



**“Análisis de la Participación Ciudadana (PAC) Temprana en el Proceso de Evaluación Ambiental de Proyectos en Chile”**

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE  
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudiante: Ismael Díaz Vergara

Profesor Guía: Francisco Pinto Pardo.

Santiago, 2017

## **Agradecimientos**

A Dios, porque ha sido un padre bueno, que está siempre conmigo.

A Constanza y Catalina, por hacerme pensar que soy capaz, por hacerme sonreír y por perseverar conmigo día a día.

A Wenceslao, Isabel, Ana Josefina y mi familia por estar ahí y apoyarme desde tiempos pretéritos

A Francisco por guiar este trabajo; a Antonio y Marcelo por ayudar a abrir la cancha; a Claudio, Paulina, Ambrosio y Catalina por dar apoyo práctico y técnico; y a Danae, Ivan, Oriana, María Eliana, Jovanka y Luis por sus distintos aportes desde su mirada profesional y técnica.

## Índice

1. Introducción	8
2. Marco teórico: La participación ciudadana, el diálogo territorial y la licencia social	11
3. Institucionalidad ambiental en Chile	15
4. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	17
5. Participación Ciudadana	23
6. Conflictos socioambientales en Chile	26
7. Participación Ciudadana Temprana: la experiencia internacional	30
8. Participación Ciudadana Temprana en Chile	33
8.1 Instrumento voluntario de participación: Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía (GEP).	35
8.2 Instrumento voluntario de participación temprana: Acuerdos Voluntarios de Pre inversión – Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático	38
8.3 Propuesta institucional de Participación Temprana: Propuesta N°15 Informe Comisión Presidencial Asesora para la modificación del SEA, Relacionamento Temprano.	42
8.4 Instrumentos Voluntarios de participación temprana: Institucionalidad de Diálogo Territorial	43
9. Análisis de la participación temprana en Chile	46
9.1. Metodología de análisis	46
9.2. Matriz de comparación	49
10 Análisis de resultados y propuestas de política pública	57
10.1 Participación de actores	57
10.2 Forma de presentación y estadio de proyecto idóneo para los instrumentos	59
10.3 Replicabilidad de las iniciativas	60
10.4 Costos de la iniciativa	61
10.5 Marco institucional: suficiencia, obligatoriedad y coordinación de las iniciativas	63
10.6 Financiamiento de los procesos de participación	64
10.7 Complejidades y/o barreras en implementación	65
11. Conclusiones	68
Bibliografía	70
12. Anexos	75
Anexo 1. Elementos DIA y EIA según artículos 11 y 12 de la Ley Base de Medio	

Ambiente	75
Anexo 2. Análisis caso Acuerdo Voluntario Pre inversión - Proyecto Aurora del Huasco Vallenar	76
Anexo 3. Análisis caso Acuerdo Voluntario de Pre inversión Proyecto Catrihuala - Rio Negro	77
Anexo 4. Entrevista María Eliana Arntz	79
Anexo 5. Entrevista Claudio Bustamante ASCC	84
Anexo 6. Entrevista Servicio de Evaluación Ambiental	88
Anexo 7. Entrevista Ivan Gardilcic – Ministerio de Energía	94
Anexo 8. Entrevista Oriana Salazar – Katalis	102
Anexo 9. Entrevista Danae Mlynarz – Institucionalidad de Diálogo Territorial Alianza Valor Minero	106
Anexo 10. Listado Proyectos implementando GEP Energía 2016	109

## Lista de Figuras

Figura 1. Niveles y elementos de la licencia social para operar (LSO).....	13
Figura 2. Institucionalidad Ambiental de Chile .....	16
Figura 3. Diferencia DIA y EIA en el SEIA.....	18
Figura 4. Proyectos ingresados al SEIA por año.....	19
Figura 5. Proyectos ingresados al SEIA por Área Económica.....	20
Figura 6. Estado proyectos SEIA 2011 a Junio 2016 .....	20
Figura 7. Distribución procesos de participación por proyectos de inversión.....	22
Figura 8. Conflictos socioambientales por Derecho Humano .....	27
Figura 9. Conflictos socioambientales por región.....	27
Figura 10. Conflictos socioambientales por sector productivo.....	28
Figura 11. Conflictos socioambientales sector energía .....	28
Figura 12. Pasos evaluación Ambiental Unión Europea.....	30
Figura 13. Cantidad de proyectos por tipo de tecnología implementando GEP MdE .....	37
Figura 14. Cantidad de proyectos por región trabajando con GEP MdE .....	38
Figura 15. Planificación territorial, IDT e ingreso al SEIA .....	44

## Lista de Tablas

Tabla 1. Síntesis evaluación procesos AVP Catrihuala y Aurora del Huasco.....	41
Tabla 2. Entrevistas realizadas a actores.....	47
Tabla 3. Dimensiones, subdimensiones y preguntas realizadas .....	47
Tabla 4. Comparación instrumentos Participación Temprana .....	50
Tabla 5. Elementos DIA y EIA según artículos 11 y 12 de la Ley Base de Medio Ambiente .....	75
Tabla 6. Evaluación proceso AVP Aurora del Huasco.....	77
Tabla 7. Evaluación proceso AVP Catrihuala.....	78

## **Acrónimos**

ASCC: Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático

AVM: Alianza Valor Minero

AVP: Acuerdos Voluntarios de Pre inversión

DIA: Declaración de Impacto Ambiental

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

GEP: Guía de Estándares de Participación y Diálogo

IDT: Institucionalidad de Diálogo Territorial

LSO: Licencia Social para Operar

MMA: Ministerio del Medio Ambiente

MdE: Ministerio de Energía

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OECA: Órganos del Estado con Competencia Ambiental

OAE: Órganos de Administración del Estado

PAC: Participación Ciudadana

PACTE: Participación Ciudadana Temprana

RCA: Resolución de Calificación Ambiental

RT: Relacionamiento Temprano (Propuesta Comisión Asesora SEA)

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental

SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

SMA: Superintendencia del Medio Ambiente

## Resumen

La participación ciudadana es un elemento relevante y de creciente discusión en Chile, particularmente en lo relacionado a la instalación de grandes proyectos de inversión y sus distintos impactos en el territorio. El presente trabajo, de carácter exploratorio, pretende arrojar algunas luces respecto a la potencial incorporación de la participación ciudadana temprana en el contexto de la institucionalidad ambiental vigente. Específicamente, se analizan cuatro iniciativas que tienen en común la participación activa del Estado: i) La Guía de Estándares de Participación y Diálogo (Ministerio de Energía); ii) Acuerdos Voluntarios de Pre inversión (Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático); iii) Propuesta de Relacionamiento Temprano (SEA); e iv) Institucionalidad de Diálogo Territorial (Alianza Valor Minero). La metodología de evaluación utilizada corresponde a un enfoque mixto, combinando elementos cualitativos y cuantitativos, y un diseño del tipo exploratorio descriptivo. En resumen, los instrumentos que incluyen la participación temprana consideran la participación del Estado, las empresas y las comunidades; son de carácter voluntarias, complementarias y acotadas (considerando un espectro limitado de proyectos); se concibe participación informativa, consultiva y resolutive; son financiados por el Estado y las empresas; no existe un costo estándar, pero en el caso del AVP se estima un costo de implementación de 30 millones por proyecto; la realización adecuada del proceso participativo permite que los proyectos de inversión consideren de mejor manera los alcances de sus principales impactos, y en consecuencia se abra la oportunidad de contar con proyectos más sustentables considerando variables económicas, sociales y ambientales.

A modo de sugerencia de política pública, se propone la incorporación de la participación ciudadana temprana antes del ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; de carácter obligatorio, y que los acuerdos logrados sean vinculantes; se propone la instalación de una entidad que coordine las distintas iniciativas en su conjunto; que los procesos sean financiados por las empresas, y la administración de los fondos, a través de un fondo ciego, sea realizado por la institución coordinadora u otra que genere garantías al proceso; finalmente, debería ser aplicado tanto a proyectos que ingresen vía declaración de impacto ambiental como vía evaluación de impacto ambiental.

## 1. Introducción

La relación entre desarrollo y medio ambiente ha sido un tema de interés para distintas disciplinas. La Comisión Bruntland (1987) planteó la necesidad de generar un desarrollo que “satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”, advirtiendo que el crecimiento económico no puede desatender ni invisibilizar los efectos nocivos que genera cualquier actividad humana. En otras palabras, el crecimiento económico debe considerar los límites de una base material finita.

La Comisión además destacaba la “capacidad de anticipar y prevenir los daños al medio ambiente”, junto con “exigir que las dimensiones ecológicas de la política se examinen al mismo tiempo que las dimensiones de la economía”. Este debate cobra relevancia y vigencia con la existencia del cambio climático y sus negativas consecuencias en los sistemas humanos y naturales, las cuales se agudizan en áreas y poblaciones vulnerables. Como señala Stern (2011), “los dos grandes desafíos de nuestro siglo son la pobreza y el cambio climático. Si fallamos en uno, fallaremos en el otro”.

El escenario internacional, plantea desafíos para Chile en términos de avanzar en un desarrollo sustentable y el combate del cambio climático. Así destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> promovido por las Naciones Unidas y el Acuerdo de París<sup>2</sup> impulsado por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ambos tienen la particularidad de guiar el desarrollo de políticas públicas en las distintas dimensiones de la sustentabilidad.

Para lograr los objetivos comprometidos en estas temáticas, es indispensable el trabajo coordinado y armónico con todos los actores claves. Aquí radica la importancia de informar y empoderar a la ciudadanía. Entregarles la oportunidad real, objetiva y medible de discutir e incidir en los proyectos que afecten su ambiente a través de procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana se entiende como el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en procesos de toma de decisiones que impliquen algún nivel de repercusión en sus vidas<sup>3</sup>, estas se relacionan con las demandas en distintos aspectos de la vida pública, pudiendo implicarlo directa o indirectamente<sup>4</sup>. En relación a la democracia,

---

<sup>1</sup> Observatorio Social (ODS) (2017) " La Agenda de Desarrollo Sostenible", MDS [<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ods/ods.php>] Revisado 26 de Septiembre

<sup>2</sup> AdaptChile (2015): "Presentación Acuerdo de París, Principales Resultados", AdaptChile [<http://www.adapt-chile.org/web/wp-content/uploads/2015/12/Presentación-Acuerdo-Paris.pdf>] Revisado 27 de Septiembre de 2017

<sup>3</sup> MDS (2017): "¿Qué entendemos por participación ciudadana?", MDS [<http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana> ] Revisado 27 de Septiembre de 2017

<sup>4</sup> Canessa y Garcia (2016)

se ha visto en Chile<sup>5</sup>, que las formas tradicionales de participación social y política (partidos políticos, participación electoral, sindicatos y juntas de vecinos) han disminuido y al mismo tiempo, se ha despertado el interés de participar en espacios asociados a conflictos ambientales y las formas de participación que estos estimulan.

Por otra parte, la institucionalidad ambiental en Chile se sostiene principalmente en cinco actores claves, donde cada uno cumple distintos roles y funciones. Estos actores permiten que se exprese en términos políticos (Consejo de Ministros para la Sustentabilidad), técnicos (Ministerio del Medio Ambiente, Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental) y jurídicos (Tribunales Ambientales). Uno de los actores técnicos, corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) quien descentralizadamente administra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), instrumento que permite determinar los impactos ambientales que generan ciertas actividades o proyecto. En este, se considera la participación ciudadana en los proyectos de inversión, y por ello se plantea la realización de procesos de participación ciudadana (PAC), en todos los proyectos que ingresen vía Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) o bien en los proyectos que ingresan vía Declaración de Impacto Ambiental (DIA) con el atributo de contar con carga ambiental.

El diseño metodológico de este trabajo corresponde al tipo exploratorio descriptivo. Exploratorio porque indaga en instrumentos de participación de carácter voluntario sobre los cuales no existen suficientes datos que permitan evaluar su eficiencia, y descriptivo porque analiza el fenómeno, sus componentes y define variables que lo caracterizan. Las unidades de información corresponden a información de carácter pública de cada uno de los instrumentos analizados así como las percepciones de actores claves, las cuales fueron obtenidas por medio de entrevistas semi-estructuradas.

Los instrumentos analizados corresponden a aquellos en los cuales se impulsa la participación ciudadana temprana, y que cuentan con la participación activa del Estado. Estos corresponden a cuatro iniciativas, dos en implementación y dos en diseño. En implementación se encuentran la Guía de Estándares de Participación (GEP) del Ministerio de Energía y los Acuerdos Voluntarios de Pre inversión (AVP) de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático; mientras que en diseño están la propuesta de Relacionamiento Temprano de la Comisión Asesora Presidencial del SEIA; y la Institucionalidad de Diálogo Territorial de la Iniciativa Valor Minero.

