiera un aumento de la densidad en altura para poder construir edificios de departamentos de hasta 12 pisos, en una zona donde sólo se permitía un máximo de dos. Con ello, aspiraban a vender sus casas a inmobiliarias, debido a que el aumento en el flujo vehicular en sus calles había alterado la tranquilidad del sector. El alcalde Raúl Torrealba (de Renovación Nacional), con acuerdo del Concejo

Municipal, propuso una modificación al Plan Regulador Comunal (PRC)<sup>30</sup> que permitiera acoger la petición.

Molestos con la decisión del municipio, los vecinos que habitaban en los barrios interiores se agruparon en la organización civil “Salvemos Vitacura”, liderada por el abogado Rodolfo Terrazas, para tratar de frenar el cambio propuesto por Torrealba. Su molestia apuntaba a que la medida generaría un aumento de habitantes y vehículos en calles ya colapsadas, con lo que crecería la densidad poblacional en una comuna que presenta mayor porcentaje de áreas verdes per cápita. Según ellos, un aumento en la altura devaluaría los precios de sus casas, ya que tendrían como única vista edificios de gran altura y se perdería la tranquilidad del barrio residencial. Argumentaban también que la propuesta era parte de presiones para beneficiar a las inmobiliarias, ya que, según indicaban, el alcalde Torrealba y su familia poseían 1.5% de participación en una de ellas.<sup>31</sup>

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, “Salvemos Vitacura” propuso al alcalde que convocara a un plebiscito comunal para resolver el conflicto. Como el requerimiento fue rechazado, en 2006 comenzaron a recolectar las 5,500 firmas necesarias para impulsar un referéndum comunal, equivalentes al 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de Vitacura. A pesar de ser una exigencia difícil de cumplir por el costo que conlleva (las firmas deben ser

<sup>30</sup> Es un instrumento legal, elaborado por cada municipio, que contiene una serie de reglas destinadas a ordenar y regular algunas actividades que se desarrollan en la comuna, para que haya un desarrollo armónico del territorio. Por ejemplo define cómo y qué se puede construir en los terrenos; qué lugares son aptos para edificar casas, edificios, colegios, jardines infantiles, centros comerciales, etcétera; las actividades se pueden realizar en las construcciones, dónde es peligroso construir casas, dónde es necesario instalar plazas, etc. Por esto, el PRC puede modificar la plusvalía de las propiedades. Debe ser aprobado por el Concejo Municipal y dado a conocer a los vecinos de la comuna.

<sup>31</sup> “Vecinos de Vitacura piden indagar nexos de edil e inmobiliarias”. <http://el-observatorio-politico.blogspot.com/2007/10/continua-pugna-en-municipio.html>



legalizadas ante notario con un costo de 500 pesos cada una),<sup>32</sup> lograron reunir 6,625 rúbricas.

No obstante, en 2007, Torrealba emitió un decreto municipal en el que se negaba a desarrollar el referéndum. Su razón principal era que había fallas de forma y fondo en el proceso de recolección de firmas, como por ejemplo, que no había garantías de que hubieran sido estampadas bajo la presencia de un notario público. La Contraloría General de la República desestimó esas aprensiones y, mediante un dictamen, le exigió al edil que dejara sin efecto el decreto por considerarlo contrario a derecho, y lo instó a someter la decisión de modificar el PRC a los habitantes de la comuna.

Torrealba finalmente acogió la decisión de la Contraloría y promovió la realización del referéndum. Sin embargo, se desarrolló un conflicto por el plazo en que se llevaría a cabo, pues las elecciones municipales de octubre en 2008 impedirían que se efectuara durante ese año.

Cabe destacar que en esas elecciones Torrealba fue reelecto por cuarta vez, pero su votación bajó de 74.74 a 56.53% en comparación a 2004. El responsable de la baja de su nivel de apoyo fue el líder de “Salvemos Vitacura”, Rodolfo Terrazas, quien obtuvo 32.31%.<sup>33</sup> A pesar de que ese resultado no le alcanzó para llegar a la alcaldía, hubo quienes vieron en esa votación una consolidación del apoyo a su movimiento.

