

# **Experiencia de plebiscitos ciudadanos en Chile desde el retorno a la democracia. Alcances y desafíos a partir de un análisis de casos múltiple.**

Avance de Investigación

GT 13- Reforma del estado, gobernabilidad y democracia

Mg. Andrés Roldán Tonioni  
Sociólogo  
Universidad Católica de Temuco

## **Resumen**

La práctica de consulta a la ciudadanía en Chile no es habitual. Tanto a nivel central como a nivel local estas son resistidas por parte de las élites políticas las cuales, ya sea por conveniencia y/o comodidad, las evitan. Por tanto, los casos de estudio en esta materia desde el año 1990 hasta la fecha en nuestro país no son numerosos, para fines de esta presentación nos abocaremos a analizar tres experiencias concretas de consulta ciudadana vinculante, a nivel comunal, realizadas en la ciudad de Santiago de Chile. Desde una perspectiva teórica de la sociología crítica resulta imprescindible asumir el compromiso por ampliar el rango de acción y derechos de la ciudadanía, sacudir las tradicionales prácticas políticas y realizar un análisis profundo y riguroso de las buenas prácticas políticas pensando en alcanzar democracias de alta intensidad (Santos, 2005). Esta es la propuesta trabajada en esta presentación, una revisión sociológica de estos fenómenos sociales y políticos, la cual se articula de la siguiente manera, en primer lugar partimos con una breve reflexión del escenario en que emergen estas experiencias de democracia participativa en Chile, para seguir con las descripciones contextuales y sociales de los casos seleccionados y, finalmente, referirnos a los alcances y proyecciones de estas experiencias a nivel teórico.

**Palabras clave:** Ciudadanía, Consulta, Plebiscito, Participación, Comunidad.

## **I. Introducción**

Me permitiré esbozar algunas reflexiones acerca de un fenómeno social y político emergente en esta etapa en Chile. Este fenómeno se desarrolla paralelamente a las grandes expresiones de malestar social de las cuales hemos tenido noticia en el último tiempo, la más evidente de ellas: la educación, pero también hemos observado acciones colectivas por temas medioambientales y regionales. Se trata de estudiar los Plebiscitos y Consultas Comunales como formas de democracia participativa sustentada en comunidades ciudadanas implicadas en la vida pública de sus comunas.

Ambos tipos de movimientos ciudadanos, los grandes movimientos sociales y las formas emergentes de participación vinculante, comparten el hecho de haber surgido en el contexto en que la Comunidad reacciona frente a la crisis de los sistemas democráticos representativos y los efectos sociales de la economía neoliberal.

Entonces, este fenómeno social se enmarca dentro de las líneas institucionales de participación ciudadana establecidas en el sistema democrático chileno y se refiere a los Plebiscitos o Consultas Ciudadanas.

En un contexto de creciente racionalización de la democracia y de crisis del modelo neoliberal emergen nuevas formas de participación, formales e informales, que presionan al poder político por los

excesos y vicios generados por esta combinación poco virtuosa entre estas dos esferas o escalas de la sociedad, Mercado y Estado.

Generalmente los canales de participación formal o institucionales son dejados de lado en los estudios o intereses de investigación de los científicos sociales, favoreciendo el estudio de los grandes movimientos sociales. Con esta omisión vemos pasar o escuchamos de paso algunas experiencias de ejercicio ciudadano que no son tan masivos y, por tanto, generan un menor impacto mediático en la sociedad.

Mi tesis es que desde la década del 80 se comienza gestar nuevamente una cultura de la participación que se ha ampliado en estas décadas y continuará creciendo a través de nuevas formas de expresión ciudadana. Esto añade mayor complejidad al escenario político y requiere ser tratada e integrada para descomprimir la agenda pública.

Son formas, desde nuestro punto de vista, de perfeccionamientos de la convivencia humana. Estas exigencias de participación imponen un proceso de cambio constante en las organizaciones del Estado y nos orienta a pensar en la democracia como una forma de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la Sociedad.

A nivel internacional se pueden encontrar experiencias exitosas de democracia participativa que se inserta en los aparatos institucionales y se expresan como alternativas a las democracias mayoritariamente prevalecientes. En América Latina son notables las experiencias de presupuestos participativos en Brasil. Para ver estudios en profundidad de algunas de estas experiencias se puede acudir a la obra de Boaventura de Sousa Santos Santos (2004a, 2004b). Este sociólogo y abogado portugués nos entregará el marco de análisis de estos Plebiscitos Comunales.

Si bien han ido creciendo estas experiencias de práctica ciudadana, a nivel nacional todavía son acotadas y conocemos o identificamos casos puntuales de experiencias sociales exitosas de irrupción social en el espacio público. Las experiencias que comentaremos en este escrito se sitúan en Santiago y si bien no son las únicas expresiones de este tipo de Consultas Ciudadanas, sino que son en las cuales ha participado una mayor población votante.

Encontramos otras experiencias en la misma ciudad de Santiago y otras en algunas regiones del país, por ejemplo, la reciente consulta en Chiloé por la construcción de un centro comercial y vías de acceso a la ciudad de Castro o el Plebiscito de Zapallar el año 2003 por la protección de áreas silvestres, muy interesantes todos y que sería bueno estudiar en detención en investigaciones posteriores.

Las regiones han manifestado su malestar con el régimen político y económico pero más por la vía no institucional (a través de asambleas, protestas, movimientos de difusión de información, por ejemplo: Patagonia sin Represas). En materia de plebiscito y consultas ciudadanas, que corresponde a una forma de democracia directa, a través de mecanismos reconocidos por el Estado, vemos que aún no se utilizan como una práctica regular de inclusión de la ciudadanía.

El presente y futuro de la participación ciudadana no es tan solo, por tanto, la explosión de los movimientos o colectivos sociales (que resultan fundamentales), sino que es la replicación de la acción política ciudadana en aquellas escalas de prácticas tradicionales de involucramiento en la política, como de otras formas de acción social orientada a la conducción del quehacer político en los entornos más inmediatos del sujeto como de aquellas escalas más estructurales.

El Estado, los gobiernos regionales y municipios tendrán que adaptarse a esta demanda ciudadana incorporando crecientemente estas nuevas formas de participación ciudadana. En términos de O'Donnell, un Estado que se oriente a la ampliación de los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia (2007).

Algunas preguntas que guían el interés de esta investigación son las siguientes: ¿Cuáles son las características de estas estrategias de participación ciudadana? ¿qué lecciones podemos sacar de estas? ¿es posible interpretar desde la sociología crítica estos fenómenos?

## II. Casos de Estudio: Plebiscitos y Consultas Comunales

La Ley de Participación Ciudadana en Chile establece como mecanismo de inclusión de la ciudadanía en el quehacer de la gestión municipal a los Plebiscitos Comunales y Consultas Ciudadanas. Sin embargo desde 1990 a la fecha se tiene registro de escasas experiencias en este sentido lo que impide hablar de una apropiación efectiva de estos. Para fines de esta presentación se incluyen tres de los más populosos en términos de universo y votos realmente efectuados. Estos son los Plebiscitos de Las Condes (1994), Vitacura (2009) y Peñalolén (2011)

No nos detendremos prolongadamente en este apartado, solo lo necesario para otorgar las características más interesantes de los Plebiscitos Comunales a través de los cuales damos cuenta de ejercicios ciudadanos en el espacio público. Podemos si quieren profundizar en estos casos en la discusión de las preguntas al final mi exposición.

Estas prácticas comunitarias de los Plebiscitos o Consultas Comunales se han visto acompañadas por otras iniciativas similares, por ejemplo, los presupuestos y pavimentaciones participativas, cabildos. Para fines analíticos nos quedamos con estos casos que creemos representan de buena forma un proceso de participación ampliada de actores sociales.

Los tres casos presentan diferencias significativas entre sí. De los tres casos mencionados solo el de la Comuna de Vitacura fue demandado por la comunidad, presentando aproximadamente 6.500 firmas ante el SERVEL exigiendo la Consulta Ciudadana Vinculante.

Los otros dos casos, Peñalolén y Las Condes, son propuestos por los Alcaldes de la época en estas comunas.

Asimismo los temas a tratar son del todo distintos. En Peñalolén, el plebiscito que ha convocado una mayor votación de todos los realizados hasta el momento, el tema que comprometía la participación vinculante era la de aprobar o desaprobado el Plan Comunal impulsado por el Municipio de la comuna. En Vitacura el Alcalde consiguió que la consulta se realizara solamente para decidir algunos puntos conflictivos que conformaban el Plan Regulador Comunal, dejando otros a la decisión del Municipio. En este último caso los puntos consultados correspondían a autorizar construcción en altura en ciertos sectores de la Comuna.

Por su parte, en la Comuna de Las Condes se decidió acerca de la construcción de obra viales, en específico de pasos sobre nivel para mejorar el tránsito y la accesibilidad en la Comuna. Todos han sido vinculantes porque ha participado más de la mitad de la población electora en las distintas comunas.

Existen tres vías para convocar un plebiscito o consulta comunal, establecidas en la Constitución: 1) a través del Alcalde con acuerdo del Consejo Municipal, 2) a través del acuerdo de las 2/3 partes de los integrantes del Consejo Municipal y 3) desde 1999 puede ser convocado con la firma del 10% de ciudadanos de la comuna que participaron en la última votación.

En nuestros casos, como hemos mencionado, quienes convocaron a estos Plebiscitos han sido los Alcaldes con acuerdo del Consejo Municipal, a excepción del Plebiscito de Vitacura en donde fue parte de la comunidad la que exigió la consulta.

Existen dos formas de integrar a la comunidad a través de pregunta directa a los ciudadanos por temas de interés común: El Plebiscito y la Consulta No Vinculante. A diferencia de los Plebiscitos propiamente tal que tienen resultado vinculante, la Consulta No vinculante otorga la posibilidad de opinión pero no tiene el carácter ni el impacto que puede tener el primero.

Existe una diferenciación obstaculizante en esta legislación de participación comunal que consiste en que solamente los plebiscitos pueden aplicarse para votar algunos temas o la totalidad a los PLADECO y los Planes Reguladores comunales solo pueden someterse a consulta de algunos de sus puntos específicos a través de la Consulta No Vinculante. Es decir, en los Planes Reguladores Comunales no es posible votar su totalidad sino que algunas parcialidades de este.

De acuerdo a esta distinción, el Alcalde de Vitacura se amparó para que en la Consulta exigida por los ciudadanos solo se incluyeran ciertos puntos críticos, afirmando que la solicitud correspondía a la figura, reconocida en la Constitución, de una Consulta No Vinculante en la cual no es posible votar la aprobación o rechazo de la totalidad del Plan Regulador. Solamente es posible el pronunciamiento ciudadano para temas específicos de planes reguladores. No obstante esta astucia alcaldesa y frente a las demandas de la comunidad por mayor injerencia, el Alcalde tuvo que asegurar que los resultados de la consulta serían respetados por el gobierno municipal.

En este caso aludido la opción que resultó vencedora fue la contraria a las propuestas del Municipio. Lo mismo pasó en Peñalolén en donde la comunidad rechazó la propuesta de Plan de Desarrollo Comunal (sólo que en este caso quien llamó a Plebiscito fue el Alcalde). Y en las Condes se aprobó la construcción de las obras viales, opción que coincidía con la del Alcalde que en ese entonces era Joaquín Lavín.

Por tanto, tal como afirmara Bronfman (2007) los Municipios no son actores neutros en estas lides institucionales de la democracia.

Podemos observar que estas herramientas de participación ciudadana pueden ser utilizadas por el gobierno local para resolver temas que son de su interés, pero que no por esta razón está asegurada que su opción política será la aprobada ciudadanamente.

La falta de voluntad política de realizar estos Plebiscitos, los costos asociados a su ejecución y las dificultades que enfrentan los grupos ciudadanos para reunir las firmas necesarias, son aspectos que inhiben un uso mayor de estas estrategias de democracia directa.

En estos casos podemos observar entonces: 1) Interés ampliado por las cuestiones de carácter público en los espacios comunitarios, 2) la combinación entre democracia representativa y democracia participativa y 3) falta de definición comunitaria de los temas objeto de consulta.

Veamos a continuación algunas aproximaciones acerca de estas características comunes entre los casos de estudio.

### **III. Marco teórico-conceptual**

Para empezar debemos definir lo que entendemos por ciudadanía. Ciudadanía es aquella condición que se adquiere al formar parte de una comunidad social y política determinada, lo que implica una práctica ligada al reconocimiento de ciertos derechos y deberes al interior de esta. Desde nuestro punto de vista el ejercicio de la ciudadanía no coincide con la tesis de la lucha de clases de Marx, si no que incluye una diversa más amplia de contradicciones, en distintas escalas de la sociedad, que determinan las posiciones de una pluralidad de actores en el espacio social (capital-trabajo, sujeto-mercado, identidad-participación). Si tomásemos el marco de análisis de Boaventura de Sousa Santos (2003) podemos decir que la ciudadanía se expresa en distintos espacios-tiempos, entre los que encontramos, además del espacio-tiempo de la producción, el espacio-tiempo de la comunidad y el espacio-tiempo de la ciudadanía.

Esta perspectiva sostiene que los actores luchan por el reconocimiento y poder en estos espacios sociales y el resultado de esta sociedad en tensión es a veces favorable para algunos y otras veces para otros, de acuerdo al grado de fuerza, material y simbólica, que se tenga para obtenerlo. Esta es una perspectiva que pretende explicar desde los microespacios hasta las escalas más amplias de la sociedad. Existen diversos espacios de poder, a decir de Foucault

Como hemos visto hasta el momento otro concepto hasta aquí abordado es el de Comunidad. El concepto de ciudadanía no es sinónimo del de comunidad. La comunidad favorece la pertenencia ciudadana y esta última fortalece a la comunidad. Ambos conceptos tienen una contraparte de abstracción y otra de concreción, aluden a dos tipos ideales a través de los cuales es posible construir una teoría del poder en estos espacios estructurantes, señalados arriba, y que se expresan en

experiencias y prácticas concretas. La Comunidad entonces es aquel conjunto de relaciones sociales entre actores que se caracteriza por generar identidad y un sentido de pertenencia a estos.

Resulta fundamental desde nuestro punto de vista rescatar esta categoría analítica de la Comunidad que dentro de otros espacios significativos de la vida social constituye aquel encargado de generar identidad social e integración del sujeto a los grupos sociales. Al ser un espacio de integración del sujeto en sus contextos sociales, obliga a las personas a participar por la defensa de este vínculo relacional.

Según Boaventura de Sousa Santos la Comunidad se caracteriza por dos valores fundamentales: la participación y la solidaridad. Según el autor en esta sigue presente la emancipación. (2003) Para De Sousa Santos:

“La comunidad, retiene, a lo largo de la modernidad potenciales emancipatorios...” (Avritzer, 2002, p. 40).

Sin embargo, el sociólogo portugués señala que la comunidad ha sido desplazada por el Estado y el Mercado a partir de sus lógicas de regulación y estaría enfrentada a los desafíos propios de una lucha desigual con fines emancipatorios. El Estado, el Mercado y la Comunidad para Santos (2005) son los tres principios de regulación de la institucionalidad moderna.

De acuerdo Avritzer (2002), la Comunidad está entre el plano de la regulación y el plano de la emancipación. En el caso analizado en este estudio podemos observar que existe un marco normativo que desde el retorno a la democracia ha ido integrando mínimas figuras de participación directa, pero estas no son plenamente conocidas por la comunidad en su conjunto y los líderes políticos las evitan. El cambio en este sentido, viene dado por la capacidad de alcance de metas colectivas, ciudadana, apropiándose de los espacios institucionales definidos para la democracia participativa.

El punto de vista que defendemos es que el estudio de estas experiencias concretas favorece el conocer las herramientas disponibles en la legislación nacional y comprender sus alcances como mecanismo de integración real de la comunidad. En este sentido es un ejercicio que atañe a la sociología de las emergencias, que según la perspectiva de Santos:

“procede contextualizando, dando una visibilidad completa a los grupos sociales o luchas que son sólo embrionarias, así amplificando simbólicamente su significado social. En ambos casos, estoy hablando de los análisis empíricos aún más difícil, ya que sólo pueden ser realizados mediante metodologías participativas.” (Ziai, 2013, p. 733)

Estas son experiencias de Democracia Directa y democracia participativa que pretenden ampliar los márgenes de acción ciudadana. Como los plebiscitos, también los presupuestos participativos y las asambleas comunales crecen cada día más, pero a un paso lento. De Sousa Santos nos dice:

“el modelo hegemónico de democracia ha sido hostil a la participación activa de los ciudadanos en la vida política y, cuando la han aceptado, la han confinado al nivel local” (2004a, p. 66)

La democracia es la forma más popular de la práctica política en la actualidad, y durante todo el siglo XX. Según Santos (2005) su problema principal es que luego de las guerras mundiales quedó reducida a las formas de participación y soberanía ampliadas a favor de un consenso en torno a un procedimiento electoral para la formación de gobiernos.

La democracia de alta intensidad intenta superar las dos patologías, identificadas por de Sousa Santos (2004a) en materia de participación ciudadana: la patología de la participación (abstencionismo) y la patología de la representación (sentimiento de no representación)

Hasta el momento lo que tenemos es una coexistencia de la democracia representativa hegemónica a nivel nacional con algunas experiencias exitosas de democracia participativa a nivel local. Sin embargo, debemos transitar a integrar formas reconocidas por el gobierno de procedimentalismo

participativo, monitoreo y deliberación pública que reemplacen las formas de representación y deliberación concebidos en el modelo hegemónico. Siempre siguiendo a Santos:

“Las nuevas formas de democracia deben, si tal perspectiva es correcta, transformarse en novísimos movimientos sociales, en el sentido de que el Estado debe transformarse en un espacio de experimentación distributiva y cultural. Es en la originalidad de las nuevas formas de experimentación institucional que pueden estar los potenciales emancipatorios todavía presentes en las sociedades contemporáneas” (2004a).

Desde este punto de vista hablamos de Refundar el Estado Local integrando gradualmente estas estrategias de democracia directa, impactando en la intensidad de la participación. Integrándolas desde los niveles estratégicos más altos de las organizaciones del Estado (misión, visión, planes de desarrollo).

#### **IV. Palabras Finales**

Es una tarea aún no finalizada seguir estudiando estas experiencias alternativas de participación ciudadana. La coexistencia de formas de democracia representativa y democracia participativa todavía sigue desbalanceada a favor de la primera que corresponde al modelo hegemónico. Los cambios culturales han ido desembocando en un interés mayor de la ciudadanía en los procesos políticos, no tanto por un regreso de la fe en la institucionalidad sino que mayoritariamente por el sentido de “autocuidado”, de pertenencia y defensa del espacio público como una opción de las organizaciones sociales que componen la comunidad.

Una de las vías para avanzar en esta materia consiste en que esta integración de la demanda ciudadana debe ampliarse hacia la generación de espacios deliberativos mayores en donde los distintos actores puedan presentar y defender sus discursos pero también puedan ser partícipes de la definición de los temas a debatir. Este proceso es fundamental para salir del propagandismo efectista, que media entre el posicionamiento de los objetos públicos de discusión, su socialización en la comunidad y el impacto deliberativo que este pueda tener en la comunidad. Asimismo la ciudadanía seguirá tensionando al aparato público por mayores injerencias en el quehacer público, lo que significa repensar y refundar su institucionalidad con el foco puesto en incluir nuevas estrategias participativas de democracia.

#### **Bibliografía**

Avritzer, Leonardo. «En busca de un patrón mundial de ciudadanía». *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* n.º 55-56 (2002). doi:10.1590/S0102-64452002000100002.

Bronfmar, Alan. (2007) Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales. En *Revista de Derecho*, pp 237 – 261, XXVIII. Universidad Católica de Valparaíso.

O'Donnell, G. (2007) Un Estado de y para la democracia. En *Estado, Democracia y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD: Lima.

Santos, B. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Editorial TROTTA

Santos, B. (coord.) (2004a). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica: México

Santos, B. (2004b). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Editorial El viejo topo: Barcelona

Santos, B. (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Editorial DESCLÉES

Ziai, Aram. «Boaventura de Sousa Santos». *Development and Change* 44, n.º 3 (2013): 727–738.  
doi:10.1111/dech.12026.