Como principales conclusiones de esta investigación, se plantea que pese a ser plausibles las iniciativas de participación temprana disponibles, son insuficientes considerando la cantidad de proyectos de inversión que ingresan al SEIA; no se cuenta con un ordenamiento territorial que genere condiciones habilitantes para un diálogo inicial; existe una participación ciudadana en proyectos de inversión acotada a niveles de información y colaboración, pero sin llegar a la incidencia; y no existe una propuesta institucional que fomente la participación temprana en proyectos de inversión de manera obligatoria.

---

<sup>5</sup> Sabatini (2000)

En cuanto a recomendaciones de política pública, se propone considerar el desarrollo de instancias de participación ciudadana anticipada en proyectos de inversión de manera obligatoria, que sean informativos, consultivos y resolutivos en los territorios, comenzando en los procesos de participación temprana; con una institución que coordine las instancias voluntarias; con el Estado cumpliendo un rol garante del diálogo y que elimine asimetrías de información; obtener información que permita identificar costos y beneficios de los procesos de participación temprana que permitan después medir el desempeño en el proceso y en cuanto a resultados, y evaluar la replicabilidad de las herramientas.

Adicionalmente, se propone que la empresa sea quien financie los procesos de participación, y que dichos fondos sean administrados por una institución independiente, a modo de no tensionar la legitimidad de los procesos; desde la perspectiva de la participación se propone la inclusión de las comunidades, que considere los intereses de los territorios, más allá de si posteriormente son o no afectados; también se propone que la empresa y su cadena de valor, participen del proceso, permitiendo y considerando los elementos que se levanten en los procesos de participación en el futuro diseño de los proyectos.

## **2. Marco teórico: La participación ciudadana, el diálogo territorial y la licencia social**

La participación ciudadana es un elemento central de la información, colaboración y deliberación de la ciudadanía, y como tal, es una temática que está en el tapete de la discusión pública desde hace algunas décadas. Desde el año 1992, dentro de lo que fueron los Principios de Río, en específico el Principio 10, se establece la relevancia del acceso a información, justicia ambiental y participación en las decisiones. En este último punto, se señala específicamente que: “los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos”.

Para profundizar dicho proceso, en 1998, en el marco de la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca (Ciudad que dio origen al nombre Convención de Aarhus), se realizó la necesidad de proteger el derecho de cada persona (tanto de las generaciones presentes como futuras), a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, tal como se señala en la definición de Desarrollo de la Comisión Brundtland (1987), señalando además que se “garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación pública en la toma de decisiones, junto con el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente convención”.

En cuanto al concepto de participación ciudadana, Reyes y Ríos (2016) la definen como “el mecanismo institucional o extra institucional que tiene como propósito recoger y/o incorporar la visión de los ciudadanos a los procesos de toma de decisión, relativos a proyectos de inversión en cualquiera de sus etapas”, desde el punto de vista de cómo la población se incorpora en dichos procesos Canessa y García (2016) definen la participación ciudadana como “la necesidad y demanda de los ciudadanos de ser partícipes de procesos de toma de decisiones sobre diversos aspectos de la vida pública que les atañen directa o indirectamente”. La incorporación de visiones de un territorio es clave como plantea Romero *et al.* (2009), “debe permitir la discusión entre las distintas visiones que se sostienen sobre un mismo territorio y el control asimétrico de los recursos que en él existen”. Arnstein (1969) va un poco más allá y lo define como la “redistribución de poder que permite a los ciudadanos ‘olvidados o sin derechos’, excluidos de los procesos económicos y políticos, ser incluidos en el futuro”.

En una mirada más amplia, en cuanto a políticas públicas, CLAD (2009) lo define como “el proceso de construcción social de las políticas públicas, que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas”. En dicha línea, Martínez (2001) señala que “la sensibilización de la población frente a los problemas medioambientales, ha obligado su incorporación al proceso de toma de decisiones de las variables ambientales”.

Por otro lado, para que dichos procesos sean exitosos, Bresciani (2006) plantea que “deben existir objetivos claros; involucrar a las personas de manera temprana; buscar la participación del espectro más amplio posible de afectados; usar los métodos que permitan entregar y dar información de la mejor manera; junto con proveer más información, y que esta sea comprensible para todos”.

En consecuencia, se puede apreciar la importancia de abrir espacios democráticos para la comunidad y promover un diálogo con el Estado y sector privado a través de la participación ciudadana, de tal manera que los principales afectados (positiva y negativamente) puedan incidir en los distintos proyectos y/o programas, y de esa manera mejorar la pertinencia en los territorios en los cuales se implementarán, potenciando las opciones de desarrollo local.

Asimismo, como lo plantea la Organización de Naciones Unidas (ONU), la participación y el diálogo son elementos claves a la hora de llevar a la práctica los 31 Principios rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (2011)<sup>6</sup>. En la misma línea, el desafío de la participación también se hace presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) promovido por la ONU, donde uno de los objetivos se denomina “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, donde se hace explícita la necesidad de garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

En Chile, una primera aproximación explícita sobre contar con procesos de participación ciudadana se observa en la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (19.300), específicamente en su Artículo 4º, donde establece que “es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”. Junto con esto, pese a que no está normado, se han diseñado guías por parte del MMA para orientar procesos de participación temprana.

Para las empresas ya no es suficiente obtener la licencia formal o legal para operar (que en el caso chileno es la Resolución de Calificación Ambiental). Hay una serie de proyectos que pese a contar con autorización, se han retrasado, interrumpido o incluso cerrado debido a la oposición pública. En efecto, lo ocurrido en Chile con Alumysa (Región de Aysén) el 2003<sup>7</sup>, con Barrancones (Región de Coquimbo) el 2011<sup>8</sup> y/o con Hidroaysen (Región de Aysén) el 2011<sup>9</sup>, dan cuenta de aquella situación.

---

<sup>6</sup> Estos corresponden a 17 principios que buscan adoptar medidas para “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011): “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”, Nueva York y Ginebra, 2011

<sup>7</sup> EMOL (2003): “Habitantes de la XI Región protestaron contra Alumysa”; Portal web EMOL. [<http://www.emol.com/noticias/nacional/2003/08/01/119069/habitantes-de-la-xi-region-protestaron-contralumysa.html>] Revisado 5 de Septiembre de 2017

<sup>8</sup> EMOL (2011): “Piñera anunció que se cambiará la ubicación de termoeléctrica Barrancones”, Portal EMOL. [<http://www.emol.com/noticias/nacional/2010/08/26/432692/pinera-anuncio-que-se-cambiara-la-ubicacion-de-termoelectrica-barrancones.html>] Revisado 5 de Septiembre de 2017

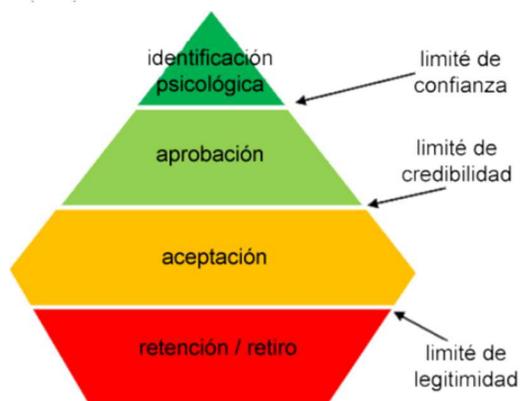
<sup>9</sup> MMA(2014): “Comité de Ministros acoge reclamaciones presentadas por la ciudadanía y decide rechazar proyecto HidroAysén”, Portal WEB MMA [<http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-56497.html>] Revisado 5 de Septiembre de

Una forma de abordar esta problemática es transparentar los beneficios y costos asociados a los distintos proyectos, por ejemplo a través de un trabajo de diálogo sostenido con las comunidades, que permita informar e involucrar a la población. Así, una iniciativa con mayores beneficios que costos puede “validarse” ante la población, obteniendo lo que se denomina como la licencia social.

Moffat y Zhang (2014) definen la licencia social para operar (LSO) como “la aceptación y aprobación de un proyecto de inversión, por miembros de la comunidad y otras partes interesadas”. Según Gunningham *et al.* (2004) esta licencia “regula hasta qué punto una corporación (empresa) se ve obligada a satisfacer las expectativas de la sociedad y evitar actividades que las sociedades (o elementos influyentes dentro de ellas) consideren inaceptables”. Se trata en consecuencia de contar con la validación de las partes afectadas e involucradas en un proyecto de inversión, en el cual se requiere de un espacio democrático permanente durante el ciclo de vida de éste, que brinde certezas y garantías a la ciudadanía.

Para obtener dicha licencia social, Thomson y Boutilier (2011) plantean que se requiere el logro de ciertos elementos en la relación entre proyectos y comunidad local. De acuerdo a los autores la licencia social se define en cuatro niveles. En la parte inferior está la aceptación de los proyectos, requiere que exista la legitimidad del proyecto en la sociedad. Luego, para alcanzar el nivel superior de LSO, que es la aprobación, se requiere que exista legitimidad y credibilidad en el proyecto. Si ambos elementos son percibidos por parte de la comunidad, y perdura en el tiempo, es posible lograr la confianza que dará lugar al sentido de identificación con el proyecto.

Figura 1. Niveles y elementos de la licencia social para operar (LSO)



Fuente: Thomson y Boutilier (2011)

Desde el sector financiero existe el incentivo para que las empresas, determinen, evalúen

y gestionen los riesgos ambientales y costos<sup>10</sup>, ya que este es un elemento a evaluar ante las solicitudes de financiamiento. En esa lógica es que se han desarrollado los Principios de Ecuador (PE), que determinan lo que el sector financiero requiere a proyectos de empresas que solicitan financiamiento. Estos corresponden a diez principios, donde el quinto corresponde a “participación de los grupos de interés”<sup>11</sup>. Exige que las empresas “demuestren la participación efectiva de los grupos de interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada para las comunidades afectadas”.

Así, la participación ciudadana emerge como un elemento clave a considerar en la viabilidad de proyectos de inversión en un contexto donde el desarrollo sustentable es un eje central del desarrollo, ya que por una parte si esta es desarrollada de una manera adecuada, permite hacer partícipe a las comunidades en la toma de decisiones, a los proponentes contar con procesos de participación que permiten discutir la pertinencia de los distintos proyectos en determinados territorios, y que estos al mismo tiempo sean validados por las partes, de manera de contar con la LSO. Adicionalmente, esto permite que los proyectos de inversión no cuenten con limitantes al acceso a ciertos fondos de financiamiento, que están exigiendo ciertas salvaguardas asociado a contar con participación efectiva en todo el ciclo de vida.

---

<sup>10</sup> BBVA (2017): "Principios de Ecuador", Pagina web Banca Responsable BBVA[<http://bancaresponsable.com/irc/informacion-de-responsabilidad-corporativa-2013/otras-lineas-estrategicas/riesgos-sociales-ambientales-y-reputacionales/principios-de-ecuador/>] Revisado 30 de Agosto

<sup>11</sup>Equator Principles (2013): "Los principios del Ecuador - Junio de 2013", [[http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_spanish\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf)]

### 3. Institucionalidad ambiental en Chile

La institucionalidad ambiental de Chile se sostiene en un esquema en el cual interactúan distintos servicios y entidades donde cada uno posee responsabilidades diferentes<sup>12</sup>. Los principales actores que se relacionan en este entramado, son el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y los Tribunales Ambientales.

El primer actor corresponde al MMA, Secretaría de Estado que colabora con la presidencia de la República en el diseño y la aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa<sup>13</sup>.

El segundo corresponde al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, órgano compuesto por diversos ministros<sup>14</sup>, encargado de deliberar sobre política pública y regulación en materia ambiental<sup>15</sup>. Sus principales funciones corresponden a<sup>16</sup>: Proponer al Presidente una serie de elementos<sup>17</sup> y pronunciarse sobre criterios y mecanismos para la aplicación la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA); y sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70.

El tercer actor clave, corresponde al SEA, ente público que funciona descentralizadamente, y administra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); además de otras funciones donde destacan administrar un sistema de información sobre permisos y autorizaciones de contenido ambiental, y de información de líneas de bases de los proyectos sometidos al sistema de evaluación, de acceso público y georreferenciado; además de fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, de conformidad a lo señalado en la ley, dentro de otras funciones<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup>Recordón (2013): "Presentación: Nueva Institucionalidad Ambiental", Ministerio del Medio Ambiente, División Jurídica. [<http://www.greenlabuc.cl/wp-content/uploads/2013/09/2-Julio-Recordon-MMA-Nueva-Institucionalidad-Ambiental.pdf>]

<sup>13</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente", MMA.

<sup>14</sup> A saber: Medio Ambiente (Presidente), Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, y Planificación.

<sup>15</sup> Ibid Recordón (2013)

<sup>16</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente- Artículo 71", MMA.