El 15 de marzo de 2009, nueve meses antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias, se realizó el primer referéndum comunal iniciado desde la ciudadanía, con el respaldo del Servi-

<sup>32</sup> Aproximadamente el equivalente a un dólar americano.

<sup>33</sup> En las elecciones municipales de 2012, Terrazas presentó su candidatura a concejal por Vitacura como independiente, pero dentro de un cupo en la lista del partido de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI), aliado de Renovación Nacional (RN), al que pertenece el alcalde Raúl Torrealba. En su sitio web [www.rodolfoterrazas.cl](http://www.rodolfoterrazas.cl), manifestó que el ofrecimiento que dicho partido le presentó fue “un claro reconocimiento a la acción ciudadana que tuvo como expresión el primer plebiscito convocado en Chile por los vecinos para resolver materias del Plan Regulador de Vitacura”. Resultó electo con 20.98% de los votos, siendo la primera mayoría dentro de la comuna.

cio Electoral y la participación obligatoria de los 55 mil inscritos en los registros electorales de Vitacura. La papeleta consideró tres preguntas, cada una apuntaba a si aprobaban o rechazaban las modificaciones al PRC en tres sectores distintos de la comuna.

Figura 2. Papeleta de votación plebiscito Vitacura  
15 de marzo de 2009

PLEBISCITO COMUNAL VITACURA		SERIE UN N° 000000
<b>Materia N° 1</b>		
Actualmente el Plan Regulador de Vitacura, dispone para el sector comprendido entre las calles Av. San José María Escrivá de Balaguer por el norte, Las Encinas y Dr. Aimayda por el sur, Guaránies por el oriente y el Club de Polo San Cristóbal por el poniente, dos pisos más uno retrado y uso vivienda, no existiendo a la fecha una modificación en trámite.		
No obstante lo anterior, el Alcalde y la unanimidad del Concejo Municipal acordó proponer a los vecinos de la comuna la posibilidad de modificar el Plan Regulador en el área indicada, que permitiría la construcción de cuatro hasta seis pisos como máximo y uso de suelo vivienda, incluidos todos los beneficios consignados en la ley.		
Conforme con lo anterior procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia si, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.		
_____	_____	
SI	NO	
<b>Materia N° 2</b>		
Actualmente el Plan Regulador de Vitacura, dispone para el sector comprendido entre las calles Av. Kennedy por el sur, Fernando de Argüello y Tupungato por el norte, Benito Juárez por el poniente y Corte de Apelaciones por el oriente, siete pisos más uno retrado y uso de suelo preferentemente vivienda y equipamiento vecinal.		
No obstante lo anterior, a la fecha, existe en tramitación una propuesta de modificación al Plan Regulador Comunal, solicitada por vecinos, para el sector ya indicado. Dicha propuesta de modificación contempla permitir edificios de hasta doce pisos y uso residencial, equipamiento vecinal y oficinas, con la exigencia de generar áreas verdes y mejorar el espacio público.		
Conforme con lo anterior procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia si, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.		
_____	_____	
SI	NO	
<b>Materia N° 3</b>		
Actualmente el Plan Regulador Comunal, dispone para el sector de Alonso de Córdova y Nueva Costanera alturas de edificación entre dos pisos (más uno retrado) y doce pisos (más uno retrado).		
A la fecha existe en tramitación una propuesta de modificación al Plan Regulador, solicitada por vecinos, para el sector ya indicado. Dicha propuesta contempla indistintamente menores y mayores alturas. En consecuencia, se propone: en Nueva Costanera aumentar la altura de cinco y siete pisos (más uno retrado) a nueve pisos (más uno retrado); en las intersecciones de Alonso de Córdova con Av. Vitacura y Av. Américo Vespucio aumentar la altura hasta doce pisos (más uno retrado); y en todo el frente de Alonso de Córdova disminuir la altura de cinco, siete y doce pisos (más uno retrado) a un máximo de tres pisos. Todo lo anterior, con la exigencia de remodelar el espacio público bajo el concepto de boulevard comercial.		
Conforme con lo anterior, procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia si, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.		
_____	_____	
SI	NO	

