



## **TRES DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA TERRITORIAL: DIRECTORIOS MULTIACTOR, CONSULTAS VINCULANTES Y EMPODERAMIENTO SOCIAL EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO**

### **THREE DIMENSIONS OF THE TERRITORIAL DEMOCRACY: MULTIACTOR DIRECTORIES, BINDING CONSULTATIONS AND SOCIAL EMPOWERMENT IN THE BIOBÍO REGION**

**Esteban Valenzuela Van Treek<sup>1</sup>**

**Claudia Toledo Alarcón<sup>2</sup>**

**Waleska Muñoz Aravena<sup>3</sup>**

**Felipe Villa Sepúlveda<sup>4</sup>**

Recibido: 03/06/2020

Aceptado: 31/07/2020

#### **RESUMEN**

El artículo describe procesos de participación desarrollados en la región del Biobío con el fin de responder a la pregunta de si estos fueron efectivamente vinculantes para la autoridad política y por tanto, hacen efectivo el empoderamiento de la comunidad local. Se utilizó como método la investigación documental de los casos sumado a entrevistas cualitativas a informantes claves. Se concluye la existencia de un triángulo de factores sinérgicos bases para un modelo de democracia territorial participativa: esto implica el diseño de un sistema de gobernanza multiactor con cooperación intergubernamental público, privado y ciudadano; procesos de consultas vinculantes como forma de democracia directa y empoderamiento social con el fin de visibilizar a sujetos subalternos para formar parte del ágora decisoria de las políticas municipales y regionales.

1. CreaSur, Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Contacto: evalenzuelavt@gmail.com

2. Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile. Contacto: claudiatoledoa@gmail.com

3. Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Contacto: wmunoz@udec.cl

4. Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Contacto: fvilla2016@udec.cl

## PALABRAS CLAVES

Democracia territorial participativa, consultas vinculantes, gobernanza multiactor, empoderamiento social, región del Biobío.

**ABSTRACT:** *The article describes participation processes developed in the Biobío region in order to answer the question that if these were indeed binding for the political authority and therefore make effective the empowerment of the local community, using the documentary research of the cases added to qualitative interviews with key informants. The conclusion is the existence of a triangle of synergistic factors for a model of participatory territorial democracy: this implies the design of a multi-stakeholder governance system with public, private and citizen intergovernmental cooperation; binding consultation processes as a form of direct democracy, and social empowerment in order to make visible subordinate subjects to be part of the decision-making agora of local and regional policies.*

**KEYWORDS:** *territorial democracy, binding participation, multi-stakeholder governance, decision-making directories, Biobío Region.*

## I. INTRODUCCIÓN: DE LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA HÍBRIDA A LA ESQUIVA PARTICIPACIÓN TERRITORIAL EN CHILE

En la desafección de la democracia a nivel internacional, diversos autores reconocen que su defensa implica procesos de mayor consulta decisoria en la tradición suiza de democracia directa (Atman, 2005), incorporación de la comunidad en las decisiones del gasto público territorial de larga data en el mundo anglosajón y norteamericano (Wollmann y Golsmith, 1992) lo que configura un modelo de democracia vital o híbrida que mejora la gestión nacional pero a su vez, acerca las decisiones a nivel local (Hendriks, 2009). En la tradición latinoamericana abunda el presidencialismo centralista (Vélez, 1984) y sistemas clientelares de cooptación de actores y comunidades territoriales (Valenzuela y Yévenes, 2015). La novedad desde los años noventa fue el presupuesto participativo de Porto Alegre (Genro, 2012) y casos muy puntuales de incorporación de indígenas con potestades propias y autonomías (Marimán, 2012).

Existe, por tanto, un antiguo debate entre democracia formal y real o sustantiva, que en lo territorial ha implicado -en el caso europeo- tanto la expansión de democracia directa de larga tradición en Suiza, Austria y Alemania hacia otros países y la creciente preocupación por dar voz e

incorporar a pobres e inmigrantes que se sienten discriminados por las administraciones locales hegemónicas por sectores medios y altos (Hendriks, Loughlin y Lidström, 2011). De este modo se asume la tesis principal de Charles Taylor (1995) que la democracia liberal fracasa al reducirla a las votaciones de autoridades, debiendo reconocer actores subalternos y débiles del sistema que excluye estructuralmente (Taylor, 1998). A este modelo de democracia sustantiva Garín y Trajan (2010) lo llaman democracia republicana, diferenciándola de la liberal clásica que minimiza desigualdades y la russoniana clásica que homogeniza la sociedad en mega categorías eliminando sujetos con diversas formas de exclusión y disconformidad, entre ellos la ambiental y el hábitat territorial como en adelante se demuestra.

En el caso de Chile, el modelo corporativo de participación heredado por la dictadura -consejos de desarrollo económico sociales con predominio de empresarios, juntas de vecinos y voluntariado tradicional- se tradujo en procesos de domesticación y cooptación en una cultura política presidencialista que se ha replicado en la alcaldización de la gestión municipal (Montecinos, 2007) y con pocos casos de participación relevante como en otros países del continente como Brasil (Posner, 2003; Luna y Seligson, 2007; Delamaza y Flores, 2009).

Así las coaliciones aspiran al poder central, agravado por un período presidencial corto de cuatro años, imponiéndose con ello un estilo presicrático presidencialista y centralizador en todos los niveles (Valenzuela, 2007a) con un sistema de *brokers* (intermediadores) que vincula a los alcaldes con los senadores oficialistas para obtener proyectos (Valenzuela, 1977) y que los alcaldes replican hacia abajo cooptando dirigentes vecinales en la política clientelar latinoamericana (Valenzuela y Yévenes 2015; Delamaza y Flores 2009).

A nivel institucional, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se aprobaron disposiciones fomentando consejos de la sociedad civil en la administración central tal como se estableció en el Instructivo N° 8 del año 2008, y que luego, con la publicación de la ley 20.500, bajo la presidencia de Sebastián Piñera el año 2011, se ampliaría al ámbito municipal con los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), haciéndolo un imperativo legal. Los resultados fueron modestos y formalistas al no tener potestades vinculantes y decisorias (Mylnarz y Marín, 2012) pasando de 72% de constitución de COSOC en el trienio posterior a la ley, a solo un 45% en el año 2018 (Ríos, 2019). Los municipios debían además actualizar sus ordenanzas de participación las que fueron copiadas sin mayor aplicación específica a los territorios, no se incluyeron obligaciones para presupuestos participativos, consultas periódicas ni creación de consejos decisorios

en diversas materias del quehacer local como educación, salud, subsidios, protección social, seguridad ciudadana. Mylnarz y Marín (2012) destacaron a los municipios de Osorno, La Pintana y Maipú con niveles altos de transparencia y participación hacia el 2012, a los que se suman de manera más reciente los casos de un aceptable funcionamiento de los COSOCS en el Biobío y los presupuestos participativos de Nacimiento (Hernández, Fuentes y Ríos, 2019) y San Pedro de la Paz en la misma región. En un estudio más reciente, en base a la participación en las capitales de las regiones australes (Puerto Montt, Coyhaique, Punta Arenas), se concluye que los municipios implementan políticas propias -directorío urbano en Coyhaique o presupuestos juveniles en Puerto Montt-, pero en la implementación de los COSOCS se descubre que es débil el concepto de comunidad deliberativa politizada e influyente por al menos tres dificultades: poco poder de movilización de los dirigentes vecinales, debates meramente consultivos y la alcaldización de los mismos al ser nombrados en su mayoría y presididos por el alcalde (Hernández, 2018).

En el ámbito de los plebiscitos municipales la operatividad de los mismos pidiendo la recolección del 10% de las firmas ante notario de los inscritos en los registros electorales los convirtió en un desafío impracticable (Pressacco, 2012), logrando producirse solo tres experiencias en comunas de altos ingresos entre los años 1992-2010: un caso en Las Condes (infraestructura y plan regulador), Zapallar (defensa de área natural) y Vitacura (plan regulador) A lo anterior se sumó el caso de Peñalolén en el año 2011, en relación a las modificaciones en el Plan Regulador Comunal, en el que la propuesta del alcalde Orrego perdió por pequeño margen. De manera más reciente, con el auge de las redes sociales y los procesos de consulta online para lograr movilizar opiniones masivas, llevó al popular Joaquín Lavín a resolver una aguda controversia por la vía de consulta digital en el año 2018 que involucró a tres comunas que administran el Parque Alberto Hurtado (Las Condes, Providencia y La Reina) la consulta buscaba resolver sobre la construcción de una mega laguna con playa y olas, con potestad en un parque intercomunal (Las Condes, Providencia y La Reina): 56 mil personas votaron por el rechazo y 21 secundaron la idea de la alcaldía. El resultado demostró la validez del uso tecnológico y las municipalidades acataron. En el caso de la Región del Biobío, fue significativa la participación de una masiva consulta en Concepción que rechazó la escisión del llamado Barrio Norte en una nueva comuna de Andalién. Estas experiencias usaron sistemas legítimos por la alta participación, pero no apegados a la letra de la ley. En cambio, el municipio de San Pedro de la Paz para reforzar la defensa de un humedal urbano, decidió usar la nueva fórmula de plebiscitos vía Servicio Electoral al ser pedido por el concejo municipal y financiado por el

municipio. El alto requisito en una sociedad de baja participación electoral (40% en presidenciales y solo 30% en las municipales) llevó al fracaso de dicho experimento que en el artículo se explica con más detalle.