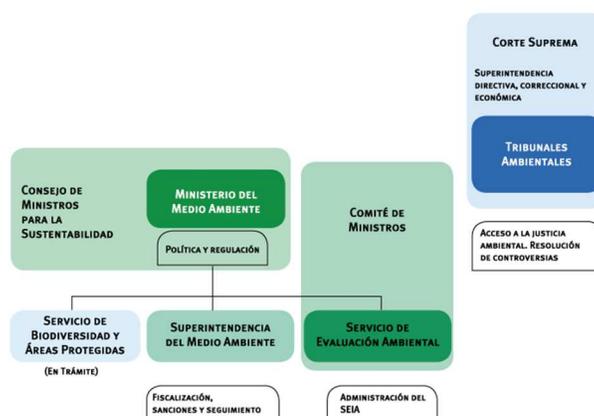
<sup>17</sup> Políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables; criterios de sustentabilidad a ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios, y servicios; Crear de las Áreas Protegidas del Estado; y políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica.

<sup>18</sup> d) Uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite; e) Proponer la simplificación de trámites para los procesos de evaluación o autorizaciones ambientales; f) Administrar un registro público de consultores certificados para la realización de Declaraciones

El cuarto actor corresponde a la SMA a la que se le faculta<sup>19</sup> ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCA, de las medidas de los planes de prevención y/o de descontaminación ambiental, del contenido de las normas de calidad ambiental y normas de emisión, y de los planes de manejo cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

El quinto actor corresponde a los Tribunales Ambientales, que corresponden a<sup>20</sup> órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.

Figura 2. Institucionalidad Ambiental de Chile



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2017)

Como se aprecia, la institucionalidad ambiental en Chile, se sostiene principalmente en cinco actores claves, donde cada uno cumple distintos roles y funciones. Y dichos actores, permiten que esta se exprese en términos políticos (Comité de Ministros), técnicos (MMA, SMA y SEA) y jurídicos (Tribunales Ambientales).

o Estudios de Impacto Ambiental el que deberá contener a lo menos el nombre o razón social, en caso de tratarse de personas jurídicas su representante legal, domicilio e información relativa a sus áreas de especialidad. Dicho registro será de carácter informativo y el reglamento definirá su forma de administración; g) Interpretar administrativamente las Resoluciones de Calificación Ambiental, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica que participaron de la evaluación, del Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente, según corresponda;

<sup>19</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 19.300, Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente- Artículo 2°", MMA.

<sup>20</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 20.600, Crea los tribunales ambientales", MMA

#### 4. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

El SEIA es el instrumento<sup>21</sup> que permite determinar los impactos ambientales que generan ciertas actividades o proyectos; es administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental, y permite evaluar la descripción de los proyectos, además de identificar y evaluar los impactos ambientales y las medidas propuestas, que se hacen cargo de los efectos generados. La evaluación se realiza con la participación de los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental, que revisan los proyectos y la participación de la comunidad. Dicha evaluación se basa en el análisis de las partes, obras y acciones de un proyecto o actividad a ejecutarse y cómo éstas alteran los componentes del medio ambiente involucrados<sup>22</sup>.

Los proyectos ingresan al sistema a través de una ventanilla única, es decir se presenta toda la documentación en una sola instancia, sin la necesidad de dirigirse a los distintos servicios competentes. Mediante este sistema, el titular del proyecto presenta una DIA, salvo que el proyecto genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en el artículo 11 de la Ley, relacionadas con efectos nocivos a la salud de las personas y el medio ambiente, situación en la que se deberá presentar un EIA<sup>2324</sup>.

En el ingreso al SEIA, dependiendo de si es DIA o EIA, existirán diferencias en lo que se debe presentar y en qué plazos. La primera debe considerar una descripción del proyecto o actividad, los antecedentes que justifiquen la no existencia de efectos, o características del artículo 11, que harían necesario de una EIA; además de una indicación normativa ambiental aplicable, y la forma en la que se cumplirá; junto con la indicación de los permisos ambientales sectoriales aplicables, y los antecedentes asociados a los requisitos para el respectivo pronunciamiento de las Órganos del Estado con Competencia Ambiental (OECA).

---

<sup>21</sup> Basado en: Servicio Evaluación Ambiental: "Presentación Participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental", SEA - Gobierno de Chile

<sup>22</sup> Servicio de Evaluación Ambiental (2013): "Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". SEA

<sup>23</sup> Características, efectos o circunstancias susceptibles de EIA: a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.<sup>24</sup> e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

<sup>24</sup> Ahora, puede haber un proceso inicial, en el cual el solicitante puede requerir al SEA pronunciarse si un proyecto (o ampliación), están en obligación de ingresar al SEIA; y el ente administrador de dicho sistema, se debe manifestar en cuanto a si es admisible o no Servicio de Evaluación Ambiental (2015): "150590 Instructivo Examen de Admisibilidad para Ingreso al SEIA: Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental", SEA

Por otra parte, los EIA, requieren una descripción del proyecto o actividad; una descripción de la línea de base que considere todos los proyectos que tengan RCA; una descripción de los efectos, características o circunstancias que hacen necesario hacer un EIA, una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; junto con las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán; entre otros.

En cuanto a los plazos de evaluación, en el caso de las DIA corresponde a 60 días, mientras que en el caso de las EIA corresponde a 120 días. En el caso de la DIA se deberá acreditar el cumplimiento de la normativa ambiental y que no se generan efectos, características y/o circunstancias, que lo hacen susceptibles de EIA, mientras que la EIA deberá acreditar la forma en la que se cumple con la normativa ambiental y adicionalmente, atendiendo los efectos, características y/o circunstancias que lo llevan a presentar dicho formato, ofrezcan medidas de mitigación, reparación y compensación, que permitan hacerse cargo de los impactos significativos<sup>25</sup>.

Figura 3. Diferencia DIA y EIA en el SEIA

Materia	DIA	EIA
<b>Plazo de evaluación</b>	60 días	120 días
<b>Ampliación de plazo</b>	30 días	60 días
<b>Acreditación cumplimiento</b>	Normativa ambiental y no requiere EIA	Normativa ambiental y medidas de mitigación, reparación y compensación se hacen cargo de impactos significativos
<b>Participación ciudadana (PAC)</b>	Sólo si hay <b>carga ambiental</b> y es solicitado	Siempre
<b>Recurso de reclamación</b>	Ante Director Ejecutivo del <b>SEA</b> Titular: 30 días	Ante el Comité de Ministros Titular: 30 días <b>PAC: 30 días</b> (antes eran 15 días, y se presentaban ante el Director de la CONAMA)

Fuente: Servicio de Evaluación Ambiental (2012)

Entre 2011 y junio de 2017 ingresaron 7.484 proyectos. La cantidad anual de ingresos ha sido decreciente, con una tasa promedio anual de -9,09% entre 2011 y 2016.

<sup>25</sup> Servicio de Evaluación Ambiental (2012): "Presentación: SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Ley 19.300 modificada por Ley 20.417", SEA. [<http://www.proyectogefareasprotegidas.cl/wp-content/uploads/2012/06/S-HORMAZABAL-07122012.pdf>]

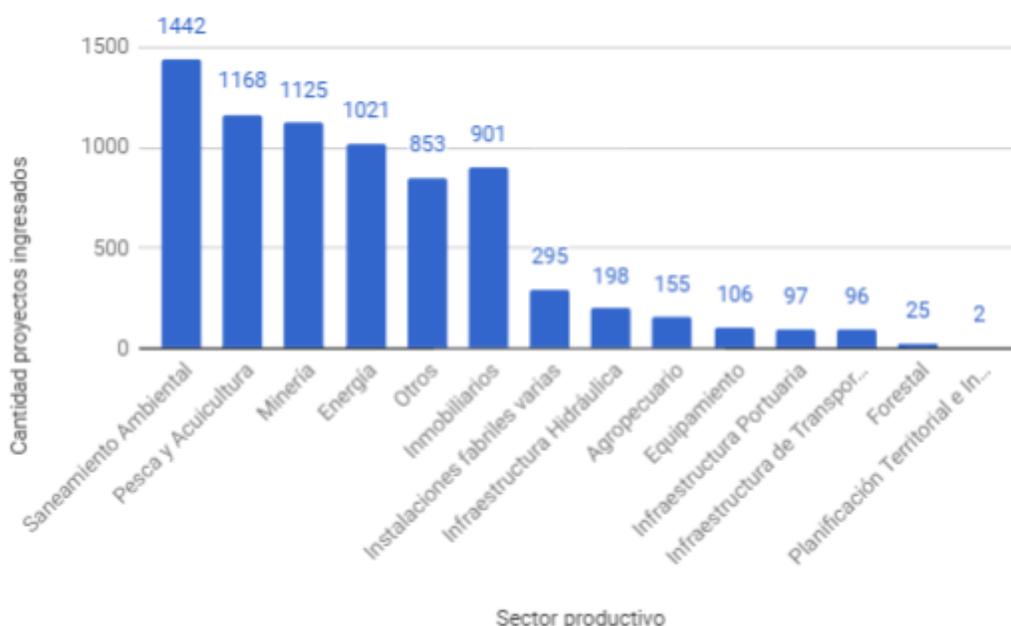
Figura 4. Proyectos ingresados al SEIA por año



Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Evaluación Ambiental (2017)

En cuanto a las áreas representadas por los proyectos ingresados al SEIA, se evidencia que la mayor cantidad corresponden a Saneamiento Ambiental con 1.442 proyectos (19%), luego Pesca y Acuicultura con 1.168 (16%), Minería con 1.125 (15%) y Energía con 1.021 (14%) proyectos. Por otra parte, las áreas que menos proyectos han ingresado al sistema son: Planificación Territorial e Inmobiliaria con solo dos proyectos (0,03%), Forestal con 25 (0,3%), Infraestructura de Transporte con 96 (1,28%) e Infraestructura Portuaria con 97 (1,3%) proyectos.

Figura 5. Proyectos ingresados al SEIA por Área Económica

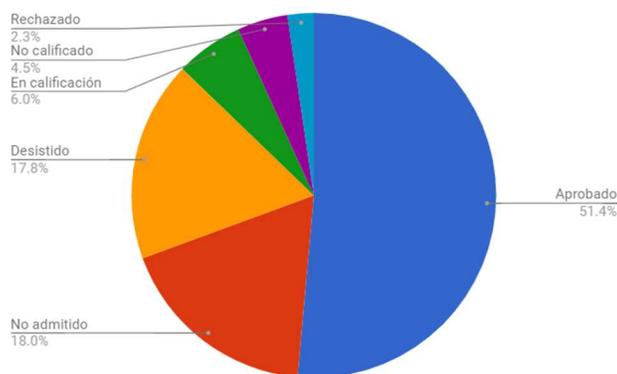


Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Evaluación Ambiental (2017)

Adicionalmente, los proyectos ingresados pueden ser categorizarlos según el estado en el que se encuentran. Están aprobados 3.849 proyectos (51%), mientras que 1.345 (18%) de los proyectos se encuentran no admitidos, 1.332 (18%) proyectos se consideraron como desistidos por parte de los actores que ingresaron dicho proyecto al SEIA, mientras 449 proyectos (6%) del total estaban aún en proceso de evaluación al 30 de junio de 2016<sup>26</sup>. Por otra parte, 4,5% del total (335 proyectos), se consideraron como no calificados. Es decir, en su presentación al SEIA, careció de información relevante o esencial que no es subsanable mediante adendas. Finalmente, un 2,3% (174 proyectos) fueron rechazados por los evaluadores.

Figura 6. Estado proyectos SEIA  
(2011 a Junio 2016)

<sup>26</sup> Decimos estaban, ya que a diferencia de los otros estados, este es uno dinámico, y dependerá del momento de la evaluación del mismo, lo que definirá si sigue en dicho estadio, o pasará a otra categoría llegará.



Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Evaluación Ambiental (2017)

Un dato relevante a considerar se refiere al tiempo que tardan en el SEIA los proyectos una vez ingresados. Según datos de la Confederación de la Producción y Comercio (CPC, 2017, entre el año 2007 y 2015, el promedio de tiempo que tardaron en evaluarse los proyectos aprobados fue de 8,2 meses (7,9 en el caso de las DIA y 16,9 meses en el caso de los EIA). Situación que contrasta con lo reportado en el año 2015 donde el promedio fue de 10,9 meses (10,4 en el caso de las DIA y 18,8 en el caso de las EIA) y para los proyectos aprobados en el último trimestre del año 2016 el promedio llegó a 10,2 meses (siendo 9,9 meses en las DIA y 20,2 las EIA).

Las razones asociadas al mayor tiempo de tramitación no son evidentes y requieren de un análisis más profundo, aunque en parte podrían estar relacionados con los cambios en la institucionalidad ambiental y el tipo de proyectos que se han evaluado (por ejemplo mineros). Otras potenciales causas pueden estar vinculadas a una mayor rigurosidad en la evaluación por parte de los evaluadores y/o una mayor cantidad de observaciones ciudadanas en los espacios de reclamación establecidos.

