



UNIVERSIDAD DE CHILE

INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

**ALCANCES DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA
RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN CHILE: PLEBISCITOS
COMUNALES EN SAN PEDRO DE LA PAZ Y PEÑALOLÉN**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA

SEBASTIÁN OMAR ARAYA VÁSQUEZ

PROFESOR GUÍA:

ANTOINE MAILLET

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

SANTIAGO DE CHILE

2021

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos por el apoyo recibido del proyecto FONDECYT regular n°1190070 “Movilizaciones sociales y cambios de política pública: hacia una explicación de los policy outcomes” (ANID/FONDECYT/1190070) por permitirme ser parte de este importante proyecto.

Resumen

La presente tesis busca descubrir si distintos procesos de plebiscitos comunales pueden ayudar a reducir o desactivar los conflictos asociados a temáticas socioambientales. Para lo cual se estudian dos casos de plebiscitos comunales dentro de los pocos que se han realizado desde la vuelta a la democracia hasta la fecha. Se estudian los plebiscitos comunales de Peñalolén el año 2011, por la aprobación o el rechazo del nuevo Plan Regulador Comunal. Como también se estudia el plebiscito comunal realizado el año 2019 en la comuna de San Pedro de la Paz, la cual tenía relación con tres materias: la modificación del uso de suelo en un sector colindante con un humedal para otorgarle una mayor protección a este, eliminar el trazado de una proyección vial sobre este mismo humedal y otorgarle categoría de parque comunal a una laguna de la comuna. Y en el caso de Peñalolén parte importante del resultante rechazo tiene relación con una disputa en relación con la protección de la precordillera. Como resultado de la investigación se descubre que la herramienta de la convocatoria a plebiscito ciudadana, conocida en la literatura como “desde abajo”, fue fundamental para activar los mecanismos que hicieron que finalmente la autoridad se viera obligada a convocar a través de un proceso “desde arriba”, teniendo la potestad final de elegir cuales serían la(s) materia(s) a plebiscitar. Como hallazgo importante, es que los plebiscitos comunales pueden ser efectivos para apaciguar la conflictividad socioambiental, pero a su vez poseen una serie de dinámicas que los hacen difíciles de activar.

La investigación se basa en la combinación del método del process-tracing en conjunto con el método comparado, y se obtiene la información mediante fuentes de carácter primario y secundario, siendo las herramientas más importantes una serie de entrevistas a actores claves de ambos plebiscitos y también una revisión de prensa de ambos procesos plebiscitarios que nos permiten no solo saber cómo se configuraron estos procesos plebiscitarios, sino también si fueron efectivos para reducir la conflictividad socioambiental a posterior en una mirada comparada.

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	7
OBJETIVOS.....	7
ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	8
RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	9
NOVEDAD DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
MARCO TEÓRICO	12
MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PLEBISCITOS COMUNALES.....	12
CONFLICTOS SOCIAMBIENTALES	19
MARCO METODOLÓGICO.....	24
METODO DE LA INVESTIGACIÓN.....	24
RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS.....	26
HIPOTESIS DE TRABAJO Y NARRATIVAS PRELIMINARES.....	28
HIPOTESIS PRELIMINARES.....	28
PLEBISCITO EN PEÑALOLÉN EL AÑO 2011	29
PLEBISCITO EN SAN PEDRO DE LA PAZ AÑO 2019	36
ANALISIS DE LOS RESULTADOS.....	45
LOS “MICRO CONFLICTOS” EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PRC EN PEÑALOLÉN Y LA INACCIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO DE LA PAZ	51
LA OBSTRUCCIÓN HASTA EL FINAL VS LA RAPIDA “APROPIACIÓN” DEL PLEBISCITO	58
EL PLANO REGULADOR RECHAZADO Y LA DIFICIL META EN SAN PEDRO DE LA PAZ	68
CONCLUSIONES.....	77
REFERENCIAS	81

INTRODUCCIÓN

Chile, al igual que América Latina posee un sistema económico que genera conflictividad con relación al medio ambiente por su alta carga sobre este, generando de esta manera conflictos socioambientales, donde entre 2010 y 2015 se identificaron 97 casos de conflictos según el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, 2015).

Esta cifra nos indica que no son casos aislados las conflictividades que involucran el acceso o uso de los recursos naturales, en los últimos años, parecería que el lugar de la política ambiental en la agenda continental ha crecido de manera sostenida, de la mano de conflictos ambientales (Zarilli, 2015), siendo el 2018 particularmente efervescente en temas ambientales para Chile (Carrere, 2018).

El presente trabajo busca ver los alcances en la aplicación de Mecanismos de Democracia Directa (MDD), en la resolución de conflictos socioambientales, los cuales están inmersos en la lógica del Extractivismo, el cual es entendido cómo aquellas actividades que remueven de forma intensiva, grandes volúmenes de recursos naturales, para exportar a los países centrales sin mayor procesamiento....conllevando así graves impactos sociales, ambientales y culturales en los territorios afectados (Acosta & Brand, 2018). Sumado a esto, es importante señalar que también pueden existir conflictos socioambientales en relación con el desarrollo urbano (Espinosa, 2015), que amenazaría con degradar los elementos ambientales de las comunas en la cual se realizaron estos plebiscitos.

Para poder realizar este estudio, se realizan dos estudios de casos, aplicado a 2 casos específicos de conflictividad ambiental y su posible procesamiento bajo la institucionalidad de los plebiscitos comunales, el de San Pedro de la Paz el año 2019 y Peñalolén el año 2011, la característica de ambos conflictos locales es que pueden ser vistos como parte de un conjunto de iniciativas de contestación del modelo extractivista (Maillet & Albala, 2018).

San Pedro de la Paz es una comuna ubicada en la Región del Biobío, la cual se encuentra dentro del Área Metropolitana del Gran Concepción, posee una población de 131.808 personas según el último censo del año 2017 (INE, 2017), es reconocida como una comuna

de carácter residencial dentro del Gran Concepción (Aliste Almuna, Contreras Alonso, & Sandoval Manríquez, 2012) y con un importante patrimonio natural en relación a sus múltiples cuerpos de agua.

Es en este contexto donde se busca analizar en parte el caso del plebiscito comunal realizado en San Pedro de la Paz el año 2019, el cual tenía como temática una modificación en el cambio del uso de suelo del humedal Los Batros, donde se pretende construir un centro comercial (Villaroel, 2019), el cual no pudo ser vinculante por no alcanzar la votación del 50% de los inscritos en la comuna, aunque manifestándose con un 90% de preferencia para la protección del humedal (Castro, 2019), un proceso que estaba **influenciado por la aprobación por parte del Gobierno Regional de un puente por sobre el mismo humedal** (Radio Kurruf, 2018), puesto que existe un conflicto latente que trasciende en el tiempo sobre el proceso de plebiscito efectuado el año 2019.

Lo anterior, teniendo en cuenta que ya habían existido conflictividades anteriores con respecto a la expansión inmobiliaria dentro del espacio que abarca el humedal durante el año 2002 (Henríquez, 2002) siendo ya un antecedente importante de lo que el autor denomina conflictos ambientales, siendo estos bajo una óptica más reciente socioambientales, puesto que todo conflicto ambiental se expresa una interrelación entre las dimensiones social y ambiental (Astorga, y otros, 2017).

Peñalolén, es una comuna ubicada en la Región Metropolitana, la cual se encuentra inmersa en el Área Metropolitana del Gran Santiago, posee una población de 241.599 personas según el último censo del año 2017 (INE, 2017), ubicada en la precordillera de la ciudad.

El año 2011 se convocó a un Plebiscito Comunal por parte de las autoridades, con el motivo de la modificación del Plan Regulador Comunal, donde la opción alcaldía resultó derrotada con alrededor de un 48% de los votos frente al 52% de la negativa a la modificación (Emol, 2011). Parte importante de **la organización ciudadana en contra de la iniciativa fue en defensa de la precordillera y los bosques de esta, amenazada por la expansión urbana** (Plataforma Urbana, 2011).

Cómo marco interpretativo escogemos a la ecología política como aquel marco que “estudia los conflictos ecológico-distributivos y el uso del poder político para acceder a los recursos naturales y servicios ambientales y para traspasar las cargas de la contaminación a quienes son más débiles en términos de origen étnico, clase social, casta o género.” (Martínez-Alier, 2011).

Ya sea en el contexto ambiental u otro contexto de conflictividad, donde los procesos de participación directa pueden ser vinculantes o consultivos, ejemplo del primero son los antes mencionados plebiscitos comunales, los cuales son instrumentos que permitan pronunciarse a la población sobre decisiones que competen a las atribuciones municipales (Mlynarz, 2012), de igual modo, los conflictos sociales constituyen un factor que explica el surgimiento o la aplicación de mecanismos de participación (Carrasco, 2019).

Ya sean estos mecanismos de participación vinculantes o también instancias consultivas como aquella realizada durante fines del año 2019 en la mayoría de los municipios del país (El Mostrador, 2019), la cual contó con la participación de más de 2 millones de personas. En el caso de las vinculantes encontramos con un ejemplo más reciente el plebiscito realizado por la redacción de una nueva constitución, marcando un hito de participación desde la instauración del voto voluntario (BCN, 2020).

Cabe señalar que lo socioambiental es un campo creciente de conflictividad según los estudios (INDH, 2015) (Joignant, et al, 2020) (Carrere, 2018), a su vez los plebiscitos comunales son una herramienta de carácter constitucional pero que en la práctica se hace muy difícil su aplicación. La intersección de ambas nos puede ayudar a descubrir si esta herramienta de carácter comunal nos puede ayudar a reducir, apaciguar o resolver los conflictos ambientales a nivel local.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta de investigación que busca motiva la elaboración de la tesis es: **¿Fue efectivo el uso de los mecanismos de democracia directa en el apaciguamiento del conflicto socioambiental de San Pedro de la Paz y Peñalolén?**

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar si los plebiscitos comunales pueden ser una herramienta efectiva para la resolución de los conflictos socioambientales en las comunas donde se desarrollan estos conflictos.

Objetivos específicos

- Realizar un estudio comparado sobre dos casos donde se desarrolló conflictividad socioambiental y se realizaron plebiscitos comunales.
- Identificar los procesos causales de ambos plebiscitos estudiados mediante la técnica del process-tracing.
- Conocer la influencia de los sectores que promovieron y/o se opusieron a las distintas modificaciones a los PRC propuestas por los Plebiscitos Comunales.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

La estructura de la presente tesis consta de 6 capítulos, iniciando por la presente introducción como primer capítulo, el cual a su vez contiene la pregunta de investigación como también los objetivos de esta. Dentro de la introducción también se contiene el planteamiento de la investigación, se indica la relevancia del estudio y la novedad de este estudio con respecto a otros, indicando que posee una novedad fundamental en la relación entre democracia directa y conflictos socioambientales, un campo aun incipientemente estudiado.

Posterior a esto, en el capítulo 2 se presenta el marco teórico de la presente investigación, donde se abordan ambas aristas base del presente estudio, por una parte, se realiza un profundo análisis de lo que son los Mecanismos de Democracia Directa, y específicamente los plebiscitos comunales, en conjunto a esto se estudia que son los conflictos socioambientales, que características tienen, como se manifiestan y como se relacionan con los Mecanismos de Democracia Directa. En el capítulo siguiente, el número 3, se muestra lo que es el Marco Metodológico de la investigación, donde primeramente se detalla y se fundamenta la elección del método a escoger, sumado a la recolección de datos y luego como se van a analizar estos datos.

En el capítulo 4, se presentan los antecedentes de los casos estudiados, acorde a la metodología del rastreo de procesos o process-tracing, entregándonos unas hipótesis y unos relatos preliminares de ambos casos estudiados en base a la revisión de prensa. Para el capítulo 5 se presentan los análisis de resultados de la investigación, donde se presenta la parte deductiva del método del process tracing, la cual se complementa con los relatos, fuentes de información primaria y se profundizan en los hallazgos relacionados al origen y la posible resolución de los conflictos estudiados en una perspectiva comparada. Finalmente, en el capítulo 6 se presenta las conclusiones sobre la presente investigación.

RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

En lo que respecta a los alcances de esta investigación es importante señalar igual como se ha mencionado anteriormente, que el área de estudio entre la democracia directa y los conflictos socioambientales no ha sido profundamente investigada, sin embargo, investigaciones como esta permiten avanzar en aquella dirección.

Sumado a esto, los casos a estudiar son particulares, si los plebiscitos comunales ya son escasos, lo son aún más aquellos que tienen relación con el uso o acceso a áreas naturales, siendo que este es un tema cada vez más relevante en la agenda pública, y como se ha dicho anteriormente de igual manera, un campo de creciente conflictividad.

Es importante analizar las dinámicas de las autoridades en ambos procesos, a modo de comprender también como serían futuras consultas vinculantes con respecto a temáticas similares.

He de mencionar que se pueden abrir nuevas formas en la que se procesan los conflictos que involucren lo político y ecológico, pudiendo otorgar una lectura sobre posibles soluciones en este campo creciente de conflictividad, según lo señalado por el INDH y por autores antes mencionados.

Es importante señalar que la presente investigación busca establecer un estudio sobre los casos de San Pedro de la Paz del uso de la participación Plebiscito Comunal para resolver problemas de índole ecológico-distributivos, para la protección de zonas de alto valor biológico como a su vez de producción agrícola tradicional. Y en el caso de Peñalolén donde parte de la oposición articulada a la negativa de la modificación del PRC por la protección de la zona precordillerana frente a cambios en la densidad del uso de suelo permitiendo su uso habitacional.

Lo anterior nos permite reconocer esto como un conflicto abordable por la política comparada, mediante técnicas de análisis que nos permitan entender sus posibles alcances a futuro, **buscando entender a través del rastreo de procesos por qué se opta**

por estos mecanismos plebiscitarios hasta el momento poco o nada usados en conflictos socioambientales, **y si efectivamente, mediante el método comparado, logramos comprender si son o no una herramienta efectiva aplicable a futuro.** Siendo normalmente otras las acciones tomadas, como los recursos frente a entidades administrativas o judiciales (Astorga, y otros, 2017), pero optando en estos casos, y esa es la novedad, por una vía de participación política directa de la comunidad, y como podemos ver más adelante, en ambos casos la movilización es fundamental para activar estos mecanismos. El proceso antes mencionado nos permite entonces aportar al campo de la ecología política.

NOVEDAD DE LA INVESTIGACIÓN

En lo que respecta a la novedad del estudio encontramos distintos factores, primeramente, que existe un acotado de casos donde hayan existido Plebiscitos Comunes en el país y existe un número más pequeño aún donde estos involucran ciertos niveles de conflictividad socioambiental. En este caso, se han realizado solamente cinco plebiscitos comunales en el país que han sido en su mayoría realizados en comunas de altos recursos, y en su mayoría por modificaciones en el uso de suelo comunal. (Mlynarz, Plebiscitos comunales en Chile, 2012) (Altman, Agüero, & Salas, 2014) (Pressacco & Rivera, 2015)

Tabla n°1: Plebiscitos comunales realizados en Chile

Comuna	Año	Tema	Origen del Plebiscito
Las Condes	1994	Plan de Inversiones Infraestructura Vial	Municipio
Zapallar	2003	Política ambiental de protección a bosques	Municipio

		nativos	
Vitacura	2009	Modificaciones al Plano Regulador de la comuna	Ciudadanos
Peñalolén*	2011	Aprobación del nuevo Plano Regulador de la Comuna	Municipio
San Pedro de la Paz*	2019	Modificación del Plano Regulador de la comuna para protección de zonas de valor ecológico.	Municipio

Fuente: Elaboración propia con datos de Pressacco & Rivera, 2015 y Municipalidad de San Pedro, 2019.

Cabe señalar más adelante en este estudio, que, dentro de los casos estudiados señalados con un asterisco, quienes convocan a los plebiscitos son los municipios, pero para la realización de estos mecanismos son fundamentales los mecanismos de abajo hacia arriba (bottom-up), como lo es la recolección de firmas, dado que sin estos no se hubiese convocado a plebiscito por parte del municipio.

Por otra parte, quiero señalar que puede ser interesante desde el ámbito socioambiental el caso del plebiscito realizado en la comuna de Zapallar el año 2003, cuya pregunta aprobada en agosto del año 2003 era específicamente así: "Respalda la política municipal en cuanto a asegurar la protección de los bosques nativos ubicados sobre el límite urbano en el borde costero de la comuna de Zapallar" (BCN, 2003). Pero debido a la baja cantidad de información disponible en internet sobre este caso, sumado a la distancia temporal en el que se realiza el presente estudio y cuando se realizó la consulta de carácter vinculante, no nos permite realizar un análisis más profundo como también la dificultad de obtención de información de fuentes primarias, esto con el fin de ver las causas y consecuencias posteriores que hubiera podido tener ese plebiscito, más allá de haber tenido sido aprobado con un 74% (Altman, Agüero, & Salas, 2014).

Existe un número acotado de casos donde hayan existido Plebiscitos Comunales en el país y existe un número más pequeño aún donde estos involucran ciertos niveles de conflictividad socioambiental. Sumado a esto, el Plebiscito de San Pedro de la Paz es reciente, aproximadamente un año desde la realización del presente estudio, este caso se encuentra fuera de los estudios más importantes que tratan el tema de los Plebiscitos Comunales en el país, ver (Altman, Agüero, & Salas , 2014), (Mlynarz, 2012) y (Pressacco & Rivera , 2015), donde el último caso estudiado es de Peñalolén el año 2011, por lo cual prácticamente no existen estudios sobre el proceso realizado en San Pedro de la Paz y menos aún sobre las consecuencias socioambientales del plebiscito.

Para finalizar este apartado, también podemos señalar que en todos los estudios mencionados anteriormente sobre los Plebiscitos Comunales no se aborda la arista socioambiental del conflicto que se plasma en la realización del Plebiscito o el rechazo a la propuesta comunal. Lo anterior, **fundamentalmente nos permite explorar esta posible nueva puerta de participación ciudadana en el ámbito de lo local, e incluso como una posible herramienta para grupos que utilizaban otros canales institucionales como recursos judiciales, entre otros.**

MARCO TEÓRICO

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PLEBISCITOS COMUNALES

Para comenzar la construcción del presente marco teórico es necesario señalar los conceptos que se abordan en este apartado, se inicia con una breve discusión sobre los distintos tipos de democracia; representativa y directa, luego una profundización sobre los distintos mecanismos que involucra la democracia directa, con un especial énfasis sobre los plebiscitos comunales, los cuales van a hacer nuestro objeto de estudio.

Posterior a esa breve discusión finalizamos con un enlace de la democracia directa con los conflictos socioambientales, definiéndolos y generando una discusión con respecto a

estos, puesto que son la variable que cruza ambos casos donde existieron plebiscitos comunales en Chile.

La discusión democracia representativa y democracia directa ha sido extensa en la historia de la democracia, donde la democracia representativa pasó a ser el “mainstream” de los sistemas democráticos y su mecanismo más importante.

Entendemos por representación como “la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses” (Sartori, 1998), la cual nos indica para que sea efectiva se compone de 3 partes, receptividad, rendición de cuentas y posibilidad de destitución, aunque sea en momentos determinados como mediante el castigo electoral. Lo que podríamos denominar accountability vertical (Haydee, 2010) considerando que el voto es la institución central del gobierno representativo (Peruzzotti, 2008).

Fundamentalmente la representación nace de la necesidad o de la imposibilidad de otros sistemas de gobierno, según nos indican Montesquieu, Jhon Stuart Mill y Hans Kelsen, los cuales comparten una cláusula común, “La imposibilidad material de participación de todos en la elaboración de las normas generales debida al tamaño físico de la colectividad” (Laporta, 1989).

De igual manera, es en el constitucionalismo donde tradicionalmente se ha preferido la democracia representativa por sobre el modelo de democracia directa (Bronfman, 2007). Aunque si bien las reformas en América Latina han supuesto también la incorporación de algún mecanismo de democracia directa en por lo menos uno de los niveles políticos territoriales de los Estados latinoamericanos (García, sf).

En Chile los mecanismos de consulta creados por las Constituciones de 1925 y 1980 no han sido utilizados o bien han sido empleados de manera excepcional (Bronfman, 2007), ya sean estas figuras como el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa (García, sf).

De los mencionados anteriormente los más importantes para este marco teórico son los plebiscitos comunales, por ser el mecanismo usado en los casos de estudio a abordar

como también por su potencial y escala de los conflictos socioambientales de carácter local. Sumando esto a que estos mecanismos permiten conocer de manera directa la opinión de los gobernados sobre una determinada política pública o sobre quienes las deciden e implementan (Bronfman, 2007), siendo en este caso el ordenamiento territorial de las comunas donde se realizan estos plebiscitos.

En relación con este mecanismo de participación ya mencionado, podemos encontrar que tanto la literatura especializada como las políticas y programas de organizaciones internacionales han marcado un énfasis en la participación ciudadana, como un determinante del buen desempeño de los gobiernos, en especial en la esfera local. (Hernández & Miranda, 2019).

Sin embargo, para comenzar la discusión sobre estos mecanismos, primero debemos aterrizar en la pregunta, ¿Qué son los Mecanismos de Democracia Directa? Altman la define como “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, 2011).