FUENTE: Secretaría Comunal de Planificación de la Municipalidad de Vitacura, vía Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La propuesta fue rechazada con 79.76, 76.52 y 70.41% para cada sector. Dado que participó 63% de los electores, el resultado fue vinculante. “Fue impecable, con dos tercios de la población con una postura clara. Lo que valoro enormemente, porque termina con un problema que la comuna arrastraba hace muchos años”,

declaró Raúl Torrealba sobre el referéndum, aceptando un resultado que le era adverso.<sup>34</sup>

El éxito de esta experiencia, en la que por primera vez se rechazó una propuesta de la alcaldía, abrió la discusión sobre si sería factible replicar la idea en otros municipios. En declaraciones a los medios de comunicación, gran parte de los alcaldes consultados valoraron lo ocurrido en Vitacura, aunque expresaron que los recursos disponibles de cada municipio son un factor que puede dificultar un proceso similar. “Lo que hizo Vitacura es muy importante. Es un acto que demanda una cantidad de recursos que no todas las comunas los tienen, e implica un alto grado de información a la comunidad sobre materias muy técnicas, que a veces son difíciles de entender”,<sup>35</sup> declaró el alcalde de Lo Barnechea,<sup>36</sup> Felipe Guevara.

En tanto, Jaime Pavez, alcalde de La Pintana, con todas sus diferencias con Vitacura,<sup>37</sup> manifestó algo similar:

Es absolutamente valorable y un gran aporte para nuestra democracia y el fortalecimiento de las administraciones locales. Sin embargo, en el 90% de los 345 municipios del país no sería posible llevar a cabo algo así. El de Vitacura costó cerca de \$200 millones, así que allí hay

<sup>34</sup> “Amplio rechazo de los vecinos de Vitacura a modificar las alturas de las edificaciones”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={d49282da-1896-436c-9fa5-cac74e5a6aac}>

<sup>35</sup> “Alcaldes valoran plebiscito, pero critican su costo”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b134c706-85c7-48ae-aeab-b71f632e3e6b}>

<sup>36</sup> La comuna de Lo Barnechea presenta 8% de población en condiciones de pobreza, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009. Está en el lugar 10 en el *ranking* de Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) (M\$) de 2011, con 37'909,097.

<sup>37</sup> La comuna de La Pintana presenta 17% de población en condiciones de pobreza, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009, y se ubica entre las 10 comunas más pobres de Santiago. Está en el lugar 30 en el *ranking* de Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) (M\$) de 2011, con 18.558.818.

una tarea pendiente del Gobierno para que provea los recursos que sirvan para multiplicar este ejemplo.<sup>38</sup>

Tomando en consideración este caso, los vecinos de Ñuñoa y La Reina intentaron recolectar firmas para revertir la propuesta de cambios urbanísticos de sus respectivas autoridades, pero no tuvieron éxito. En cambio, en comunas como Las Condes y Peñalolén, fueron los propios alcaldes quienes decidieron someter la materia a plebiscito tras las demandas de los vecinos, sin necesidad de que éstos tuvieran que organizarse para conseguir firmas. En Peñalolén, 52% rechazó la propuesta de modificación al Plan Regulador del alcalde demócratacristiano Claudio Orrego, en un plebiscito vinculante que contó con 70% de participación.

## 2. Las Condes

En Las Condes, una de las comunas más ricas del país, ha sido donde más se han impulsado mecanismos de democracia directa. Allí tuvo lugar el primer plebiscito vinculante realizado en Chile en 1994, que fue convocado por el alcalde de entonces, Joaquín Lavín, con acuerdo del concejo municipal. En él, 59% de los electores aprobó la propuesta de pagar 50 pesos por el uso de nuevas obras de infraestructura vial, destinadas a mejorar la congestión. Dado que votó más de 50% de los ciudadanos inscritos en la comuna, los resultados fueron vinculantes (Bronfman, 2007).