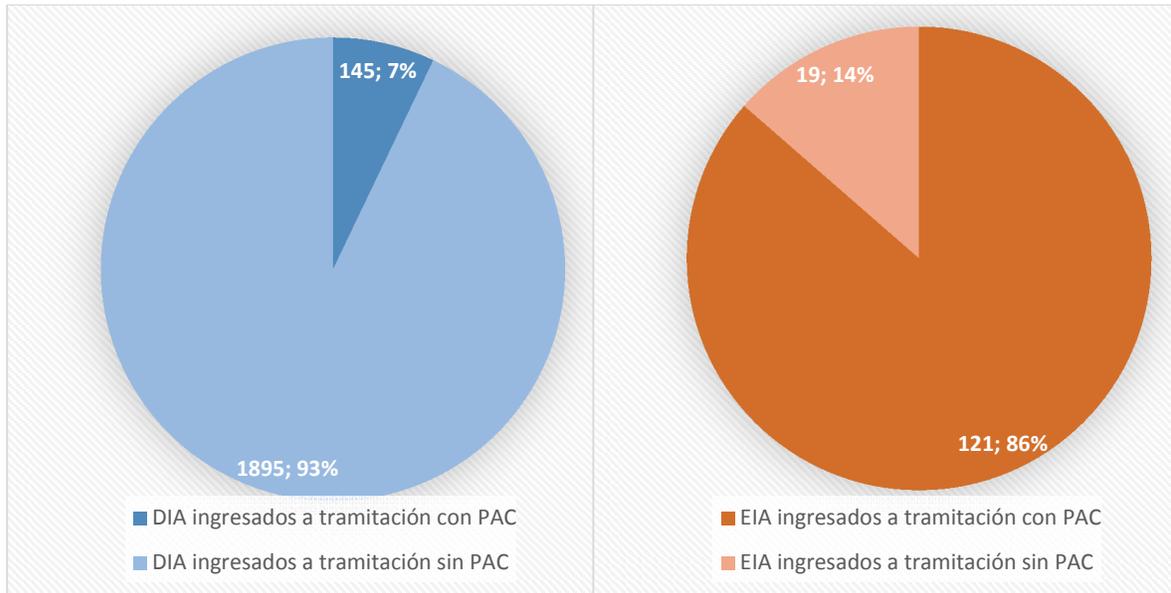
En cuanto a los procesos de participación ciudadana en el marco de proyectos de inversión, se puede decir que según información facilitada vía transparencia para este trabajo<sup>27</sup>, y la información obtenida de la página web del SEA<sup>28</sup>, entre el 24 de diciembre 2013 y el 31 de julio de 2017, en el caso de las DIA se realizaron procesos de participación ciudadana (PAC) en 145 proyectos, un 7% del total de proyectos ingresados a trámite, mientras que en el caso de las EIA se realizaron PAC en 121 proyectos, lo que corresponde a un 86% del total de proyectos ingresados a trámite. En el caso de los proyectos ingresados vía EIA tienen la obligación de realizar dichas instancias de participación, mientras que para los ingresados por DIA, solo se hace necesario en aquellos proyectos tipificados con carga ambiental. En cuanto a las estadísticas de proyectos que realizaron procesos de participación temprana ciudadana,

<sup>27</sup> SEA (2017); "Respuesta Solicitud Transparencia SEA Ismael Diaz Vergara Folio AW004T0001726", SEA

<sup>28</sup> Para el análisis se contrastó la información entregada vía transparencia, en que se especificaba en que día ingresaron al SEIA, con el total de proyectos admitido a trámite. Esto para el intervalo desde el 24 de Febrero de 2014 al 24 de Mayo de 2017 en proyectos ingresados vía DIA; mientras que para el caso de EIA se consignaron los proyectos ingresados al SEIA entre el 06 de Marzo de 2014 y el 13 de Julio de 2017.

y que lo consideraron como un acápite dentro de la respectiva DIA o EIA, se solicitó dicha información al organismo competente, y la respuesta fue que dicho repositorio no se encuentra disponible.

Figura 7. Distribución procesos de participación por proyectos de inversión (Diciembre 2013 a Julio 2017)



Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Evaluación Ambiental (2017)

Las cifras expuestas permiten concluir que el SEIA se configura como un sistema que facilita la aprobación de proyectos. Más de la mitad de los ingresados se aprueba y menos del 3% se rechazan. Por otra parte, los tiempos de evaluación son cada vez más extensos, lo que dificulta la ejecución de inversiones. La explicación de dicha situación no ha sido evaluada en profundidad.

En cuanto a los proyectos que realizan procesos de PAC, lo encontrado es coherente con las disposiciones legales, ya que un 86% de los proyectos que ingresaron via EIA realizaron actividades de PAC (llegando a prácticamente un 100% si se saca del análisis a aquellos proyectos considerados como en evaluación). Mientras que en cuanto a DIA solo un 7% del total considera la realización de PAC, lo que responde a que serían los proyectos que deben realizar dicha instancia.

## 5. Participación Ciudadana

La forma en la cual se lleva a cabo la participación ciudadana dentro del SEIA<sup>29</sup> es mediante un proceso de comunicación entre las partes involucradas, es decir: titular, ciudadanía y autoridad ambiental. Tiene por objetivo que las personas y organizaciones ciudadanas cuenten con toda la información necesaria para conocer un proyecto y sus posibles impactos. Posteriormente, las personas, tanto naturales como jurídicas, pueden presentar sus observaciones a la autoridad, esperando que sean consideradas en el proceso de calificación ambiental del proyecto.

En lo procedimental, dichos procesos de participación se deben realizar siempre en el caso de una EIA, y desde el 2013, con la entrada en vigor del D.S. N°40/MMA que establece el Reglamento del SEIA, se abre la posibilidad para que existan procesos consultivos con la población en las DIA. Esto, cuando exista interés de la población (donde dos organizaciones ciudadanas distintas, o bien diez personas naturales directamente afectadas), o que exista carga ambiental, definido como “aquellos proyectos o actividades que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación” (D.S. N°40/MMA).

La ciudadanía dispone de 60 días hábiles para presentar sus observaciones luego de que el titular del proyecto o actividad publique un extracto del EIA en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional o regional. Dentro de este periodo de participación, el SEA establecerá mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los EIA. Para ambas formas de ingreso, existe una instancia de reclamación donde cualquier persona natural o jurídica que haya realizado una observación, y que crea que ésta no fue bien considerada (respondida), puede presentar un Recurso de Reclamación dentro del plazo de 15 días para los proyectos ingresados antes del 26 de enero del 2010, y de 30 días para los proyectos ingresados en forma posterior a la fecha indicada<sup>30</sup>.

Por otra parte, resulta clave entender qué tipo de diálogo es el que se está generando en esta interacción entre las partes, ya que existen distintos niveles de involucramiento en el diálogo temprano. CONAMA (1997) define tres niveles de participación, la más básica, desde el punto de vista de la incidencia y el involucramiento, es la entrega o intercambio de información. Luego están las instancias de consulta, y en el tercer nivel los procesos de negociación o de acuerdos voluntarios. Estos tres niveles se explican como sigue:

---

<sup>29</sup> Título II sobre los Instrumentos de Gestión Ambiental, Párrafo 3 “De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental”

<sup>30</sup> Servicio de Evaluación Ambiental (SEA): "Participación ciudadana" [<http://sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/participacion-ciudadana>]

**i. Informativo.** Una de las partes, al menos, brinda información sobre el proyecto y sus impactos. Las expresiones recurrentes de esta forma de realizar este tipo de procesos son con boletines, folletos y anuncios radiales, entre otros.

**ii. Consultivo.** En este nivel, quienes participan tienen espacio para realizar recomendaciones al proponente o a otras instancias sobre el proyecto y sus impactos. Se espera que las recomendaciones sean analizadas seriamente y consideradas en la decisión. Las formas típicas de realizar este tipo de procesos son: recepción de observaciones y recomendaciones, talleres con diversos grupos de trabajo y los comités de asesores.

**iii. Resolutivo.** En este tipo de participación, las partes involucradas tienen el mismo nivel de aporte en la toma de decisiones. Entre las técnicas de este enfoque están la negociación de acuerdos voluntarios y la resolución negociada de conflictos.

Por otra parte IAP2 (2014), plantea que en el espectro de participación ciudadana se pueden considerar cinco niveles, los que corresponden a: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. En la práctica, estos niveles de acercamiento no se dan en forma pura sino que pueden cruzarse unos con otros, o simplemente no llegar a dichos niveles. En el caso del SEIA, la participación ciudadana se concibe tanto a nivel informativo como consultivo<sup>31</sup>, pero no es evidente que dicha participación sea resolutoria, y por consiguiente, logren la incidencia en el diseño de los proyectos.

Un elemento que agota la hipótesis de dicha incidencia, tiene que ver con que al realizar el proceso de participación ciudadana formal, la ingeniería de detalle se encuentra finalizada, por lo que realizar cambios en el diseño del proyecto resulta muy poco probable. Se trata de un proceso de participación *ex post*. En esa línea, Maldonado y Ruiz (2013) establecen que los procesos de participación en el marco de SEIA, son “percibidos por la sociedad civil como escasamente vinculantes y poco resolutivos”. Asimismo, la reciente Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA (2016), señala dentro del diagnóstico compartido, que el espacio de participación ciudadana formal en el marco del SEIA es acotado, y que no posee elementos de participación ciudadana en la evaluación ambiental, sino más bien, se revisa si es atingente la “tipología del proyecto y/o si es adecuado el lugar de emplazamiento de dicha inversión”.

Además, la Comisión señala que no se generan espacios de participación ciudadana para que puedan aportar en sus espacios de interés. Los temas que se debieran considerar, según el Informe del SEA, corresponden a: i) la aceptación de la iniciativa de inversión; ii) el lugar de emplazamiento y ejecución; iii) el tamaño del proyecto y el diseño de las actividades; iv) temas relativos a los tiempos de los proyectos (construcción, operación,

---

<sup>31</sup> CONAMA (1997): "PARTICIPACION CIUDADANA TEMPRANA EN EL MARCO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL GUIA PARA TITULARES DE PROYECTO DE INVERSION", CONAMA

cierre, entre otros); v) beneficios que les reportará al desarrollo del territorio junto con vi) los costos asociados para la comunidad.

El Informe de la Comisión presenta un diagnóstico de los procesos de participación formal y las dificultades asociadas. Principalmente:

- i) Falta de incidencia de las comunidades en las decisiones referidas a proyectos de inversión. Esto se relaciona con que en muchas ocasiones las comunidades toman conocimiento de las iniciativas de inversión cuando hay poco espacio para la incidencia, dejando dicha instancia como un espacio de acotado aporte, y que genera tensiones entre los actores locales.
- ii) Falta de espacios de diálogo con presencia del Estado. Se ve en la práctica que en los espacios de Participación Ciudadana formales, la comunidad aprovecha de plantear temas o problemáticas que a veces exceden o son ajenos a la naturaleza de la temática tratada. Lo anterior surge, ante la inexistencia de espacios en los cuales la ciudadanía puede plantear dichas aprehensiones y demandas a los distintos Órganos de la Administración del Estado.
- iii) Desconfianza de la información presentada por el titular en sus estudios y en la validación de la información por parte de las OAECA. No se valida dicha información por parte de las comunidades, ya que no existen espacios ni mecanismos en los que se garantice la participación de los actores locales en la generación de la información.
- iv) Desconfianza de los desarrolladores de proyectos. Existe desconfianza de parte de las comunidades hacia los desarrolladores, lo que genera dificultades en los procesos de participación.
- v) Falta de regulación de instancias de relacionamiento temprano. Se sugiere regularizar dichas instancias, ya que han habido experiencias buenas y malas<sup>32</sup>.

La participación ciudadana formal, en el marco del SEIA, se configura como un espacio de participación en la cual la ciudadanía establece sus preocupaciones, pero cuando el proyecto ya está diseñado, dejando espacio solo revisar elementos asociados a la admisibilidad de los proyectos y su ubicación.

Entonces, más allá de contar con dichos procesos establecidos en los reglamentos, se evidencia que los procesos de participación ciudadana se limitan a ámbitos informativos y consultivos, sin dejar espacio para la incidencia y acotando las instancias para que los proyectos sean adecuados, oportunos y/o necesarios en los territorios que se establecen.

---

<sup>32</sup>No fue posible profundizar en dichos casos, lo que no nos permite saber que elementos son los distintivos de unos y otros.

## 6. Conflictos socio-ambientales en Chile

Según France y Pollicarpo (1999), los conflictos socio-ambientales corresponden a “situaciones dinámicas que reúnen distintos intereses de un territorio, intrincadas relaciones entre las partes, contenido técnico difícil de comprender y emociones. Dentro de un contexto de especulaciones a distintos niveles (local, regional, y nacional)”, Sabatini (1998) menciona que estos, "se suscitan por intereses contrapuestos de actores en torno al impacto ambiental o las externalidades de una actividad o proyecto". Estos intereses se pueden resumir, como lo define la Guía de participación temprana del SEA (2013), como “el control, acceso o uso de los recursos naturales, o respecto a los impactos que algún proyecto o actividad puede provocar en el medio ambiente”.

En estos conflictos, actúan tres niveles de actores, como plantean Sabatini y Sepúlveda (1997), empresas que usan recursos ambientales y generan un impacto ambiental, comunidad (o grupos de ésta) organizada en torno a la defensa de sus intereses en relación con dicho impacto y agencias públicas con responsabilidades de mediación en el conflicto, más allá de que reconozcan o ejerzan esas responsabilidades.