Ejemplos dentro de estos los referendos, iniciativas populares de ley (cuando incluya un voto), plebiscitos o revocatorios de mandato, estos, según la literatura (Lissidini, 2010) poseen distintas ventajas como la promoción del debate público y la participación ciudadana, refuerza el control político y la transparencia, legitima las decisiones políticas, genera un mayor compromiso con aquellas decisiones y fortalece la relación entre ciudadanos y políticos.

Dentro de las desventajas que argumenta la autora encontramos la escasa legitimación del proceso cuando la participación es reducida, promueve decisiones binarias y excluyentes, conlleva desigualdad de participación de distintos grupos sociales o políticos, especialmente de minorías desorganizadas. Entre otras desventajas menciona que debilita los mecanismos de democracia representativa y los partidos, y por último promueve la

utilización demagógica de este mecanismo por parte de partidos y gobierno, entre otras desventajas.

Como reflexión es interesante destacar que varias desventajas que la autora menciona de los MDD podrían considerarse desventajas propias de la participación política en general, sea en mecanismos de representación o directos.

Como argumento a lo anterior encontramos que tales cuestiones como la legitimidad de las elecciones cuando los procesos tienen escasa participación ciudadana, ya sea para la elección de autoridades como en plebiscitos o referéndums, como a su vez la posible desigualdad de distintos grupos sociales para poder ejercer el voto o movilizarse, lo cual también es problema de la democracia representativa.

Conocido es que por ejemplo en Santiago existen diferencias entre la participación política entre comunas más acomodadas y comunas más vulnerables, siendo notablemente más alta el % de gente que vota en las primeras que en las segundas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017) habiendo también una importante disminución en la participación electoral en los últimos años.

Estos elementos han afectado también la legitimidad de estos procesos representativos, y siendo esto uno de estos los indicadores que se utilizan para respaldar la existencia de una crisis de la representación, sumado a la volatilidad electoral, identificación partidista y la ya mencionada disminución en la participación política (Martínez, 2004), más aún si consideramos la baja aprobación que tienen las instituciones políticas en el último periodo (Centro de Estudios Públicos, 2019).

Si nos vamos a la realidad nacional, 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 (Altman, Agüero, & Salas, 2014) donde también destaca aquellos de orden municipal, mientras que en el ámbito nacional son -a excepción de uno- inexistentes.

Con respecto a los plebiscitos en general, 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” (Altman, Agüero, & Salas, 2014).

Existen distintos tipos de obstáculos desde de obstáculo con otras elecciones, de falta de actualización a un contexto electoral distinto y monetarios, un ejemplo de lo anterior de cómo se configuran estas trabas que reducen la posibilidad de realizar los plebiscitos comunales. Según la Ley Orgánica de Municipalidad, en su artículo 102 establece que: “No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella” (BCN, 2021). Como también a continuación nos indica “Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio.”

Lo anterior nos indica que los plebiscitos comunales en la práctica tienen limitaciones de tiempo de al menos 10 meses que no se pueden realizar por cada elección que haya en el país, sumado a la prohibición de realizarse en el mismo año que las elecciones municipales, lo que termina restringiendo su aplicabilidad de forma importante.

La traba antes mencionada resulta fundamental dentro de uno de los casos estudiados, puesto que la autoridad utiliza estas disposiciones para dificultar y tratar de impedir o postergar la realización de los plebiscitos comunales. Las limitantes de otro orden también las podemos ver en el artículo 101 “Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.” (BCN, 2021) y finalmente en su artículo 104 se refiere a que “En todo caso, el costo de los plebiscitos comunales será de cargo de la municipalidad respectiva” (BCN, 2021).

La traba relacionada al artículo 101 antes mencionado tiene relación con los altos quorum aplicables a los plebiscitos comunales en un contexto de voto voluntario, siendo esto fundamental en otro plebiscito comunal, donde no se alcanzó el quorum necesario para que la decisión sea vinculante.

Y el tercer orden de dificultades son de orden monetario, no todas las municipalidades pueden costear la realización de un plebiscito comunal, teniendo que realizar modificaciones presupuestarias para poder realizarlos en un periodo a 4 meses una vez declarado la realización de este, según lo estipula la norma.

Estos, a pesar de tener tanta dificultad para su realización, tienen un potencial enorme, puesto que por su inexistencia **pueden generarse conflictos precisamente por la falta 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** (Tironi & Poduje, 2011).

Lo anterior es muy importante, debido a que **ambos casos estudiados corresponden a plebiscitos relacionados a la regulación del uso de suelo y ambos con un marcado componente ambiental**, tanto el año 2011 con un componente de protección a la precordillera y el 2019 sobre la protección de un humedal, entre otras materias.

Sumado a que incluso uno de los plebiscitos nace por un proceso participativo previo que no satisfacía las expectativas de distintos sectores de la comuna, pese a miles de observaciones que no se traducían en cambios a las propuestas, y posteriormente en base a eso comienza un proceso de recolección de firmas que fuerza a la convocatoria a plebiscito.

Cabe señalar que los plebiscitos comunales tienen también restricciones, donde de partida las materias que pueden abarcar tienen relación con “materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, al plan comunal de desarrollo, plan regulador o a otras materias de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal” (Mlynarz, 2013).

Por lo cual podemos convenir de que las esferas de competencia municipal son limitadas al igual que los recursos, lo que en la práctica si bien tienen un potencial democratizador importante se pueden ver limitadas en su importancia debido a la naturaleza de las atribuciones municipales. Sumado a esto también es importante **señalar que, en el ámbito urbano, existen otros instrumentos de orden metropolitano que también**

interfieren en uso de suelo que no tienen el mismo potencial de ser consultados a la ciudadanía como en los plebiscitos comunales.

Pese a lo mencionado anteriormente, sin duda pueden ser ejercicios democráticos importantes para someter a escrutinios cuestiones de carácter local y preparar el ejercicio democrático para otras decisiones de carácter nacional.

Ya pasando a una esfera más local, los plebiscitos y referéndum comunales en Chile son escasos, considerando 5 hasta la fecha, Las Condes en 1994, Zapallar en 2003, 2011, Vitacura en 2009, Peñalolén en 2011 (Mlynarz, 2013) y San Pedro de la Paz en 2019.

Un ejemplo similar a lo anteriormente dicho puede ser la consulta ciudadana realizada posterior a la serie de protestas que hubo en el país durante la segunda mitad del año 2019, en donde los municipios se organizaron para realizar una consulta en 225 comunas en el territorio nacional (El Mostrador, 2019). Esta consulta, la cual a pesar de no contar con el apoyo del Servicio Electoral tuvo una participación de más de 2.400.000 personas a nivel nacional.

Dentro de las condiciones que podrían reflejar esta baja cantidad de plebiscitos realizados a nivel comunal encontramos en la literatura diversas razones, como lo son los altos costos asociados a estos procesos. Recursos tanto para el municipio como de movilización para actores que quieren activarlos desde abajo, entre esos la cantidad y la forma de recolección de firmas, donde pareciera que en municipios con mayores ingresos las consultas sobre asuntos relacionados con materias de regulación urbana y seguridad pública son más frecuentes (Altman, Agüero, & Salas, 2014).

Sumado a la limitada voluntad política de avanzar en la implementación de un mecanismo democrático como la consulta no vinculante (Bronfman, 2007), la escasa voluntad política de entregar o delegar poder en la toma de decisiones a la ciudadanía por parte de las y los alcaldes (Mlynarz, 2013), entre otros factores.

CONFLICTOS SOCIAMBIENTALES

Una vez que ya hemos definido y discutido sobre que son los Mecanismos de Democracia Directa cabe señalar que el área entre los estudios de la democracia directa en vinculación con conflictos de orden socioambiental es un tema que no ha sido profundamente investigado, siendo que esta es un área de conflictividad bastante importante, donde solamente en el año 2019 según el Observatorio de Conflictos COES se identificaron 57 conflictos a nivel nacional asociados a recursos naturales y externalidades socioambientales (Joignant, Somma, Garretón, & Campos, 2020). Lo que nos habla también de una conflictividad que es sostenida en el tiempo, puesto que el mismo informe en la versión del año 2018 identifica 58 conflictos del mismo tipo (Maillet & Delamaza, 2018). Llegando incluso a ser 97 casos los identificados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos entre el 2010 y 2015 (INDH, 2015).

Para preguntarnos como se relaciona esto o cuales pueden ser los aportes de los mecanismos antes mencionados en la resolución de conflictos socioambientales, primero debemos preguntarnos que son los denominados conflictos socioambientales. Nos la definen (Astorga, y otros, 2017) como una disputa pública entre actores que expresan posiciones divergentes sobre afectación o potencial de derechos humanos, derivado del acceso y uso de recursos naturales, como por los impactos ambientales de actividades económicas. Esto es especialmente relevante puesto que estos conflictos generan movilizaciones y nuevas formas de politización, especialmente en el nivel local (Delamaza, Maillet, & Martínez, 2017), que es donde primero se perciben estos impactos ambientales.

Estos conflictos suceden generalmente cuando actividades de orden extractivista, suscitan una gran cantidad de daños ambientales producto de su volumen, naturaleza de extracción o tipos de ecosistemas en los que se emplazan generan conflictividad. Como también a consecuencia de la acción de algún agente extraño que altera o pretende

alterar las relaciones preexistentes entre una comunidad y su ambiente, o bien, a la inversa, cuando una comunidad decide modificar su vinculación con el ambiente afectando los intereses de alguien más (Folchi, 2001).

Conforme a lo anterior y a pesar de la no suficiente investigación sobre el tema, existen otras publicaciones bastante interesantes que abordan el cruce antes mencionado, donde se analizan los mecanismos de democracia directa activados en medio de conflictos socioambientales en América Latina, concluyendo que poseen un papel fundamental como recurso de movilización (Hincapié, 2017), donde los gobiernos centrales han tratado de limitar su alcance.

Es importante señalar que también existen diferencias entre aquellos Mecanismos de Democracia Directa que son activados “desde abajo”, ósea desde la ciudadanía, como aquellos activados “desde arriba”, desde las autoridades comunales (Mlynarz, 2012), conocer cuáles son cuáles son sus condiciones para su activación, entre otras materias es importante dilucidar.

Su importancia de estudio es clave puesto que nos entrega información sistemática en un campo de creciente conflictividad, no solo entre ciudadanía y representantes, sino también entre unidades de gobierno, siendo el espacio local clave en la disputa (Welp & Ordoñez, 2017), es en uno de los casos estudiados donde también se expresa esta disputa entre en el nivel central y el nivel local.

En comparación a experiencias latinoamericanas, Chile puede estar bastante atrasado en la inclusión de estos mecanismos de democracia directa. Siendo mucho más recurrentes en otros países Latinoamericanos como Colombia, con el caso de las consultas mineras (Dietz, 2018) estudiando las condiciones bajo las cuales se han llevado a cabo las consultas populares mineras en Colombia y sus efectos en el sistema político democrático.

Cabe señalar que experiencias como las consultas mineras en Colombia son incluso obstruidas por entidades judiciales, siendo en este caso la Corte Constitucional la que mediante un fallo dictamina que finalmente las comunidades no tienen poder de decisión sobre si se instala una inversión en un territorio o no (González X. , 2019). Lo cual deja en

el ámbito ambiental, sin poder de decisión a uno de los siete mecanismos de participación ciudadana establecidos en la constitución de 1991 de aquel país (Velandia, Amaya, & Granados, 2020).

En base a lo anterior, lo podemos dimensionar bajo la óptica de la ecología política, la cual estudia los conflictos locales e internacionales por extracción de recursos y evacuación de residuos y analiza las luchas de poder para determinar los procedimientos de decisión en las evaluaciones ambientales según se permitan o se prohíban ciertos lenguajes de valoración (Martínez-Alier, 2011).

Es en este contexto donde se en la literatura encontramos distintas corrientes del ecologismo (Martínez-Alier, 2014), acorde a sus lenguajes de valoración, donde primeros tenemos el “culto a lo silvestre”, con una mirada profundamente conservacionista, “el evangelio de la ecoeficiencia”, ligado de mayor manera a la racionalización de los recursos naturales. Y finalmente encontramos el “ecologismo de los pobres”, asociado a los efectos sociales y la distribución desigual de las cargas ambientales en un contexto global, llamado también de justicia climática en un contexto de cambio climático.

Es de suma relevancia señalar la importancia que tienen los recursos naturales en el conflicto incluso armado en países como Colombia, donde estos pueden jugar un papel importante en el surgimiento y mantenimiento del conflicto y en esta relación, a su vez, puede tener diferentes efectos sobre el medio ambiente (Rodríguez, Rodríguez, & Durán, 2017).

Donde estos conflictos pueden estar influenciados bajo un fuerte concepto de Justicia Ambiental, considerando efectos de redistribución, reconocimiento, tanto a un nivel individual como comunitario (Scholsberg, 2011). Teniendo en cuenta una cierta preocupación por los grupos, las comunidades y los sistemas, siendo también de importancia también aquellos conflictos que involucran a comunidades indígenas y que se regulan bajo el convenio 169 de la OIT.

Es en estos conflictos donde a su vez se activan redes internacionales de defensa (Sikknik, 2000), que se articulan internacionalmente para posicionar políticamente a nivel de sus

naciones y a nivel internacional las demandas de los territorios en conflictos socioambientales. Como lo es en casos de conflictos asociados a la minería y redes de apoyo internacionales para denunciar los abusos de estas empresas en sus países de origen como Canadá (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales & Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2014).

Estos conflictos a su vez tienen cada vez una mayor atención a nivel internacional, y una mayor preocupación por parte de los estados para darle tratamiento al acceso a la información y participación en asuntos ambientales. Ejemplo de lo anterior es el Tratado de Escazú (CEPAL, 2018), el cual tiene como fin otorgar un nuevo marco que asegure su ejecución en esta materia por parte de los estados. Tal como lo señala en el mismo tratado en sus objetivos, “establecer derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales” (CEPAL, 2018).

La importancia de este tratado con relación a los mecanismos de democracia directa, los conflictos socioambientales y los casos estudiados es múltiple. Puesto que, si bien no habla explícitamente de mecanismos de participación mediante el voto, como lo son los plebiscitos, si buscan asegurar la participación del público en todas las decisiones que lo afectan (CEPAL, 2018), cosa que es fundamental considerando que una “participación artificial” en uno de los casos estudiados es el detonante para la activación de un plebiscito comunal.

Ejemplo de esta relación entre el tratado y los casos estudiados, el tratado también habla explícitamente de aquellos procesos relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio (CEPAL, 2018). Ejemplo de esto es la información y participación para la construcción de los distintos instrumentos de ordenamiento territorial, tales como los Planes Reguladores Comunales, Planes Reguladores Metropolitanos, entre otros.

Sin embargo, dejando de lado el resto de las consideraciones entre los elementos del tratado y su relación con los casos estudiados para más adelante, es importante señalar

que tal como lo señalado anteriormente por Hincapié. Tanto el acuerdo de Escazú como los elementos que buscan asegurar la participación en asuntos ambientales han sido limitado en su acción por los gobiernos (Hincapié, 2017). Ejemplo de esto es que a pesar de haber sido uno de los países clave en la formulación de este tratado, el gobierno de Sebastián Piñera rechaza finalmente suscribir el acuerdo (Catena & Soto, 2020).

En lo relativo a las explicaciones de las dificultades para que se realicen estos procesos existen varios factores, desde la resistencia de las autoridades comunales para otorgar poder de decisión a la ciudadanía, lo que se dilucida durante el desarrollo del análisis, pasando por las trabas tanto administrativas como legales que dificultan su aplicación por parte de los ciudadanos, tanto en Chile como también en Colombia con el caso de las consultas mineras (Velandia, Amaya, & Granados, 2020). Como también la resistencia de ciertos sectores políticos más conservadores, que ven en los plebiscitos un “riesgo de que los plebiscitos sean utilizados como herramientas de regímenes populistas para concentrar el poder” (Fundación Jaime Guzmán, 2011).

Para ir finalizando el apartado, encontramos que, teniendo incluso consideración constitucional como expresión de la soberanía, **el espíritu constitucional que incentiva la participación de la comunidad local ha sido letra muerta** (Mlynarz, 2013). Lo anterior siendo aún mayor para la participación a nivel nacional en MDD, puesto que finalmente existen reticencias a una mayor participación debido a que “Involucrar a la ciudadanía en procesos de participación vinculante es renunciar a cuotas relevantes de poder” (Fuentes, 2018). Esto nos lo señala como un mal antecedente puesto que la literatura señala que estos mecanismos pueden favorecer la resolución de conflictividad socioambiental en una primera lectura.

MARCO METODOLÓGICO

METODO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se basa en el análisis sobre la efectividad que tienen los plebiscitos comunales para reducir o apaciguar la conflictividad de carácter socioambiental, para poder abordar de mejor manera esta investigación, se plantea una metodología de orden cualitativo, **estableciendo un estudio comparado** (Liphart, 2008) **de dos estudios de caso sobre los Plebiscitos Comunales de San Pedro de la Paz y Peñalolén**, para poder responder la pregunta acerca de conflictos socioambientales teniendo en cuenta ambos casos, es por esto que se opta por el método del Rastreo de Procesos o Process Tracing (Bril-Mascharenas, Maillet, & Mayaux, 2017).

El método antes mencionado, nos permite realizar inferencias causales a partir de un caso de estudio, lo que nos permite analizar a profundidad los procesos en base a variables independientes, permitiéndonos ver tanto las causas y el rol de los distintos actores en el desarrollo del plebiscito como las consecuencias de este en términos de la disminución de conflictividad.

Esta metodología es la cual nos permite llegar a la respuesta de nuestra pregunta mediante un rastreo de los procesos que nos permitan dilucidar de forma coherente si efectivamente hubo una resolución del conflicto y como fue el proceso de este, señalar que también se realiza este proceso en el caso de Peñalolén con el plebiscito comunal del año 2011.

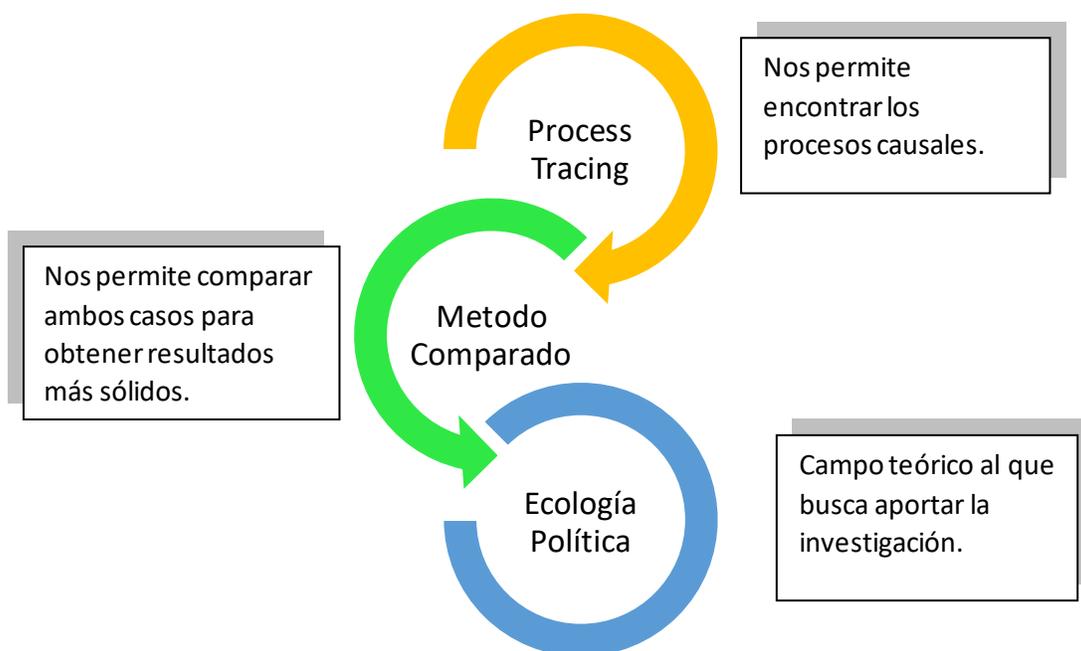
Debido a que los estudios sobre MDD son incipientes, los estudios sobre MDD y conflictos socioambientales también son incipientes, esta metodología nos permite tener un primer acercamiento a los casos de estudio y la elaboración de una narrativa preliminar.

Sumado a esto y para otorgarle una mayor validez externa a nuestras conclusiones se realiza un estudio a través del método comparado entre ambos casos, donde es

interesante este método puesto que de partida el número de casos de plebiscitos comunales en Chile es reducido.

Sumado a esto nos permite realizar comparaciones en base a ciertas variables que nos permitan fundamentar aún más nuestras conclusiones, pudiendo también ver de esta forma si fueron una herramienta efectiva en la resolución de este tipo de conflictos en una perspectiva nacional.

Gráfica n°1: Relación entre metodologías y campo teórico al que busca aportar la investigación



Fuente: Elaboración propia

Con relación a la selección de casos para el estudio comparado se escogen los casos antes mencionados de San Pedro de la Paz y Peñalolén, los cuales se escogen según su naturaleza de las materias que se abordó en los distintos plebiscitos.