Desde que Francisco De la Maza asumió como alcalde de la comuna en 2000, se convirtió en la autoridad que más uso ha hecho de estos mecanismos a nivel municipal. Durante su mandato, ha sometido a consulta ciudadana temas que van desde la construcción de un *shopping mall* a modificaciones al Plan Regulador Comunal.

<sup>38</sup> “Alcaldes valoran plebiscito, pero critican su costo”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b134c706-85c7-48ae-aeab-b71f632e3e6b}>

Soy ciento por ciento partidario de que todos los problemas urbanos que puedan afectar a los vecinos sean zanjados con su participación. Nosotros aplicamos las consultas ciudadanas usando como base el padrón electoral, con un sistema bastante más barato que hacer un plebiscito. Cuando hacemos consultas, los resultados los consideramos como vinculantes. Si las autoridades no comienzan a tomar en cuenta la opinión de los vecinos en forma permanente, la gente se va a aburrir.<sup>39</sup>

Algunos no han estado libres de polémica, como ocurrió en 2006 cuando De la Maza impulsó la realización de una consulta vecinal no vinculante para decidir si el Barrio El Golf, uno de los más lujosos de la comuna y de Chile, sería cerrado en un perímetro de 15 manzanas. La iniciativa estaba motivada, según el gobierno local, en la necesidad de un mayor control sobre la oferta de sexo en la vía pública y como medida de seguridad.

En el sondeo participaron 1,793 de los cerca de 5,000 vecinos que se esperaba que votaran, que por 59.6% aprobó el cierre y vallado del sector durante las noches, y donde además 52.43% determinó que el horario de restricción sería entre las 23:30 y 5:00 horas.

La decisión generó polémica, por cuanto la ministra de Bienes Nacionales, el intendente Regional y el Seremi de Transporte le recordaron al alcalde que las calles son bienes nacionales de uso público, por lo que se trata de una medida inconstitucional.<sup>40</sup> La Contraloría General de La República también consideró inadmisibles el cierre, al señalar que un plebiscito no puede disponer una medida que el propio municipio no puede adoptar, pues afecta derechos constitucionales al restringir la circulación vehicular y peatonal (Bronfman, 2007). Si bien De la Maza argumentó que el dictamen de la Contraloría estaba errado y se mantuvo firme en

<sup>39</sup> “Alcaldes valoran plebiscito, pero critican su costo”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b134c706-85c7-48ae-aeab-b71f632e3e6b}>

<sup>40</sup> <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/08/22/el-golf-se-encierra/>;  
[http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20060929/pags/20060929113651.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060929/pags/20060929113651.html);

su idea de aplicar la medida; un dictamen unánime de la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago impidió que se pusiera en práctica la decisión, ya que en una medida cautelar, un vecino —el ex diputado Aníbal Pérez— invocó su derecho a la libre circulación. Posteriormente, la Corte Suprema ratificó en forma unánime esa decisión, confirmando que el alcalde De la Maza no puede cerrar el sector por ser una medida “arbitraria e inconstitucional” que atentaba contra la garantía de igualdad ante la ley.

No fue la primera vez en que una de sus consultas generó controversia. En 2011, decidió consultar a los vecinos del barrio San Carlos de Apoquindo —uno de los más exclusivos de Chile— si aprobaban que el equipo de fútbol Universidad Católica pudiera jugar de local los partidos con sus máximos rivales (Colo Colo y Universidad de Chile) en su estadio ubicado en dicha zona. En 1998, la dirigencia de Universidad Católica suscribió un acuerdo de palabra con la alcaldesa de la comuna, Margarita Moreno, en donde se comprometían a no recibir en su estadio a los archirrival. Dicho compromiso se justificaba en que los residentes del sector temían que las barras bravas de Colo Colo y Universidad de Chile pudieran causar desmanes cerca de sus hogares. Cuando Francisco De la Maza asumió la alcaldía en 2000, ratificó por escrito ese acuerdo.