En el caso de los presupuestos participativos se observó en Chile resultados menores a nivel municipal (Castillo, 2008). A diferencia de los casos conocidos en Porto Alegre o la fuerte institucionalización de los mismos en Montevideo. En Chile se ha observado discontinuidad provocada por el cambio de alcaldes y al bajo monto asignado a decisión ciudadana, el que en el mejor de los casos se sitúa en un 3% (Pagliai y Montecinos, 2009). En otros casos la innovación ha venido de agencias centrales como el Servicio de Salud de Talcahuano (Ochsenius, 2006), que permitieron dar vida a los consejos locales de salud a partir de presupuestos participativos (Urrutia, 2012), siendo pionero en la indicación de que los ministerios deben involucrar a la ciudadanía en su gestión como lo establece la Ley 20.500 de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Gutiérrez, 2012).

## II. METODOLOGÍA: ESTUDIO DE CASOS DEL BIOBÍO EN LA PERSPECTIVA DE LAS DIMENSIONES DE UNA DEMOCRACIA TERRITORIAL

La pregunta de investigación buscaba definir qué procesos y/o instancias de participación multiactor producidos en la Región del BioBío durante las dos últimas décadas (2000-2019) tuvieron impacto en decisiones públicas y que en forma vinculante movilizaron actores y ciudadanía. Para definir las dimensiones se consultó a un panel de investigadores del área de la Universidad de Concepción, expertos y líderes provenientes de la Universidad de Chile, COSOC, corporaciones de desarrollo y asociaciones de municipios. Definidas las dimensiones y los procesos relevantes acontecidos, se buscó -con una metodología de la investigación mixta- observarlos tanto a partir de hitos en la prensa, documentación oficial y entrevistas a actores relevantes.

En el caso de los procesos de presupuesto participativos y consultas ciudadanas se recopilaron desde antecedentes de publicaciones y notas en medios de comunicación de circulación regional, páginas web de municipios de San Pedro de la Paz y Concepción (solicitudes de información vía Transparencia); revisión documental y seguimiento de los procesos descritos en cada uno de los casos escogidos y entrevistas semi estructuradas de actores relevantes, para exponer aciertos y carencias de mecanismos e instru-

mentos implementados en la región del Biobío, con el fin de comprobar de manera efectiva el cumplimiento de las dimensiones que conlleva la teoría postulada en el presente trabajo.

El documento se desarrolla en un primer apartado, discutiendo el planteamiento de las dimensiones postuladas para una democracia territorial participativa denominada DEMOT; en una segunda parte, describe cada uno de los casos escogidos; y un tercer capítulo de conclusiones y análisis. Se eligió para el estudio de casos a la región del Biobío por la diversidad de escalas (comunal, regional y metropolitana), pluralidad de los ejercicios y porque desde la sociedad civil, municipios y directivos del Gobierno Regional (funcionarios y consejeros) han surgido iniciativas contra culturales que buscan romper la inercia antidemocrática. Estas corresponden a experiencias que por una parte, surgen como consecuencia de la demanda ciudadana de participación con origen en conflictos socio ambientales y por otra, con el fin de incorporar la opinión ciudadana en instrumentos y mecanismos de gestión pública. Los casos escogidos, en el nivel comunal, corresponden al plebiscito relacionado con la problemática ambiental vinculada al humedal Los Batros y a los particulares presupuestos participativos infantiles que buscan introducir de manera práctica la educación cívica en niños de la comuna de San Pedro de la Paz, a la consulta ciudadana por la creación de una nueva comuna en Concepción y al proceso de conformación de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC). En el nivel metropolitano (11 comunas) corresponden al plan estratégico y al plan de movilidad para el Gran Concepción y en el nivel regional, al Plan Regional de Ordenamiento Territorial, instrumentos que en su formulación incorporan en diversas formas y etapas participación ciudadana. Estos ejercicios serán los insumos para definir teóricamente lo que es una democracia territorial sustantiva en base a prácticas que implican el fomento de la legitimidad, la amplia participación, la integración de grupos vulnerables, la transparencia en la gestión, la corresponsabilidad en proyectos, la eficiencia en el gasto, la transformación permanente, el crecimiento de la ciudadanía y la fraternidad.

## **I. DEFINICIONES PARA UNA DEMOCRACIA TERRITORIAL PARTICIPATIVA**

La literatura sobre participación en América Latina ha tenido foco en fenómenos con valor que este artículo busca agrupar en tres dimensiones: a) las gobernanzas multiactor para generar políticas públicas que agreguen valor vía pactos sectoriales/territoriales, intergubernamentales, públicos-privados (Cunill, 1991; Longo, 2010; Warner, 2017); b) las consultas vinculantes en

planes, plebiscitos y presupuestos participativos municipales como casos de gestión local que democratizan sus propios recursos operacionalizando modelos de democracia directa (Castillo, 2008; Garrido y Montecinos, 2018, y c) los postdesarrollistas y subalternativistas que colocan el acento en dar visibilidad a los subalternos excluidos, marginados e invisibilizados de diversa naturaleza de la necesaria ágora de debate en la democracia (Habermas, 1973) rescatando a indígenas, sectores populares y campesinos (Fotopoulos, 2002; Posner, 2003; Collier y Handlin, 2010; González y Faiss, 2013) Entenderemos por democracia territorial sustantiva, DEMOT, cuando en los territorios los municipios, gobiernos regionales y servicios desconcentrados del Estado buscan efectivamente gobernar con las comunidades, a lo que se identificará como gobernanza multiactor, lo que implica ir más allá de solo dar información y hacer audiencias públicas, para ello es fundamental distinguir las siguientes características vinculadas a cada dimensión:

#### A. DELIBERACIÓN AMPLIA CON INCIDENCIA

El teórico de la modernidad como acción comunicativa, Habermas (1973), aboga por ampliar la esfera pública para que muchos participen del debate en el cual se va construyendo el consenso, a lo que se suma todo el pensamiento decolonial latinoamericano de Freire a Quijano que propician la pluralidad de saberes y los partidarios de objetivar las esferas reales en que la ciudadanía puede ejercer deliberación influyente (Goodin, 2003). Es decir, se busca sinceramente hacer parte (participar) y no reprimir al sujeto controversial (cooptar) como prevalece en la cultura latinoamericana (Valenzuela y Yévenes, 2015). Por tanto, la relación empresa -sociedad civil (sindicatos, ONGs ambientalistas, comunidades locales) debe basarse en su autonomía y conflictividad, no obstante aceptar espacios institucionales de diálogo.

#### B. APLICACIÓN DE MODELOS DE DEMOCRACIA DIRECTA VINCULANTE SIN MARKETING BANAL

Se deben propiciar formas de democracia directa plebiscitaria, ampliamente usada por las comunidades indígenas latinoamericanas como kunas y sus congresos del pueblo (Cantón, 1960) o los *lof* comunitarios mapuche, similares a la democracia cantonal suiza. Allí en la asamblea mayor y no el congreso profesional tecnocrático, como lo propició Hannah Arendt (Figueroa, 2014), se debaten las controversias serias que afectan a todos. Un precursor de usar mecanismos de democracia directa en boga desde la nueva ola democratizadora hacia 1990, David Altman (2000) advierte de los peligros de manipulación del poder de plebiscitos en períodos de baja de

popularidad de los gobiernos centrales. En América Latina, sobre todo en Uruguay, se han usado, y siguen siendo un desafío en sus distintas modalidades para los municipios y gobiernos territoriales de América. Altman (2005) los distinguió claramente: plebiscitos meramente consultivos, plebiscitos con fuerza de ley para influir (vinculantes), iniciativas populares de ley donde vecinos y ciudadanos juntan firmas para romper *status quos* de la clase política, referéndums para oponerse a políticas específicas y referéndums revocatorios, donde los ciudadanos pueden destituir a las autoridades políticas. También se levantó la crítica a la manipulación de los procesos de consulta a propósito de un plebiscito legal desarrollado por San Pedro de la Paz el año 2019 para defender discursivamente un humedal, el cual no logró que votara el 50% más uno que exige la ley, lo que fue advertido por dos arquitectos urbanistas: “debieran haberse concentrado en apurar el seccional que protegiera el humedal y la zona aledaña con actividades y vivienda complementaria en vez de un show mediático en que pedían legitimidad para hacer lo que les correspondía (experta en planificación territorial gobierno regional)”, “el plebiscito se debiera usar cuando se agrade a una comunidad y se resisten las instituciones a reaccionar, pero en este caso la propia autoridad que llamó a plebiscito no se coordinó con otras autoridades en un contexto además en que el parlamento estaba aprobando la ley de humedales urbanos (asesor parlamentario de la zona)”.