Los casos para estudiar son:

- Caso Plebiscito Comunal en San Pedro de la Paz en septiembre del año 2019, el cual surge por iniciativa ciudadana en un proceso de recolección de firmas, los

resultados de estos no fueron vinculantes debido a que no se alcanzó el quórum necesario para este tipo de instancias, pero sin embargo la opción de protección fue contundente a favor de la protección del humedal.

- Caso de plebiscitos comunales en Chile, casos de Peñalolén en 2011 por consultar materias sobre modificación del plan regulador comunal, realizado por iniciativa alcaldía y resultando en contra de la iniciativa municipal debido a la oposición de grupos ciudadanos que buscaban la protección de una zona precordillerana o que veían alterado el medio ambiente en sus inmediaciones.

RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

En lo relativo a las técnicas de obtención de datos diferenciamos dos etapas acordes a la metodología de rastreo de procesos, donde inicialmente realiza una en base a información de fuentes secundarias, basada principalmente en la revisión de prensa nacional y local, revisión de documentación oficial y de redes sociales de los actores. El periodo abordado para la recolección de datos corresponde al periodo difieren para cada caso, pasando desde los años 2011-2018 para el caso de Peñalolén y un periodo comprendido desde el año 2019-2021 para el caso de San Pedro de la Paz, lo cual a su vez tiene relación con los periodos desde que comienzan a activarse estos mecanismos de plebiscito comunal, para ser posteriormente convocados desde la autoridad comunal, hasta las consecuencias posteriores a este. Esto con el fin de poder observar si persiste, disminuye o se elimina la conflictividad asociada a estos plebiscitos.

Posteriormente, una vez realizada la etapa anteriormente mencionada, que consta de la construcción de relatos preliminares y la creación de hipótesis, la información para el momento inductivo provendrá de fuentes primarias, en este caso a través de una serie de entrevistas semiestructuradas, en este caso a 8 actores claves de ambos casos de estudios de acuerdo con los antecedentes recopilados, siendo a actores del mundo social, específicamente a representantes de agrupaciones que impulsaron las iniciativas de

plebiscito como también a otros actores hayan estado en contra fuera del ámbito municipal, como también actores del mundo político como lo son los alcaldes (o parte del gabinete de ellos según la disponibilidad), de ambos casos los cuales participaron del proceso como actores importantes de la administración local, para lo cual se ha elaborado una tabla con los actores entrevistados.

Tabla n°2: Actores relevantes entrevistados de ambos procesos plebiscitarios: Peñalolén el año 2011 y San Pedro de la Paz el año 2019.

San Pedro de la Paz	Peñalolén
Rol que cumplió en el proceso	Rol que cumplió en el proceso
Alcalde durante el periodo del plebiscito comunal	Jefe de Gabinete del alcalde Claudio Orrego, administración bajo la cual se realizó el plebiscito comunal
Diputado por el Partido Ecologista Verde del distrito e impulsor de la recolección de firmas para convocatoria a plebiscito comunal	Concejales de la comuna y vocero del Movimiento de Pobladores en Lucha, organizador de la recolección de firmas para convocar a plebiscito comunal, parte del equipo de campaña del NO al nuevo Plan Regulador
Concejales por el Partido Ecologista Verde de la comuna e impulsor de la recolección de firmas para convocatoria a plebiscito comunal	Presidenta de la Junta de Vecinos de la Comunidad Ecológica, parte del equipo de campaña del NO al nuevo Plan Regulador
Abogado y posteriormente candidato a alcalde por la comuna, detractor del proceso de plebiscito en la comuna	Vecino de la Comunidad Ecológica, parte del equipo de campaña del NO al nuevo Plan Regulador

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que durante el transcurso de trabajo de campo se realizaron las gestiones para entrevistar al entonces jefe comunal de Peñalolén de aquella época, sin embargo,

dado su actual cargo político obstaculizó que pudiera conceder una entrevista y en su reemplazo se contacta un miembro de su gabinete para obtener su visión del proceso.

Es importante también señalar que de acuerdo a la metodología de rastreo de procesos, las entrevistas nos entrega información que nos permiten contrastar las hipótesis e implicaciones iniciales, tal como se ha mencionado anteriormente, esta información se complementa con la información de fuentes secundarias derivada de la teoría sobre los conflictos socioambientales en conjunto con aquella referida a los mecanismos de democracia directa, sumado a estudios sobre aplicaciones de consultas directas a la población activadas en medio de la conflictividad socioambiental en América Latina.

Esta información nos permite realizar posteriormente el análisis comparado entre plebiscitos, para lo cual se crean distintas categorías o clasificaciones conceptuales (Landmann, 2016), las cuales tienen relación con poder dar explicación a la pregunta de investigación a través de la relación empírica entre las variables establecidas (Liphart, 2008), tanto la variable explicativa que sería el uso del plebiscito en la variable dependiente, la cual sería el conflicto, para ver si este efectivamente se apacigua a raíz del uso del plebiscito.

HIPOTESIS DE TRABAJO Y NARRATIVAS PRELIMINARES

HIPOTESIS PRELIMINARES

Conforme a esta pregunta se esbozan las siguientes Hipótesis preliminares, la Hipótesis de Investigación, nuestra principal Hipótesis, una Hipótesis Negativa y una Hipótesis Alternativa, las cuales son:

- Hipótesis de Investigación: El mecanismo de democracia directa fue efectivo a la hora de apaciguar los conflictos de índole socioambiental en los casos mencionados.

- Hipótesis Nula: El mecanismo de democracia directa no fue efectivo para apaciguar los conflictos socioambientales en los casos mencionados.
- Hipótesis Alternativa: El mecanismo de democracia directa no podía apaciguar la conflictividad puesto que no resolvía el origen del conflicto de forma permanente en las zonas afectadas.

PLEBISCITO EN PEÑALOLÉN EL AÑO 2011

El inicio del conflicto comienza durante el proceso de elaboración del Plan Regulador Comunal de la comuna de Peñalolén, que con anterioridad a este existía una planificación muy precaria de la comuna, puesto que la comuna solo se regía por lo que era el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. En vista de esto la gestión del alcalde Orrego se vio en la necesidad de realizar esta nueva planificación, comenzando a finales del año 2006 con el proyecto de modificación del Plan Regulador, la cual en sus inicios como propuesta fue realizada por la consultora URBE. La cual según todos los actores consultados tenía una mirada demasiado tecnocrática del territorio en función solo de la expansión inmobiliaria de la comuna, como a su vez una muy precaria participación ciudadana en la construcción de los diagnósticos y borradores de lo que sería el nuevo Plan Regulador de la comuna.

Dentro de esta primera etapa de construcción del Plan Regulador Comunal liderado por la consultora URBE, el municipio había puesto como una meta doblar la participación ciudadana mínima para estos procesos, sin embargo desde las primeras entregas de las distintas propuestas la participación ciudadana fue instrumentalizada o poco tomada en cuenta a la hora de generar estas propuestas según distintos actores sociales de la comuna. Los cuales luego formaron parte de esta coalición del NO al nuevo Plan Regulador, sumado a esto ellos también reconocen que nunca tuvieron dentro de su plan realizar un plebiscito ratificadorio del nuevo Plan Regulador. Por su parte desde la misma

administración reconocía la existencia de “micro conflictos”, siendo los más emblemáticos los relacionados a la iniciativa de plebiscito convocada por sectores populares posteriormente como también aquellos relacionados con la comunidad ecológica.

Dentro de las múltiples alertas señaladas por los distintos actores sociales de la comuna, señalan que el proceso de participación fue mayormente artificial, con múltiples cabildos que incluso terminaron en conflictos y expulsiones de reuniones. Sumado a esto donde el nivel de información que tenían los monitores a cargo de la propuesta era baja o nula para dar respuesta a las inquietudes de los vecinos frente a una propuesta técnica y alejada de su lenguaje, añadiendo que muchas veces las cartas, observaciones y otro tipo de participación eran respondidas de forma genérica por parte de la municipalidad y no tomadas en cuenta a la hora de realizar los diagnósticos o planes. Uno de los principales conflictos que tenía en este caso la Comunidad Ecológica de Peñalolén era el aumento de densidades en los sectores aledaños, en conjunto al proyecto de una ciudad empresarial cercana a lo que es la Universidad Adolfo Ibáñez, hizo saltar las alertas por la construcción masiva en lo que es la precordillera de la comuna de Peñalolén. Por su parte dentro de los principales conflictos de las múltiples organizaciones asociadas al Movimiento de Pobladores en Lucha fueron distintas aperturas viales, aumento de densidades y otras sin considerar los impactos sociales y ambientales requeridos.

Como parte de las respuestas para poder ser incluidos dentro de las propuestas de diagnósticos encontramos que la Comunidad Ecológica presenta una propuesta de diagnóstico propia, la cual fue escasa o nulamente incorporada a las propuestas municipales. A su vez esto genera que, por parte del movimiento social se genera una impugnación cada vez más fuerte a la planificación y a la forma en que se estaba llevando la construcción del actual Plan Regulador, es en este escenario donde renuncia la consultora URBE.

Posteriormente a esto y continuando la necesidad de la construcción del nuevo Plan Regulador Comunal, se contrata a la consultora PAC, vinculada al arquitecto perteneciente al Partido Comunista, Daniel Jadue. Esto con el motivo de buscar una construcción más

dialogante con los conflictos que se habían ocasionado producto del trabajo de la consultora anterior. Hay que señalar que en una vez que comenzó la nueva consultora se comenzó a ver un trato distinto en la conducción del proceso, llegándose a dar algunas concesiones de una propuesta anterior bastante rígida, que no consideraba la habilitación de espacios para vivienda social y que permitía la construcción de urbanizaciones a gran escala en la precordillera. Finalmente, y con una propuesta que dejaba a muchos sectores disconformes, es cuando se comienza un proceso de recolección de firmas para iniciar una convocatoria a plebiscito comunal por parte del Movimiento de Pobladores en Lucha y el Consejo de Movimientos Sociales. Cabe señalar en este punto que ya existe una articulación entre distintos actores que se oponían a este nuevo Plan Regulador, como muestra de esto, dirigentes de la Comunidad Ecológica de ese entonces declaran haber apoyado a Guanca en la recolección de firmas mediante apoyos financieros, sin embargo, todo el despliegue territorial era de las organizaciones de las cuales Guanca era el vocero.

Por su parte, el comienzo del proceso de plebiscito de Peñalolén de manera formal nace durante septiembre del año 2011, cuando el concejo municipal de Peñalolén aprueba la idea de someter a plebiscito comunal la propuesta de plan regulador, quedando pendiente la fecha y otras cuestiones. Es en ese entonces cuando agrupaciones de pobladores agrupadas en el Movimiento de Pobladores en Lucha, cuyo vocero es el concejal del Partido Igualdad Lautaro Guanca, ya habían realizado un proceso de recolección y presentación de las firmas al municipio para someter a plebiscito comunal 3 modificaciones al plan regulador. Las modificaciones se trataban sobre la densificación del borde Vespucio, el destino del terreno de la ex toma Nasur y una apertura vial sobre el canal Las Perdices, estos 3 temas se encontraban ya definidos en la propuesta de plan regulador, pero no era posible consultar por cada uno de ellos. Esta recolección fue realizada durante el mes de mayo y para el mes de agosto ya contaban con más de 5.400 firmas, las necesarias para convocar a plebiscito comunal, las cuales fueron presentadas el 11 de agosto con una multitud de personas que acompañaron a la presentación de las firmas en el municipio. Hacia fines de agosto el municipio no había enviado las firmas aún

al servicio electoral y a su vez el alcalde Claudio Orrego anuncia que enviará los antecedentes a contraloría.

Si volvemos anteriormente en el tiempo encontramos un problema fundamental, el municipio destaca que el proceso de construcción del plan regulador fue ampliamente participativo, con cabildos, audiencias públicas, recepción de observaciones, entre otros. Sin embargo, sectores de la comuna no conformes con estas instancias o que no participaron de estas, levantan procesos de consulta ciudadana como el plebiscito para someter a votación popular ciertas materias que no están incluidas en la propuesta. Parte del problema es que exista una resistencia tan grande a un proceso que fue según las autoridades, ampliamente participativo y donde se atendieron las demandas ciudadanas.

Dentro del mes de septiembre se dan diversas situaciones que escalaron el conflicto, a pesar de la negativa y resistencia de la autoridad comunal al proceso plebiscitario levantado por los pobladores de la comuna, durante la primera mitad de septiembre el servicio electoral había aprobado las 5.200 firmas necesarias para que se hiciera el plebiscito con las preguntas establecidas. Es en relación con esto que el municipio envía los antecedentes a contraloría con fines de dilatar el proceso (Pacheco, 2011). Posteriormente, frente al inminente fallo en contraloría a favor del proceso realizado por los vecinos sobre la consulta de 3 modificaciones al plan regulador, el alcalde Claudio Orrego busca plebiscitar el plan regulador en su totalidad. En sintonía con las movilizaciones de los sectores que recolectaron las firmas, el día 13 de septiembre cerca de un centenar de vecinos de Peñalolén se tomaron la sede de la Democracia Cristiana para exigir que se respete la consulta sobre los 3 puntos indicados en la convocatoria a plebiscito realizada por ellos (Pacheco, 2011). A fines de este mes se realiza un concejo municipal extraordinario que trataría la respuesta formal a las demandas presentadas y se votaría la propuesta de plan regulador a someterse a plebiscito, en un confuso incidente frente a cientos de vecinos expectantes del concejo se ordena el desalojo de la municipalidad terminando con varios vecinos heridos y con otro grupo de vecinos viendo el concejo de forma telemática en otro recinto del municipio (Diario Uchile, 2011).

En octubre el conflicto escala al gobierno nacional, es a principios de ese mes cuando el Consejo de Movimientos Sociales, como unión de diversas organizaciones sociales, llegan a la moneda para pedirle al gobierno que intervenga en la disputa con el municipio (Alarcón, 2011), a la vez que esperan que la contraloría se pronuncie sobre si el plebiscito debe recoger o no las preguntas planteadas por ellos. A su vez señalan que seguirán realizando acciones para asegurar que el plebiscito sea promulgado antes del 20 de octubre, en caso contrario el plebiscito se pospondría hasta el año 2014. En la segunda mitad del mes los vecinos estuvieron acampando fuera del municipio algunos días como forma de hacer presión, por su parte la contraloría reconoce el proceso realizado por los vecinos, pero deja como potestad del alcalde o no recoger estas preguntas en el plebiscito comunal, el cual se decanta finalmente para poder realizar una sola pregunta y plebiscitar el plan regulador en su totalidad (Diario Uchile, 2011). En una entrevista realizada en un programa de Televisión Nacional durante esos días, el alcalde sustenta esta afirmación señalando que el plan regulador es uno solo y se debe votar como un conjunto velando por el bien de toda la comuna (Orrego, 2011), resultando finalmente la pregunta: “¿Aprueba la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de Peñalolén?”

Imagen n°1: Lienzo instalado en la Municipalidad de Peñalolén por las organizaciones sociales en busca del plebiscito comunal.



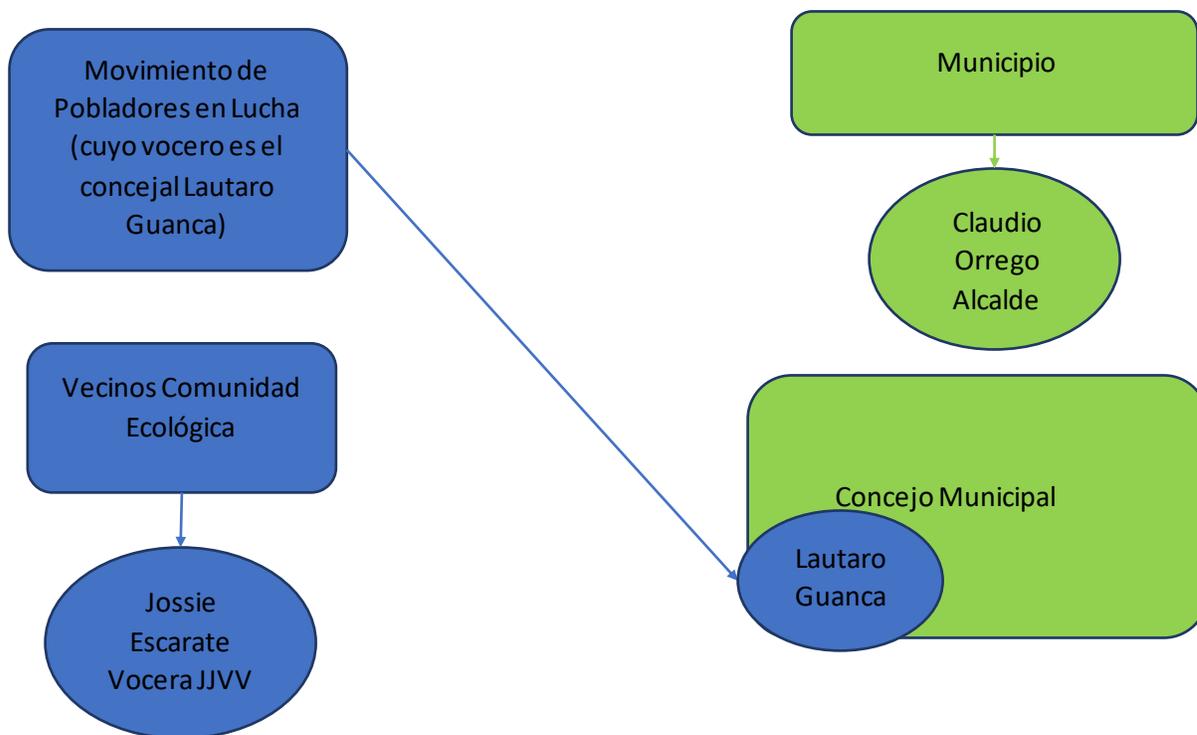
Fuente: Barrio Peñalolén

Ya con el plebiscito ratificado y con las materias a consultar ya dispuestas, siendo consultado solamente si se aprobaba la propuesta de nuevo plan regulador quedando las propuestas de los vecinos que juntaron las firmas ignoradas, se alistan para la campaña ambos sectores tanto por el SI al nuevo plan regulador como por el NO. Durante todo el proceso tuvo cobertura mediática, sin embargo, durante la recta final al plebiscito esta se intensificó, como también la campaña realizada por ambos sectores, se registran videos con amplias caravanas y manifestaciones por ambas opciones. Por una parte, el municipio y vecinos aparentemente no tan organizados por el SI en contra de una coalición de pobladores y vecinos de la comunidad ecológica por parte del NO ambos mucho más organizados. Es en esta parte del conflicto donde aparecen los vecinos de la Comunidad Ecológica en contra de lo que ellos señalan un perjuicio para el medio ambiente y una apertura a la depredación inmobiliaria en la comuna (Plataforma Urbana, 2011).

Finalmente, y con la prensa nacional expectante de un proceso bastante polarizado se dan las votaciones el día 11 de diciembre, en una estrecha votación se impone el NO al nuevo plan regulador con un 52% de las preferencias, siendo además este vinculante legalmente debido a la votación que tuvo, cercana al 70% del padrón electoral. Por su parte el alcalde señala que esto tendrá una repercusión en la disponibilidad futura de vivienda social en la comuna (Herrera, 2011), mientras que por parte de las distintas agrupaciones que respaldaban el rechazo se declaran alegres de haber ganado, como también de darle la espalda a un plan regulador que iba en fomento de la especulación inmobiliaria en la comuna como también la invasión de esta. Días después señalan que tendrán reuniones con el gobierno central para ver las distintas formas de adquirir predios en la comuna para la instalación de vivienda social (CNN CHILE, 2011).

Posteriormente y lo que respecta a las consecuencias del plebiscito, en la revisión de prensa no se pueden apreciar los resultados de las reuniones que se tuvieron con el gobierno central, por su parte en lo que respecta al conflicto de la municipalidad con los terrenos aledaños a la Comunidad Ecológica. Se aprecia que en la administración siguiente a la que realizó el plebiscito se han realizado protestas por parte de pobladores apoyadas por el municipio que acusan segregación por la imposibilidad de aumentar las densidades en los terrenos aledaños a la Comunidad Ecológica (Canales, 2018).

Gráfica n°2: Mapa de actores Peñalolén (en azul aquellos alineados por el NO y en verde aquellos por el SI)



Fuente: Elaboración propia

PLEBISCITO EN SAN PEDRO DE LA PAZ AÑO 2019

El comienzo del conflicto se remonta alrededor de dos años antes de la realización del plebiscito del año 2019, cuando al municipio ingresa un proyecto de centro comercial en el límite, o sobre el humedal Los Batros, puesto que toda el área del humedal se fue reduciendo cada vez por el avance urbano. El proyecto se emplaza en un sector que fue vendido por SERVIU del Biobío para la construcción de un centro comercial. Según el diputado ecologista Félix González ya en el año 2017 funcionarios del municipio conocían tal proyecto, señalándole a él que la postura del municipio era en contra de la

construcción de aquel proyecto. Sin embargo, durante los dos años siguientes no realizaron acciones tendientes a revertir el proceso de aprobación, como la modificación del Plan Regulador Comunal, como el diputado habría señalado a los funcionarios en aquel entonces. Sumado a esto el concejal ecologista Javier Guerrero también señala haber planteado modificaciones al Plan Regulador Comunal que finalmente nunca se llevaron a cabo.

El comienzo del proceso plebiscitario comenzaría en el mes de febrero del año 2019, cuando el Partido Ecologista Verde con el diputado por el distrito Félix González -quien ya había realizado un intento de realizar un plebiscito comunal el año 2011 sin éxito- (Faundez, Un plebiscito comunal para San Pedro de la Paz, 2011) y el concejal Javier Guerrero, ambos del Partido Ecologista Verde iniciaron la campaña de recolección de firmas para la convocatoria a plebiscito luego de que se diera a conocer la noticia sobre este proyecto de centro comercial a la opinión pública (Radio Don Matias, 2019). Frente a esto los organizadores, impulsaron la convocatoria a plebiscito por iniciativa de ellos, sumado que durante ese mes de febrero el municipio anunció que realizaría un plebiscito para decidir sobre el humedal siempre y cuando se reunieran las firmas necesarias para convocarlo. Se comienza en el centro de la ciudad de Concepción en la recolección de firmas hasta una masiva jornada en el mes de abril donde se reunieron alrededor de 1.000 firmas en un día (Frente Amplio TV, 2019), de las 2.400 que se necesitaban para su convocatoria. Posterior a eso el edil municipal convoca a un concejo municipal extraordinario el día 17 de abril, votación que fue unánime e inspirada a su vez en los lineamientos del Plan de Desarrollo Comunal, el cual establece como lineamiento comunal la construcción de una ciudad parque (Cooperativa, 2019).

Cabe señalar que dentro del concejo municipal existía un desconocimiento de lo que involucraba la realización del plebiscito según el concejal Guerrero, como también cierta oposición por parte de un concejal UDI y también la Seremi de Vivienda en contra de la decisión de la realización del plebiscito, como también cuestionando el proceso en una disputa sobre quien tiene efectivamente las atribuciones para modificar los planes reguladores, o modificarlos por una vía plebiscitaria y no “técnica” como la que tendría el

organismo. Esto tiene relevancia dentro de lo presentado en el marco teórico, puesto que existen diferencias entre distintas unidades de gobierno sobre el uso y alcance de estos mecanismos de democracia directa. Dentro del proceso de redacción de las preguntas, era el municipio al que haber convocado al plebiscito, disponían de la potestad de las materias a consultar, es en ese entonces donde también añaden a las preguntas sobre la eliminación de un atrevieso (calle proyectada) sobre el humedal Los Batros, y la declaratoria de parque comunal la Laguna Junquillar, ubicada en el sur de la comuna, sumándose a la referente a la creación de una franja de protección en la parte norte y sur del humedal Los Batros. Finalmente, cuando se realizó la votación en el consejo fue unánime debido a la presión tanto ciudadana como la de los organizadores del plebiscito, estando uno de ellos dentro del concejo.

Posteriormente, el día 30 de abril se publicó en el Diario Oficial la convocatoria al plebiscito sobre la modificación al PRC, por su parte el municipio comprometió alrededor de 100 millones de pesos en todo lo que involucra el proceso plebiscitario (Álvarez M. , 2019), por su parte las distintas agrupaciones ambientalistas agradecen que la presión ciudadana se canalizara en forma de plebiscito y haya sido asumido por la autoridad comunal, sin embargo dejar de lado la zona del humedal donde se va a construir el puente industrial. Por su parte, la autoridad comunal señaló que ese es un tema ya zanjado y definido bajo otras características, esta crítica sobre la zonificación en consulta se mantendría hasta la realización de este e incluso sería un factor de confusión para la comunidad sobre el proceso plebiscitario. Organizadores del plebiscito como el diputado Félix González llaman en redes sociales a cambiarse de domicilio electoral a aquellos que viven en San Pedro pero aún no lo han hecho, aunque con escaso alcance por lo que se refleja en la publicación en su página de Facebook.

Los 5 meses que transcurren desde abril hasta fines de septiembre concurren sin demasiados momentos de alta conflictividad ni de mucha cobertura medial, tanto los organizadores como las autoridades se muestran felices por haber convocado a plebiscito comunal para la protección del humedal y de una laguna de la comuna. Desde la opinión pública y los medios de comunicación el plebiscito y su campaña pasó a segundo plano

hasta que se acercaron los comicios. Muestra de esto es que, un medio independiente comunal analiza las comunicaciones del municipio sobre el proceso que a 3 semanas del plebiscito han realizado cerca de 11 noticias del proceso, donde en su mayoría es sobre temas procedimentales y de coordinación para el día de los comicios, siendo solamente alrededor de 2 o 3 noticias por mes en relación con el tema por parte de la municipalidad de San Pedro de la Paz (San Pedro Inteligente, 2019). Por su parte los organizadores y la sociedad civil no realizaron muchas actividades de campaña para la promoción del SI que hayan sido cubiertas por la prensa.

Existieron algunas campañas específicas en establecimientos estudiantiles por ejemplo que evidencian el trabajo de la municipalidad para informar y capacitar a la comunidad sobre este proceso, pero no se aprecia una campaña sistemática y con amplia cobertura a la comunidad con respecto a esto. Uno de los problemas del plebiscito fue la complejidad de sus preguntas, puesto que estaban en un lenguaje técnico que hacía extremadamente difícil su comprensión por parte de la ciudadanía.

En lo que respecta a términos mediáticos semanas antes de que se realizara la votación se volvió a reactivar el tema del plebiscito dentro de los medios nacionales y locales, es en este momento donde en existen diversos programas y noticias educando a la ciudadanía en los medios locales. Explicando qué es lo que involucra a cada una de las opciones o de las votaciones que vienen en la papeleta (Cooperativa, 2019). Las preguntas aprobadas y que se realizaron tenían relación con tres materias:

Materia 1.- ¿Está usted de acuerdo con modificar el Plan Regulador Comunal para declarar parque comunal el polígono siguiente:

-Sitios ubicados al poniente de Barrio Candelaria y oriente de curso de agua, entre el río Biobío y ruta 160.

-Sitios ubicados al poniente de Barrio San Pedro del Valle y oriente de curso de agua entre Laguna Grande y ruta 160.

-Sitios ubicados al sur de barrio Bayona, entre desagüe de Laguna Grande y Calle Los fresnos?

Materia 2.- ¿Está usted de acuerdo con modificar el Plan Regulador Comunal para eliminar declaratoria de utilidad pública de Av. San Pedro del Valle entre Calle Progreso y Av. Padre Hurtado (Av. Laguna Grande)?

Materia 3.- ¿Está usted de acuerdo con modificar el Plan Regulador Comunal para declarar como Parque Comunal la Laguna Junquillar considerando el terreno municipal rol 15006-157 y una franja de un ancho máximo de 50 metros en torno a ella?

Imagen n°2: Voto plebiscito comunal San Pedro de la Paz

PLEBISCITO COMUNAL
SAN PEDRO DE LA PAZ

QUINTO DOBLEZ

PRIMER DOBLEZ

SEGUNDO DOBLEZ

QUINTO DOBLEZ

CUARTO DOBLEZ

000000 N

CUARTO DOBLEZ

TERCER DOBLEZ

TERCER DOBLEZ

PRIMER DOBLEZ

SEGUNDO DOBLEZ

Materia 1.- ¿Está usted de acuerdo con modificar el Plan Regulador Comunal para declarar como Parque Comunal el polígono siguiente:

- Sitios ubicados al poniente de barrio Candelaria y oriente de curso de agua, entre el río Sibbio y Ruta 160.
- Sitios ubicados al poniente de barrio San Pedro del Valle y oriente de curso de agua entre Laguna Grande y Ruta 160.
- Sitios ubicados al sur de barrio Bayona y calle Los Acacia, entre desagüe de Laguna Grande y calle Los Fresnos?

SI NO

Materia 2.- ¿Está usted de acuerdo con modificar el Plan Regulador Comunal para eliminar declaratoria de utilidad pública de Av. San Pedro del Valle entre Calle Progreso y Av. Padre Hurtado (Av. Laguna Grande)?

SI NO

Materia 3.- ¿Está usted de acuerdo con modificar el Plan Regulador Comunal para declarar como Parque Comunal la Laguna Junquillar considerando el terreno municipal rol 15006-157 y una franja de un ancho máximo de 50 metros en torno a ella?

SI NO

Fuente: Municipalidad de San Pedro de la Paz

Cabe señalar que paralelo al proceso de campaña del plebiscito siguió latente la conflictividad con respecto a otra zona del humedal la cual no es objeto del plebiscito en la cual se pretende instalar el acceso sur del puente industrial e incluso se realizaron

algunas expropiaciones ordenadas por el MOP con el uso de la fuerza pública días antes de que se realizara el plebiscito que viene a defender el mismo humedal en conflicto (Diario Resumen, 2019). Acción que desencadenó algunas manifestaciones en los sectores aledaños a las expropiaciones (Diario Resumen, 2019) y lo que añadió mayores confusiones al proceso del plebiscito. Por parte de los organizadores, según González, decidieron no involucrar ningún ninguno de estos temas en el plebiscito para no crear falsas expectativas, puesto que el proyecto asociado al puente industrial excede la competencia municipal y por tanto, del plebiscito en sí mismo. Lo que si hubo fue una crítica a las autoridades en el programa puntos de vista TVU por apurar procesos de expropiación cercanos a una decisión comunal importante sobre el mismo humedal (TVU, 2019).

Ya en la recta final, y en los días previos a la votación se realizaron algunos actos conmemorativos de cierre de campaña tanto de las autoridades comunales como de las organizaciones del proceso, en el caso del municipio se invitaron autoridades que guardan relación con la promoción de la defensa de los humedales. Como es el caso del senador Alfonso de Urresti, autor del proyecto de humedales urbanos, en un evento realizado en el Parque Laguna Grande (Monsalves & Maciel, 2019), conectada con el Humedal Los Batros. Por otra parte, otras organizaciones los días previos con ayuda de algunos diputados interesados en el tema anuncian desde ya la presentación de ciertas modificaciones a la ley de plebiscitos producto de qué se entiende que el quorum exigido es alto en comparación a la tendencia de votaciones actual (Maciel, 2019). Por su parte las autoridades locales señalan que existe un clima de expectativa y optimismo frente al desafío de que el plebiscito sea legalmente vinculante, sin embargo, señalan desde ya el apoyo a la opción que resulte ganadora independientemente del quorum.

Ya en el día del plebiscito se manifestó un claro apoyo en las 3 preguntas que corresponden a la protección del humedal Los Batros y la Laguna Junquillar, siendo este apoyo mayor al 90% en las 3 opciones, y tal como se esperaba el plebiscito no logró el quórum necesario 40.000 personas para que fuera legalmente vinculante (Riffo, 2019). Concurriendo a votar alrededor de 15.000 personas solamente, sin embargo, para los

organizadores del plebiscito el resultado también fue positivo producto de la amplia mayoría que se acercó a votar y que manifestó su apoyo por la protección del ecosistema naturales de la comuna y porque a pesar de no haber alcanzado el quórum legal. El municipio se había comprometido a respetar la decisión de la comuna, señalando este plebiscito como un paso más en la protección del ecosistema naturales de la comuna y un espaldarazo a estos. Al día siguiente de los comicios el municipio presenta un oficio al SERVIU congelando todos los permisos de construcción en las zonas sometidas a plebiscito, lo que en la práctica congelaría todos los tipos de proyectos como aquel centro comercial con el cual se inició la campaña de plebiscito comunal (Maciel, 2019). En lo que respecta al proyecto, la empresa Patio desistió de la construcción del Centro Comercial en las inmediaciones del humedal Los Batros.

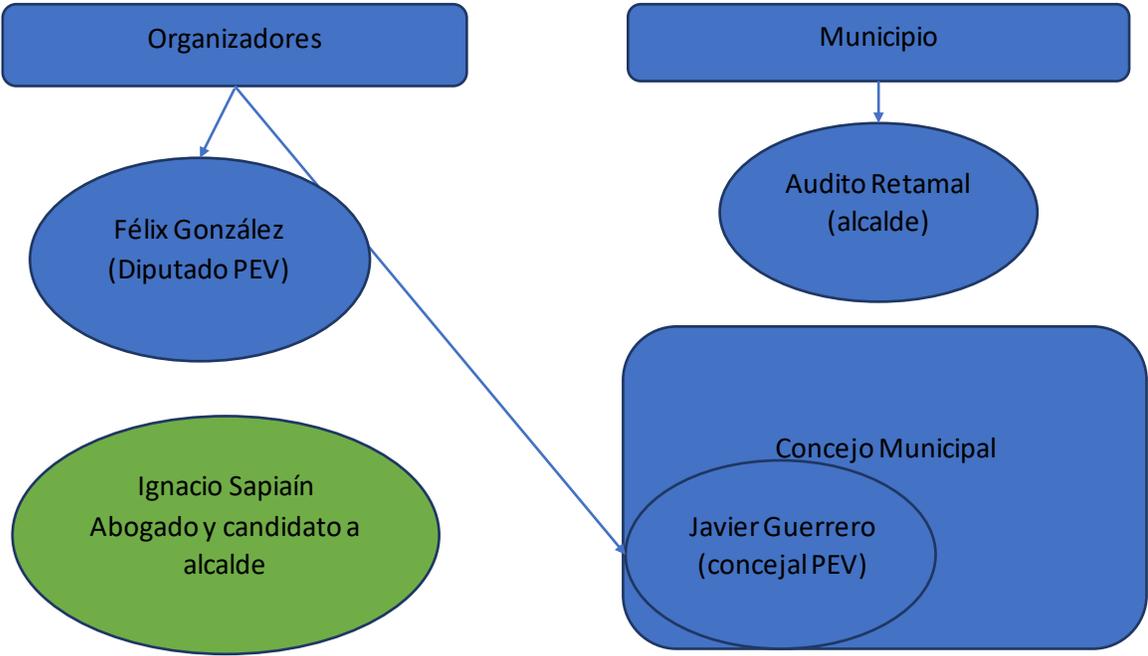
En lo que respecta al humedal al año siguiente se promocionó su estatus de santuario de la naturaleza por parte del Ministerio de medio ambiente (Orellana, 2019), el cual, al igual que el municipio ignora en su propuesta la zona del humedal la cual posee un conflicto con la construcción del puente industrial, por lo que en la práctica ese conflicto en específico dentro del humedal sigue latente. Esto se da en un contexto que desde el año 2017 el municipio solicita al Ministerio de Medio Ambiente la declaratoria de Santuario de la Naturaleza, puesto que siempre se ha considerado a la Laguna Grande como el humedal Los Batros partes importantes del patrimonio ambiental, social y cultural de la comuna (Yañez, 2018). El cual ha retrocedido de manera importante en las últimas décadas (Henríquez, 2002), es en este contexto, y desconociendo si el resultado del plebiscito influyo en la decisión, es donde el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad le otorga el estatus antes mencionado.

Sin embargo, a la fecha el presidente de la república aún no firma el decreto que lo oficializa, siendo incluso presentado un recurso de protección por parte del abogado Sapiaín contra el presidente para la firma de la declaratoria (Enríquez, 2020). Siendo incluso aún más importante, debido a que incluso en el transcurso se ha reducido parte del polígono propuesto para el santuario, cuyos terrenos eran parte de particulares (González A. , 2021) e incluso el mismo terreno del Grupo Patio, el cual fue el detonante

de la convocatoria a plebiscito, generando más inquietud en los actores que buscan proteger este ecosistema.

Como contraste a la declaratoria de santuario de la naturaleza, se han dado casos de rellenos en parte del humedal (Diario Concepción, 2020), siendo un conflicto entre la Dirección General de Aguas y el Municipio, producto sobre quien tiene la atribución de fiscalizar este terreno. Conforme se van iniciando los procesos de obras del Puente Industrial también continúa el conflicto por la construcción del viaducto y la desprotección del humedal en zonas de este. En lo que respecta al plebiscito, en julio del año 2020, Contraloría desestima la denuncia del abogado opositor al plebiscito Sapiaín, con relación a las materias y plazos que abarcaría el plebiscito (Silva S. , 2020).

Gráfica n°3: Mapa de Actores San Pedro de la Paz (En azul aquellos a favor del plebiscito y en verde aquellos en contra del plebiscito, pero no necesariamente en contra de la protección del humedal)



Fuente: Elaboración propia

Imagen n°3: Mapa San Pedro de la Paz con los sectores a plebiscitar.



Nota: Los polígonos señalados en este plano son referenciales ya que no están georeferenciados. Así mismo pueden no coincidir con los límites de propiedad, calles, cursos y cuerpos de agua a los que se hace referencia.

Fuente: Municipalidad de San Pedro de la Paz

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El análisis de los resultados de la conflictividad asociada a los procesos de los plebiscitos comunales estudiados ha requerido el entendimiento en profundidad de ambos casos de estudio a través de la metodología del rastreo de procesos, como también la utilización del método comparado que nos permita establecer una causalidad que nos permita contrastarlas con las hipótesis antes exhibidas.

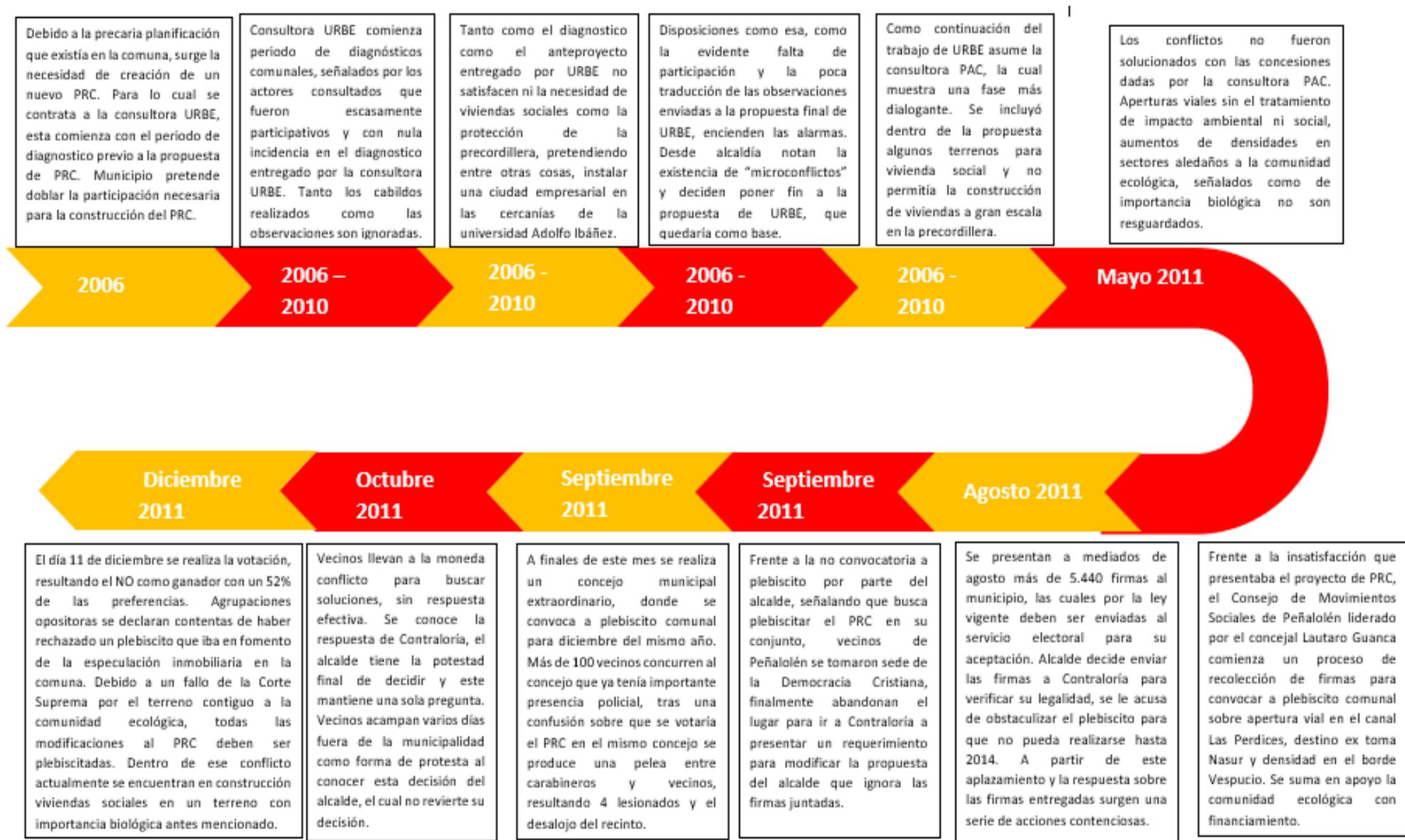
Para esto el apartado de análisis de resultados tendrá una serie de subcapítulos, los cuales están titulados conforme a los hechos relevantes que resumen el devenir de cada etapa de los procesos plebiscitarios estudiados. Los cuales abarcan hechos incidentes en la trayectoria del conflicto desde el año 2006 hasta el año 2018 para el caso de Peñalolén, y de los años 2019 a 2021 para el caso de San Pedro de la Paz, haciendo foco especialmente en los años donde se realizaron los plebiscitos, que fueron los más conflictivos en ambos casos. Estos tienen relación con las causas, el desarrollo y los efectos del plebiscito, para determinar finalmente si estos fueron efectivos en el apaciguamiento del conflicto.

En cada uno de los tópicos, se verá de forma comparada el desarrollo del conflicto hasta su institucionalización en forma de plebiscito comunal, en conjunto con los efectos posteriores que tuvieron, para poder afirmar si efectivamente la variable plebiscitos comunales son efectivos para apaciguar la variable del conflicto, en este caso de carácter socioambiental. A su vez van acompañados de una serie de conclusiones en cada apartado que alimentan la respuesta final entregada en las conclusiones, debido a que cada etapa del proceso nos entrega conclusiones que son contrastables no solo con las hipótesis establecidas, entendiendo la causalidad del proceso, sino también son contrastables con la teoría que hace referencia a estos procesos.

Se presentan en las *gráficas n°4 y n°5* una línea de tiempo sobre los hechos ocurridos en Peñalolén como en San Pedro de la Paz, estas recogen los principales hitos que marcaron el proceso como una explicación de los hechos ocurridos en estos. Sumado a esto, la *tabla*

n°3 nos muestra una comparativa sobre diferentes aspectos de cada proceso a modo de resumir los distintos puntos de comparación entre ambos plebiscitos, a modo de entregar una base comparativa más potente para analizar ambos casos.

Gráfica n°4: Línea de tiempo plebiscito Peñalolén.



Fuente: Elaboración propia

Gráfica n°5: Línea de tiempo plebiscito San Pedro de la Paz.



Fuente: Elaboración propia

Tabla n°3: Comparación plebiscitos Peñalolén y San Pedro de la Paz

	Peñalolén	San Pedro de la Paz
Votación	47% por el SI al nuevo plan regulador y un 52% por el NO al nuevo plan regulador.	Más del 90% a favor de la votación por la protección de las zonas plebiscitadas.
¿Hubo una polarización importante?	Hubo una polarización importante con 2 grupos de actores y una alta movilización tanto para la realización del plebiscito por parte de los opositores que incluyeron grupos de pobladores y vecinos de la comunidad ecológica, como posteriormente por la aprobación del nuevo plan regulador liderados por el municipio y otros grupos de pobladores a favor del SI al nuevo Plan Regulador.	Casi la totalidad de los actores se encontraban a favor de la protección de áreas del humedal a través de los 3 SI, en conjunto con eso el actor opositor al plebiscito sostenía su argumentación sobre temas procedimentales y de falta de atribuciones por parte del municipio, a su vez menciona al igual de organizaciones ambientalistas la no protección completa del humedal.
Escala del conflicto durante el tiempo	El conflicto escaló hasta la ocupación de la municipalidad durante un concejo municipal y el desalojo de esta por parte de carabineros.	El conflicto se mantuvo con una intensidad baja, incluyendo manifestación pacífica en una caminata realizada posterior a la convocatoria a plebiscito.
¿Fue vinculante legalmente?	Si, fue vinculante legalmente debido a que se cumplió el quorum y se rechazó la propuesta de plan regulador.	No fue vinculante legalmente debido a la falta de quorum en la votación (realizada con voto voluntario a diferencia de la

		anterior), sin embargo, el municipio se comprometió a respetar los resultados y presentó al SERVIU una petición de congelamiento de los permisos de construcción en las zonas protegidas.
¿El municipio respaldó inicialmente el plebiscito?	El municipio obstaculizó la iniciativa ciudadana de someter a plebiscito materias específicas dentro del plan regulador, frente a la inminente aprobación por parte de contraloría de las firmas para la convocatoria a plebiscito el concejo aprueba la realización del plebiscito sobre la totalidad del nuevo plan regulador.	Se realiza un concejo municipal de emergencia para convocar a plebiscito luego de una importante jornada de recaudación de firmas para la convocatoria a plebiscito por parte de distintas organizaciones.
¿Tuvo un resultado ambientalmente favorable?	Para la comunidad ecológica se evitó la urbanización sobre una parte importante de los bosques de la Quebrada de Macul.	Efectivamente hubo una protección para una parte del humedal mediante la petición del municipio del congelamiento de permisos en las zonas plebiscitadas, sin embargo, para otros actores una parte importante del humedal no quedó protegido debido a que no fue plebiscitado.

¿Existe disenso en el concejo municipal?	Existe un disenso de un concejal en la postura del concejo municipal, siendo el concejal del disenso el que articula la convocatoria a plebiscito realizada por los vecinos.	Existe un consenso total en el concejo municipal, incluso en el concejal que levanta la propuesta ciudadana de plebiscito comunal y que luego es recogida y respaldada por el resto del concejo.
¿Fue efectivo el plebiscito para apaciguar el conflicto?	Fue efectivo en para apaciguar parte importante del conflicto, sin embargo, en los años siguientes ocurrieron disputas judiciales sobre modificaciones ilegales del uso de suelo en la zona de conflicto, a pesar de eso, de todas maneras, se construyeron viviendas sociales en terrenos de importancia ambiental.	Si bien no fue legalmente vinculante, la empresa Patio desiste de la construcción del centro comercial, debido tanto a la nueva imposibilidad administrativa, pero más aún por el rechazo social y político que recibió el proyecto. El conflicto en específico se desactiva.

LOS “MICRO CONFLICTOS” EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PRC EN PEÑALOLÉN Y LA INACCIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO DE LA PAZ

Para comenzar este apartado, debemos señalar, que tal como se enunció previamente, los distintos subcapítulos están separados para otorgarle un poder comparativo a cada fase del plebiscito, y estos poseen enunciados acordes a las principales conclusiones que nos permiten entender cómo van evolucionando ambos procesos, resaltando el carácter comparado de ambas experiencias y a su vez contrastado con la teoría sobre el tema y sobre todo, las hipótesis de trabajo.

Comenzando por el proceso de Peñalolén, este comienza a finales del año 2006, luego de un diagnóstico alcaldicio previo de la necesidad de actualizar el marco regulador en materia de uso de suelo en la comuna, puesto que, la normativa vigente databa de hace más de 20 años, y no representaba ni al presente ni al futuro de la comuna.

Es en este contexto donde la municipalidad contrata a la consultora URBE, la cual comienza su periodo de diagnóstico el año 2007 (PRC PEÑALOLÉN, 2009), como meta municipal relatada por los funcionarios de la época para la construcción de este Plan Regulador Comunal era duplicar y sobrepasar el mínimo de participación requerida. Con una clara intención de no ser solo informativa, como lo requiere la norma, sino ser participativa, razón por la cual tenían planeado desde un principio una serie de cabildos territoriales y temáticos a lo largo de la comuna.

El diseño y la ejecución de esta participación será fundamental para los efectos a futuro, debido a que, a pesar de no estar contemplado en un inicio por ningún actor, la propuesta del Plan Regulador culminaría con un plebiscito comunal, es decir, con una resolución tomada directamente por la comunidad a través de su voto legalmente vinculante. Sumado a esto, también es relevante la empresa escogida para realizar esta labor, debido a que, según todos los actores consultados, era una empresa que escasamente velaba por la participación ciudadana en sus propuestas. También fue catalogada de confundir el desarrollo urbano con el desarrollo del negocio inmobiliario (además de vínculos con empresas inmobiliarias). Su visión tan tecnocrática del territorio como sus vínculos fueron los cimientos para que se catalogara a futuro al nuevo Plan Regulador como el Plan Regulador de las inmobiliarias.

Esta participación según los actores que luego serían parte de esta coalición por el NO, señala que durante las primeras discusiones de los borradores la participación ciudadana tuvo muchas complejidades, desde lo complejo del tema hasta el desconocimiento de los documentos por parte de los mismos monitores municipales. Lo que generó una serie de problemas desde las primeras instancias.

Es en este contexto, luego de algunas instancias realizadas por el espacio comunal, donde comienza a crecer la impugnación a la forma que se realizaba la participación sobre los entonces diagnósticos comunales presentados por la consultora URBE. Incluso desde la elaboración del anteproyecto, tal como señalan dirigentes de la Comunidad Ecológica, existió un borrador que ni siquiera alcanzó a entrar a participación ciudadana de lo criticado que fue en un comienzo.

Propuestas iniciales como la inclusión de una ciudad empresarial en la precordillera levantaron las alarmas tanto en sectores sociales más vinculados a la demanda de vivienda como también en sectores como la comunidad ecológica y afines, que además son cercanos de aquel espacio y de la precordillera en general. En ese momento ya existía un fuerte rechazo tanto por la forma en la que se había llevado tanto los diagnósticos, ignorando diagnósticos propios como aquél realizado por la comunidad ecológica, ignorando las observaciones realizadas -según relatan los entrevistados-, como también en la forma como concebía la comuna.

Por parte de las autoridades que llevaban este proceso, reconocen explícitamente que **conocían la existencia de estos “micro conflictos”**, señalan a su vez que también es normal que en procesos de cómo se organiza la comuna se generen estas pequeñas conflictividades asociadas a alguna ratificación o cambio. Lo que no conocían en ese tiempo, es que finalmente estos micro conflictos finalmente desembocarían en la recolección de firmas para convocar a un plebiscito comunal.

Fue fundamental el rol del concejal apoyado por organizaciones sociales de la comuna, el Movimiento de Pobladores en lucha y el Partido Igualdad, puesto que, en su rol como concejal, fue un actor relevante en una serie de asambleas locales, llevando información directamente del concejo municipal hacia aquellas organizaciones. A medida que comenzaban a enviar antecedentes a los concejales este las transmitía a las organizaciones que eran parte de su orgánica. Es en ese momento donde aparecen las planificaciones, como aquellas a nivel de aperturas viales sin tratamiento de los impactos ambientales y sociales según señala, lo que a su juicio mostraba una clara segmentación

de la comuna. Fue un actor con un enlace real a aquellas organizaciones de base que miraban con preocupación esta nueva planificación comunal.

Con una situación tornándose más compleja para la administración comunal, debido a los grandes cuestionamientos que estaba teniendo el proceso de construcción de Plan Regulador, tanto en su forma como en su fondo, decide poner fin al trabajo de URBE y dejar su trabajo como una “base” de trabajo. En base a esto, el alcalde contrata para continuar el trabajo a la consultora PAC, la cual integraba el sociólogo y arquitecto del Partido Comunista Daniel Jadue, el cual, para el alcalde, entrega una “mayor tranquilidad” a los pobladores y grupos más de izquierda por ser un profesional comunista y no ligado a las inmobiliarias. El cual finalmente entregó una propuesta muy reformulada según los funcionarios.

Como parte de esto, la consultora PAC comenzó un proceso de mayor dialogo con los distintos actores, se eliminó de los borradores el emplazamiento de una ciudad empresarial en la precordillera. Conjunto a esto se llevó un nuevo proceso de participación de más de un año, con ciertas concesiones en el sentido de mayores espacios para vivienda social. Sin embargo, finalmente la propuesta no fue satisfactoria para amplios sectores de la comuna, un total de 49 cabildos, 2 audiencias masivas y 1680 cartas enviadas con observaciones no fueron suficientes en participación para dar paso a una nueva etapa, la búsqueda de plebiscitar partes del polémico Plan Regulador Comunal.

Por su parte, el proceso de San Pedro de la Paz comienza de una forma bastante distinta, según las distintas partes entrevistadas esto es un proceso que se arrastra desde 2 o 3 años antes que se hiciera el plebiscito, cuando ingresa este proyecto al municipio y es de conocimiento de funcionarios municipales, en ese entonces, **advertidos de poder hacer una modificación al Plano Regulador nunca fue presentada.**

En palabras de la máxima autoridad comunal, su postura desde un inicio fue que no se iba a intervenir por ningún motivo el sector del humedal con un centro comercial, señala que una de las características que tuvo el municipio fue siempre el resguardo de estos espacios frente a la “invasión inmobiliaria”.

Esto es bastante interesante, puesto que, de manera paralela, el municipio solicitaba al Consejo de Ministros por la Sustentabilidad la declaratoria de Santuario de la Naturaleza al mismo humedal por el cual se mantuvieron inactivos frente a la amenaza de construcción de un centro comercial en uno de sus límites. Lo cual también nos habla de una cierta ambivalencia en el actuar municipal.

Conjunto con esto cabe señalar que San Pedro de la Paz es una comuna con una importante expansión inmobiliaria, en conjunto con importantes espacios naturales, los cuales a medida que aumenta esa presión, se ven más amenazados estos espacios naturales.

Ha habido casos importantes en torno a reducción de zonas del humedal, un caso importante fue la del proyecto San Pedro del Valle, el cual implicó un retroceso cercano a un tercio del humedal (Henríquez, 2002). Para ese entonces, el edil era concejal de la comuna, manifestándose en contra de aquel proyecto, señalando de esta forma que la protección ambiental ha sido parte de su trayectoria política.

Dentro de las acciones conducentes a la protección del medio ambiente por parte del municipio durante sus múltiples periodos señala algunas, tales como la creación de la Dirección de Medio Ambiente, la construcción del PLADECO. Estableciendo en estas directrices convertir a la comuna en una ciudad parque, lineamientos que serán importantes al momento de llevar a la comuna a un plebiscito comunal. El elemento más importante es la construcción de un Plan Regulador, a su llegada inexistente. Si bien es un paso importante también debido a que son necesarios para establecer el ordenamiento de la comuna, señala que no estaba claramente explicitada esta situación, refiriéndose a la protección del humedal y la zona donde buscaban instalar el centro comercial, señalando que en esa época no era evidente la necesidad de ir resguardando estos espacios. Esta es una especie de “pecado original” de parte del municipio al no establecer claramente en su ordenamiento territorial una protección al humedal.

Por su parte, el concejal ecologista señala que siempre hubo una resistencia a generar cambios en materia ambiental, señalando desde su conocimiento del proyecto que habría

que realizar modificaciones al Plan Regulador, específicamente en la segunda modificación a este, planteó cambiar específicamente la zona donde se iba a construir el centro comercial a parque comunal, zona de riesgo de inundación y área verde. Cómo también tratando el tema en la comisión de ordenamiento territorial, cosas que finalmente no fueron modificadas debido a la indecisión del municipio.

Llegamos a inicios del 2019 cuando la noticia sobre la construcción de aquel centro comercial llega a la prensa, en ese entonces el concejal ecologista, en conjunto con el diputado del mismo partido anuncian -una vez más- que realizaran un proceso de recolección de firmas para iniciar un plebiscito en la comuna. Frente a lo cual el municipio decide mantenerse expectante a ver si se reúne el “apoyo suficiente” para plegarse a aquella iniciativa y convocar a plebiscito para modificar el plan regulador.

Si lo vemos en un contexto comparado, en ambas consultas los concejales jugaron un papel fundamental para el proceso, siendo impulsores de la iniciativa que luego “forzaría” a ambos concejos a declarar el llamado a plebiscito comunal. En ambos casos activando los llamados a plebiscitos desde la ciudadanía, adelantándose a las modificaciones al plan regulador en el caso de Peñalolén, como también forzando las modificaciones a este, luego de varios intentos dentro de distintas comisiones, en el caso de San Pedro de la Paz. Esta importancia de los concejales también se ve reflejada en instancias anteriores, puesto que el diputado organizador de la campaña por el plebiscito comunal, señala que en instancias anteriores, los concejales también han sido aliados importantes para llevar estas materias a los concejos municipales, recordando la experiencia de un diputado UDI en el intento de convocar a un plebiscito comunal en la comuna de Penco.

Cosa importante de destacar es el rol que tiene el ordenamiento territorial como creador o solucionador de potenciales conflictos, puesto que como lo señala la bibliografía, los conflictos se pueden originar por proyectos o cambios en los instrumentos de planificación territorial (Tironi & Poduje, 2011). Donde en ambos casos la creación de una norma deficiente, que no protege de manera adecuada los humedales o que deja

insatisfechos a sectores de la comuna, como la creación del plan regulador en Peñalolén, fueron el gatillante para la activación de estos mecanismos plebiscitarios.

En esta misma línea el concejal de San Pedro de la Paz señala que las modificaciones del urbanismo se han “sobre tecnificado” y “sobre burocratizado”, donde señala que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano toma 7 años en promedio en tomar una idea y ejecutarla. Lo cual, señala, es poco útil puesto que en ese lapso la cuestión ya se resolvió, ya ocurrió el problema, o ya no tiene ningún sentido. Señalando que a su vez los conflictos surgen por la norma o por la falta de esta, de igual manera que señalan los autores citados anteriormente.

Es importante destacar el rol de la participación e información en los procesos de construcción de los planes reguladores, puesto que, si tomamos el caso de Peñalolén, de partida la falta de comprensión de algo que es bastante técnico como la norma urbana, ayudo a contribuir a un clima de rechazo a la propuesta de plan regulador. Sumado a esto las denuncias de una participación con poca incidencia alimentó la iniciativa de enviar a plebiscito comunal zonas específicas del nuevo plan regulador.

En línea con esto recogemos también lo que es el acuerdo de Escazú, porque tal como se señaló en el marco teórico, este también busca facilitar la participación e información en asuntos ambientales, dentro de los que también considera aquellos relativos al ordenamiento territorial (CEPAL, 2018). Tal como señalamos antes, el rol de la participación es fundamental, no solo para asegurar que las opiniones de aquellos afectados sean tomadas en cuenta, sino también porque estas hacen que las decisiones sean más legítimas (Lissidini, 2010). Siendo además estos instrumentos de participación fundamentales en el buen desempeño de los gobiernos locales (Hernández & Miranda, 2019).

En esta línea, el acuerdo de Escazú establece en el punto cuarto del artículo n°7 que las “partes -los estados- deben asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos.” (CEPAL,

2018). Algo fundamental, puesto que, si tomamos el caso de Peñalolén, la consultora URBE que inició el proceso de diagnóstico comunal fue reconocida por las mismas autoridades como “la clásica consultora de panel de expertos que de una comuna analiza los datos y te genera una propuesta, donde hubo poca participación y de la cual aprendimos.”. Visión compartida con el resto de los actores consultados.

Tomando en consideración ambos casos, el 6.a del artículo n°7 del acuerdo establece que “el público será informado de manera efectiva, comprensible y oportuna.... Y cuando corresponda, en lenguaje no técnico”. Esto es fundamental, puesto que -acuerdo a todos los entrevistados- el lenguaje usado en el urbanismo es demasiado complejo, al punto que leer la papeleta de votación para el caso de San Pedro de la Paz ya era complejo, puesto que incluía varias preguntas con un lenguaje que era difícilmente comprensible. Sumado a la mención de una serie de sectores que es difícil imaginárselo en el espacio si un importante conocimiento del espacio comunal o con un plano acompañado.

LA OBSTRUCCIÓN HASTA EL FINAL VS LA RÁPIDA “APROPIACIÓN” DEL PLEBISCITO

Por parte del proceso de Peñalolén, el inicio de la convocatoria a plebiscito en Peñalolén comienza en mayo del año 2011, producto de la insatisfacción que presentaba el plan regulador para amplios sectores de la comuna. Esta recolección de firmas fue realizada por el MPL y diversas organizaciones sociales de la comuna, lideradas por el concejal Lautaro Guanca. La misión era juntar firmas para convocar a plebiscito comunal sobre tres materias que provocaban controversia dentro del nuevo plano regulador, las cuales fueron mencionadas en el apartado anterior.

Esta convocatoria de firmas fue también asesorada por los convocantes al plebiscito -recientemente realizado- en la comuna de Vitacura, donde a su vez también logra ganarle a la opción comunal. En la búsqueda de conocer cómo funcionaba este método de

consulta, se realizaron consultas por parte del MPL a la Coordinadora de Agrupaciones Vecinales de Vitacura, donde les expresaron sus dificultades de haber convocado a un proceso plebiscitario mediante firmas.

Por su parte, la comunidad ecológica aportó con recursos para juntar las firmas, que en ese entonces tenían un costo por cada una de ellas. Sin embargo, no se hicieron parte de la consulta en el sentido de que fueran incluidos en alguna pregunta que se buscaba plebiscitar, ni tampoco pretendían ser parte de esta, puesto que consideraban que era llegar a un punto de conflicto muy alto con el alcalde teniendo aún posibilidades de negociar.

Conforme avanzaba el tiempo de la recolección de firmas, el municipio se fue enterando de esta iniciativa y viéndola cada vez más cercana. Por parte de ellos, la opinión era tajante, no se realizaría por ningún motivo algún plebiscito que fuera a disgregar o distorsionar la propuesta creada. Esto debido a dos motivos, por una parte, consideraban que el proceso de participación fue bastante extenso, con más de un año de conversaciones en su versión final propuesta por la consultora PAC. Como también señalaban que la idea de plebiscitar temas por separados podría dejar a la comuna en un “zapato chino”, en el sentido que podría resultar un plan regulador con situaciones que no sean sostenibles. En este sentido destaca que su pelea era “técnico-política”, puesto que al presentar el plan regulador finalmente lo que plasma es una visión comunal propia de la autoridad, visión que finalmente quedaría distorsionada frente a la imprenta municipal de la propuesta original, según sus palabras perdía “valor”. Sumado a esto también destaca el hecho de que, si efectivamente desagregaban partes del plan regulador para someterlas a consultas, podría tener consecuencias futuras asociadas a aprobar densidades pero no vialidades, por ejemplo, lo que podría traer una consecuencia peor que incluso no aprobarlo de plano.

Conforme avanzaba la recolección de firmas, la autoridad comunal comienza un periodo de negociaciones con algunos sectores muy minoritarios que estaban disconformes con su propuesta, específicamente sectores pequeños de la precordillera, a los cuales llegó a un

acuerdo. En cambio, la comunidad ecológica presentó una propuesta de una franja que permitía construir vivienda social pero que regulaba la densidad sobre esta para proteger el pie de monte, a lo cual finalmente no accedieron en el municipio. Como tampoco logró ningún acuerdo relevante con el sector opositor más importante, frente a lo cuál habían al menos tres puntos importantes de discrepancia.

Ya llegando a mediados de agosto, **se presentan más de 5.400 firmas a la municipalidad** durante una jornada en la que se realiza un concejo comunal para anunciar la presentación de estas, en ese entonces, es la municipalidad la que tiene la obligación de ser ellos los que envíen las firmas al servicio electoral. En ese instante **el alcalde decide enviarlas a Contraloría para su revisión**, lo cual, a partir de ese momento, generaría la mayor cantidad de acciones contenciosas en todo el proceso.

Cabe señalar que esta acción pondría a los convocantes en una posición muy complicada, puesto que dilatar u obstruir el proceso enviando las firmas a Contraloría podría implicar la no realización del plebiscito debido al vencimiento del plazo legal para convocarlo. Puesto que según el artículo n°102 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece la imposibilidad de convocar a plebiscito 8 meses antes y 2 meses posterior a cada elección. Como también la imposibilidad de realizarlos durante año de elecciones municipales (BCN, 2021), lo que podría postergar el plebiscito hasta el año 2014.

Como manera de ejercer presión ocurren durante desde mes de agosto en adelante una serie de acciones contenciosas, tales como protestas que incluyeron colgarse de un paso nivel en la rotonda Grecia (Faundez, 2011). Durante septiembre se da la toma de la sede de la Democracia Cristiana, partido al cual pertenece el alcalde, para finalmente terminar en Contraloría. En este mes también se da una violenta pelea dentro de la sede municipal entre fuerzas del orden y pobladores, terminando con varios lesionados producto de una confusión durante un concejo municipal. Sumado a esto, en octubre se dan nuevas protestas nuevamente en el eje de rotonda Grecia como manera de hacer presión para la aprobación del plebiscito que incluya las preguntas establecidas (La Tercera, 2011), generando un nivel importante de alteración del tránsito.

Durante el mes de octubre, y con la respuesta de Contraloría aprobando el plebiscito de origen ciudadano de manera inminente, el alcalde decide convocar a plebiscito comunal con una sola pregunta. Consultando por la totalidad del plan regulador comunal y no solo por una parte de este, utilizando la potestad del alcalde decidir finalmente según el fallo de Contraloría. Se realizan jornadas de acampe fuera de la municipalidad para ejercer presión para revertir la decisión del edil, las cuales finalmente no tienen efecto alguno.

Finalmente sin revertir la decisión, comienza el periodo de campaña bastante polarizado, por una parte los pobladores asociados en las distintas agrupaciones sociales y la comunidad ecológica conformaron esta coalición por el rechazo al plano regulador. Esto debido a que otras comunidades similares a la comunidad ecológica, lograron llegar a un acuerdo con el alcalde, dejando solos a ellos en conjunto con organizaciones sociales de diversos tipos. Desde clubes deportivos, comités de vivienda, hasta grupos eclesiásticos. La comunidad ecológica asume toda la estrategia comunicacional de lo que era el rechazo al plano regulador, tanto financiera como estableciendo los lineamientos de esta. La cual tenía tensiones, ya que según relatan los dirigentes de la comunidad ecológica, el concejal Guanca deseaba que fuese una campaña mucho más dirigida en contra del alcalde. Es en este momento donde surge como slogan de campaña “No al Plano Regulador de las Inmobiliarias”, haciendo alusión a la amenaza de expansión inmobiliaria que traería este nuevo plano regulador.

Por parte de los actores a favor de la aprobación al nuevo plan regulador, se encontraban algunos comités de viviendas, que señalaban a su vez que sería esta la oportunidad de acceder a una vivienda social. Es importante destacar que parte importante de la campaña se basó en ofrecer vivienda social como “método de canje” para la aprobación completa del plebiscito. También se incorporaron comités de viviendas directamente interesados en la construcción de vivienda social de forma contigua a la comunidad ecológica, puesto que este buscaba aumentar las densidades en esa zona para poder instalar vivienda social.

Cabe señalar que ambas campañas fueron bien activas, donde habían caravanas que cruzaban la comuna por cada opción, había un importante despliegue por parte de cada

opción en el territorio y también con una importante cobertura en prensa de lo que fue el proceso.

Cuando los sondeos indicaban que el alcalde Orrego no ganaría el plebiscito, este inicia un periodo más agresivo de su campaña, centrando el plebiscito en una especie de aprobación de su propia gestión. Llegando de esta forma a lo que sería la recta final para la realización del plebiscito.

En lo que respecta al escenario de San Pedro de la Paz, el proceso fue diametralmente distinto, puesto que, a diferencia del caso de Peñalolén, las acciones contenciosas (Joinnant et al, 2020) fueron mínimas o inexistentes. Una vez declarada la convocatoria a recolectar firmas por parte de los organizadores pertenecientes al Partido Ecologista Verde, el municipio se remitió a no obstruir -a diferencia de Peñalolén- ni fomentar de manera sustancial la recolección de firmas, donde a pesar de haberse pronunciado de manera positivamente sobre la iniciativa, solo se mantuvo expectante durante esta parte del proceso.

El proceso de recolección de firmas antes mencionado inició formalmente durante el mes de abril, donde comenzó con una tibia convocatoria iniciada con algunas decenas de firmas en una notaría en la ciudad de Concepción junto a un punto de prensa. Conjunto a esto se convoca para el domingo siguiente, es en esa jornada donde llegaron más de 1.000 personas, algo inesperado según los mismos organizadores de esta jornada de recolección, donde esperaban máximo 600 personas en base a experiencias previas, donde declaran haber estado meses recolectando firmas para alcanzar las necesarias para convocar a plebiscito.

En forma paralela, se comenzó a dar un trabajo de convencer al concejo comunal por parte del concejal ecologista miembro de la organización, estos se mostraban un poco desconcertados en un inicio al mencionarles sobre una herramienta que existe, pero en la práctica no se utiliza. Sin embargo, según señala, se mostraron bastante receptivos al explicarles en mayor profundidad sobre la propuesta, el señala que si existieron resistencias por parte de miembros del concejo del partido Unión Demócrata

Independiente, ligado a la derecha chilena. Lo anterior, sumado a las declaraciones de algunos exconcejales mencionando que el plebiscito tendría costos exorbitantes, entre otras cosas. Señala que la mayoría del concejo estaba disponible, incluso “acompañando la causa”, el cual finalmente sería aprobado por unanimidad en el concejo comunal.

Por parte de la máxima autoridad comunal, una vez que se da esta jornada de recolección de firmas con una alta convocatoria decide convocar a un concejo comunal extraordinario, donde se trataría el tema de la convocatoria a plebiscito para modificar el plano regulador, a fin de eliminar la amenaza del centro comercial. Esta moción es aprobada por unanimidad en el concejo comunal, pasando a tener la facultad de ellos plantear las materias a consultar, cuestión que en caso de Peñalolén fue un eje de conflicto fundamental. Es en este momento, donde se añaden nuevas materias, aparte de delimitar desde el eje del curso de agua del humedal hasta la zona urbanizada por el lado oriente, como también sumar la posibilidad de eliminación de un trazado de calle sobre el humedal mismo. Como último, también entregó la posibilidad de la declaratoria como parque comunal a la Laguna Junquillar y una franja de esta hacia el exterior.

Esta última también es relevante, puesto que esta laguna, fue cedida años antes por forestal Mininco para su construcción de un nuevo parque (EPA News, 2015). Sin embargo, estos terrenos a su vez son colindantes con el trazado de la ruta pie de monte (Dirección General de Concesiones, 2021), la cual representa a su vez un trazado que no solo amenaza con intervenir la laguna misma, sino que tiene relación con el trazado del puente industrial, él se emplaza sobre una parte del humedal no protegida amparado por el Plano Regulador Metropolitano de Concepción. Es en este contexto, sumado al de visibilizar esta laguna algo desconocida por la comunidad donde también se le busca otorgar la categoría de parque comunal.

Hay que señalar que fue positivo que la municipalidad dispusiera de la potestad para hacer las preguntas hicieron que estas en vez de reducirse -como en el caso de Peñalolén-, estas se multiplicaran. Esto debido al temor de los organizadores que, por experiencia propia, les pudieran “torpedear las preguntas” en Contraloría por parte de la

administración municipal y dinamitara todo el proceso, como ya habría ocurrido anteriormente con el mismo municipio (Faundez, 2011). Y con una serie de municipios más como Coronel, San Fabián, Penco, entre otros como Partido Ecologista Verde. Como también señala que hay temas “más convocantes que otros”, refiriéndose a la inclusión de la Laguna Junquillar, desconocida por parte importante de la comuna, además que se sitúa en el límite comunal con Coronel.

Otro acto importante para el análisis del proceso fueron las declaraciones de la autoridad de vivienda de aquella época, señalando en prensa una opinión contraria a la realización del plebiscito comunal, sumándose de esta manera a las voces que fueron contrarias al proceso levantado en San Pedro de la Paz.

Finalmente, convocado el plebiscito comunal por parte del concejo **luego de la histórica jornada de recolección de firmas por la protección del humedal, el alcalde “se sube” de esta manera a la voluntad de los vecinos de San Pedro de la Paz**, destinando 120 millones de pesos para su realización, los cuales en gran parte fueron destinados para fines operacionales por parte del SERVEL y de las FFAA. Dentro de lo que fue la campaña, hay que señalar que no fue tan intensa por parte del municipio, donde estuvo a cargo de la unidad de Medio Ambiente y sin apoyos de la Dirección de Desarrollo Comunitario, el “brazo social” del municipio. Los cuales tienen experiencia previa en procesos de consulta, como lo son los presupuestos participativos, instancia característica de la comuna de San Pedro de la Paz (Diario El Sur, 2019). Parte de esto también se explicaba según el concejal organizador del plebiscito, como el temor a explicar el “pecado original” que implicaba modificar el mismo plan regulador que había surgido con la misma autoridad comunal.

El anuncio del plebiscito no solo causó expectación en la opinión pública, al tratarse de una herramienta poco utilizada a nivel nacional, sino también generó la valoración de grupos ambientalistas por la realización de estas consultas relacionadas con el medio ambiente. Sin embargo, también destaca su crítica al no incluir en esta consulta otra zona del mismo humedal que también busca ser intervenida, la cual es aquella afectada por el trazado del puente industrial, donde el alcalde señala que eso es tema zanjado (Álvarez M.

, 2019), puesto que eso además escapa a la facultad del municipio por lo que sería ilegal realizarlo.

Por parte de los organizadores de la convocatoria a plebiscito, su campaña fue más escueta debido a no tener una capacidad de despliegue tan grande. Esta se compuso por frases radiales, como también por información en terreno sobre que involucraba la consulta. Al ser la papeleta muy compleja de comprender el mensaje era simple “vote que si a las 3 para salvar el humedal”.

Cabe señalar que días antes que se realizara el plebiscito, se realizaron desalojos por parte de Fuerzas Especiales en el sector hortícola del humedal Los Batros, debido a la construcción del acceso sur del Puente Industrial, el cual corresponde al Ministerio de Obras Públicas. Cabe señalar que esta acción se realiza días antes que se hiciera un plebiscito por la defensa del mismo humedal el cual se pretende construir un viaducto, dañando parte importante de este. Asociado a esto se generaron algunas protestas de carácter barrial en rechazo al desalojo de horticultores en sus terrenos. Es en ese sentido que se entregan señales contradictorias por parte de las distintas unidades de gobierno, una por parte está próxima a celebrar un plebiscito para poder proteger espacios de un humedal. Mientras el gobierno central a través de la Dirección de Concesiones busca acelerar procesos de construcción en una zona no solamente ambientalmente sensible. Sino que está próximo a un proceso de consulta para que esté sometida a un mayor grado de protección frente a amenazas de rellenos.

De manera comparada, podemos encontrar tanto similitudes como distinciones en cómo se desarrollaron ambos plebiscitos. Es importante destacar que en contexto comparado, ambos fueron finalmente convocados por el concejo comunal, lo cual deja al plebiscito realizado en Vitacura de manera formal como el único realizado bajo una convocatoria de recolección de firmas. Sin embargo, hay que **destacar que sin este recurso de la recolección de firmas no se habrían convocado a plebiscito comunal en ninguno de los casos estudiados**, lo cual forzó a ambos alcaldes a convocar a plebiscito por razones distintas. Una porque de todas formas se iba a convocar y de una forma a la cual

rechazaba después de haber dilatado y haber puesto en riesgo el proceso. Sumado a una serie de preguntas que no estaba dispuesto a realizar producto que no quería perder esa disputa “técnico-política” de tener que desagregar el plano en distintas preguntas específicas. Por parte del plebiscito realizado en San Pedro de la Paz, este también fue forzado, sin embargo la respuesta posterior fue diametralmente distinta, puesto que el alcalde se termina “subiendo al carro” del plebiscito. Señalando que es una instancia sumamente importante e incluso añadiendo mayor contenido ambiental a la consulta.

En este sentido, ambos alcaldes cuando conocieron esta iniciativa se mantuvieron “expectantes” del proceso, cada uno con fines distintos. Por una parte con nerviosismo producto de ser una consulta a la cual definitivamente no querían llegar, más aún con el ejemplo de hace 2 años en Vitacura. Donde la postura municipal fue la que perdió en el plebiscito, pero a su vez tampoco fueron lo suficientemente flexibles en el momento adecuado para poder evitarlo. Por parte del otro caso fue visto como una importante oportunidad política de mostrar un compromiso ambiental, sumado al contexto donde en pocos meses en Chile se estaba organizando la Conferencia de las Partes n°25 -conocida comúnmente como COP 25-. En declaraciones incluso el alcalde de San Pedro de la Paz señalaba que buscaban traer a la comuna a la destaca joven ambientalista sueca Greta Thunberg (Maciel, 2019).

En la revisión bibliográfica se retrata ampliamente las resistencias a las que fueron parte estos procesos, partiendo con la introducción que Chile es de los países de la región con las mayores trabas para la realización de mecanismos de democracia directa (Altman, Agüero, & Salas , 2014). Donde los plebiscitos comunales no escapan a esta lógica, **donde los factores de imposibilidad debido a recursos, plazos, quórums y formas de activarlos los convierte en herramientas fundamentalmente complejas de utilizar y hacerlos validos legalmente.**

Esto se explica por la limitada voluntad política de avanzar en implementaciones de mecanismos democráticos de consulta (Bronfman, 2007), la escasa voluntad política -en todos los niveles- de entregar o delegar poder en la toma de decisiones a la ciudadanía

(Mlynarz, 2013). Lo cual se refleja de manera explícita tanto en el caso de San Pedro de la Paz como de Peñalolén. Estas trabas a procesos plebiscitarios han sido constantes en el tiempo, puesto que, según relatan los organizadores de la recolección de firmas en San Pedro de la Paz. Han sido múltiples los esfuerzos por convocar a plebiscitos comunales que terminan de forma infructífera, incluso años antes en la misma municipalidad, donde **las trabas antes mencionadas fueron fundamentales para bloquear una serie de plebiscitos en una serie de comunas distintas**. Problemas donde la municipalidad presenta fuera de plazo la convocatoria, donde envían a Contraloría una serie de preguntas añadidas a las solicitadas por los organizadores. Con el fin de que esta entidad declare inadmisibles la realización del plebiscito en la mayoría de las preguntas presentadas sin mencionar las autoridades la pregunta presentada por las organizaciones que solicitan el plebiscito.

En lo que respecta a estos mecanismos de democracia directa como el plebiscito, la literatura nos indica que juegan un papel fundamental como recurso de movilización (Hincapié, 2017). Los cuales han sido objeto de cuestionamientos por parte de los gobiernos centrales, como también entre distintos niveles de gobierno (Welp & Ordoñez, 2017). Tanto en el caso de San Pedro de la Paz con autoridades provenientes del nivel central que buscan restarles atribuciones a estos procesos al menos de manera declarativa. Como también la intención del gobierno central de ejercer presión sobre el proyecto de Puente Industrial que amenaza a pocos días de realizar una consulta potencialmente vinculante para proteger otros espacios del mismo humedal. Ejemplo como el de San Pedro de la Paz se puede comparar a nivel internacional con el caso de las consultas mineras en Colombia, donde fallos de la Corte Constitucional les restan facultades a estas consultas para poder decidir sobre si se instala un cierto proyecto extractivo o no (Velandia, Amaya, & Granados, 2020). En el caso de Peñalolén, los que habían recolectado las firmas trataron de pedir la intervención del gobierno central, pero este no tuvo mayor respuesta con respecto a la disputa entre los convocantes y el alcalde de la comuna, por lo cual en este caso no hay ningún tipo de intervención relevante por parte del gobierno central.

EL PLANO REGULADOR RECHAZADO Y LA DIFÍCIL META EN SAN PEDRO DE LA PAZ

Llega el mes de diciembre y con ello la fecha del plebiscito, la atención nacional está puesto el día 11 de diciembre en la comuna. Finalmente se rechaza el nuevo plan regulador por un 52% de las preferencias, esto significa una gran derrota para el alcalde. Como también una importante señal que no sería tan fácil instalar de manera masiva el negocio inmobiliario en Peñalolén -según los organizadores del NO-.

El alcalde señala que esto representa un duro golpe para la vivienda social en la comuna de Peñalolén, en retrospectiva señalan que retrasó alrededor de 3 años la construcción de vivienda social en la comuna. Por parte de los detractores señalan que sirvió para contener la especulación con los suelos de la comuna, como también la oportunidad de crear un proceso realmente participativo de planificación. Con respecto al rechazo de la propuesta, y siguiendo la problemática anterior de la falta de planificación territorial en la comuna. Lo que correspondía en ese entonces era volver a generar una propuesta de plan regulador, para que la comuna tuviera una planificación adecuada tal y como querían las autoridades hace más de 5 años. Lo cual nunca ocurrió ni ha ocurrido a la fecha, dejando a la comuna con un plan regulador que a la actualidad tiene una antigüedad de más de 30 años.

Por su parte dentro de las consecuencias más inmediatas también fue que las pretensiones de construcción tanto de vivienda social como de vivienda con fines especulativos en el seccional de la comunidad ecológica se mantuvo stand-by. Demostró como señal que no se puede habitar la precordillera a cualquier costo, según relatan dirigentes de la comunidad ecológica de esa época. Señalan un esfuerzo en poner valor argumentos ambientales para la protección del patrimonio que antes eran inexistentes, tales como los corredores biológicos, la ventilación de la cuenca o la falla de San Ramón.

Lo que señalan los dirigentes de la comunidad ecológica en retrospectiva, fue que en relación con la alianza que se formó con grupos como el MPL y Lautaro Guanca, fue

solamente circunstancial. Puesto que ellos señalan que fueron empujados por el alcalde de esa época, al no querer llegar a un acuerdo con ellos, con el ya conocido resultado. Señalan que el alcalde hizo un cálculo político inadecuado al pensar que el plan regulador se aprobaría, por no querer ceder en algunos puntos. Esta poca flexibilidad fue la que hizo que se formara esta coalición entre comunidad ecológica y pobladores agrupados en distintas organizaciones.

En términos políticos, esta derrota por parte del alcalde no significó una derrota de su proyecto en las municipales de 2012, puesto que salió electa alcaldesa la demócratacristiana Carolina Leitaó, su gerenta de vivienda durante su último periodo de alcalde. La cual mantiene un litigio asociado a las consecuencias de no haber aprobado el plano regulador y a modificaciones posteriores fuera de norma.

En términos de uso de suelo en los alrededores de la comunidad ecológica, **el plebiscito logró disminuir la conflictividad al menos en el corto plazo**, debido a que luego del plebiscito la municipalidad buscara nuevamente modificar el seccional aumentando las densidades. Específicamente en el año 2016 para la construcción de viviendas sociales en un sector aledaño a la comunidad ecológica que se conoce como Antupirén 10.001. Frente a lo cual una parte de los vecinos de esta interpone una demanda por la modificación arbitraria del uso de suelo. Teniendo en consideración que por una parte se había rechazado esta modificación en un plebiscito vinculante el año 2011 y también se constató la existencia de vegetación protegida. Debido a que uno de estos fue adquirido por el SERVIU RM para la construcción de viviendas sociales.

La Corte Suprema el año 2018 dictaminó que dejaba sin efecto la modificación del plano regulador realizado mediante oficio por la administración de la alcaldesa Leitaó (Canales, 2018), **considerando que la única forma de modificar el plan regulador, es realizando un nuevo plebiscito que revierta la decisión tomada el año 2011**. Condición que es única en comparación al resto de municipalidades y compleja, puesto que con la incorporación del voto voluntario se necesita una votación de 90.000 personas, cuando al 2017 votaron alrededor de 50.000 personas.