En dichas instancias, no solo se reacciona frente a un elemento asociado a la calidad de vida por el impacto ambiental de un proyecto, sino que entra en juego, como señalan Sabatini y Sepúlveda (1997), la distribución de la riqueza y las oportunidades. Esto se puede concebir también como una búsqueda de una “mejor participación en la riqueza creada por los mismos y en los nuevos puestos de trabajo, así como mayores grados de descentralización política y mayores espacios de participación ciudadana”.

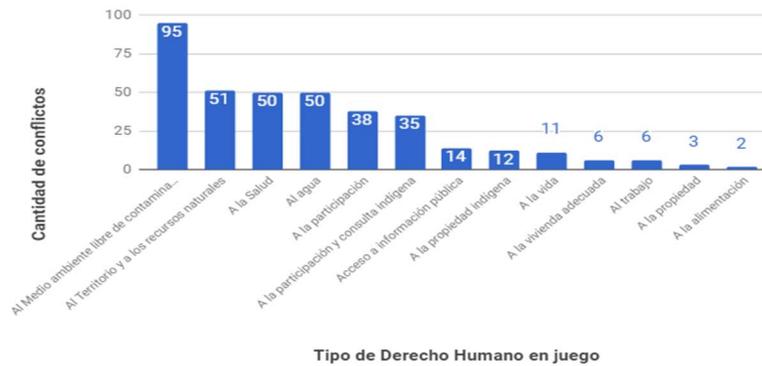
Esta realidad no es ajena para nuestro país, según el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2015), en Chile existen 102 conflictos<sup>33</sup>. Dentro de su análisis se identifican los derechos humanos “potencialmente vulnerados”<sup>34</sup> (Ver Figura 8). En esa línea, de los 102 conflictos, 95 se asocian con derecho al ambiente libre de contaminación, mientras que en 51 al territorio y a los recursos naturales, en 50 a la salud y al agua, y en 38 con el derecho a la participación.

---

<sup>33</sup>Los conflictos que son parte del mapa, son los que cumplen con cuatro características concomitantemente, a saber: La existencia de una controversia pública respecto a una diferencia de opiniones; dicha disputa sucede entre dos o más actores; desarrollo por parte de los actores involucrados de acciones (recursos judiciales, protestas, cartas públicas, etc.) para hacer prevalecer sus intereses o visibilizar sus posiciones; junto con la existencia un registro del conflicto en los medios de comunicación (nota de prensa, reportaje) que permite constatar su existencia.

<sup>34</sup> Según los mismos autores: Esta categoría no constituye una verificación de la existencia de una vulneración, lo que debe ser determinado en cada caso por los tribunales de justicia.

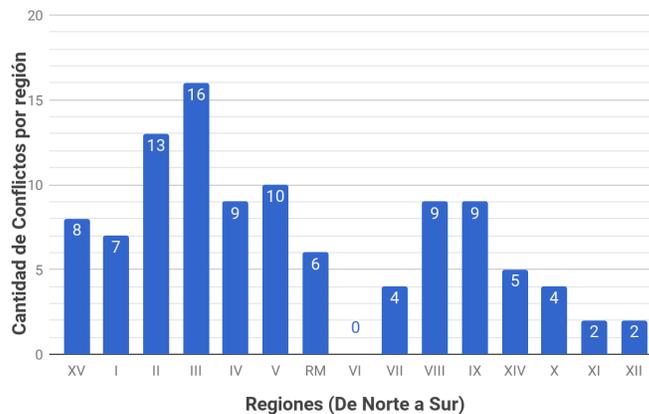
Figura 8. Conflictos socioambientales por Derecho Humano



Fuente: Elaboración propia en base a INDH (2015)

Desde una perspectiva geográfica, como se observa en la Figura 9, en 14 de las 15 regiones del país existen conflictos identificados (exceptuando la Región de O'Higgins); y siendo la región de Atacama y la de Antofagasta las que más conflictos poseen, con 16 y 13 conflictos respectivamente; mientras que las regiones con menor conflictividad, además de la de O'Higgins, están la Región de Aysén y la de Magallanes con dos conflictos cada una de ellas.

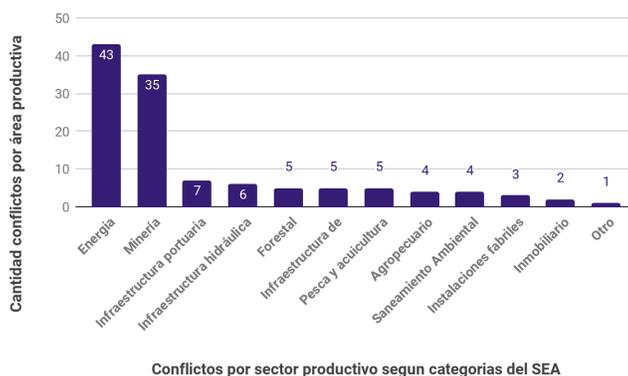
Figura 9. Conflictos socioambientales por región



Fuente. Elaboración propia en base a INDH (2015)

Respecto a las áreas en las que se manifiestan estos conflictos, se puede apreciar en la Figura 9 que la mayor cantidad de ellos corresponden a proyectos de generación de energía con 43 conflictos, seguido por la minería con 35. Las áreas que presentan menor cantidad de conflictos corresponden a instalaciones fabriles con tres conflictos y el sector inmobiliario con dos.

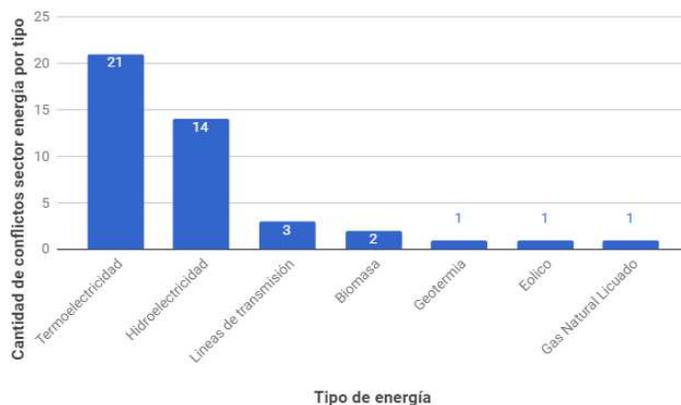
Figura 10. Conflictos socioambientales por sector productivo



Fuente: Elaboración propia en base a INDH (2015)

Un zoom adicional dentro del sector energía da cuenta que los conflictos se concentran en proyectos de termoelectricidad (21) e hidroelectricidad (14). Lo anterior es consistente con el hecho de que estos dos tipos de generación, suelen estar relacionados a la generación de externalidades negativas a las comunidades concomitantes. Mientras que proyectos de geotermia, eólico y de gas natural cuentan con solo un conflicto identificado.

Figura 11. Conflictos socioambientales sector energía



Fuente: Elaboración propia en base a INDH (2015)

Es posible observar que los conflictos socioambientales tienen una expresión en todo el territorio nacional, abarcando distintos sectores económicos, aunque concentrados en los sectores de energía y minería (75% del total de conflictos). Se destaca que en 95 de los casos (93%) se exprese que el derecho que se reporta como vulnerado es el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo que se trata de un derecho explícito en la

Constitución Política de Chile<sup>35</sup>. Mientras que en 38 conflictos se explicita que es a la participación ciudadana el principal derecho vulnerado. La existencia de dichos conflictos da espacio para inferir que si se hubiese contado con adecuados procesos de participación desde etapas tempranas, podrían no haberse gatillado estos conflictos, o bien, podrían haberse generado en un número menor de casos.

En el marco del estudio de conflictos socioambientales en grandes proyectos de inversión, Astorga *et al.* (2017) indican que los principales motivos de los conflictos corresponden a: reclamo del derecho a la participación ciudadana y la consulta indígena; solicitud de incorporación y validación de conocimiento de los habitantes del territorio (saberes locales) en estudios ambientales; demanda por ordenamiento territorial efectivo y consistente, que consideren las áreas protegidas, la vocación del territorio, condiciones de contaminación y normativas para remediar; junto con la demanda de reconocimiento de derechos colectivos, ancestrales y consuetudinarios.

La existencia de estas situaciones genera costos a las partes: los titulares deben desplegar esfuerzos para informar y lograr involucrar a la ciudadanía, verificando si efectivamente el proyecto se adapta a las condiciones territoriales y comunitarias para finalmente obtener una licencia social para operar; la ciudadanía requiere procesar y analizar la información asociada a los proyecto al tiempo que debe organizarse para generar una respuesta representativa y coherente; mientras que el Estado debe generar las condiciones que garanticen transparencia al proceso junto con un despliegue institucional que demanda recursos técnicos para abordar el conflicto. En consecuencia, buscar la forma de evitar dichos costos es relevante para las partes, y en esa línea, realizar procesos de participación ciudadana temprana colaboraría en con este propósito.

Según lo expresado por Oriana Salazar (Ex Jefa de Participación de la CONAMA 2000-2007): “en la empresa son muchos los beneficios en término de confianza, de prevenir conflictos y por lo tanto de ahorrar gastos. La empresa tiene que estar muy clara de lo que quiere hacer. Ahí se ha caído el sector privado, porque cuando se hace participación temprana solo por ‘pantalla’, para blanquear, se producen muchos conflictos”.

---

<sup>35</sup> Artículo 19.-La Constitución asegura a todas las personas: N° 8.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980

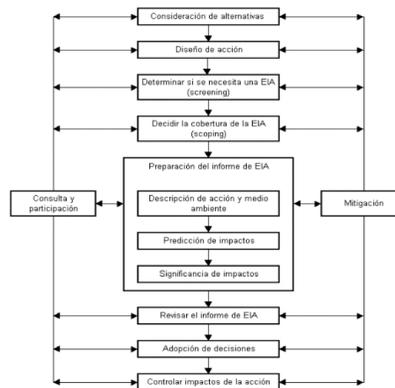
## 7. Participación Ciudadana Temprana: la experiencia internacional

La participación ciudadana temprana en proyectos de inversión, se entiende como aquellos procesos de participación que son previos a la evaluación ambiental, que permite a las empresas dar a conocer sus proyectos, a las comunidades informarse y dar a conocer sus puntos de vista, y al Estado eliminar asimetrías de información y dar luces respecto a que proyectos

Existen algunas experiencias internacionales en materia de participación anticipada que pueden servir de ejemplos a considerar para implementar en Chile. Específicamente en lo relacionado a la etapa de *scoping*, instancia previa al desarrollo de los estudios de impacto ambiental que ha sido implementado en distintos países, como por ejemplo: Gran Bretaña, Alemania, Bélgica, Canadá y Estados Unidos, dentro de otros. Su implementación permite identificar las cuestiones significativas relativas a proyectos de inversión o su actualización, asociados a elementos del diseño y/o el alcance de los mismos<sup>36</sup>.

El *scoping* se realiza antes de que los proyectos ingresen a evaluación, buscando identificar los principales temas que deben ser cubiertos en el estudio de evaluación ambiental, levantando los elementos específicos a ser abordados en detalle, como por ejemplo la caracterización del proyecto, la caracterización del medio ambiente (que lo rodea), la identificación de impactos, y la evaluación de los mismos (si son – o no -significativos). Esta herramienta implica un diálogo entre el desarrollador del proyecto y la autoridad competente, complementado con consultas a organizaciones y el público general<sup>37</sup>.

Figura 12. Pasos evaluación Ambiental Unión Europea



Fuente: Martínez *et al.*, (2001)

<sup>36</sup> Fischer y Phylip-Jones (2008): "Scoping in environmental assessment" Environmental Assessment Lecturers' Handbook", Publisher: Road Bratislava, pp.136-142

<sup>37</sup> Ibid Fischer y Phylip-Jones (2008)

Según UNEP (2002) sin importar el método de consulta, este debe considerar al menos los siguientes elementos<sup>38</sup>:

- Proveer suficiente información del proyecto para que se pueda entender la propuesta e identificar potenciales problemas.
- Dejar en claro que este proceso es sobre escuchar y entender diferentes puntos de vista. No es “vender el proyecto”.
- Otorgar suficiente tiempo para dar opiniones.
- No limitar el proceso a meras opiniones en el proceso de EIA.
- Asegurar que las opiniones se tomarán en cuenta en la planificación de los estudios.
- Brindar explicaciones en los casos en que estas opiniones no sean incorporadas.

Otro caso interesante corresponde a lo implementado por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA),<sup>39</sup> donde la participación pública se considera como un proceso que establece “una serie de actividades y acciones realizadas por una agencia patrocinante durante el ciclo de vida de un proyecto, tanto para informar al público como para obtener su aporte”.

Según lo planteado por Oriana Salazar<sup>40</sup>, esto es diferente a lo que ocurre en Chile, ya que “finalmente pasó que se instaló el modelo de EEUU en Chile al igual que en casi toda Sudamérica, con la diferencia que en el modelo de la EPA, ellos tienen la participación pública desde el primer día y hasta el último”. En el caso chileno, corresponde desde el ingreso al SEIA, sin considerar espacios de participación temprana. En otras palabras, si el privado decide no realizar un ejercicio de participación temprana, la opinión de la comunidad solo puede manifestarse formalmente dentro del proceso, una vez que el proyecto ingresó al SEIA.

Ahora, estos procesos de *scoping* también presentan dificultades en su implementación, ya que como lo presenta Snell y Cowell (2006), pese a que permiten levantar los principales impactos de los proyectos de manera previa por parte de los actores, en la práctica ocurren fallas en la implementación, que generan riesgos asociados a que los procesos se vuelvan innecesarios y/o no se consideren los efectos que resultan más significativos de los proyectos ingresados. Los autores agregan que dichos procesos al ser diseñados apropiadamente, pueden ofrecer una oportunidad para que las comunidades participen en la evaluación de impacto de los proyectos, pero por sí mismos, no garantizan la correcta conciliación de distintos tipos de saberes (experto, local, profesional y cultural).

---

<sup>38</sup> UNEP (2002): "EIA Training Resource Manual Second edition"

<sup>39</sup> Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2012): "Caja de Herramientas para la Participación Pública", EPA.

<sup>40</sup> Ver Anexo 8.

En cuanto al efecto de dichas medidas, según el estudio de Barker y Wood (1999), que buscaba medir el desempeño del Sistema de Evaluación Ambiental, analizando datos para ocho países de la Unión Europea, se concluye que para tres de estos (Reino Unido, Alemania y Bélgica), un factor determinante positivamente de la calidad de los estudios de impacto ambiental que se presentaban, se relacionaba con la realización de procesos de *scoping*.

Este ejemplo de política pública, aplicada internacionalmente por diferentes países, nos da luces respecto a cómo es posible aplicar la participación temprana en proyectos de inversión. Al aplicarlos correctamente, los proyectos consideran de manera adecuada el alcance de sus impactos, se realizan mejoras al diseño y por consiguiente se abre la oportunidad de contar con mejores proyectos.

## 8. Participación Ciudadana Temprana en Chile

En la legislación vigente de Chile no es obligatorio el desarrollo de actividades de participación temprana, ni por parte del titular del proyecto, ni por parte del SEA. Es una opción voluntaria, en la cual el titular del proyecto puede activar dichos procesos bajo la idea de que es conveniente tener un acercamiento temprano con los potenciales involucrados antes de que se instalen temores y desconfianzas difíciles de subsanar<sup>41</sup>. Como resultado de dichos procesos, es posible adjuntar al respectivo documento de presentación en el SEIA (DIA o EIA) los acuerdos previos logrados en caso de ser avalados por las partes. Dicho diálogo puede generar mayor legitimidad en cuanto al proyecto, pudiendo facilitar el logro de la LSO. Para esto se requiere que el diálogo haya incluido a los principales actores del territorio y que las temáticas abordadas sean las de interés de las partes.

La participación ciudadana anticipada contribuye a que la evaluación ambiental de los proyectos cuente con información más completa y acertada, y en consecuencia, junto con conocer las inquietudes de la comunidad, permite resolver problemas, mitigar impactos o enfrentar imprevistos<sup>42</sup>, además de mejorar la línea base de medio humano<sup>43</sup> y permitir una mejor identificación de los actores claves. De manera contrapuesta, un alto grado de conflictividad, suele implicar costos muy altos tanto en el diseño como en la implementación de los proyectos de inversión. Principalmente debido a: atrasos en la planificación, imagen negativa de la empresa y/o deterioro de las relaciones con actores locales.

La incorporación de procesos participación ciudadana temprana fue avalado por el Informe de la Comisión Presidencial para la reforma del SEA (2016), señalando que habría que revisar los alcances de este tipo de procesos. Específicamente, la propuesta N°15 sobre “Relacionamiento Comunitario”, propone “generar, con presencia del Estado, los espacios de diálogo entre los proponentes de proyectos o actividades y las comunidades locales, en etapa temprana y anterior al ingreso del proyecto al SEIA, con el fin de abordar temáticas socio-ambientales y de interés mutuo, respecto de proyectos que pretendan implementarse en los territorios”.

El SEA, en su guía de participación ciudadana, establece que estos procesos buscan que el titular informe oportunamente a la comunidad y considere sus opiniones de forma previa

---

<sup>41</sup> Ibid CONAMA (1997)

<sup>42</sup> Ibid, Servicio de Evaluación Ambiental (2013)

<sup>43</sup> La línea base de medio ambiente consiste en "la descripción detallada del área de influencia de un proyecto en forma previa a su ejecución". Uno de las dimensiones de dicho análisis corresponde al análisis de la línea base del medio humano, en el cual se levanta información y análisis de dimensiones geográfica, demográfica, antropológica, socioeconómica y de bienestar social, poniendo especial énfasis en las comunidades protegidas por leyes especiales. SEA(2017.), Información línea de base de EIA [<http://www.sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/informacion-linea-base-eia>] Revisado 03 de Octubre de 2017

a la evaluación ambiental de los proyectos, teniendo en cuenta que los/as vecinos/as conocen su entorno y manejan información relevante sobre el lugar donde viven. En la misma línea, Oriana Salazar manifiesta que muchos titulares que realizan PAC temprana<sup>44</sup> “aprovechan muy bien las instancias porque logran generar acuerdos previamente, entienden como irá el proceso con las comunidades, qué requieren hacer. Entonces los 60 días hábiles (de la PAC tradicional) transcurren con menos tensión, si han estado antes con la comunidad”.

Contrariamente, en aquellos proyectos en los cuales no se realiza participación temprana, se genera una disposición negativa de las comunidades afectadas con el proponente, marcada por la incertidumbre y/o desconfianza en este<sup>45</sup>, generando tensión entre las partes, y no garantizando el logro de la LSO.

A nivel de experiencias, como señala un estudio realizado por Espacio Público (2016), éstas han sido “valiosas, pero heterogéneas y en su conjunto son insuficientes para resolver los vacíos institucionales existentes”. En esa misma línea, “la participación temprana ha permanecido bajo la responsabilidad de los inversionistas, siendo las propias empresas quienes resuelven en qué momento iniciarla, qué enfoque aplicar y cómo vincularla con el diseño y evaluación de sus proyectos”.

A modo de análisis de casos de participación ciudadana temprana, realizados por las empresas con las comunidades y autoridades locales, se analizan dos casos, uno de mal resultado y otro de buen resultado. En cuanto al primero, se presenta el caso del proyecto Central Hidroeléctrica Neltume, a desarrollarse en la comuna de Panguipulli, Región de Los Ríos, era un proyecto de la empresa ENDESA (actual ENEL), y que consideraba la instalación de un proyecto de generación hidroeléctrica de 490 MW de potencia instalada. Se realizaron actividades tempranas, como la exposición del proyecto en el Concejo Municipal de Panguipulli y a las comunidades, dando a conocer el proyecto y resolver las consultas ciudadanas relacionadas con los impactos ambientales del proyecto en cuanto a su construcción y operación<sup>46</sup>.

Más allá de dichas instancias previas de información y consulta, el proyecto posteriormente fue declarado “no compatible desde el punto de vista territorial” por el intendente en 2011, ya que la iniciativa tendría un impacto negativo en el desarrollo turístico de la zona, adicionalmente inundaría la ribera del Lago Neltume, afectando una reserva de la Biosfera de los Bosques húmedos templados de los Andes. Junto con lo anterior, el terreno se emplazaría mayormente en un territorio indígena<sup>47</sup>. Luego de una serie complicaciones en

---

<sup>44</sup> Anexo 8

<sup>45</sup>Servicio de Evaluación Ambiental (2013): "Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". SEA

<sup>46</sup>Endesa Chile (2010): "EIA Central Hidroeléctrica Neltume" CAPÍTULO 9 PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCRIPCIÓN DE ACCIONES PREVIAS. [[http://seia.sea.gob.cl/archivos/609\\_Capitulo\\_09.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/609_Capitulo_09.pdf)]

<sup>47</sup> Ibid, INDH (2015)

el proceso, se notifica el desistimiento del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Central Hidroeléctrica Neltume"<sup>48</sup>.

Un caso de participación ciudadana temprana, que obtuvo buenos resultados, fue lo desarrollado por Aguas Andinas en relación a su proyecto "Proyecto Centro de Gestión Integral de Biosólidos" El Rutal, en la comuna de Til Til, Región Metropolitana<sup>49</sup>. El Diálogo comenzó dos años antes del ingreso al SEIA. Esto, a través de la instalación de Mesas de Trabajo, casas abiertas, visitas a terreno y discusión de preocupaciones comunitarias con las comunidades de Rungue y Montenegro. Como resultado de dichos procesos, se lograron levantar observaciones de las comunidades que se dieron a conocer y se consideraron por los servicios públicos competentes que evaluaron el proyecto. Todo lo anterior significó un proceso que logró minimizar los impactos negativos de la etapa de construcción y diseño del proyecto, permitiendo la maximización de los beneficios de la relación y presencia de la empresa en el territorio<sup>50</sup>.

A partir de la información levantada, se puede apreciar que en Chile existen nociones respecto a los beneficios de los procesos de participación temprana, las que se manifiestan a través de experiencias voluntarias de empresas con comunidades, obteniendo resultados heterogéneos, al menos desde una perspectiva casuística. Para tener una visión global es necesario tener acceso a información completa. No obstante, la información no está disponible, ya que el SEA no cuenta con una base de datos que compile si los proyectos ingresados cuentan o no con acuerdos previos<sup>51</sup>.

A continuación se presentan y analizan cuatro instrumentos de participación ciudadana temprana en Chile con un rol activo del Estado, los cuales presentan distintos niveles de implementación y madurez.

### **8.1 Instrumento voluntario de participación: Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía (GEP).**

Este instrumento fue diseñado por la División de Participación y Diálogo del Ministerio de Energía<sup>52</sup>, se encuentra expresada en un documento con el mismo nombre y se encuentra en etapa de implementación. Busca involucrar a los actores locales (familias, personas y comunidades) en procesos de diálogo que les permitan ser parte activa en el desarrollo, implementación y/o posterior cierre en los proyectos de energía.

---

<sup>48</sup>SEA Región de los Ríos (2015): " Resolución de desistimiento", SEA. [<http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=36/75/1491cae3c7eea38b769080ba7a4755adda1e>]

<sup>49</sup> SEA (2008): "Estudio de Impacto Ambiental - "Proyecto Centro de Gestión Integral de Biosólidos" Capítulo 9 Participación Ciudadana [<http://seia.sea.gob.cl/archivos/20080530.222249.pdf>]

<sup>50</sup> Rubio et al (2012): "Buenas Prácticas de Transformación de Conflictos Socioambientales en América Latina", Futuro Latinoamericano diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

<sup>51</sup> SEA (2017); "Respuesta Solicitud Transparencia SEA Ismael Diaz Vergara Folio AW004T0001726", SEA

<sup>52</sup> Ministerio de Energía (2015): "Compromiso de Diálogo: Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía", MINERGI

Los objetivos de este protocolo se resumen en promover que los proyectos de inversión energéticos se desarrollen en base al ejercicio y respeto de los derechos sociales, ambientales, territoriales, culturales (tangibles e intangibles) y económicos de personas y comunidades, y que contribuyan al desarrollo de los territorios relacionados con el proyecto; junto con establecer un marco de interacción entre los actores claves (empresas, comunidades y Estado), que reduzca las asimetrías existentes, promueva el respeto de los derechos de las partes y que identifique el tipo y grado de participación que se requieren en el desarrollo de los proyectos de energía.

Como resultado del mismo, se espera que las partes interesadas puedan tener relaciones de largo plazo, conviviendo apropiadamente, junto con contar con mecanismos para resolver diferencias, percibiendo como parte de una misma comunidad, y trabajando para su desarrollo. Para la consecución de dicho fin, se establecen principios que guían la implementación del mismo, y que colaboran en la obtención de confianza por parte del territorio. Estos totalizan seis y corresponden a:

- i) Inclusión.** La diversidad y pluralidad de los actores involucrados están debidamente representados en el proceso.
- ii) Oportunidad y pertinencia.** El proceso participativo comienza temprano y dura todo el ciclo de vida del proyecto.
- iii) Transparencia.** Todas las partes cuentan con información clara, completa, veraz y oportuna.
- iv) Incidencia.** El proceso contribuye a que los participantes puedan incidir en las decisiones que les afectan.
- v) Planificación conjunta.** Se involucra a las partes interesadas en la planificación del proceso participativo durante todo el ciclo de vida del proyecto.
- vi) Desarrollo local.** Los proyectos energéticos promueven el desarrollo de las comunidades y territorios relacionados con ellos durante todo su ciclo de vida, complementan la visión y planes de desarrollo local, y potencian las oportunidades sociales y económicas de sus habitantes.

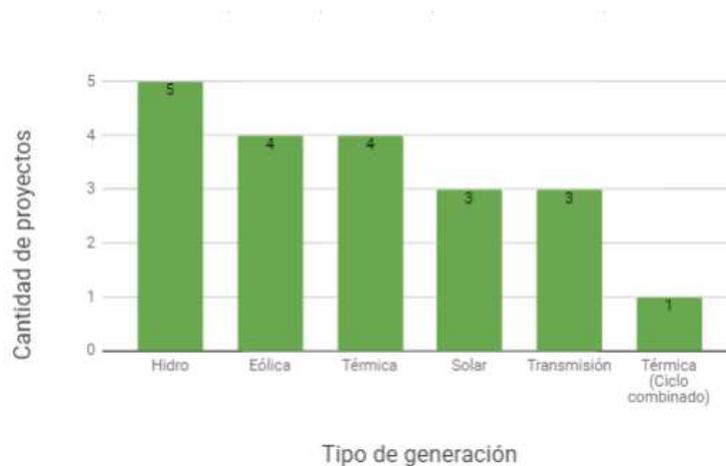
A diferencia de otros instrumentos de participación temprana en diseño o implementación, éste, junto con mirar las etapas tempranas, busca desarrollar actividades a lo largo del ciclo de vida de los proyectos de energía (desde la fase de idea hasta el cierre de operaciones). Esta guía no busca reemplazar los instrumentos existentes en la institucionalidad actual, más bien se trata de un ejercicio complementario de carácter no vinculante.

En cuanto a resultados, según la cuenta pública realizada por el Ministerio de Energía en 2017, durante el año 2016 (primer año de implementación de la herramienta) se aplicó la

metodología a 22 proyectos de distintas tecnologías y etapas<sup>5354</sup>.

Al analizar el tipo de tecnología de los proyectos energéticos a los que se le aplicó el GEP, se aprecia que mayoritariamente corresponden a hidroelectricidad con cinco iniciativas, eólica y térmica con cuatro iniciativas cada una (esta última podría llegar a cinco si se contabiliza la tecnología de ciclo combinado). Más atrás se encuentran proyectos de energía solar y transmisión con tres proyectos. Finalmente, se cuenta con una iniciativa térmica de ciclo combinado.

Figura 13. Cantidad de proyectos por tipo de tecnología implementando GEP MdE



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Energía (2017)

Este instrumento posee la virtud de ser un instrumento innovador, aplicado a distintas tecnologías, en distintas fases de inversión y localizado en distintas zonas del país.

<sup>53</sup> Para detalle de los 22 proyectos, revisar el Anexo 10

<sup>54</sup>Subdivisión de Diálogo y Participación (2017): "Proyectos aplicación guía 2017", Ministerio de Energía [[http://atencionciudadana.minenergia.cl/uploader/datos\\_get/proyectos%20aplicaci%C3%B3n%20gu%C3%ADa-2017%20\(at10032\)56.pdf?id=26869&token=ad8sdsjmvw5z](http://atencionciudadana.minenergia.cl/uploader/datos_get/proyectos%20aplicaci%C3%B3n%20gu%C3%ADa-2017%20(at10032)56.pdf?id=26869&token=ad8sdsjmvw5z))]

Figura 14. Cantidad de proyectos por región trabajando con GEP MdE



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Energía (2017)

En resumen, este instrumento de participación ciudadana de carácter voluntario e implementado por el Ministerio de Energía, posee una cobertura limitada, acotada a solo el 2% del total de proyectos energéticos ingresados al SEIA durante el 2016. No obstante, posee la virtud de ser innovador en la incorporación de elementos que profundizan la democratización de los proyectos al implementar la participación en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión. A la fecha, se han trabajado con proyectos de energía proveniente de diferentes fuentes, destacando los proyectos hidroeléctricos, térmicos y eólicos; y también en diferentes estadios del ciclo de vida de los proyectos, donde existe una concentración en proyectos en las fases previas a la operación, en particular proyectos en fase de construcción, otros en el SEIA y otros en fases tempranas (pre factibilidad).

Este proceso de participación temprana, con una metodología distinta de lo existente, que considera una propuesta de valores que guían las distintas actividades, se perfila como una iniciativa en que el Estado fomenta el Diálogo entre la empresa y la comunidad. Es una forma participación temprana, que permite que los distintos actores, puedan tener cierta confianza en el proceso, que los incentive a participar de dichos espacios.

## **8.2 Instrumento voluntario de participación temprana: Acuerdos Voluntarios de Pre inversión – Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático**

El instrumento de Acuerdo Voluntario de Pre inversión (AVP), es un instrumento de participación temprana para proyectos de inversión, diseñado por la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (Ex- Consejo Nacional de Producción Limpia) y que se encuentra en fase de implementación. El objetivo es poner a disposición de los territorios un programa de participación temprana con un rol garante del Estado, que promueve la

adopción de altos estándares socio-ambientales por parte de proyectos de inversión con el fin de mejorar el proyecto y su contribución al desarrollo local, creando a la vez relaciones constructivas de largo plazo entre empresas, comunidades locales y otros actores de interés<sup>55</sup>.

Para poder aplicar esta herramienta, el proyecto debe estar en una fase en la cual se permitan cambios y ajustes, pero con un avance suficiente en el diseño para anticipar sus principales impactos y su interacción en distintos niveles con el territorio. Esto se da en la fase de pre inversión de los proyectos, y en particular en la subfase de pre factibilidad de los proyectos de inversión.

Para garantizar el alto estándar del proceso de participación, todas las actividades que se realizan deben estar orientadas por una serie de principios y criterios. Estos se verán reflejados en acciones de distinta índole que deberán estar presentes a lo largo de todo el proceso y serán verificadas a través de un conjunto de indicadores. Estos principios corresponden a:

**i) Incidencia en las decisiones:** Aborda la necesidad de realizar un proceso de diálogo temprano y deliberativo donde las necesidades e intereses de quienes participan son incorporados de manera efectiva en la toma de decisiones.

**ii) Inclusión/Representación de intereses:** Busca asegurar la participación mediante estrategias y herramientas adecuadas que aseguren la representación e involucramiento activo de todos los grupos e intereses del territorio. Además, propone objetivos y reglas claras para los diferentes grupos que participen en cada una de las etapas del proceso.

**iii) Igualdad de oportunidades:** Cuenta con mecanismos que apuntan a la equidad e igualdad en el acceso a la participación y a la posibilidad de expresar libremente opiniones, intereses y necesidades. Debe existir especial consideración por aquellos grupos excluidos y/o que requieran mecanismos apropiados para asegurar su participación.

**iv) Educación Mutua:** Promueve oportunidades de aprendizaje en que se fomenta el diálogo entre el conocimiento científico experto y el conocimiento local situado, impulsando el intercambio de información y el trabajo colaborativo.

**v) Transparencia y acceso a la información:** Afronta las asimetrías de información asegurando la disponibilidad, comprensión y el acceso temprano y permanente de todos quienes participan. Promueve la sistematización y entrega de conocimiento verídico y de calidad, y fomenta el seguimiento del proceso.

El AVP considera tres grandes fases: admisibilidad, participación y certificación. En su conjunto debieran demorar 15 meses en su implementación. En la fase de admisibilidad se realiza el ejercicio de levantar el interés de los actores del territorio, y en base a ello proponer medidas a realizar. Luego, se forma un equipo de trabajo compuesto por tres

---

<sup>55</sup> Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (2016): "Protocolo Operativo Acuerdos Voluntarios de Preinversión", ASCC

perfiles distintos (un facilitador, un técnico ambiental y un observador del proceso). Estos son los responsables de llevar a cabo el proceso de participación. Esta fase se divide a su vez en tres subfases (preparación, colaboración mutua y construcción de acuerdos).

En la fase de preparación primero se reconoce a los actores del territorio, con quienes levantan sus intereses y necesidades para ver cómo se relacionan con el proyecto. Para esto se invita a conformar una mesa de trabajo en la que participan de manera voluntaria representantes de la comunidad, municipio y empresa, entre otros, quienes, en conjunto con el equipo, diseñan un plan de participación. Este último es la hoja de ruta que identifica las temáticas de interés del territorio en torno al proyecto, y propone las instancias de diálogo permanente para abordar aspectos relevantes del proyecto.

La subfase de colaboración corresponde al momento cuando se implementa el plan de participación y se profundiza en cada tema de interés levantado. En esta subfase se busca contar con un diagnóstico participativo para definir de manera conjunta acciones de mejora.

La subfase de construcción de acuerdo, se refiere a la promoción de un logro de un acuerdo en el que se aborden los siguientes ámbitos de trabajo:

**i) Mejor información:** Insumos o requerimientos de información para construir la línea base del proyecto, por ejemplo, insumos para el estudio o declaración de impacto ambiental.

**ii) Impactos socio-ambientales:** Lineamientos generales sobre cómo se abordarán los impactos del proyecto, por ejemplo, elaborando medidas de mitigación.

**iii) Desarrollo local:** Medidas para que el proyecto contribuya al desarrollo local, como generación de empleo o distribución de beneficios y utilidades.

**iv) Relación de largo plazo:** Mecanismos de colaboración y diálogo permanente entre la empresa y la comunidad. Aquí se definen las bases para que los actores puedan convivir de manera provechosa y colaborativa a lo largo del tiempo, entendiendo que compartirán el territorio por un espacio de tiempo prolongado.

Hasta el momento se han desarrollado cuatro experiencias pilotos de AVP<sup>56</sup>, dos corresponden a proyectos de energía (uno fotovoltaico y uno eólico), uno de compostaje y el último asociado al sector minero. Estos proyectos se desarrollan en las regiones de Antofagasta, Atacama, Maule y Los Lagos.

En el caso de los proyectos de energía desplegados, los dos ya han concluido y han obtenido resultados de sus procesos. Específicamente, en el caso del proyecto solar Aurora del Huasco, se evaluó satisfactoriamente en su conjunto, donde los cinco principios fueron evaluados satisfactoriamente, mientras que en el proyecto eólico Catrihuala, el proceso se

---

<sup>56</sup> i) Proyecto Fotovoltaico Aurora del Huasco, Empresa Sowitec, Comuna de Vallenar, Región de Atacama.

ii) Proyecto Eólico Catrihuala, Empresa Sowitec, Comuna de Río Negro, Región de Los Lagos

iii) Proyecto de compostaje Surfrut, Empresa Surfrut, Comuna de Romeral, Región del Maule

iv) Piloto Sierra Gorda - Iniciativa de Diálogo Territorial, Valor Minero, Comuna de Sierra Gorda, Región de Antofagasta.

evaluó con un “cumple con observaciones”, donde tres principios fueron calificados como “cumple con observaciones” (Incidencia en las decisiones, igualdad de oportunidades y educación mutua) y dos calificados como “cumple” (Inclusión y representación de intereses; junto con transparencia y acceso a la información).

Tabla 1. Síntesis evaluación procesos AVP Catrihuala y Aurora del Huasco

<b>Principales Hallazgos proceso</b>	
<b>Proceso Proyecto Aurora del Huasco Vallenar</b>	<b>Proceso Proyecto Catrihuala – Rio Negro</b>
Se observa una comprensión alta de los participantes del proceso, en cuanto a la naturaleza del proyecto, y el alcance de sus impactos, y la mayoría se muestra de acuerdo.	El proceso permitió un diálogo honesto y transparente entre los participantes, lo que permitió el desarrollo de relaciones de confianza.
El equipo de trabajo establecido fue muy bien evaluado por todas las personas, destacando capacidad técnica, habilidad para guiar proceso, y la capacidad de establecer acuerdos	Los actores de territorio fueron debidamente identificados, e invitados a participar, aunque se detectó una participación irregular por parte de los representantes. Esto dificultó la validación de los acuerdos parciales que se fueron suscitando, y por cierto los acuerdos finales.
Las personas entrevistadas valoran que sus opiniones fueran debidamente recogidas en el proceso de deliberación y de construcción de acuerdos, pero se ve que existen diferentes interpretaciones de los acuerdos logrados	La realidad de que la empresa proponente SOWITEC tuviese relaciones previas con parte de la comunidad afectó la construcción de acuerdos que permitieran incluir a más actores del territorio afectados por el proyecto desde el inicio del proceso.
Se logró percibir a la ASCC como un tercero independiente, que fue garante imparcial del proceso de participación temprana.	A nivel de equipo de trabajo, se levanta que existieron dos momentos: uno al comienzo en el cual el desempeño no fue bueno, teniendo productos de un nivel deficiente que afectaron las siguientes etapas (mapa de actores y análisis socio ambiental). Luego, al ingresar nuevos profesionales al equipo de trabajo, se logró un mejor resultado.
La comunidad no tuvo claridad respecto a la forma en que se financió el proceso, donde la empresa sí financió una parte de este.	

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Evaluación de Proceso ASCC (2016) y ASCC (2017)

En cuanto a elementos de participación temprana, el instrumento cuenta con el elemento distintivo de contar con un equipo de trabajo que acompaña todo el proceso, y que tiene el rol de facilitar el Diálogo y al mismo tiempo eliminar asimetrías de información entre las partes. Junto con ello, los acuerdos firmados (que consideran el desarrollo de elementos antes del ingreso al SEIA, durante el proceso de evaluación, en la construcción y en la operación) se configuran como un elemento que permiten la legitimidad de dichos procesos de participación.