### C. INCLUSIVO PARA LOS SIN VOZ

Una gestión participativa se preocupa proactivamente de incluir minorías y grupos vulnerables en un camino hacia la interculturalidad y la fraternidad social. Uno de los problemas de las democracias es el peso de las capas medias, que tienen lazos con el poder y la tele democracia mediática, influida por el dinero, lo remarca Cohen (1989): participación es asegurar un intercambio de argumentaciones a través del diálogo, sin coerciones de ningún tipo, buscando que nadie quede excluido, porque precisamente se busca que la cosa pública sea inclusiva. Un caso paradigmático es Guatemala donde se subsidia a los sectores medios en el transporte de la ciudad capital con las menores tasas de pobres y las grandes empresas no pagan prácticamente impuestos, mientras se mantiene la indolencia con la falta de alimento y agua potable en el altiplano indígena con alta pobreza (González y Faiss, 2012), en otro caso de la exclusión estructural por las oligarquías políticas tradicionales que cooptan los recursos públicos (Fotopoulos, 2002). El fracaso de la democracia liberal versión latinoamericana empuja a valorar la idea de buscar espacios relevantes de democracia sustantiva incluyendo a los débiles provenientes de la interculturalidad (1984). En el siglo XXI es lo que han hecho los nuevos actores sociales subalternos que se han sumado a los tradicionales movimientos de trabajadores, po-

bladores sin casa y campesinos: los indígenas con su reemergencia (Ben-  
goa, 2000), las agrupaciones ambientalistas y las mujeres por la igualdad de  
género (Bidaseca, 2018).

## **II. EJERCICIOS DE GOBERNANZA MULTIACTOR EN EL BIOBÍO, PIONERO EN CONSULTAS VINCULANTES Y REACCIONARIO A LA FALTA DE VISIBILIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES MARGINALIZADAS**

La región del Biobío, en especial su capital regional, Concepción, tiene una historia de autonomía que proviene de su protagonismo en las luchas por la Independencia (Cartes, 2014) como provincia contrapeso a Santiago, su liderazgo federalista en el siglo XIX en las guerras civiles de 1830, 1851 y 1859 (Valenzuela, 1999), y la notable creación desde la sociedad civil de la Universidad de Concepción en 1919 en que un grupo de masones articularon a la pluralidad de su sociedad y lograron que treinta municipios y una Lotería auto gestionada fueran claves en sostener el gran campus del centro universitario del sur, que luego se expandió a Chillán y Los Ángeles (Saavedra, 2019). En dicha lógica de cooperación, la Universidad de Concepción propicia con la Universidad del Bío-Bío, la Universidad Católica de la Santísima Concepción, la Universidad Federico Santa María de Talcahuano y San Sebastián, un consorcio para fortalecer la identidad universitaria y la sinergia necesaria para promover el Parque Científico y Tecnológico que con aporte del Gobierno Regional buscan diversificar su economía y apoyar el desarrollo de la región.

Incluso bajo la dictadura de Pinochet que verticalmente impuso un modelo de trece regiones con intendentes militares, Concepción logró potenciar las jornadas de regionalización con la Corporación del Biobío (CORBIO-BÍO), pionera en reunir empresas plurales y las universidades, teniendo en democracia como presidentes a académicos de centro izquierda y no solo representantes de la derecha empresarial. Esta tradición de capital regional contrapeso desde el sur del eje Santiago-Valparaíso, se tradujo en esfuerzo de cooperación contra hegemónico del discurso neoliberal que apostó exclusivamente a las exportaciones de materias primas, sosteniendo meta relatos en favor de la industrialización dañada con la apertura comercial de 1980 sin subsidios a la misma, exceptuando el sector forestal por plantaciones de monocultivos de pino y eucaliptus (Falabella y Galdames, 2002).

A la jerárquica y centralizada gestión de la Corporación de Fomento (CORFO), desde el año 2000 se había articulado con la Intendencia de Jaime Tohá en el gobierno de Ricardo Lagos, en un esfuerzo territorial avanzado de

cooperación público privado y universitario llamado *Innova Biobío*. En concreto, bajo la modalidad de un Comité CORFO para asignar recursos se logró numerosos programas adicionales y “decidir territorialmente lo que siempre manejaba Santiago”<sup>5</sup>. Por lo anterior, el segundo gobierno de Bachelet eligió a la región del Biobío el 2015 como el eje de su pilotaje de traspaso de competencias en fomento productivo porque era el territorio más avanzado en articulación de actores plurales.

En un estudio sobre áreas metropolitanas en Chile, el BID (2018) destacó al Gran Concepción como la zona más avanzada en planes, inversión pactada, espacios de cooperación intermunicipal, en un caso inédito de construcción de gobernanza desde el territorio a pesar del peso de los ministerios centrales en la inversión en las ciudades en Chile (Valenzuela y Toledo, 2016). En este contexto, la región del Biobío ha potenciado desde hace dos décadas diversos planes integrales y soportes donde propiciando el encuentro de actores plurales: planes intercomunales y metropolitanos, proyectos de rescate ambiental, donde destaca un Directorio Urbano con el objetivo de destrabar proyectos de infraestructura a partir de un diálogo multiactor, como los puentes sobre el río Biobío con grandes resistencias ambientales y sociales, así como la armonización de voluntades de líderes políticos para recuperar el mayor afluente de Chile y frontera histórica con los mapuches. El exintendente Rodrigo Díaz lo graficó: “Se creó en la municipalidad en el retorno de la democracia y por un cuarto de siglo ha permitido que las agencias centrales, municipio y gobierno regional converjan en mega proyectos y discutan la planificación urbana”<sup>6</sup>.

Desde el año 2010, se ha convertido en un territorio activo en diversas modalidades de consulta directa a la ciudadanía, donde destacan planes estratégicos que incorporan en su formulación el diálogo ciudadano, presupuestos participativos y plebiscitos en Concepción (informal) y San Pedro de la Paz (legal). De este modo se ha buscado acoger el reclamo ambientalista especialmente fuerte en el caso de la red de humedales que se explicará en profundidad. En un contexto de escándalos por el maltrato infantil en Chile, se han creado consejos territoriales y la comuna de San Pedro de la Paz innovó incorporando en su proceso de presupuesto operativo a los niños.

En el lado opuesto han existido déficits de empoderamiento social de actores que se ven a sí mismos como subalternos del Gran Concepción como así

5. Mario Ramos, director de Innovación de la Universidad del Bio-Bío y encargado de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) en el periodo 2010-2017. Entrevista 14 de agosto 2018.

6. Rodrigo Díaz de la Democracia Cristiana, fue intendente regional 2014-2018. Entrevista el 13 de junio 2019.

se apreció en su incapacidad de incorporar al desarrollo a la ex provincia de Ñuble que de manera unánime, en un proceso en donde 21 municipios pidieron ser región lo que se materializó el 2017. Reflejo de esto es lo que indica el PNUD (2018) que ubica a la provincia de Ñuble (previo a la conformación de la región) entre las tres de ingresos más bajos del país y en todos los rankings dicha nueva región se ubica con Maule y La Araucanía entre las tres más pobres y rezagadas. En cambio, el Gran Concepción se modernizó asimismo y concentró los recursos regionales. A contar de este hecho, se han sumado los procesos de empoderamiento social y mayor sensibilidad a sus propios “BREXIT” o zonas del interior que no son parte de las metrópolis: “El Concepción industrial abandonó a Chillán y la provincia de Ñuble que decidió retomar su identidad rural, cultural y gastronómica versus la metrópolis industrial prepotente que tiene a una sus zonas urbanas entre las 15 mejores del país y Chillán rezagado en el lugar 63”, sintetizó Julia Fawaz del Centro Ñuble<sup>7</sup>.

Los distintos actores han tomado atención a su “interior sin voz”, como la ciudad forestal de Los Ángeles y la ex zona carbonífera de Lota-Coronel amenazada por la contaminación de grandes termoeléctricas signada como zona de sacrificio, sumado al prolongado conflicto mapuche que tiene desde 1997 episodios de violencia en las comunas mapuche de la provincia de Arauco (Cañete, Contulmo, Tirúa).

A continuación, en el siguiente apartado se describen con mayor profundidad algunos proyectos claves de estas acciones en el Biobío que forman parte de un nuevo impulso de proactividad participacionista.