Pero la hinchada de Universidad Católica, convencida de que la localía es una ventaja deportiva, se organizó en 2010 a través de las redes sociales para promover la campaña “Locales en San Carlos”. Buscaban presionar a la dirigencia del club para que consiguieran la autorización de la Intendencia de Santiago, ya que según la Contraloría General de la República, es la única autoridad que tiene la facultad de determinar si un partido se puede jugar, y no la Municipalidad.

Ante la presión, los directivos del equipo optaron por desconocer el trato con la Municipalidad, y decidieron jugar la semifinal del torneo nacional contra Universidad de Chile en su estadio. Ante esa postura, el alcalde De la Maza manifestó que sólo la aprobación de los vecinos cercanos al estadio cambiaría su po-

sición: “se podrá estudiar la realización de otros partidos de alto riesgo sólo si previamente se ha obtenido el consentimiento de los vecinos”.

Molestos con el actuar del edil, los gestores de la campaña “Locales en San Carlos” presentaron un recurso de protección en la Corte de Apelaciones contra Francisco de la Maza, argumentando que la consulta no posee validez legal, pues la autorización de partidos no es asunto de competencia municipal. Además, alegaban que el área de votación que había delimitado el municipio incluía sólo a los vecinos más cercanos al estadio, por lo que exigían la suspensión de la consulta, o que se ampliara la zona de votación. El ente judicial declaró inadmisibile el recurso, al considerar que la materia de discusión responde a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y no es de carácter constitucional.

La consulta propuesta por De la Maza acrecentó un debate que solía desarrollarse cada vez que se analizaban las causas de que Católica no jugara clásicos de local en su estadio: por qué los vecinos de una comuna de altos ingresos como Las Condes pueden decidir si quieren o no barras bravas en su sector, y no ocurre lo mismo para quienes viven cerca del resto de los estadios de Chile, emplazados en comunas de menos recursos.

Finalmente, cerca de 30% del padrón electoral autorizado a votar se pronunció frente a la pregunta:

Si el Club Deportivo Universidad Católica se comprometiera a tomar todas las medidas necesarias para el correcto desarrollo de los partidos que allí se realizasen, y si además se hiciera cargo de los eventuales daños que se puedan producir a las personas y a los bienes públicos o privados, debido a éstos: ¿Estaría ud. de acuerdo en que se jueguen partidos de alta convocatoria en el Estadio San Carlos de Apoquindo?

La opción No ganó con 67.86%, mientras que 32.14% aprobó que se jugaran clásicos en el lugar. Debido a la poca participación y a que jurídicamente la consulta no era vinculante, la dirigencia de la UC no atendió los resultados y nuevamente dejó la decisión final en manos de la Intendencia. “La consulta municipal demos-

tró que a la inmensa mayoría de los vecinos no les afecta ni les preocupa el desarrollo de actividades deportivas en San Carlos de Apoquindo, incluso en el caso de los partidos clásicos”, argumentaron.

## VII. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos mostrado cómo los mecanismos de democracia directa son cada vez menos inusuales en el contexto local chileno. A pesar de los distintos efectos (positivos y negativos) que conlleva su uso, ello ha implicado un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones comunal.

Si bien la evidencia aquí mostrada es preliminar y constituye una primera aproximación, es posible destacar algunos hallazgos interesantes, tales como que estamos en presencia de instancias de democracia directa a nivel municipal que se dan principalmente en comunas ricas. Ello podría deberse al costo que implican los requisitos a la hora de ejecutar estos mecanismos: recolección de firmas en caso de referéndum, certificación de las firmas ante notario, funcionarios a cargo de la implementación, habilitación de centros de votación, impresión de papeletas, entre otros.