Uno de los fallos que tuvo el plano regulador plebiscitado en el año 2011 fue que no se sometió a una evaluación ambiental estratégica, obligatoria desde el año 2010. Las razones de esto fue que el municipio envió una consulta al SAG para evidenciar la existencia de fauna y flora en el sector, lo cual nunca tuvo una respuesta. La consultora a cargo concluyó mediante información del Servicio de Impuestos Internos en conjunto con otras fuentes que el terreno en disputa no contaba con unas especies vegetales de relevancia. Lo cual fue desmentido posteriormente por Corporación Nacional Forestal el año 2017, y ratificado por la Brigada de Delitos Ambientales de la Policía de Investigaciones.

Sin embargo, las viviendas existentes en el terreno ya se encontraban en construcción, por lo cual ya se encuentran construidas hoy en día. Por su parte dirigentes de la comunidad ecológica señalan que finalmente quedaron de brazos cruzados, puesto que igualmente las viviendas se construyeron a pesar de haber ganado el plebiscito y luego de los fallos en la corte. Señalan que luego del plebiscito fueron parte de un proyecto para habilitar esos espacios de la precordillera con estándares de vivienda social distintos, dirigidos por el INVI de la Universidad de Chile, proyecto el cual finalmente nunca se llevó a cabo. Principalmente porque era una alternativa inviable, puesto que excedía los costos tradicionales destinados para vivienda social según lo indican desde el municipio consultados sobre el tema.

En retrospectiva, el hecho de haber rechazado el plebiscito mostró un fuerte respaldo a que la comuna de Peñalolén no estaba dispuesta a sacrificar su comuna al negocio inmobiliario de manera masiva. Sin embargo, rechazar el plano regulador dejó sin una serie de actualizaciones en el ámbito urbano a la comuna, lo cual también señalan que fue muy negativo por parte de la mayoría de los actores consultados. También **dejó a la municipalidad en una posición muy compleja a la hora de generar una nueva planificación**, debido al fallo de la Corte Suprema, lo cual también es muy negativo. Por parte de la gestión del alcalde de ese entonces, señalan que haber sido más flexibles también hubiera sido importante teniendo en consideración las consecuencias que significó no haberlo aprobado. Pero también señalan que puede considerarse como una

nueva oportunidad para “hacer las cosas bien”, aunque de manera objetiva esté más complejo en un escenario de la obligatoriedad de convocar a un nuevo plebiscito.

Para el caso de San Pedro de la Paz, el plebiscito se realiza el día 30 de septiembre, con una importante expectación nacional, debido a lo llamativo del caso, puesto que los vecinos debían definir entre si instalar o no un centro comercial en un humedal, como lo instaló parte de la prensa. Los resultados de la jornada fueron contundentemente a favor de la protección del humedal y la Laguna Junquillar, con cerca de un 95% de aprobación en cada pregunta. Sin embargo al ir a votar solamente 15 mil personas de las 40 mil necesarias el plebiscito no resultó vinculante legalmente. Sin embargo, y tal como se había comprometido el concejo comunal teniendo en consideración esto, se respetó a la voluntad mayoritaria y se tomaron acciones para proteger al humedal de la amenaza del centro comercial. Mediante la solicitud a SERVIU de congelar los permisos otorgados en la zona plebiscitada.

Las reacciones fueron variadas, pero sobre todo positivas, teniendo en consideración que todos los actores declaraban que aunque se mostraban optimistas, era muy complejo alcanzar el quórum necesario para hacerlo legalmente vinculante. Teniendo en consideración que ni en las elecciones presidenciales se alcanza ese nivel de votación, por su parte, los organizadores se mostraban bastante optimistas. Puesto que sabiendo que el quórum era difícil de lograr, se pudo marcar un precedente de que existe una población importante que explícitamente respalda la protección de estos espacios naturales en la comuna. Al punto de catalogar al humedal Los Batros como “el candidato más votado en la comuna”. Conjunto con esto, señala que le otorgó una importante exposición al humedal como sujeto de protección, tanto político como socialmente, lo que si bien no es explícito, pudo contribuir a la posterior declaratoria como Santuario de la Naturaleza el año siguiente.

En lo que respecta a la disminución del conflicto, o la resolución de este, encontramos que según tres de los actores consultados si disminuyó, producto que efectivamente se demostró la importancia de ese espacio para la comunidad, en el sentido de su

conservación. Como también **señalan que la empresa retiró el proyecto** de la municipalidad, señalando el concejal que habían manifestado que se iban de la comuna, el cual también señala que la empresa retiró el proyecto de su página web. Sin embargo, para el abogado opositor al plebiscito, este aún sigue en carpeta, algo contrario para el resto de los entrevistados.

Los organizadores del plebiscito destacan también el rol que tuvo el SERVIU para enajenar ese terreno contiguo o sobre un humedal, sabiendo que es una zona ambientalmente sensible a una empresa para la construcción de un centro comercial sobre este. Cabe destacar sin ningún tipo de consulta previo ni a las autoridades comunales ni menos a la comunidad, más aún teniendo conocimiento del importante retroceso del humedal en las últimas décadas.

El alcalde señala que una de las señales más importantes que entregó este plebiscito es que el municipio es el actor principal del proceso, señalando que necesita siempre el respaldo ciudadano para incurrir en este tipo de acciones. Analizando sus dichos, esto tiene relación con dos materias, por una parte que al igual a lo señalando anteriormente, el municipio se vio expectante en un principio cuando se conoció esta iniciativa. Temeroso de tomar propiamente la decisión de convocar a un plebiscito de manera propia solo hasta cuando se dio una jornada de participación extraordinaria. Como tampoco fue capaz de realizar la modificación por cuenta propia, teniendo conocimiento del proyecto y sus implicancias de a lo menos 2 o 3 años antes de su conocimiento público.

El edil indica que estas señales deben ser tomadas con cautela, puesto que manifestaciones como la declaración de una campaña para convocar a plebiscito pueden ser pertenecientes a un “porcentaje pequeño pero muy activo”. En relación con esto, la otra materia por señalar tiene relación con la intención de “apropiarse” del proceso por parte de la municipalidad, la cual lo hizo rápidamente luego de ser convocada la elección. Cuando entendió que no era un movimiento “minoritario”, trató de erigirse como el artífice y facilitador del plebiscito y de la protección ambiental. Más aun aprovechando la

condición del país de anfitrión de la COP 25, por lo que los temas ambientales estaban fuertemente instalados en la agenda pública.

Esto se refleja según él, en la participación que tuvo el plebiscito, la cual fue mayor a aquella realizada en los presupuestos participativos. Instancia consultiva a nivel comunal donde toda la población tiene la capacidad de elegir qué proyectos de inversión desea para su sector, cuya participación normalmente ronda las 14.000 personas.

Considerando las posiciones contrarias a la realización del plebiscito, por parte del principal opositor a su realización, sigue señalando que el plebiscito era inútil, a pesar del dictamen de contraloría realizado en julio del año 2020, avalando que el plebiscito realizado en septiembre del año 2019 se ajusta a derecho. Como también sostiene que el proyecto de centro comercial no se retiró, sino que aún se mantiene, a su vez señala que existe otro proyecto de centro comercial sobre el mismo humedal, en una zona más cercana a la laguna que ningún otro entrevistado lo menciona. En conjunto, es debido señalar que el proyecto mencionado también se vería afectado por la modificación del uso de suelo plebiscitada.

Avanzando en el tiempo, como se ha mencionado anteriormente, se declara un polígono del humedal como Santuario de la Naturaleza, sin embargo a la fecha aún no se ratifica dicha categoría de protección. Cabe destacar que junto a la falta de ratificación se han levantado múltiples sospechas luego de denuncias de presiones para evitar la firma del decreto. Incluso el alcalde tilda de sospechosa la tardía firma de la tan esperada declaración de Santuario, según lo señalado incluso en el sitio web de la municipalidad (Silva S. , 2020). En relación con esto, cerca de un año después, la Seremi de Medio Ambiente señala la modificación del polígono de Santuario de la Naturaleza propuesto, **con la exclusión de terrenos de particulares, incluyendo el terreno donde se pretendía instalar el centro comercial.** Dentro de las razones mencionadas, tienen relación con evitar la judicialización de esta declaración por parte de particulares, las cuales dejan inconformes a múltiples actores en la comuna, desde ya el municipio que declaraba sospechosa la demora.

Lo anterior, no solo nos habla de que tal como nos señala la bibliografía citada en el subcapítulo anterior, no solo se pueden dar disputas entre distintos niveles de gobierno por los alcances de los procesos participativos. Y su efectividad en la protección ambiental, sino que incluso se pueden dar disputas entre niveles de gobierno por las decisiones relevantes de protección ambiental. En este caso cuestionando la decisión del gobierno central para postergar y reducir el polígono de protección para favorecer a particulares.

En lo que respecta a los resultados del plebiscito en la planificación territorial de la comuna, si bien no fue vinculante, los resultados fueron incorporados dentro de la próxima modificación al plan regulador. La cual se encuentra en proceso de anteproyecto, el concejal entrevistado señala que sin el plebiscito, estas modificaciones de incluir estos terrenos como parque comunal no se hubieran realizado.

Como final, con relación al plebiscito de San Pedro de la Paz, cabe señalar que a pesar de que no haya sido vinculante si sirvió para demostrar simbólicamente que la comuna no quiere realizar el proyecto de centro comercial en el humedal. Puesto que demostró que no solo existe una oposición concertada para su construcción, sino que incluso fue capaz de convocar a un plebiscito comunal y convocar cerca de 15.000 personas. Las cuales por un nivel altísimo declararon estar de acuerdo con la conversión del uso de suelo que en la práctica, haría inviable el centro comercial. A pesar de que actualmente este espacio haya sido dejado afuera de la declaratoria a Santuario de la Naturaleza, la resistencia de la comunidad es tan grande, que es muy complejo que se pueda utilizar con fines comerciales. Como a su vez en cuanto se modifique nuevamente el plan regulador, este debería tener la categoría de parque comunal según lo votado en el plebiscito.

Si miramos en una perspectiva comparada, encontramos que en ambos casos tuvieron resultados distintos, considerando también que a pesar de ser ambos el mismo instrumento, las condiciones para que ambos sean validos son muy distintas. Debido al contexto electoral en el que se desarrollan, fundamental fue en el caso de San Pedro que se haya modificado la ley electoral transitando hacia un sistema de voto voluntario.

Puesto que el quórum necesario no se había alcanzado ni en las últimas elecciones presidenciales, lo cual si se alcanzó en el caso de Peñalolén, este cambio en la norma desdibuja de forma importante los alcances de los plebiscitos a la fecha.

Haciendo el símil entre ambos casos, en el caso de San Pedro de la Paz no podemos observar las consecuencias electorales que significó el plebiscito para el proyecto del alcalde. Puesto que debido a una normativa reciente, no se pudo presentar nuevamente como alcalde en elección popular debido a que ya había cumplido el máximo periodo legal. Como a su vez tampoco había una candidatura que fuera un proyecto de continuación al suyo, que nos permitiera hacer una comparación al caso de Peñalolén. Donde el alcalde demócratacristiano entregó el mando a una persona de su misma colectividad política.

En lo que respecta a conflictividad, podemos ver que efectivamente **el uso del plebiscito contribuyó en ambos casos a apaciguar la conflictividad**. Considerando que en el caso de San Pedro de la Paz no fue vinculante debido a la falta de participación necesaria según la norma. Entregó una señal político-social tan importante, que **fue trascendental para lograr que la empresa retirara el proyecto que buscaba construir un centro comercial sobre el humedal Los Batros. En el caso de Peñalolén, todos los actores consultados señalan que fue efectivo para apaciguar la conflictividad asociada al uso de suelo ambientalmente sensible de manera temporal**. Sin embargo, y sin dejar de lado las modificaciones posteriores que volvieron a activar esta conflictividad, en términos de una disputa legal. **El plebiscito no es responsable de esta reactivación, sino que es responsabilidad de la gestión alcaldía que vulnera las decisiones tomadas en el plebiscito las que generan esta reactivación de la disputa**. Y sin estas vulneraciones no se habría reactivado el conflicto y se hubiera extinguido puesto que el plebiscito resolvió la disputa mediante la consulta popular siendo legalmente vinculante.

Es importante destacar el rol que juega la capacidad financiera del municipio, tal como menciona el alcalde y el concejal de San Pedro de la Paz, **estos requieren sumas de dinero importantes que simplemente no son financiables por todos los municipios**. Si

consideramos este factor, sumado a que estos poseen plazos extremadamente acotados, implica que cuando se presenta la oportunidad, se deben realizar rápidas modificaciones presupuestarias si no se destina un presupuesto del año anterior. Lo antes mencionado, puede ser una explicación de porque estos plebiscitos comunales, hasta ahora, se han dado mucho más en comunas de altos ingresos (Altman, Agüero, & Salas , 2014).

Para dar resolución a la pregunta de investigación en torno a si los plebiscitos pueden apaciguar la conflictividad, nos dirigimos a nuestras hipótesis de investigación antes planteadas. En este sentido encontramos que nuestra hipótesis principal es la que mejor clarifica los resultados encontrados. Por lo cual podemos afirmar que los mecanismos de democracia directa, en este caso **el plebiscito comunal, si fue efectivo a la hora de apaciguar los conflictos de índole socioambiental en los casos mencionados.**

Cabe señalar, y de forma fundamental, que estos si fueron efectivos a la hora de reducir la conflictividad socioambiental, **producto que esta si se podía canalizar bajo estos instrumentos, puesto que eran materias de competencia municipal.** Como también hay que señalar que los conflictos socioambientales no necesariamente representan disputas que puedan ser resueltas por la vía de esta herramienta. Ejemplo de este es el mismo conflicto con el puente industrial en San Pedro de la Paz, el cual a pesar de ser un conflicto que comparte elementos comunes e incluso en el mismo ecosistema. **No es posible resolverlo con esta herramienta puesto que no es de competencia municipal,** puesto que su origen tiene relación con otros instrumentos de planificación de orden regional.

A esto le debemos agregar, y conforme a lo discutido en el desarrollo de esta investigación, que en ambos casos si fueron efectivos para lograr el efecto antes mencionado. Pero estos a su **vez poseen una serie de trabas tanto institucionales como políticas que hacen que su activación sea bastante compleja,** puesto que no solo son resistidos por los alcaldes que les toca implementarlos. Tampoco son solamente resistidos por los centros de pensamientos conservadores, sino también **no han sido objeto de interés que haya promovido su partición en prácticamente todo el espectro político .**

CONCLUSIONES

El propósito de la presente tesis fue estudiar los mecanismos de democracia directa, más específicamente los plebiscitos comunales, activados en medio de conflictos socioambientales, analizando dos de estos procesos plebiscitarios, que contabilizan solamente cinco a nivel nacional. Esto se realiza para comprender si estos procesos fueron efectivos reduciendo o apaciguando los conflictos en los territorios en los cuales se realizan. Para esto se realiza un estudio comparado sobre los procesos de los plebiscitos realizados en Peñalolén el año 2011 y el realizado en San Pedro de la Paz el año 2019. En base a estas comparaciones nos permite elaborar una respuesta si los plebiscitos son una herramienta efectiva a nivel local para el apaciguamiento de los conflictos socioambientales estudiados.

Como primera conclusión de acuerdo con los casos estudiados encontramos que, tener un concejal o autoridad dentro de la comuna que promueva estos procesos es fundamental, es algo que sucede en ambos casos, pero a su vez también posee una lógica. Los plebiscitos son ampliamente resistidos por las autoridades según la bibliografía, lo relatado en esta tesis y lo relatado por los entrevistados según sus experiencias en torno a estos temas. Por lo cual tener a alguien que dentro del concejo pueda explicar cómo funciona este proceso o presentarlo es fundamental.

Otra conclusión que encontramos que acompaña a esto es que precisamente, el inicio del proceso plebiscitario en ambos casos se inició por la activación de estos “desde abajo”. Sin este recurso de movilización no hubiera existido el plebiscito, aunque hayan tenido un trato de la autoridad distinto luego de que hayan sido “forzados” a la autoridad a declararlos “desde arriba”. Lo que nos indica una combinación de ambos métodos.

Sumado a esto es fundamental quien convoca a plebiscito, puesto que tiene la potestad de determinar cual o cuales van a ser las materias por decidir, los cual en ambos casos pueden ser beneficioso o negativo según el actor que “fuerce” a este plebiscito. **La**

disputa por las preguntas se convierte en una disputa política e incluso puede ser motivo de jugadas políticas para minar estos procesos democráticos según nos relatan la experiencia de algunos entrevistados.

Otro de las complejidades que se suman a la lista es la relacionada con los recursos, tal como se dijo anteriormente, estos son fundamentales para saber si es posible realizar la consulta vinculante o no. Debido a que los costos deben ser asumidos por el municipio, es en este sentido donde propuestas mencionadas por el alcalde de la existencia de fondos que ayuden a asumir este gasto. Debido a que su costo no es menor e implica si es urgente, se deben realizar modificaciones presupuestarias restando recursos de otras áreas.

Dentro de los orígenes de estos conflictos, podemos señalar que en **ambos casos tienen relación con un ordenamiento territorial previo que fue deficiente**, ambos tienen como raíz este problema pero con variantes distintas. Por una parte Peñalolén el proceso plebiscitario nace a raíz de una planificación territorial que venía en camino con una fuerte crítica acorde al proceso de participación e información en la que se origina. Como por parte de San Pedro de la Paz nace de una planificación deficiente que permitía el asentamiento de un centro comercial sobre una zona ambientalmente sensible. E incluso conociendo el proyecto no se hicieron las gestiones adecuadas para proteger el espacio natural por años, hasta que el proyecto sale a la luz pública.

Añadiendo aspectos a la conclusión, encontramos que al igual a lo señalado anteriormente, los plebiscitos comunales se encuentran en un momento histórico que hace más difícil que sean vinculantes debido a la falta de adecuación de la norma al voto voluntario. Si consideramos que en la actualidad los quórum requeridos actualmente, hace bastante complejo que se logre el 50% de participación, lo cual no ha sido la tónica en las elecciones. Incluso si consideramos que los temas ambientales han sido cada vez más relevantes para la sociedad Chilena (Ministerio de Medio Ambiente, 2018), es francamente improbable que sea lo suficientemente convocante el plebiscito en sí mismo. Ejemplo de esto es el caso de San Pedro de la Paz, lo que no quita que no tengan efectos

políticos y sociales relevantes como que no hayan sido efectivos para apaciguar la conflictividad. Puesto que es complejo para los tomadores de decisión ir en contra de las decisiones tomadas en un plebiscito aunque estas no hayan sido vinculantes debido a la falta de quórum.

La experiencia comparada a nivel nacional e internacional nos indica que estos mecanismos son bastante complejos de activar, e incluso los mismos entrevistados nos señalan lo mismo. En donde de varios intentos incluso con más de uno en el caso de San Pedro de la Paz, solamente han podido lograr convocar a uno legalmente. Lo que nos habla gráficamente de las múltiples trabas a estos procesos expresadas durante todo el desarrollo de esta investigación.

Muchas de las modificaciones que son necesarias para destrabar o en definitiva hacer mucho más viables la realización de los plebiscitos están contenidas en un proyecto de ley presentado por el diputado Tomás Hirsch. El cual también ha recibido indicaciones por parte del diputado Félix González en este sentido. La propuesta incluye materias como ampliar quienes puedan ser testigos de la recolección de firmas, fondos regionales para cofinanciar estas consultas vinculantes, reducir el quorum necesario, entre otras materias (de la Maza, 2019). Esta propuesta, lamentablemente no ha tenido mayores avances en la cámara a la fecha, y según lo mencionado, no hay demasiado interés de manera transversal para avanzar en estos mecanismos.

Producto que como mencionaba un concejal entrevistado, “la democracia es un músculo que se entrena” deberían multiplicarse estas instancias de participación, donde se puedan incluir estos plebiscitos en elecciones municipales. Puesto que obligan al candidato a pronunciarse conforme a cierta materia de interés comunal (Mlyrnarz, 2012), entre otras materias que también es relevante avanzar, y en lo que también existe un cierto consenso en la bibliografía citada.

De forma normativa, como conclusión de esta investigación, se debe señalar que **es fundamental avanzar en este tipo de mecanismos**, no solamente en un contexto de conflictividad de orden socioambiental, la cual como se ha señalado ha ido creciendo. Es la

principal conclusión tanto de esta investigación como de otras investigaciones antes citadas. Donde los plebiscitos pueden ser un aporte importante a la participación ciudadana, la cual a pesar de estar consagrado a nivel constitucional, en la práctica la norma los hace sumamente complejos de activar. Donde probablemente, por cada plebiscito comunal convocado quedaron muchos más en el camino.

REFERENCIAS

- Acosta, A., & Brand, U. (2018). *Salidas del laberinto capitalista: Decrecimiento y Postextractivismo*. Quimantú.
- Alarcón, R. (4 de Octubre de 2011). Vecinos de Peñalolén llevan conflicto por plan regulador a La Moneda. Santiago, Región Metropolitana, Chile. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2011/10/04/vecinos-de-penalolen-llevan-conflicto-por-plan-regulador-a-la-moneda/>
- Aliste Almuna, E., Contreras Alonso, M., & Sandoval Manríquez, V. (2012). INDUSTRIALIZACIÓN, DESARROLLO Y CIUDAD: TRANSFORMACIONES SOCIO-DEMOGRAFICAS Y ESPACIALES EN LA GEOGRAFÍA SOCIAL DEL GRAN CONCEPCIÓN. *Revista INVI*.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*.
- Altman, D., Agüero, S., & Salas, V. (2014). MUNICIPALIDADES, CIUDADANOS Y DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE: ESBOZOS DE UNA RELACIÓN FLUIDA. En A. Lissidini, Y. Welp, & D. Zobatto, *Democracias en Movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*.
- Álvarez, M. (28 de Septiembre de 2019). A un día de histórico Plebiscito, todos los ojos están puestos en San Pedro de la Paz. Concepción, Chile. Obtenido de <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2019/09/28/a-un-dia-de-historico-plebiscito-todos-los-ojos-estan-puestos-en-san-pedro-de-la-paz.html>
- Álvarez, M. (24 de Abril de 2019). Humedal Los Batros: las preguntas que tendrá la consulta ciudadana. Concepción, Chile. Obtenido de <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2019/04/24/humedal-los-batros-las-preguntas-que-tendra-la-consulta-ciudadana.html>
- Astorga, E., Carrillo, F., Folchi, M., García, M., Grez, B., McPhee, B., . . . Stein, H. (2017). *EVALUACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES DE PROYECTOS DE GRAN TAMAÑO CON FOCO EN AGUA Y ENERGÍA PARA EL PERIODO 1998 AL 2015*. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo.
- Baquedano, M. (2 de Enero de 2018). Modos de vida: entre el Espacio Vital y la Huella Ecológica. Chile.
- BCN. (3 de Junio de 2003). *DECRETO 784. CONVOCA A PLEBISCITO PARA SOMETER A CONSIDERACIÓN DEL ELECTORADO CONSULTA QUE SEÑALA*. Obtenido de

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=211082>

BCN. (2020). *Plebiscito logra la mayor participación electoral en la era del voto voluntario*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/portal/api-servicios/servicio/ObtenerNoticiaPorIdNoticiaHTML?id=resultados-plebiscito-2020>

BCN. (7 de Noviembre de 2021). *LEY Nº 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>

Bril-Mascharenas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). PROCESS TRACING. INDUCCIÓN, DEDUCCIÓN E INFERENCIA CAUSAL. *REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA*, 659-684.

Bronfman, A. (2007). Mecanismos de democracia directa en Chile: Los plebiscitos y consultas comunales. *Revista de derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 237-265.

Canales, M. (23 de Octubre de 2018). La comunidad ecológica versus Peñalolén, ¿NIMBY o legítima reclamación? Santiago, Chile. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2018/10/23/la-comunidad-ecologica-versus-penalolen-nimby-o-legitima-reclamacion/>

Cardoso, F., & Falleto, E. (1967). *Dependencia y Desarrollo en America Latina*.

Carrasco, S. (2019). IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN CHILE: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO. *RIEM*, 59-88.

Carrere, M. (18 de Diciembre de 2018). Balance Ambiental 2018: Chile, el año con más conflictos sociambientales. Chile.

Castro, M. (30 de Septiembre de 2019). Plebiscito por humedal Los Batros de San Pedro de la Paz tuvo cerca de 14 mil votantes. Concepción, Chile.

Catena, P., & Soto, C. (22 de Septiembre de 2020). Gobierno zanja no firmar Acuerdo de Escazú: los cuatro argumentos para justificar la postura. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.latercera.com/politica/noticia/gobierno-zanja-no-firmar-acuerdo-de-escazu-los-cuatro-argumentos-para-justificar-la-postura/ENNU4QBIYVF7FD76C24OAFKWE/>

Centro de Estudios Públicos. (2019). *ESTUDIO NACIONAL DE OPINIÓN PÚBLICA Nº84, DICIEMBRE 2019*.

CEPAL. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*.

- Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe :
<https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- CNN CHILE. (2011 de Diciembre de 2011). Vecinos de Peñalolén rechazaron el plan regulador. Santiago, Chile. Obtenido de
https://www.youtube.com/watch?v=xexE80rW66g&ab_channel=CNNChile
- Cooperativa. (27 de Abril de 2019). San Pedro de la Paz: Aprueban plebiscito que busca proteger humedal Los Batros. Concepción, Chile. Obtenido de
<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-del-biobio/san-pedro-de-la-paz-aprueban-plebiscito-que-busca-proteger-humedal-los/2019-04-27/100600.html>
- de la Maza, G. (19 de Noviembre de 2019). *Democracia directa en el ámbito local*. Obtenido de cambiarnos.cl: <http://www.cambianos.cl/democracia-directa-en-el-ambito-local/>
- Delamaza, G., Maillet, A., & Martínez, C. (2017). Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 23-46.
- Diario Concepción. (13 de Noviembre de 2020). Relleno a Los Batros evidencia indefensión de humedales. Concepción. Obtenido de
<https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2020/11/13/relleno-a-los-batros-evidencia-indefension-de-humedales.html>
- Diario El Sur. (22 de Julio de 2019). 31 proyectos ganaron los Presupuestos Participativos de San Pedro de la Paz. Concepción, Chile.
- Diario Resumen. (27 de Septiembre de 2019). Fuerzas Especiales efectuó toma de terrenos en parcelas de horticultores de Boca Sur. Concepción. Obtenido de
<https://resumen.cl/articulos/fuerzas-especiales-efectuo-toma-de-terrenos-en-parcelas-de-horticultores-de-boca-sur>
- Diario Resumen. (6 de Octubre de 2019). Jornada de protesta contra el desalojo de Horticultores y proyecto de Puente Industrial se vivió en Boca Sur. Concepción, Chile. Obtenido de <https://resumen.cl/articulos/jornada-de-protesta-contra-el-desalojo-de-horticultores-y-proyecto-de-puente-industrial-se-vivio-en-boca-sur>
- Diario Semana. (12 de Octubre de 2018). Los 9 municipios que le dijeron No a la minería usando la consulta popular. Colombia. Obtenido de
<https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/los-9-municipios-que-le-dijeron-no-a-la-mineria-usando-la-consulta-popular/41872/>
- Diario Uchile. (19 de Octubre de 2011). Alcalde de Peñalolén insiste en marginar inquietud de los vecinos en plebiscito comunal. Santiago, Chile. Obtenido de

<https://radio.uchile.cl/2011/10/19/alcalde-de-penalolen-insiste-en-marginar-inquietud-de-los-vecinos-en-plebiscito-comunal/>

Diario Uchile. (22 de Septiembre de 2011). Alcalde Orrego ordena desalojo de pobladores en municipio de Peñalolén. Santiago, Chile. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2011/09/22/alcalde-orrego-ordena-desalojo-de-pobladores-en-municipio-de-penalolen/>

Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>

Dirección General de Concesiones. (2021). *Concesión Ruta Pie de Monte*. Obtenido de Dirección General de Concesiones - Ministerio de Obras Públicas: http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalle_adjudicacion.aspx?item=233

El Mostrador. (2019). Los datos finales de la histórica consulta ciudadana organizada por la Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago.

Emol. (11 de Diciembre de 2011). *Plebiscito de Peñalolén: Rechazan modificación a Plan Regulador*. Obtenido de emol.com: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2011/12/11/516628/vecinos-de-penalolen-rechazan-modificacion-a-plan-regulador-de-la-comuna-en-inedito-plebiscito.html>

Enríquez, J. (8 de Noviembre de 2020). Piden a la Justicia ordenar al presidente Piñera firmar decreto que declare santuario a humedal. Chile. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2020/11/08/piden-a-la-justicia-ordenar-al-presidente-pinera-firmar-decreto-que-declare-santuario-a-humedal.shtml>

EPA News. (19 de Septiembre de 2015). #BIOBIO Donaron un terreno de 25 hectáreas a San Pedro de la Paz para la construcción de un nuevo parque. Concepción, Chile. Obtenido de <https://epanews.cl/biobio-donaron-un-terreno-de-25-hectareas-a-san-pedro-de-la-paz-para-la-construccion-de-un-nuevo-parque/>

Espinosa, R. (2015). Conflictos socioambientales y pobreza: el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de Mexico. *REVISTA COLOMBIANA DE GEOGRAFÍA*, 193-212.

Faundez, F. (24 de Agosto de 2011). Protesta ciudadana por Plan Regulador en Peñalolén. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/08/24/protesta-ciudadana-por-plan-regulador-en-penalolen/>

- Faundez, F. (2 de Octubre de 2011). Un plebiscito comunal para San Pedro de la Paz. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/10/02/un-plebiscito-comunal-para-san-pedro-de-la-paz/>
- Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. *El Ecologismo Popular a Debate*, 79-101.
- Frente Amplio TV. (15 de Abril de 2019). Caminata Plebiscito || Humedal Los Batros ||. Concepción, Chile. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=gLFL1O7KXH4&ab_channel=Fren-TV
- Fuentes, C. (2018). Participación ciudadana: la eterna desconfianza.
- Fundación Jaime Guzmán. (2011). Plebiscito y democracia representativa. *Ideas y Propuestas*, 1-6.
- García, J. G. (sf). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 77-96.
- González, A. (8 de Julio de 2021). Explican motivo para achicar área de protección del Santuario Humedal Los Batros en San Pedro de la Paz. Chile. Obtenido de <https://sabes.cl/2021/07/08/explican-motivo-para-achicar-area-de-proteccion-del-santuario-humedal-los-batros-en-san-pedro-de-la-paz/>
- González, X. (20 de Marzo de 2019). Comunidades votaron en 10 consultas populares mineras desde el 2013. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia-marzo-2019/comunidades-votaron-en-10-consultas-populares-mineras-desde-el-2013-2842036>
- Haydee, O. (2010). *La accountability vertical: una cuenta pendiente de nuestro sistema político*.
- Henríquez, G. (2002). *EL DEBATE PENDIENTE: Panorama de los Conflictos Ambientales en la Región del Bío-Bío 2001-2002*. Santiago: LOM.
- Hernández, J., & Miranda, J. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 75, 111-136.
- Herrera, M. (11 de Diciembre de 2011). Plebiscito de Peñalolén: Rechazan modificación a Plan Regulador. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/nacional/2011/12/11/516628/vecinos-de->

penalolen-rechazan-modificacion-a-plan-regulador-de-la-comuna-en-inedito-plebiscito.html

Hincapié, S. (2017). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Revista de pensament i anàlisi*, 37-61.

INDH. (2015). *Mapa de Conflictos Socioambientales*.

INE. (2017). *Resultados Censo 2017*. Obtenido de <http://resultados.censo2017.cl/>

Joignant, A., Somma, N., Garretón, M., & Campos, T. (2020). *Informe anual Observatorio de Conflictos 2020*. Santiago.

La Tercera. (11 de Octubre de 2011). Enorme taco en Vespucio por protesta comunal contra alcalde de Peñalolén. Santiago, Chile.

Landmann, T. (2016). *Politica Comparada. Una introducción a su objeto y metodos de investigación*. Alianza.

Laporta, F. (1989). "Sobre la Teoría Democrática y el Concepto de Representación Política: Algunas propuestas para el debate".

Liphart, A. (2008). Política comparada y método comparado. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 217-242.

Lissidini, A. (2010). *Democracia Directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*.

Maciel, G. (26 de Septiembre de 2019). La relevancia del Plebiscito de San Pedro de la Paz para proteger el humedal Los Batros. Concepción, Chile.

Maciel, G. (1 de Octubre de 2019). Municipalidad de San Pedro de la Paz ingresó solicitud para congelar Plan Regulador en la Seremi de Vivienda. Concepción, Chile. Obtenido de <https://www.tvu.cl/prensa/tvu-noticias/2019/10/01/municipalidad-de-san-pedro-de-la-paz-ingreso-solicitud-para-congelar-plan-regulador-en-la-seremi-de-vivienda.html>

Maciel, G. (7 de Septiembre de 2019). San Pedro de la Paz: Plebiscito sobre destino del humedal Los Batros se efectuará a fines de septiembre. Concepción, Chile. Obtenido de <https://www.tvu.cl/prensa/tvu-noticias/2019/09/07/san-pedro-de-la-paz-plebiscito-sobre-destino-del-humedal-los-batros-se-efectuara-a-fines-de-septiembre.html>

Maillet, A., & Albala, A. (2018). CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LOS PROYECTOS ELÉCTRICOS EN CHILE (2005-2016): UN ANÁLISIS CONFIGURACIONAL. *América Latina Hoy*, 125-149.

- Maillet, A., & Delamaza, G. (2018). Caracterización y especificidades de las protestas vinculadas al sector extractivo en Chile (2012-2017). En N. Somma, M. Garretón, A. Joignant, & T. Campos, *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018* (págs. 29-37). Santiago.
- Martínez, M. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.
- Martínez-Alier, J. (2011). La justicia ambiental y el decrecimiento económico: Una alianza entre dos movimientos. *Ecología Política Nº41*, 45-54.
- Martínez-Alier, J. (2014). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Santiago: Quimantú.
- Ministerio de Medio Ambiente . (Febrero de 2018). *Resultados Encuesta Nacional de Medio Ambiente 2017-2018*. Obtenido de Ministerio de Medio Ambiente: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/Presentacion-Encuesta-Nacional-de-Medio-Ambiente-2018.pdf>
- Ministerio de Medio Ambiente. (2018). *Resultados Encuesta Nacional de Medioambiente*. Chile. Obtenido de <https://mma.gob.cl/encuestas-nacionales-del-medio-ambiente/>
- Mlynarz, D. (21 de Septiembre de 2012). Plebiscitos comunales en Chile. Chile.
- Mlynarz, D. (2013). Una mirada a los plebiscitos comunales en Chile. En G. De la Fuente, & D. Mlynarz, *El pueblo unido... Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*. Alberto Hurtado.
- Mlynarz, D. (12 de Septiembre de 2012). *Plebiscitos hoy: que dicen los candidat@s al municipio*. Obtenido de elquintopoder: <https://www.elquintopoder.cl/municipales/plebiscitos-hoy-que-dicen-los-candidats-al-municipio/>
- Monsalves, J., & Maciel, G. (26 de Septiembre de 2019). San Pedro de la Paz finalizó campaña sobre plebiscito que busca proteger el humedal Los Batros. Concepción, Chile. Obtenido de <https://www.tvu.cl/prensa/tvu-noticias/2019/09/26/san-pedro-de-la-paz-finalizo-campana-sobre-plebiscito-que-busca-proteger-el-humedal-los-batros.html>
- Municipalidad de Peñalolén. (1 de septiembre de 2011). *Decreto °1300/4408. Llamado a plebiscito comunal*. Obtenido de [penalolen.cl: https://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Decretos/decretos_ago2011/1300-4408.pdf](https://www.penalolen.cl/transparencia/informes/Decretos/decretos_ago2011/1300-4408.pdf)

- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales & Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2014). *Extractivismo en América Latina: Agua que no has de beber*. Santiago: Quimantú.
- Orellana, J. (25 de Septiembre de 2019). Plebiscito: más 80 mil personas podrán decidir el futuro del humedal Los Batros. Concepción, Chile. Obtenido de <https://www.tvu.cl/comunidades/territorio/2019/09/25/plebiscito-mas-80-mil-personas-podran-decidir-el-futuro-del-humedal-los-batros.html>
- Orrego, C. (26 de Octubre de 2011). CLAUDIO ORREGO EN 24H. "MANO A MANO" ENTREVISTADO POR ALEJANDRO GUILLIER. PARTE 1. "MANO A MANO". (A. Guillier, Entrevistador) Televisión Nacional de Chile. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=IQqNX-iFgTw&ab_channel=ComunaDigital
- Pacheco, C. (6 de Septiembre de 2011). Crece polémica por plebiscito sobre plan regulador en Peñalolén. Santiago, Chile. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2011/09/06/crece-polemica-por-plebiscito-sobre-plan-regulador-en-penalolen/>
- Pacheco, C. (14 de Septiembre de 2011). Vecinos de Peñalolén insisten en tres temas claves a consultar en Plebiscito comunal. Santiago, Chile. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2011/09/14/vecinos-de-penalolen-insisten-en-tres-temas-claves-a-consultar-en-plebiscito-comunal/>
- Peruzzotti, E. (2008). *La democracia representativa como politica mediada*.
- Plataforma Urbana. (6 de Diciembre de 2011). *Plan Regulador Comunal en Peñalolén, las dos caras de la moneda*. Obtenido de <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/12/06/plan-regulador-comunal-en-penalolen-las-dos-caras-de-la-moneda/>
- Plataforma Urbana. (6 de Diciembre de 2011). Plan Regulador Comunal en Peñalolén, las dos caras de la moneda. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/12/06/plan-regulador-comunal-en-penalolen-las-dos-caras-de-la-moneda/>
- PRC PEÑALOLÉN. (2009). *Blog Plan Regulador Comunal de Peñalolén*. Obtenido de Plan Regulador Comunal de Peñalolén: <https://planreguladorcomunal.wordpress.com/>
- Prebisch, R. (1976). Critica al Capitalismo Periferico. *Revista de la Cepal*.
- Pressacco, C., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Pap. Polít*, 9-33.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *DIAGNÓSTICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN CHILE*. Santiago.

- Radio Don Matias. (2019). ¡Salvemos el humedal Los Batros! Se necesitan 2.600 firmas para concretar plebiscito. Concepción, Chile. Obtenido de <https://radiodonmatias.cl/salvemos-el-humedal-los-batros-se-necesitan-2-600-firmas-para-concretar-plebiscito/>
- Radio Kurruf. (17 de Diciembre de 2018). Aprueban Proyecto Puente Industrial que amenaza Humedal Los Batros. Concepción, Chile.
- Riffo, J. (30 de Septiembre de 2019). Votar para perder: 14 mil personas rechazan mall, pero quedan lejos del quórum. Santiago, Chile. Obtenido de <https://interferencia.cl/articulos/votar-para-perder-14-mil-personas-rechazan-mall-pero-quedan-lejos-del-quorum>
- Rodríguez , C., Rodríguez , D., & Durán, H. (2017). *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- San Pedro Inteligente. (11 de Septiembre de 2019). Plebiscito San Pedro de la Paz, lo que nadie ha hecho ni dicho. Concepción, Chile. Obtenido de <https://sanpedrointeligente.cl/plebiscito-san-pedro-de-la-paz-lo-que-nadie-ha-hecho-ni-dicho/>
- Sartori, G. (1998). En defensa de la Representación Política. *CLAVES DE RAZÓN PRÁCTICA*.
- Scholsberg, D. (2011). Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitario. *Ecología Política N.41*, 25-35.
- Sikknik, K. (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. Siglo XXI ediciones.
- Silva, S. (3 de Marzo de 2020). Como “sospechosa” definen demora de Declaratoria de Santuario de la Naturaleza. San Pedro de la Paz, Chile. Obtenido de <https://sanpedrodelapaz.cl/2021/03/03/como-sospechosa-definen-demora-de-declaratoria-de-santuario-de-la-naturaleza/>
- Silva, S. (1 de Julio de 2020). Contraloría desestimó en su totalidad denuncia por plebiscito realizado en septiembre de 2019. Concepción, Chile. Obtenido de <https://sanpedrodelapaz.cl/2020/07/01/contraloria-desestimo-en-su-totalidad-denuncia-por-plebiscito-realizado-en-septiembre-de-2019/>
- Tironi, M., & Poduje, I. (2011). *Sobre plebiscitos y consultas comunales: Análisis del proyecto de ley que modifica la ley N°18.695 en materia de consultas ciudadanas*. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica.
- TVU. (25 de Abril de 2019). ¿En qué consiste el plebiscito que busca proteger el Humedal Los Batros en San Pedro de la Paz? Concepción, Chile. Obtenido de

<https://www.tvu.cl/prensa/puntos-de-vista/2019/04/25/en-que-consiste-el-plebiscito-que-busca-proteger-el-humedal-los-batros-en-san-pedro-de-la-paz.html>

TVU. (26 de Septiembre de 2019). Puntos de Vista: La relevancia del Plebiscito de San Pedro de la Paz para proteger el humedal Los Batros. Concepción. Obtenido de <https://www.tvu.cl/prensa/puntos-de-vista/2019/09/26/la-relevancia-del-plebiscito-de-san-pedro-de-la-paz-para-proteger-el-humedal-los-batros.html>

Ulrich, B. (2019). Nuestro bonito modo de vida imperial. *Nueva Sociedad*.

Velandia, D., Amaya, F., & Granados, K. (2020). *Las consultas populares mineras como mecanismos jurídicamente idóneos para prohibir la minería en las entidades territoriales*. Arauca.

Villaroel, M. J. (29 de Septiembre de 2019). San Pedro de la Paz inicia jornada con plebiscito que busca proteger humedal Los Batros. Concepción, Chile.

Welp, Y., & Ordoñez, V. (2017). La democracia directa a debate: procesos. *REVISTA DE PENSAMENT I ANÀLISI*, 9-14.

Yañez, C. (2018). *Propuesta Declaratoria, Santuario de la Naturaleza "Humedal Los Batros - Laguna Grande", de San Pedro de la Paz*. Obtenido de Biblioteca Centro Humedales Río Cruces: <http://biblioteca.cehum.org/>

Zarilli, A. (2015). Política, medio ambiente y democracia, un debate que apenas comienza. *Luna Azul*, 1-4.