### **CASO 1. EL CAMINO DE SAN PEDRO DE LA PAZ A UN PLEBISCITO LEGAL EN EL DIFICULTOSO SISTEMA CHILENO**

En Chile ha habido un bajo número de municipios que han usado el plebiscito establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ministerio del Interior, 2006), como método de acercamiento a la ciudadanía. Han destacado en este ámbito, las comunas de: Las Condes (en relación a obras viales, año 1994), Zapallar (en relación a proyecto inmobiliario, año 2003), Peñalolén (modificaciones al Plan Regulador Comunal, año 2001) y Vitacura (modifi-

7. Julia Fawaz. Doctora en sociología, es directora del Centro Ñuble de la Universidad del Bío Bío en la ciudad de Chillán. Entrevista en Chillán el 30 de mayo del 2019.

cación al Plan Regulador Comunal, año 2009) las que usaron este mecanismo de manera vinculante (Latinno.net, 2019; Crisosto, 2013). Lamentablemente, debido a la alta exigencia de requisitos formales y costos, Chile no utiliza el mecanismo anglosajón o de Suiza de elecciones comunales para consultar y/o plebiscitar decisiones relevantes (Altman, 2005). En la región del Biobío, en el año 2019 se realizó el primer plebiscito comunal, llevado a cabo por la Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz.

El proceso se inició intentando que la ciudadanía de acuerdo a lo establecido en el artículo 100 de la ley 18.695 (Ministerio del Interior, 2006) lo exigiera, para ello el Partido Ecologista Verde, en el día de los humedales (2 de febrero 2019), lanzó una campaña de recolección de firmas de los habitantes de la comuna, para la defensa del Humedal Los Batros en el cual se pretendía construir un centro comercial, iniciativa que contó con el respaldo del diputado Félix González y del concejal de la comuna, Javier Guerrero (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2019), ambos militantes del Partido Ecologista. De acuerdo a lo informado por el concejal Guerrero, solo en un fin de semana se recolectaron más de mil firmas, hecho suficiente para que el Alcalde Audito Retamal, indicara que “la ciudadanía está mandando mensajes” (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2019: 11), por lo que finalmente, fue el propio Concejo Municipal, en base al artículo 99 de la ley 18.695, en sesión extraordinaria, N° 15 del 12 de abril de 2019, que aprobó por unanimidad, la realización de un plebiscito en el marco de una modificación del Plan Regulador Comunal. Posteriormente, cuatro días después, el 16 de abril, en sesión ordinaria, se aprobaron las preguntas del plebiscito (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2019b). Luego de cumplir con las exigencias de la ley, el día 30 de abril finalmente se publicó en el Diario Oficial, la convocatoria a plebiscito en la comuna. De acuerdo al artículo 101 inciso 3° de la ley de municipalidades, “el resultado será vinculante, en la medida que voten favorablemente por las propuestas del Concejo Municipal en dicha instancia más del 50% de los habilitados para sufragar”.

El concejal Luis Islas en su momento, explicó que a pesar de las dificultades se dio un gran paso: “la meta es cinco mil votos más de quienes votaron en la última elección municipal, por tanto, un mundo en contra, pero esta comuna se cansó del centralismo y el neoliberalismo, nos tomamos el modelo de desarrollo y queremos ser verdes y regionalistas, además somos de los sectores populares, los que no crecimos con parques ni plazas, quienes más valoramos los humedales, el agua, las yerbas y los pájaros”<sup>8</sup>.

8. Luis Islas es concejal proveniente de los campamentos populares de Boca Sur en la desembocadura en el Pacífico del Río Biobío. Entrevista el primero de agosto del 2019.

Finalmente, la realización del plebiscito se efectuó el 29 de septiembre de 2019, no se cumplió la meta planteada por el concejal Islas, pero sí se congregó un gran número de habitantes de la comuna (en total 14.000 votantes aproximadamente) que optaron en un 90% por la opción “SÍ” a la modificación del Plan Regulador Comunal para la protección del humedal, lo que implicó el pronunciamiento del alcalde Retamal el que aclaró “No es vinculante pero no podemos no respetarlo”<sup>9</sup>. Con respecto al quórum, el alcalde hace hincapié en lo siguiente: “Es el pueblo el que tiene que decidir y el pueblo es sabio, si no se llega al quórum mínimo es un mensaje a los legisladores ya que debemos hacer un esfuerzo bastante desmesurado para alcanzar un propósito”<sup>10</sup>.

Adicionalmente el 17.01.2020 se declaró Santuario de la Naturaleza a una parte del humedal Los Batros, lo que sin duda es un gran impulso a las acciones iniciadas por la ciudadanía en defensa de un recurso tan importante para identidad de la comuna.

Este ejercicio ciudadano si bien no cumplió con las metas planteadas por sus impulsores de sobrepasar el quórum establecido por ley, logró congrega a un gran número de vecinos, que por las restricciones que establece la ley para este tipo de procesos, no pudo asegurar la condición vinculante, pero sí obligó a las autoridades municipales a hacerse cargo del problema y establecer una postura frente a la ciudadanía. La presión dada por una ciudadanía activa, que para este caso, se demostró desde la recolección de firmas, le dio señales a la autoridad local para que su voz fuera escuchada, y aun cuando las restricciones legales no le obligaran a ello, el alcalde decidió adoptar medidas al respecto.

## **CASO 2. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS INFANTILES (PPI) EN SAN PEDRO DE LA PAZ**

Los presupuestos participativos en Chile en general aún son experiencias minoritarias. En el año 2017, un grupo de 37 de los 345 municipios, es decir, alrededor de un 10%, han persistido en diferentes modelos de presupuesto participativo, destacando entre las primeras, las municipalidades de Buin, Cerro Navia, La Pintana, Negrete y San Joaquín (Garrido & Montecinos,

9. Nota Diario Concepción, 30.09.2019. <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2019/09/30/plebiscito-por-humedal-los-batros-de-san-pedro-de-la-paz-tuvo-cerca-de-14-mil-votantes.html>

10. Nota Diario Concepción, 30.09.2019. <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2019/09/30/plebiscito-por-humedal-los-batros-de-san-pedro-de-la-paz-tuvo-cerca-de-14-mil-votantes.html>

2018). No obstante, el cambio de orientación política de las administraciones comunales, en muchos casos ha afectado la continuidad de dichos procesos.

En la región del Biobío en nivel municipal, ha destacado la comuna de San Pedro de la Paz, la que desde el año 2011, ha institucionalizado y expandido este mecanismo de consulta, incorporando en el proceso a niños y adolescentes. La Municipalidad de San Pedro de la Paz, ha establecido en su Artículo 53 de la Ordenanza sobre Participación Ciudadana, como uno de los mecanismos de participación los presupuesto participativos, describiéndolo como un “instrumento de planificación que permite a la comunidad participar en la programación y asignación de los recursos de inversión real, previamente establecida para este fin en el presupuesto municipal, priorizando y decidiendo respecto de las propias necesidades de la comunidad” (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2013b). El año 2013, se publicó el reglamento de los presupuesto participativos (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2013a), lo que tuvo su origen en el año 2011 con el primer proceso desarrollado en la comuna, el que congregó a 7.658 votantes (Quezada, 2014), cabe mencionar que en sus inicios, quienes votaban en estos procesos eran aquellos ciudadanos mayores de 14 años.

El año 2017, mediante el Decreto 7.178 de 12 de junio, se amplió la participación a los niños y niñas de entre 6 y 13 años para elaborar y votar por proyectos, considerando en primera instancia a los niños y niñas del barrio San Pedro de la Costa con un monto a distribuir de M\$50.000 (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2017) entre las iniciativas elegibles. La incorporación de niños y niñas en los procesos de votación en San Pedro de la Paz se ha hecho una constante, y ha recogido por parte de los ciudadanos opiniones favorables de los dirigentes sociales de impulsar y fomentar la educación cívica en especial en niños en donde por ejemplo, la dirigente del Comité de Adelanto La Rotonda de los Huertos Familiares expresó lo siguiente “con esta oportunidad los niños también aprenden porque es parte de la educación cívica y ellos toman la responsabilidad de decidir si quieren una cancha de fútbol o juegos infantiles de tal manera de cuidarla y mantenerlas”<sup>11</sup>.

Incorporar en este mecanismo de decisión a niños, niñas y adolescente en temas de interés público local, sin duda, amplía la concepción de ciudadano, tal como lo señala la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la gestión pública (Centro Latinoamericano de Administración para el

11. Extracto nota Diario de Concepción, 06.09.2017. <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2017/09/06/vecinos-de-san-pedro-de-la-paz-decidiran-sobre-inversion-comunal.html>

Desarrollo, 2009) en orden a considerar a los habitantes del territorio, a los que la acción pública, en este caso local, le atañe, sin que se restrinjan a temas de género, edad, nacionalidad, entre otros, tal como se esperaría para la participación de los y las ciudadanos en las decisiones del ámbito regional.