Junto con ello se observó que, contrario a lo hipotetizado, los MDD a nivel municipal se han impulsado en comunas donde el concejo municipal tiene mayoría coalicional. Ello propone una serie de nuevas interrogantes y una amplia agenda de investigación. En relación con esto, cabe preguntarse por qué un concejo con amplia mayoría respalda la puesta en práctica de estos mecanismos, si pueden resolver sus asuntos de forma automática.

Otra materia que podría incorporarse dentro de la agenda de investigación a futuro, son los temas que han sido más propensos a ser sometidos a consulta, y ver si existe alguna relación con el nivel de ingreso de las comunas. A simple vista, pareciera que en municipios con mayores ingresos las consultas sobre asuntos relacionados con materias de regulación urbana y seguridad pública son más frecuentes, como ilustran los ejemplos de Las Condes.



Finalmente, el caso de Vitacura sentó el primer precedente de un referéndum impulsado desde la ciudadanía. Desde entonces, otros municipios como Peñalolén optaron por someter los asuntos relacionados con el Plan Regulador Comunal a la decisión de sus votantes. Una vez que haya más evidencia de este tipo, sería interesante ver si ante reclamos de los vecinos frente a posibles modificaciones al PRC, los alcaldes optan por impulsar plebiscitos desde arriba como una forma de “adelantarse” a una posible recolección de firmas que la ciudadanía organizada pueda impulsar para impulsar algún referéndum.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David, 2011. *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press.
- AMUNÁTEGUI, Miguel Luis, 1914. *La dictadura de O'Higgins*, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona.
- Auditoría a la Democracia, 2012. *Estudio Nacional de Opinión Pública*, Santiago de Chile, PNUD Chile, CEP, CIEPLAN, Libertad & Desarrollo y Projectamérica.
- BRONFMAN VARGAS, Alan, 2007. “Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 28 (1).
- BÜTZER, Michael, 2007. “Civic Engagement and Uncontrolled Ballot Votes: Evidence from Swiss Cities”, *Local Government Studies*, núm. 33 (2).
- COPPEDGE, Michael, 1999. “Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics”, *Comparative Politics*, núm. 31 (4).
- FREIRE, André y BAUM, Michael A., 2003. “Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups”, *European Journal of Political Research*, núm. 42 (1).

- FREY, Bruno S. *et al.*, 2001. "Outcome, Process and Power in Direct Democracy – New Econometric Results", *Public Choice*, núm. 107 (3-4).
- FREY, Bruno S. y STUTZER, Alois, 2000. "Happiness Prospers in Democracy", *Journal of Happiness Studies*, núm. 1(1).
- GERRING, John, 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*, Nueva York, Cambridge University Press.
- GONNET, Marcel, 2009. "Chile: historia, paradojas y posibilidades", en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (eds.), *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- HAJNAL, Zoltan y LEWIS, Paul G., 2003. "Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections", *Urban Affairs Review*, núm. 38 (5).
- KAUFMANN, Bruno, Rolf BÜCHI y Nadja BRAUN, 2010. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. 2010 Edition*, Bern, Benteli Hallwag Druck AG.
- LISSIDINI, Alicia *et al.* (eds.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- MAGLEBY, David B., 1984. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- MARXER, Wilfried (ed.), 2012. *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MAYHEW, David, 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Nueva Haven, Yale University Press.
- OLKEN, Benjamin A., 2010. "Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *American Political Science Review*, núm. 104 (2).
- PNUD Chile, 2004. *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago, PNUD.
- ROLDÁN, Alcibiades, 1890. *Las primeras asambleas nacionales*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes.
- SCHILLER, Theo (ed.), 2011. *Local Direct Democracy in Europe - A Comparative Overview*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*The Economist*, 1996. “Happy 21st century, voters!”, *The Economist*, 21 de diciembre.

VALENZUELA, Arturo, 1994. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

VALENZUELA, Samuel J., 2013. “Comunicación personal”.

ZOVATTO, Daniel *et al.*, 2004. *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral.