



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

► Sobre plebiscitos y consultas comunales

Manuel Tironi Instituto de Sociología

Iván Poduje Facultad de Arquitectura

**Análisis del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695
en materia de consultas ciudadanas (Boletín 7308- 06)**

enero 2011 > n° 8

A nivel local existen herramientas de participación ciudadana como los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes que permiten la intervención directa de la comunidad en asuntos de carácter local, más allá de la autonomía y soberanía del Alcalde y Concejo Municipal. Sin embargo, es sabido que el ejercicio de esta facultad por parte de la ciudadanía es actualmente muy limitado, ya sea por los costos como por las barreras que actualmente impiden que estos mecanismos de participación sean efectivos.

Se encuentra en trámite en el Congreso una iniciativa que modifica tres cuerpos legales vigentes en relación a consultas ciudadanas. Estas son: la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y la Ley N° 18.593 de los Tribunales Electorales Regionales.

En este documento se plantean algunas observaciones respecto a los fundamentos y contenidos del proyecto de ley y se comentan algunos aspectos que deben tenerse en cuenta para un mejoramiento real de la participación local a partir de los plebiscitos y consultas no vinculantes.

1. Fundamentos de la iniciativa

La motivación principal de la iniciativa es utilizar las herramientas constitucionales para potenciar, a nivel local, la democracia directa. Así, los fundamentos recogen tres objetivos prioritarios: (i) fomentar la inclusión directa de la ciudadanía en el nivel local; (ii) aumentar el prestigio social de la democracia, y (iii) fortalecer la sociedad civil y su empoderamiento.

En este marco, el sentido general de la propuesta se evalúa favorablemente ya que reconoce, aunque sea de forma implícita, que existe una demanda creciente por generar instancias adicionales de discusión, deliberación y participación ciudadana y detecta asimismo, la ambigüedad que existe al momento de precisar los alcances de un plebiscito o una consulta comunal no vinculante.

No obstante, sería conveniente que las demandas por mayor participación se declararan explícitamente en el mensaje del proyecto de ley, haciendo mención a los conflictos generados por la inexistencia de mecanismos que permitan mediar o resolver las externalidades que producen proyectos urbanos públicos o privados, o los cambios en los instrumentos de planificación territorial.

En este contexto, la fundamentación de la propuesta debiera estar más relacionada con las problemáticas cotidianas que afectan a los vecinos que justifican la creación de mecanismos de democracia directa. Específicamente, los fundamentos podrían incluir a modo de contexto elementos como: el aumento significativo de la presión ciudadana por espacios de participación; el incremento en la percepción de riesgo, desagrado y/o costo sobre los proyectos urbanos; y la multiplicación de grupos de interés, con concomitantes conflictos de interpretación.

Para mejorar este aspecto, se podrían citar o transcribir parte de los fundamentos que contiene el proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, (Boletín 5719-14), respecto a incorporar mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, los contenidos de este cuerpo legal podrían servir para precisar, independiente del posterior reglamento de la ley, el alcance de las consultas no vinculantes como ocurre por ejemplo, con la figura del “Esquema Director”.

Los fundamentos también indican que, a pesar de la existencia de herramientas como los plebiscitos y consultas comunales no vinculantes, éstos son “letra muerta”. En este sentido, la propuesta intenta, de manera acertada, incentivar el uso de estos mecanismos, sin embargo, y como se analiza más adelante, al prohibir la realización de estas consultas y plebiscitos en conjunto con las elecciones municipales, se agravan –y no solucionan- una de las barreras de entrada más poderosas para la utilidades de estas medidas: sus costos económicos. Asimismo, falta precisar la modalidad de financiamiento que se ocupará en los casos donde la consulta no coincida con alguna elección.

2. Contenidos del proyecto

- **Plebiscitos comunales**

Se evalúa favorablemente que los plebiscitos se amplíen a temas distintos a la aprobación de planes reguladores, sin embargo, hay dos temas que a nuestro juicio debieran precisarse o incorporarse en el proyecto de ley. En primer lugar, y en vista de la prohibición de celebrar las consultas y plebiscitos durante las elecciones municipales, no queda claro cómo se resuelve la falta de recursos en municipios para costear plebiscitos y consultas, pese a que este tema está en el centro de la motivación del proyecto. Si no se soluciona el financiamiento, las mejoras en el cuerpo legal no serán suficientes. El peligro es, entonces, derribar una serie de barreras legales sin entrar en el problema de fondo, y dejando la situación en el punto original, es decir, como “letra muerta”.

En segundo lugar, la propuesta deja fuera de la discusión, los proyectos o intervenciones de infraestructura pública o de inversión privada que también generan conflictos vecinales y que explican, en buena medida, las demandas por mayor participación. En el artículo primero 1.b), se hace referencia a las materias que podrán someterse a plebiscito. Como indicamos, la ampliación de los ámbitos que pueden ser sujeto de un plebiscito no incluye explícitamente otros tipos de proyectos/intervenciones, como las de infraestructura intercomunal o metropolitana o grandes inversiones privadas. Su inclusión es muy relevante si se quiere responder a la demanda concreta por mayor participación. Esto podría resolverse, agregando en el articulado, “al uso, denominación, TRANSFORMACIÓN y conservación de bienes nacionales de uso público como VÍAS, plazas y parques, a otras materias contenidas en ordenanzas”.

Por otro lado, se requiere que la Ley permita votar por más de una alternativa de plan regulador comunal, tal como ocurre con los presupuestos de inversión que se plebiscitan y donde existen varias opciones de proyectos. El reglamento debiera precisar la forma en que se presenta cada alternativa.

El artículo primero, 1.c) dice: “Las materias que según el inciso primero puedan someterse a plebiscito no podrán contravenir las normas legales y reglamentarias, ni afectar derechos adquiridos. Asimismo, las materias que se refieren al ingreso, uso y destino de fondos municipales sólo se podrán someter a plebiscito por el alcalde, con acuerdo del concejo...” Es decir, la ciudadanía no puede promover plebiscitos referidos a presupuestos. Al respecto, la experiencia internacional muestra que los referendos que han logrado mayor legitimidad, que han tenido los efectos de empoderamiento más robustos y que han minimizado las probabilidades de manipulación populista, son las vinculadas a presupuestos locales (Porto Alegre, Brasil). En este sentido, al restringir la facultad de llamar a este tipo de plebiscito al alcalde, se pone coto al tipo de referendo que mejor maximiza los objetivos esperados. Esto podría resolverse agregando un artículo que defina un porcentaje del presupuesto municipal de obras que obligatoriamente debe ser sometido a plebiscito por el alcalde o que puede ser sometido a plebiscito por iniciativa de los vecinos. Pensamos que bien acotada, esta medida no afectaría la responsabilidad presupuestaria del municipio.

En el proyecto de ley se propone que los plebiscitos requeridos por la ciudadanía deben acreditar con firmas en el Servicio Electoral (SERVEL) de a lo menos el 10% de los ciudadanos votantes de la comuna, y que los costos de traslado y horas extraordinarias que esto implique para el SERVEL deberán ser asumidos por los interesados. Al respecto, surgen dos observaciones.

En primer lugar, si la iniciativa de plebiscito viene de un sector de la comuna, referido a un proyecto puntual en ésta, no queda claro si el requisito de contar con las firmas del 10% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna sigue rigiendo, o ese 10% refiere a los ciudadanos habilitados de la zona específica en

cuestión. A nuestro juicio debería ser lo segundo: para promover una consulta zonal delimitada a ciertas unidades vecinales, las firmas necesarias deberían circunscribirse al sector específico y no a la comuna completa.

Por otra parte, la exigencia de estar habilitado para votar en la comuna donde se realiza el plebiscito, puede hacer problemática la participación en comunas que atraen migrantes (por ejemplo Antofagasta, Iquique o Puerto Montt) o que son dormitorio de grandes áreas metropolitanas (ej. San Pedro de la Paz en Concepción o Quilpué en el Gran Valparaíso), ya que muchos de sus residentes estarán inscritos en los registros electorales de sus comunas de origen o incluso pueden no estar inscritos. En este sentido, podría ser más adecuado que los votantes se acreditaran mediante residencia, y así poder participar sobre decisiones que afectan la calidad de vida en sus barrios.

En segundo lugar, con respecto al pago de los servicios del funcionario del SERVEL que debe correr a costo de los ciudadanos interesados, se requiere precisar cuánto sería dicho costo y si es un costo accesible para la realidad de todas las comunas. Si bien este tema debiera indicarse en el Reglamento, sería adecuado que la ley defina una solución para las comunas con niveles de desempleo o pobreza superiores al promedio cuyos vecinos que no pueden afrontar dicho costo por bajo que este sea para el promedio de la población.

- **Consultas ciudadanas no vinculantes**

El proyecto de ley crea un marco bajo el cual se pueden celebrar consultas no vinculantes, con reglas mínimas de carácter general y permitiendo la celebración de las consultas en sectores de las comunas.

En relación a las materias que pueden ser objeto de consulta, se excluye la aprobación o modificación del plano regulador, del plan comunal de desarrollo y materias propias de ordenanzas. Al respecto, creemos que no resulta conveniente esta medida, en especial las modificaciones a los planos reguladores, sobre todo si dichas modificaciones obedecen a una iniciativa privada de inversión. Cabe recordar que estos temas, explican muchos conflictos ciudadanos que las consultas debieran ayudar a resolver.

En este sentido, la ley debiera establecer la obligatoriedad de llamar a consulta pública en grandes proyectos de inversión, pública o privada, que supongan, un cambio en los planes reguladores o las ordenanzas municipales vigentes o que requieran la aprobación explícita del municipio. Esta facultad estaría dada sólo en proyectos de impacto relevante cuyo tamaño o carga de uso puede quedar definido a nivel de Reglamento.

El proyecto establece así mismo, que los resultados de las consultas no vinculantes “deberán ser publicados en la sede comunal, en el o los medios de comunicación indicados en el inciso tercero y en el sitio electrónico institucional”, ante lo cual sería conveniente reforzar esta medida y dar mayor presencia política a los resultados. Para ello, una sugerencia al respecto es que los resultados sean enviados mediante oficio a los parlamentarios de la circunscripción y al Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.

Conclusiones

1. En términos generales, la propuesta es positiva ya que reconoce las debilidades de nuestro sistema representativo para atender demandas por mayor participación, generando herramientas y mecanismos que reducen los costos y las dificultades de organización ciudadana. Sin embargo, la fundamentación del proyecto es demasiado teórica y abstracta, ya que no hace mención a las problemáticas cotidianas que explican el surgimiento de estas demandas por participación. En concreto nos referimos a los cambios discrecionales en los planos reguladores o a la ejecución de grandes proyectos de inversión pública o privada.
2. Esta carencia se ve reflejada al momento de definir los nuevos temas que podrán ser resueltos en un plebiscito y que se refieren, básicamente, a la denominación o uso de ciertos bienes nacionales de uso público que representan un porcentaje minoritario de las controversias o conflictos que debieran resolverse con estas nuevas herramientas.
3. Por esta misma razón, no es aconsejable que las consultas dejen fuera las modificaciones de los planos reguladores o que los presupuestos participativos solo puedan plebiscitarse a iniciativa del alcalde. Como indicamos, este asunto podría resolverse si los presupuestos participativos sólo involucran un porcentaje del presupuesto municipal destinado a obras. Esto sería un gran avance que no comprometería el equilibrio fiscal del municipio.
4. Por último, consideramos que una iniciativa de este tipo corre el peligro de quedar, otra vez, como “letra muerta” si no soluciona uno de los principales obstáculos que enfrentan los municipios a la hora de realizar plebiscitos o consultas no vinculantes: el financiamiento.

Principales contenidos del proyecto de Ley

- El proyecto de ley modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y la Ley de los Tribunales Electorales Regionales, en materia de consultas ciudadanas.
- Busca simplificar requisitos y procedimientos para la realización de plebiscitos comunales y disminuir sus costos, para facilitar la realización de plebiscitos y consultas no vinculantes a nivel local.
- Se amplían las materias objeto de plebiscitos comunales, incluyendo denominación, uso y conservación de bienes nacionales de uso público como plazas y parques. Se limita la posibilidad de proponer plebiscitos en relación a materias con incidencia en los recursos económicos de los municipios, las cuales solo se podrán someter a plebiscito por el alcalde con acuerdo del concejo.
- Se disminuyen los períodos entre los cuales no se pueden celebrar plebiscitos y se autoriza su celebración en conjunto con elecciones distintas a las municipalidades.
- Se rebaja el porcentaje de los ciudadanos que deben votar para que el plebiscito sea vinculante, de 50% a 40%. Se incluye al personal del Servicio Electoral para certificar el porcentaje de firmas de ciudadanos exigidas para requerir plebiscitos, y así disminuir costos.
- Se delegan en una ordenanza, reglas mínimas de carácter general para las consultas no vinculantes y se permite su celebración en sectores de las comunas.
- No podrán ser materia de consulta la aprobación o modificación de planos reguladores, planes comunales de desarrollo o materias propias de las ordenanzas.