El ejercicio ha tenido una buena recepción por parte de las organizaciones así como también de los niños participantes, los que han valorado poder opinar y decidir sobre proyectos que los afectan. Los presupuestos participativos infantiles se han seguido realizando y al año 2019 el monto disponible para los PPI fue de M\$60.000 distribuyéndose en 6 proyectos<sup>12</sup> (Almendra y Vidal, 2020).

### **CASO 3. EL APORTE DE LA CONSULTA CIUDADANA DE CONCEPCIÓN PARA LA CREACIÓN DE LA COMUNA DE BARRIO NORTE**

A nivel país, un grupo de municipios pro participación se han atrevido a realizar consultas vía internet, votaciones por barrios y otros mecanismos, donde destacaron en los últimos años el rechazo de la propuesta de los municipios de Las Condes, La Reina y Providencia, a la idea de crear una mega piscina en el Parque Intercomunal, en la que votaron 77.812 ciudadanos y ciudadanas de las tres comunas, a través de una plataforma a cargo de la empresa Evoting, votación que se podía hacer desde su casa o asistiendo a uno de los locales habilitados para ello (Municipalidad de Las Condes, 2019). En la región del Biobío fue un valioso aporte la consulta para aprobar o rechazar la creación de una comuna en el sector norte de Concepción (identificado como Barrio Norte), bajo una alta tensión porque en dicha región los 21 municipios de la provincia de Ñuble se encontraban en un proceso de autonomía, criticando fuertemente el centralismo intrarregional del Concepción Metropolitano y buscando quitar poder a la segunda metrópolis del país. Además, Concepción ya había sido dividida cuando se crearon las comunas de San Pedro de la Paz y Chiguayante en el año 1996, reduciendo su territorio a 222 km<sup>2</sup> y a una población de solo 229.156 habitantes (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2019). En dicha realidad, los “penquistas”, se oponían a la creación de una nueva comuna, lo que comenzó con las peticiones vecinales a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) para realizar un estudio. Finalmente, para zanjar la polémica,

12. Los que se distribuyeron en un proyecto por un monto de M\$10.000 como PPI Comunal de San Pedro de la Paz y 5 proyectos por un total de M\$50.000 como parte de los PPY Barrio Focalizado.

el alcalde y el concejo decidieron optar por un proceso de consulta sin temor a los resultados.

Ya en ese tiempo, la Municipalidad de Concepción, contaba con una Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana promulgada por Decreto Alcaldicio, en el cual en su título VII artículos del 31 al 34, establecía como un mecanismo de consulta, la encuesta de opinión o sondeos (Municipalidad de Concepción, 2011). En el año 2015, la SUBDERE llevó a cabo un estudio de pre factibilidad para la creación de la comuna de Barrio Norte, lo que arrojó como resultado la sugerencia de que el sector de Barrio Norte dejara de pertenecer a la comuna de Concepción (Municipalidad de Concepción, 2015a), en base a esto la SUBDERE solicitó al municipio un pronunciamiento en relación a las materias técnicas y una opinión fundada. El municipio responde que “para emitir una opinión que represente los intereses de la ciudadanía, se considera imprescindible la implementación de una consulta pública e informada, que permita que los vecinos se pronuncien libre y democráticamente, la cual comprometerá la opinión de esta autoridad” (Municipalidad de Concepción, 2015c), es decir, formalmente el municipio se comprometía cumplir con lo establecido en su ordenanza, sobre realizar una consulta sobre esta materia. Así, la municipalidad convocó a una consulta pública entre los días el 12 y 15 de noviembre de 2015 en 36 locales distribuidos a lo largo de la comuna (Municipalidad de Concepción, 2015b). Previo a la consulta, se realizó un cabildo comunal el 2 de noviembre de 2015 en dependencias del municipio, con el fin de proporcionar información sobre la consulta. Este cabildo tuvo como objetivo “consultar e informar opinión de vecinos y vecinas de la comuna de Concepción sobre las ventajas y desventajas de la división de la comuna y la creación de la comuna de Barrio Norte (Andalién)” fue presidida por el alcalde y organizada por el municipio y los comandos a favor y en contra de la división comunal, utilizando una metodología, en donde los representantes de las agrupaciones NO y PRO comuna dispusieron de 4 minutos para hacer sus intervenciones, en resumen, intervinieron 4 representantes de la agrupación NO comuna y 4 representantes de la agrupación PRO comuna, y contó con la asistencia de 100 vecinos.

Respecto a la consulta, se consideró una sola pregunta: ¿Está de acuerdo con que se divida la comuna de Concepción y se cree la comuna de Barrio Norte (Andalién)?, ante esto los ciudadanos debían tachar la opción SI o NO.

El 15 de noviembre de 2015 se realizó el escrutinio, votaron 21.567 personas lo que equivale al 10,9% del padrón electoral de ese entonces, en un universo de habilitados de 198.299 (Servicio Electoral de Chile, 2017). Los resul-

tados fueron: Opción SI, un total de 3.032 (14%), la opción NO sumó 18.487 (85,91%), blancos 16 y nulos 32. Lo interesante de esta votación es que en los 12 locales de votación ubicados en Barrio Norte, en donde sufragaron un total de 10.524 personas, el resultado también dio como ganador de manera abrumadora la opción NO con un total de 9.165 y para la opción SI 1.359.

Antes y después de la consulta, los concejales de la comuna, señalaron que los ciudadanos carecieron de la información fundada previo a la votación (Concejo Municipal, actas ordinarias 104, 106 y 108 /2015). Aun así, el resultado fue categórico, lo que fue informado a SUBDERE, emanando el Informe de Evaluación Técnica, que estableció “un puntaje de evaluación territorial que no es favorable, por lo cual no avanza a la etapa de análisis financiero-presupuestario y queda por lo tanto archivada” (Radio Biobío Chile, 2015).

Si bien, la consulta no tenía carácter vinculante, el resultado de ese proceso y tal como ya se había señalado, comprometió la opinión de esta autoridad, es decir, para todos los efectos, la Municipalidad de Concepción, no apoyaría el proceso para dividir su comuna.

#### **CASO 4. LA CONSTITUCIÓN DE CONSEJOS DE LA SOCIEDAD CIVIL (COSOC) EN LAS MUNICIPALIDADES, EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO**

La ley Orgánica de Municipalidades (Ministerio del Interior, 2006), modificada por la ley 20.500 (Congreso Nacional de Chile, 2011), estableció que los municipios debían conformar sus Consejos comunales de la sociedad civil, sin embargo, los datos no han sido del todo alentadores. Este mecanismo de participación debe ser constituido por representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil principalmente de orden territorial, funcional y de interés local, los que deben ser convocados para el efecto por la municipalidad. En su conjunto, las 33 municipalidades de la región del Biobío al año 2019, tal como lo señala el Sistema Nacional de Información Municipal, de las 31 municipalidades que informaron, solo el 55% de ellas, tenían constituidos sus COSOC (Sistema Nacional de Información Municipal, 2020). Si bien, son los municipios los que deben convocar y a su vez, constituir este órgano colegiado, la misma ley no contempló la regulación necesaria para que ello fuera una obligación ineludible para la institución. Si bien, el porcentaje no es alentador en la región, si se puede destacar, el hecho de que al interior de estos COSOC, surge el espíritu de avanzar y visibilizar este mecanismo. En el segundo Congreso de consejeros, el año

2015, surge la iniciativa de conformar la Asociación Regional de COSOC del Biobío (ACOSOC Biobío). De ahí, a los pocos meses se constituiría la Federación Chilena de Consejeros de la Sociedad Civil (Chile COSOC) cuyo primer presidente provendría de la propia región del Biobío, como lo es el señor Juan Carlos Venegas (Muñoz, 2018). En este sentido, y a pesar de que el porcentaje de constitución de COSOC no es satisfactoria, se destaca el trabajo que han hecho los propios consejeros para buscar visibilizar este mecanismo de participación constituyendo y liderando la Federación de Consejeros a nivel país. Ello reafirma que en la región del Biobío, el interés por participar en los asuntos que le son de interés, sigue presente y destacando a nivel nacional.

### **CASO 5. PLANES Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS PATA EL ÁREA METROPOLITANA DE CONCEPCIÓN (AMC): PLAN ESTRATÉGICO, PROYECTO “RUTA DEL AGUA” Y PLAN DE MOVILIDAD SOSTENIBLE.**

Rompiendo la inercia por la falta de gobernanza metropolitana, el Gran Concepción con rectoría del Gobierno Regional comenzó a mediados de los 1990s mecanismos de consulta, trabajo de agencias estatales y regionales, intensificadas desde el año 2015, siendo modelados en los procesos de gestión de planes, inversiones y consultas a la ciudadanía de manera participativa (Valenzuela y Toledo 2016). En el año 2017 se formuló el Plan de Acción Estratégico para el AMC, aprobado por el Consejo Regional, concurrendo en su elaboración actores de los municipios (once comunas del AMC), servicios públicos (MOP, MINVU, Transporte y Medio Ambiente) y Gobierno Regional (Unidad de Áreas Metropolitanas) y con la participación del mundo privado, representantes del mundo social (COSOC provincial y otros) y academia, los que en conjunto en diversos talleres construyeron una visión para este territorio, determinaron las líneas estratégicas a priorizar con su respectiva cartera de proyectos (32 en total).

Otro plan desarrollado durante este periodo, fue el Plan de Movilidad Sostenible para este mismo territorio, al que concurren los mismos actores, fortaleciendo en particular el apoyo de los encargados de tránsito de los municipios y de organismos técnicos como SECTRA (Ministerio de transportes) por la especificidad del tema. Además se robusteció la metodología en el ámbito de la participación ciudadana agregando un mayor número de talleres (1 por comuna) contando en total con la participación de más de 300 personas en el proceso, con foco en los usuarios del transporte público en especial agrupaciones de personas con movilidad reducida, ciclistas,

adultos mayores, juntas de vecinos, agrupaciones deportivas, estudiantes secundarios, sindicatos/gremios y sumando actividades lúdicas con niños. La metodología de los talleres se diseñaron en cuatro momentos: Primer momento: Mapeo de rutas habituales y no habituales/ Aplicación de cuestionario personal; Segundo momento: Identificación de problemas; Tercer momento: Percepciones y sensaciones en relación a la movilidad y Cuarto momento: Propuestas Ciudadanas. Todo lo anterior con el fin de sumar insumos para mejorar la oferta pública en materia de movilidad.

Un último ejercicio y más reciente, lo constituye el estudio sobre los humedales urbanos del Gran Concepción (2019), iniciativa que cuenta con la concurrencia de ocho de los once municipios que forman parte del AMC, y que es resultado del Plan de Acción Estratégico. Cabe mencionar que esta iniciativa es la base para un primer proyecto concebido desde un enfoque metropolitano que se denomina “Ruta del Agua” que tiene su origen en el trabajo mancomunado de la Mesa Metropolitana de Humedales (MMH), instancia que ha logrado crear una institucionalidad en torno a su funcionamiento y apoyo político por parte de los respectivos alcaldes. Al respecto, se han logrado alianzas en todos los niveles nacional, regional y comunal para apoyar esta iniciativa y ha incorporado participación ciudadana para la construcción de la línea base (ocho talleres, dos ferias itinerantes y dos seminarios).

Los tres casos expuestos del nivel metropolitano apuntan a dos de los aspectos que plantea la idea de democracia territorial, por una parte, se propicia la construcción de gobernanza multiactor, al incorporar en los proceso actores de distintos mundos públicos, privados, ciudadanos y académicos y por otra fortalece la participación recogiendo ideas ciudadanas. La debilidad radica en ambos casos en la concreción, la gobernanza ve truncada su implementación por los cambios de administración de gobierno y los ciudadanos se frustran al no ver que su participación es efectiva.

## **FORMULACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PROT) DE BIOBÍO**

La finalidad en el caso del PROT de Biobío, fue el enfoque de un plan construido con agentes socioeconómicos y ciudadanía (Gómez, 2007), con el involucramiento temprano de agentes locales, con el fin de generar pactos en aquellos temas que generan conflictos, propiciando el equilibrio de visiones en los ámbitos clave de la región. Esto ha requerido de un esfuerzo constante por establecer una metodología que conforme se involucre al ma-

por número de actores, recayendo esta responsabilidad en el Gobierno Regional. En el año 2012, se efectuó un primer avance el que se vio concretado con una versión acabada de PROT en el año 2018 aprobada por el Consejo Regional. Se fortaleció la participación, incorporando una serie de talleres en las escalas regionales, provinciales y comunales, invitando a participar a públicos, privados y ciudadanos, sumando talleres específicos con comunidades indígenas (cinco: Alto Biobío, Cañete, Tirúa, Mulchén, Concepción-Talcahuano), reuniones/ taller con grupos de interés (diecinueve en total desde la CORMA hasta talleres específicos con jóvenes), trabajo de comisión con los Consejeros Regionales (siete) y mundo académico (panel de expertos). En total, participaron en el proceso sobre dos mil personas en las distintas etapas, las que coincidieron en las principales problemáticas de la región que entre otras se asocian por ejemplo a la gestión de los recursos hídricos, conflictos de uso de suelo ante la concentración de actividades productivas, asociados a la industria forestal, agrícola y pesquera; concentración de población, bienes y servicios en centros urbanos, provocando segregación socio espacial a nivel regional; proliferación de núcleos urbanos al margen de la planificación; contaminación ambiental; manejo de residuos e incipiente gestión del reciclaje y dispersión de funciones en materia de ordenamiento territorial a nivel institucional dificultando la gestión del territorio.

Este caso regional, incorporó en su construcción la concurrencia de múltiples actores de diferentes mundos, con especial atención al mundo indígena y a los jóvenes, con el fin de incorporar su visión al instrumento. Nuevamente el proceso ve truncada su implementación ante los cambios de administración política sumada en este caso a la salida de la provincia de Ñuble de la región del Biobío, lo que configuró una realidad político-administrativa distinta.

### III. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En la región del Biobío se logra iniciar caminos de ruptura con las tendencias a la opacidad, oligárquicas y a la presicracia -centralismo presidencialista chileno (Valenzuela, 2007)- que se replica en la alcaldización de la gestión municipal y la baja existencia de comunidades deliberativas (Hernández, 2018) bajo los esquemas cooptativos del clientelismo latinoamericano (Valenzuela y Yévenes, 2015). Los casos ilustrados demuestran que es posible romper dicha esta lógica y generar el espacio de democracia territorial por la vía de distintas propuestas de gobernanza multiactor. En los

casos de planificación territorial y gestión metropolitana, se han generado grandes avances, quedando pendiente la implementación por ejemplo de los planes indicados en los casos estudiados, los que hoy están truncados por la ausencia de los reglamentos que establece la Ley 21.074.

En la dimensión de participación vinculante se ha dado pasos en diversos mecanismos como por ejemplo en presupuestos participativos, así como también una relativamente más activa vida de los consejos de la sociedad civil y una clara apertura a nuevos espacios de participación a contar del 2012 a procesos de democracia directa en temas controversiales como son los plebiscitos.

Finalmente, se observa que el déficit del Gran Concepción y de la región en general está en mirar sus diversas subalternidades -territoriales, ambientales y étnicas-, esto con los casos expuestos se denota ha comenzado a modificarse, al proporcionar un mayor reconocimiento a los mapuches, a las zonas rurales, a las dos restantes provincias, a la infancia y a los movimientos ambientales.

De los casos del Biobío se concluye que es la decisión política de actores relevantes de los tres niveles de gobierno (agencias centrales desconcentradas, gobierno regional y municipios) en alianza especialmente con movimientos socio ambientales, quienes generan redes participativas y acciones transformadores de una efectiva democracia territorial (DEMOT) entendida como un proceso deliberativo amplio en que las principales decisiones sobre el territorio se deciden en espacios multiactor e intergubernamentales donde el poder central pacta con el regional y el local. Lo anterior implica procesos de planificación, consulta y priorizaciones donde la ciudadanía en su diversidad hace sentir su opinión mayoritaria, impacto en las políticas y decisiones públicas, lo que en algunos casos no se hace efectivo. Finalmente, la esfera de debate es un ágora sin exclusiones a los tradicionales y nuevos actores subalternos que se empoderan en sus derechos, organización y voz: mujeres, indígenas, infancia, ruralidad, territorios interiores.

El cuadro final proporciona una serie de ejemplos más allá de los casos expuestos, que permiten visualizar cómo la región del Biobío, con una serie de acciones en distintos ámbitos y/o niveles, ha dado pasos sustantivos hacia una democracia territorial. En este sentido, son modelos válidos, la institucionalidad instaurada por la Municipalidad de Concepción con el Directorio Urbano en donde convergen una serie de actores públicos y privados para mejorar la toma de decisiones y confluir en una sola opinión sobre proyectos relevantes que impactan en algunos casos más allá de la comuna de Concepción. También se incluye la gobernanza multiactor pro-

puesta a partir del estudio desarrollado por la Universidad de Concepción de las relaciones existentes en el Área Metropolitana de Concepción con el fin de lograr un desarrollo armonioso de la actividad logística portuaria y la habitabilidad de la ciudad.

### ESQUEMA TRIANGULAR DE DIMENSIONES PARA LA DEMOCRACIA TERRITORIAL, CLAVES Y CASOS

Dimensión	Claves	Ejemplos Biobío
<b>Gobernanzas Multiactor Decisoria</b>	Directorios intergubernamentales e intersectoriales  Cooperación público-privada y social  Capacidad de veto local regional a imposiciones centrales  Potestades territoriales en desarrollo  Capacidad a combinar planificación urbana, conectividad, logística portuario amable con las comunidades y marketing global de ciudad puerto	Directorio Urbano Concepción  Plan Ribera Norte Área Metropolitana de Gran Concepción y sus planes de borde costero, movilidad, humedales  Directorio KIMUN para economía mapuche  Gobernanza multiactor para los puertos del área Metropolitana de Concepción
<b>Consultas Vinculantes a la ciudadanía</b>	Sistemas fiables de consultas con resultados en orientación de Planes y presupuestos  Aceptación de modelos de democracia directa	Presupuestos participativos en salud y San Pedro de la Paz Consultas decisorias en Concepción y plebiscito San Pedro de la Paz  Plan de movilidad y ERD participativas
<b>Empoderamiento Social de comunidades subalternas</b>	Empoderamiento de Consejos de la Sociedad Civil  Poder indígena  Consejos de equidad de género  Visibilidad ruralidad y territorios interiores  Visibilidad infancia y ambientalistas	Mayor Funcionamiento de COSOCs  Presupuesto participativo para la infancia  Proyectos de reconocimiento poder económico a mapuche  Planes programas formativos y desarrollo zonas rurales

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El estudio de casos demuestra que las regiones y sus actores tienen las potencialidades para usar los conflictos y brechas sociales en confluencia en procesos en donde los actores cooperan en la obtención de resultados explícitos, como por ejemplo, el caso expuesto del nivel metropolitano, en donde los actores buscan como fin último mejorar la calidad de vida metropolitana.

Del caso de la comuna de Concepción, se concluye que disputas relevantes como la división de una comuna pueden zanjarse en un proceso de debate amplio con concurrencia de la comunidad como resulta común en el mundo anglosajón resistido en el formalismo y caciquismo latinoamericano que compra o reprime comunidades en vez de empoderarlas (Valenzuela y Yévenes, 2015). El caso ilustrado de la disputa del Barrio Norte de Concepción por escindirse o no de la comuna concluyó en el rechazo en una consulta masiva, pero a su vez “en una mayor inversión comunal en dicho sector que se ha traducido en 60 proyectos en el último quinquenio (profesional directivo municipal)”. Estos procesos dan cuenta de una alta conflictividad y de actores politizados en Concepción que fue la ciudad de mayor protagonismo en el Despertar Social iniciado en octubre del 2019, lo que de inmediato reforzó medidas de escucha estructural a la ciudadanía: el Municipio de Concepción detuvo un proyecto inmobiliario de edificios altos frente al principal parque de la ciudad y llamó a un proceso de discusión amplia para pactar socialmente las densidades urbanas. Es decir, la esfera pública movilizadora y politizada ya no cree en los espacios de representación tradicionales (Congreso, concejos municipales), busca la acción directa y clama por asamblea deliberativa como tendencia creciente a nivel mundial (Negri y Hardt, 2019).

En el factor de la DEMOT de escuchar e incluir a los excluidos versus la hegemonía institucional de las capas medias-altas de la sociedad se convierte en una clave valiosa de lo observado en la comuna de San Pedro de la Paz a través de presupuestos participativos y la acción mancomunada de la ciudadanía en la defensa de los humedales urbanos que son relevantes “especialmente para los más pobres que no tenemos parques (Concejal Islas de la zona popular de Boca Sur de la comuna residencial de San Pedro de la Paz)”.

Entre las debilidades de los casos estudiados se observa la personalización de las gestiones en la tradición presidencialista que alcaldizó las gestiones locales (Montecinos, 2007) y la falta de implementación de una gobernanza metropolitana multiactor en diversas esferas que sigue esperando mecanismos periódicos de consulta ciudadana y la discontinuidad de los procesos que se ven truncados ante los cambios de gobierno.

## REFERENCIAS

- ALMENDRA, J; VIDAL, M (2020). *Presupuestos participativos infantiles como mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública local: caso San Pedro de la Paz año 2019*. Seminario de grado para optar al título de Administrador Público de la Universidad de Concepción.
- ALTMAN, D. (2005). *Democracia directa en el Continente Americano. Política y Gobierno* 12 (2): 202-232. México: CIDE.
- BID (2018), *Construyendo Gobernanza Metropolitana: el caso de Chile*. Santiago: BID.
- BENGOA, J (2000), *La emergencia indígena en A. Latina*. México: FCE.
- BIDASECA, K (2018), *La revolución será feminista o no será*, Buenos Aires: Prometeo.
- CANTÓN, A (1961), *Nagu Nega*, Panamá: Ministerio de Educación.
- CARTES, A (2014) *Un Gobierno de los Pueblos, la nación y las provincias en la historia de Chile*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- CASTILLO, A. (2008). *Democratizar el Estado: Presupuesto Participativo y Democracia en Chile*. Santiago: Terser Sector.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- COHEN, J. (1989): *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*. En Hamlin, A. y Pettit, P. (eds), *The Good Polity*. Oxford: Blackwell. pp. 17-34.
- COLLIER, R. and HANDLIN, S. (2010) *Reorganizing Popular Politics. Participation and the new interest regime in Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2011). *Ley 20.500 Sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*.
- CRISOSTO, R. (2013). *Hacia una democracia participativa Análisis de la participación ciudadana a nivel municipal*. Santiago de Chile: Fundación Decide Democracia Poder y Territorio.
- CRISTI, R y TRAJAN, R (2010). *Charles Taylor y la democracia republicana* RCP 30 (3): 599 – 617.
- CUNILL, N (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Caracas: CLAD.
- DANGOND-GIBSONE, C. (2012). *Descentralización Municipal en A. Latina: en caso de Colombia*. En: Pressacco, F. (ed): *Gobiernos Locales en América Latina*, Santiago: Ril. pp. 111- 148.

DE LA FUENTE, G y MYLNARZ, D (2013). *El Pueblo Unido: mitos y realidades de la participación en Chile*. Santiago: UAH.

DELAMAZA, G (2005). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

DELAMAZA, G y FLORES, D., eds. (2009) *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

ESPINOZA, V (2004) "De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía". *Política* N° 43:149-184.

FALABELLA, G y GALDAMES, R (2002), *Repensar el Desarrollo en Chile*. Concepción: Universidad del Bío-Bío.

FERNÁNDEZ, M. SALINAS, J. (eds) (2012). *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica*. Santiago: Ril.

FIGUEROA, M (2014). *Poder y ciudadanía: estudios sobre Hobbes, Foucault, Habermas y Arendt*. Santiago de Chile: Ril editores/ Universidad Adolfo Ibáñez.

FOTOPOULOS, T. (2002). *Hacia una Democracia Inclusiva*. Montevideo:Nordan.

FUNDACIÓN MULTITUDES (2017). ¿Hay Cosoc? 2.0 Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales. Santiago de Chile. Obtenido de <http://accionag.cl/wp-content/uploads/2017/10/hay-cosoc-2.0-2017.pdf>

GARRIDO, F y MONTECINOS,E. (2018). "El presupuesto participativo en Chile y República Dominicana: ¿es determinante una ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 27(2), 99-120. doi:doi: 10.26851

GENRO, T. (2012). El presupuesto participativo y la democracia. [www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html](http://www.demopunk.net/sp/sp/direct/porto/porto1.html).

GONZÁLEZ, C (2015), El legado de la oligarquía y la herencia de las dictaduras, *Revista Polis* 41: 1-10.

GONZÁLEZ, S. Faiss, F. (2012): Participación Ciudadana: conceptos y procedimientos para un municipio dinámico y democrático. En: Valenzuela,E (ed). *Administración Municipal Moderna en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: GIZ-ANAM-UMG. pp.72-90.

GOODIN, R. E. (2003) *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

GORE 2016. Estudio Plan de Movilidad Sostenible para el Área Metropolitana de Concepción, Concepción: Gobierno Regional de Biobío, 2017-2018.

GORE 2017 Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Gobierno Regional de Biobío, 2015-2018.

GORE 2018 Estudio Estratégico para la revalorización de la red de humedales del Gran Concepción: Gobierno Regional de Biobío, 2018 – 2019.

HABERMAS, J (1973) *Öffentlichkeit ein Lexikonartikel Frankfurt: Kultur und Kritik*, Suhrkamp.

HENDRIKS, F (2009). *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.

HENDRIKS, F, LOUGHLIN, J y LIDSTRÖM, A. (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

HERNÁNDEZ, J (2018). La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista de Gestión Pública Vol. VII (2): 143-169*.

HERNÁNDEZ, J; FUENTES, M; RÍOS, M (2019) *¿En qué va la gestión participativa local?* Santiago: Ril.

HUNNEUS, C. (2000) *El Régimen de Pinochet*. Sudamericana, Santiago.

ICVU (2019), *Índice de Calidad Vida Urbana*. Santiago: P. U. Católica.

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. (2011). Decreto 3 Ordenanza de Participación Ciudadana. 16 agosto 2011.

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. (2015A). Ordinario 1513. Creación de la comuna Barrio Norte (Andalién).

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. (2015B). Decreto Alcaldicio 459 Primera Consulta Vecinal. 14 octubre 2015.

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. (2015C). “Presentación Consulta Ciudadana”. En Web I. Municipalidad de Concepción. Recuperado el 20 de 04 de 2019, de [http://www.concepcion.cl/wp-content/uploads/2015/10/DA\\_461-](http://www.concepcion.cl/wp-content/uploads/2015/10/DA_461-)

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN. (2015D). “Acta segundo cabildo comunal de Concepción, 2 noviembre”. En Web I. Municipalidad de Concepción. Obtenido de [http://www.concepcion.cl/transparencia/documentos/actas\\_mecanismos/acta-cabildo-n%C2%BA-2-2015si.pdf](http://www.concepcion.cl/transparencia/documentos/actas_mecanismos/acta-cabildo-n%C2%BA-2-2015si.pdf)

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES. (30 de mayo de 2019). “Plan de Mejoramiento Parque Hurtado”. En Web I. Municipalidad de Las Condes. Recuperado el <https://www.lascondes.cl/gobierno-colaborativo/padre-hurtado/padre-hurtado.html>

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO DE LA PAZ:  
(2013). Decreto Alcaldicio 31 Reglamento General del proceso de postulación a financiamiento a través de Presupuesto Participativos en San Pedro de la Paz.  
(2017). Decreto Alcaldicio 7178. Bases Presupuestos Participativos Infantiles.

(2018). Web Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz. Recuperado el 20 de abril de 2019, de <http://sanpedrodelapaz.cl/presupuestos-participativos/>

(2019). Acta sesión extraordinaria N° 15 Concejo Municipal 12 de abril.

LATINNO.NET. (2019). Innovaciones para la democracia en América Latina. Recuperado el 30 de mayo de 2019, de <https://latinno.net>

LIBERTAD Y DESARROLLO (2012), Encuesta de Corrupción. Santiago: ILD.

LONGO, F (2010). *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana, Reforma y Democracia*. 46: 1-15.

LUNA, J y SELLINGSTONE, M. (2007) *Cultura política de la democracia en Chile: Santiago de Chile*: PUC.

LÓPEZ, M. (2011). *Democracia Participativa en Venezuela (1999-2010)*. Caracas, Venezuela: Centro Gumilla-Universidad Católica Andrés Bello.

MINISTERIO DEL INTERIOR. (2006). D.F.L. 1 Texto refundido Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. (2019). Decreto Municipal n° 6.150 Municipalidad de San Pedro de la Paz convoca a Plebiscito sobre Plan Regulador Comunal. En Diario Oficial, 30 abril 2019

MONTECINOS, E (2007) "Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?" *Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XVI*, número 002, p. 319-351. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México D.F.

MUÑOZ, W (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 25 Núm. 73, 203-231.

MYLNARZ, D y MARÍN T (2012), *Monitoreo a la normativa de transparencia y participación municipal*. Santiago: Ciudad Viva.

NEGRI, A. y HARDT, M (2019). *Asamblea*. Madrid, España: Akal.

ORTIZ, S. (2006). *Deliberando sobre la democracia deliberativa*. México: República y Sociedad."

OCHSENIUS, C (2006) "Gestión pública y ciudadanía: participación social y reforma en el Servicio de Salud Talcahuano 2002-2005". En Fernández, M. (ed.) *Innovaciones en la gestión participativa de la salud. Lecciones y aprendizajes 2006*. CIC / MINSAL / ULA, Santiago de Chile.

PAGLIAI, C. MONTECINOS, E. (2009): *Presupuestos Participativos en Chile: experiencias y aprendizajes*. Santiago: Fundación Ebert y Foro Chileno de Presupuestos Participativos.

PENAGLIA, F; VALENZUELA, E; Legua, J. (2018), Los movimientos regionalistas en Chile y la descentralización cooptada del bloque en el poder. *Revista Estudios Políticos* 179: 131-169

PNUD (2000) *Más sociedad para gobernar el futuro*. PNUD, Santiago de Chile.

POSNER, P. (2003) *Local democracy and popular participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective*. *Democratization*, Vol 10, N° 3, Autum 2003, pp. 39-67.

PRESSACCO, F. (ed) (2012). *Gobiernos Locales en América Latina*, Santiago: Ril

PORRAS, A (ed) (1996), *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.

QUEZADA, M. (2014). *Estilo y gestión participativa de San Pedro de la Paz*. Santiago de Chile: Ril Editores.

RADIO BIOBÍO CHILE. (24 de diciembre de 2015). Informe de SUBDERE indica que técnicamente no es factible creación de comuna de Andalién. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/12/24/informe-de-subdere-indica-que-tecnicamente-no-es-factible-creacion-de-comuna-de-andalien.shtml>

RESTREPO, D. (.2006). *Historia de la Descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ROSALES, M. (2012). *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*. Santiago: FLACMA-Editorial U. Bolivariana.

RADIO BIOBÍO CHILE. (24 de diciembre de 2015). Informe de SUBDERE indica que técnicamente no es factible creación de comuna de Andalién. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/12/24/informe-de-subdere-indica-que-tecnicamente-no-es-factible-creacion-de-comuna-de-andalien.shtml>

RÍOS, M. (2019) “COSOC: ¿Real promotor de la participación?”, en Hernández, J; Fuentes, M; Ríos, M ¿En qué va la gestión participativa local? Santiago: RIL.

SAAVEDRA, C. (2019) Discurso Centenario Universidad de Concepción. Concepción Mayo 2019. Recuperado el 2 de agosto 2019 de <http://www.udec.cl/panoramaweb2016/content/discurso-de-rector-dr-carlos-saavedra-con-motivo-del-centenario-udec>

SERVICIO ELECTORAL DE CHILE. (2017). Cantidades de mesas y de inscripciones por tipo mesa comuna y sus porcentajes total país. Padrón definitivo al 2013. Recuperado el 30 de mayo de 2019, de [https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/11/Cantidades\\_de\\_Mesas\\_y\\_de\\_inscripciones\\_por\\_tipo\\_mesa\\_comuna\\_y\\_sus\\_porcentajes\\_total\\_pais.pdf](https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/11/Cantidades_de_Mesas_y_de_inscripciones_por_tipo_mesa_comuna_y_sus_porcentajes_total_pais.pdf)

SELLERS, J., y LIDSTRÖM, A. (2007). Decentralization, local government and the welfare state, *Governance* 20/4: 609–32.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (31 de mayo de 2020). Municipalidades de la región del Biobío con COSOC constituidos al 2019. Obtenido de [http://datos.sinim.gov.cl/datos\\_municipales.php](http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php)

TAYLOR, Ch. (1995). *The Politics of Recognition. Philosophical Arguments*. Cambridge: Harvard University Press.

TAYLOR, Ch. (1998). The Dynamics of Democracy Exclusion, *Journal of Democracy* 9 (4): 143-156.

URRUTIA, A. (2012). *El potencial deliberativo del presupuesto participativo sectorial de Talcahuano. Memoria de grado*. Santiago: Dpto. de Ciencia Política y RRII de la Universidad Alberto Hurtado.

VALENZUELA, A. (1977). *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

VALENZUELA, E y YÉVENES P. (2015) Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas, *Polis* 40: 469-488

VALENZUELA, E y TOLEDO, C (2017). Pugna por gobernanza metropolitana. *Revista Urbano* 35:19-31

VALENZUELA, E.

(1996). *Rancagua: La fecundidad de un Gobierno Local*. Santiago: Fundación Ebert.

(1998). *Adiós Al Municipio. Una red de Gobierno Local*. Propositiones 28. Santiago: Sur.

(1999). *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago: Sur.

(2007a). *Presidencialismo-Centralista en Chile*: En: Carrión, Fernando (ed): *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO, Quito.

(2007b). *Cien consejos para una gestión local emprendedora en A. Latina*. Santiago: Instituto de Estudios Municipales-Universidad Autónoma.

2015. *Descentralización Ya*. Santiago: Ril.

VÉLIZ, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.

WOLLMANN, H. y GOLDSMITH, M. (1992). *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Cambridge, Mass.: Blackwell.

WARNER, M (2017), De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles, *Reforma y Democracia* 67:5-32.