### **8.3 Propuesta institucional de Participación Temprana: Propuesta N°15 Informe Comisión Presidencial Asesora para la modificación del SEA, Relacionamento Temprano.**

Esta es una idea que fue levantada en el marco del trabajo desplegado por la Comisión Presidencial Asesora para la modificación del SEA<sup>57</sup>. Está en fase de propuesta. Busca hacer frente a las dificultades detectadas por los distintos actores relacionado a la falta de incidencia de las comunidades en las decisiones asociadas a proyectos de inversión; falta de diálogo con presencia del Estado, instancias previas insuficientes junto con dificultades de identificación de grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.

Mediante un procedimiento de relacionamiento temprano se promueve la presencia del Estado en espacios de diálogo entre los proponentes de los proyectos y la comunidad local antes de ingresar al SEIA, abordando temas socio-ambientales y otros de interés mutuo.

El procedimiento permitiría que la comunidad conozca las iniciativas de inversión, de manera de poder participar; el titular tomar conocimientos de temáticas socio-ambientales del área de emplazamiento, junto con preocupaciones y aspiraciones de la comunidad, e incorporar medidas en decisiones del proyecto; y el Estado, a partir del SEA y los OECA, verificar el cumplimiento de los aspectos de procedimiento y su metodología.

El proceso facilitaría que las partes conozcan las posiciones de cada actor, nivelando las asimetrías de información y el entendimiento de la información de los proyectos a instalarse en un territorio dado. El procedimiento tendría carácter voluntario en cuanto a su solicitud, pero una vez solicitado, el desarrollarlo y concluirlo se volvería obligatorio, y permitiría levantar información de los grupos humanos, y otras comunidades; realizándose cuando el proyecto esté en fase de pre factibilidad,

La propuesta se basa en siete principios que dan el marco de cómo deberían ser estos procesos de relacionamiento temprano. Estos corresponden a:

**i) Inicio Temprano:** Se relaciona con el momento adecuado para iniciar el diálogo, de manera que existan posibilidades de incidir en el diseño del proyecto.

---

<sup>57</sup> Según la Jefa de Participación ciudadana del SEA, esta es la iniciativa que más consenso generó entre los comisionados (del Comité Asesor para reformar el SEA) - Anexo 6: Entrevista Jovanka Pino Delgado - SEA

**ii) Representatividad** de diversos actores e intereses: Incluir a distintas comunidades e intereses a ser afectadas, considerando las diferentes opiniones, y las particularidades y diferencias de cada una.

**iii) Información completa, veraz y oportuna:** Entregar toda la información disponible a la hora de realizar el proceso.

**iv) Incidencia en las decisiones:** Forma de participar en la que se promueve el diálogo, la retroalimentación de información y la colaboración entre participantes, de manera que las comunidades puedan influir en temas de proyecto.

**v) Interacción constructiva y deliberativa:** Establecer diálogo y colaboración de cada parte, en que se apoya al proceso, de manera de promover acuerdos.

**vi) Buena fe:** Se basa en que cada uno de los participantes del proceso (comunidad, proponente y Estado) actúan dialogando e intentando llegar a acuerdos.

**vii) Protección de los DDHH:** Cada instancia se debe realizar en un marco de respeto y protección de los DDHH.

A nivel de propuesta, en cuanto a lo que implica la participación temprana, es la iniciativa que podría contar con el mayor sustento jurídico, asociado a que actualmente, la institución que está mandatada a fomentar la participación ciudadana es precisamente el SEA<sup>58</sup>, y se pretende ampliar dicha facultad para procesos de inversión temprana. Esto sería un avance institucional en relación a lo que hay en nuestro país, y permitiría que dichos procesos estén regularizados legalmente.

#### **8.4 Instrumentos Voluntarios de participación temprana: Institucionalidad de Diálogo Territorial**

Este proyecto busca realizar una propuesta de política pública mediante una institucionalidad de diálogo permanente, que permita ordenar la relación entre las comunidades, las empresas y el Estado en torno a grandes proyectos de inversión<sup>59</sup>. Nació bajo el alero de la Iniciativa Pública Privada Valor Minero, con aportes del Fondo de Inversión Estratégica del Ministerio de Economía. Surge como respuesta al diagnóstico de que no existe un diálogo efectivo en los territorios, situación representada por un capital social débil junto con inversiones que se desarrollan en territorios, pero que no generan el potencial de desarrollo que tienen<sup>60</sup>.

Esta propuesta viene a constituirse como un espacio de diálogo distinto a lo que se ha levantado hasta ahora. Esto, según lo expresado por Danae Mlynarz<sup>61</sup>, Gerenta Proyecto

---

<sup>58</sup> Ley 19.300 Artículo 81, literal h) Fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, de conformidad a lo señalado en la ley

<sup>59</sup> Bernardita Vergara (2017): " Institucionalidad de Diálogo Territorial", Valor Minero [<http://valominero.cl/institucionalidad-de-dialogo-territorial/>]

<sup>60</sup> A Septiembre de 2017, este proyecto se encuentra en etapa de diseño de la propuesta de política pública a través de distintas licitaciones desarrollándose por parte de Espacio Público junto con Rubik Consultores, Universidad Alberto Hurtado, Casa de la Paz y Centro de Políticas Públicas – PUC.

<sup>61</sup> Anexo 9: Entrevista Danae Mlynars - Gerenta Proyecto Institucionalidad de Diálogo Territorial Alianza Valor Minero

Institucionalidad de Diálogo Territorial, es un diálogo territorial que debe trabajar en un eslabón previo a la participación temprana de un proyecto de inversión, y que debería realizarse después de contar con elementos de planificación territorial, pero también abordando un diálogo permanente en los proyectos de inversión.

Figura 15. Planificación territorial, IDT e ingreso al SEIA



Fuente: Elaboración propia en base a Entrevista Danae Mlynarz

Esta propuesta se materializa a través de un proceso transparente, efectivo y en igualdad de condiciones, que conduzca a acuerdos de valor compartido y al desarrollo territorial<sup>62</sup>. Considera el desarrollo de dos grandes componentes que están en diseño: uno de diálogo efectivo y otro de institucionalidad garante.

El primer componente de diálogo efectivo, considera el desarrollo de cuatro fases que garantizan efectividad<sup>63</sup>. Corresponden a:

- i) Habilitación de condiciones de diálogo:** Busca asegurar la existencia de un capital social robusto, y representatividad real y legítima de las partes; la participación en igualdad de oportunidades; y disponibilidad de información transparente y certera para todos.
- ii) Evaluación integral del Impacto:** Se busca medir elementos tanto económicos y sociales, además de los ambientales de los proyectos.
- iii) Acuerdos de valor compartido:** Intenta generar un diálogo que asegure contribuciones efectivas de inversiones en desarrollo territorial.
- iv) Evaluación y monitoreo:** Busca desarrollar mecanismos que permitan medir los acuerdos de valor compartido.

Además, se considera transversalmente dentro de un diálogo efectivo, un quinto elemento, un sistema de resolución de controversias que considera aspectos pre judiciales (prevención, mediación y arbitraje), de manera de prevenir el conflicto. Junto con esto, se considera el desarrollo de un índice de calidad de diálogo que permita retroalimentar el

<sup>62</sup> Bernardita Vergara (2017): "Institucionalidad de Diálogo Territorial", Valor Minero [<http://valorminero.cl/institucionalidad-de-diálogo-territorial/>]

<sup>63</sup> Alianza Valor Minero (2017): "Brochure Proyecto Institucionalidad de Diálogo Territorial", IDT - Valor Minero

proceso que se está desarrollando en los territorios.

Por otra parte, la institucionalidad garante debe otorgar transparencia, sostenibilidad y neutralidad al diálogo efectivo. Para aquello, se consideran dos elementos claves:

**v) Fondo independiente:** Este debe sostener los elementos neutrales y constructivos del proceso.

**vi) Sistema de acreditación de facilitadores y mediadores:** Sistema que permita contar con profesionales independientes y calificados que apoyen el diálogo.

Se ha desarrollado un caso piloto en la comuna de Sierra Gorda, Región de Antofagasta. Busca integrar la gestión territorial con la gestión de las empresas. En dicho contexto están trabajando del sector público (el Gobierno Regional y la Municipalidad de Sierra Gorda), la sociedad civil a través de la mesa de buenos vecinos, y del sector privado, BHP Spence, CODELCO, Centinela Antofagasta Minerals y Sierra Gorda SCM.

En cuanto al aporte del instrumento a la discusión sobre participación ciudadana temprana en Chile, considera elementos del ordenamiento de los territorios, y el desarrollo de un diálogo permanente en los mismos, los que se configuran como elementos que facilitarían la futura aceptación de los proyectos.

## 9. Análisis de la participación temprana en Chile

### 9.1. Metodología de análisis

A continuación se presenta el marco metodológico que orienta la forma en que se realiza la evaluación de los instrumentos y propuestas de participación ciudadana existentes en Chile en torno a proyectos de inversión que ingresan al SEIA. El enfoque utilizado es de carácter mixto<sup>64</sup>, se trata de una aproximación que combina metodologías cualitativas con las cuantitativas ofreciendo a la evaluación de la participación ciudadana una mirada holística, realizando un análisis pragmático de los datos (cualitativos y cuantitativos) recabados por medio de la triangulación de fuentes de información con la intención de ofrecer una explicación o comprensión respecto de cómo las herramientas descritas podrían constituirse en política pública (Hernández *et al.*, 2014). A través de este enfoque se busca explorar la intersubjetividad existente en torno a un fenómeno relativamente nuevo en nuestra sociedad.

El diseño metodológico de la investigación corresponde al tipo exploratorio descriptivo. Exploratorio porque indaga en instrumentos de participación de carácter voluntario sobre los cuales no existen suficientes datos que permitan evaluar su eficiencia y descriptivo porque analiza el fenómeno, sus componentes y define variables que lo caracterizan. Las unidades de información corresponden a información de carácter pública para cada uno de los instrumentos analizados así como percepciones de actores claves levantados por medio de entrevistas semi-estructuradas.

Respecto de la información secundaria analizada para cada instrumento, esta corresponde principalmente a:

- Protocolos operativos de los instrumentos disponibles
- Guías para implementación de instrumentos disponibles
- Folletos informativos
- Documentación disponibles en la web

En relación a la información primaria recogida por medio de entrevistas semi-estructuradas, es importante señalar que se entrevistó a siete personas, las cuales aportaron con sus distintas visiones y experiencias en la temática. Bajo esta lógica, se consideró a un representante por cada instrumento, además de dos personas con amplia experiencia en temáticas de participación ciudadana.

---

<sup>64</sup>“La meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales”. Hernández et al (2014): Metodología de la Investigación, 6a Edición.

Tabla 2. Entrevistas realizadas a actores

Nombre Completo	Organización que representa
María Eliana Arntz Bustos	Directora Ejecutiva Casa de la Paz, Ex Directora Participación Ciudadana CONAMA
Oriana Salazar Harvey	Directora Consultora Katalis, Ex Directora Participación Ciudadana CONAMA
Danae Mlynarz Puig	Directora Institucionalidad Diálogo Territorial – Alianza Valor Minero
Claudio Bustamante Lanctot	Subdirector de Desarrollo - Agencia Sustentabilidad y Cambio Climático
Iván Gardilic Marín	Profesional División Participación y Diálogo, Encargado nacional de la aplicación de la GEP – Ministerio de Energía
Jovanka Pino Delgado	Directora Oficina Medio Humana, Participación Ciudadana y Consulta indígena - SEA
Luis Pezo Orellana	Profesional Oficina Participación Ciudadana - SEA

Las dimensiones y preguntas levantadas en las entrevistas fueron las siguientes<sup>65</sup>:

Tabla 3. Dimensiones, subdimensiones y preguntas realizadas

Dimensión	Subdimensión	Indicadores / Preguntas motivadoras
<b>Caracterización del actor</b>	Identificación del actor	Nombre
<b>Caracterización del instrumento</b>	Identificación y caracterización de la organización o postura que representa	Nombre de la organización y/o instrumento según corresponda

<sup>65</sup> En el caso de M.E. Arntz y O. Salazar, se le hizo todo el cuestionario, pensando en la participación ciudadana en el marco del SEA que existe en la actualidad, dejando el espacio para que discrecionalmente comentaran elementos de participación temprana que ellas han visto. El resto, respondió acorde a cada uno de sus instrumentos.

<b>Estado del instrumento</b>		El instrumento ¿Está en diseño o en implementación?
<b>Participación de actores</b>	Participación de actores (Estado, comunidades y empresas)	¿Quiénes participan del proceso? ¿Estado (Gobierno Central/OAECA), Comunidad, Empresa?
<b>Institucionalidad</b>	Marco Institucional (actual, y hacia dónde debería apuntar)	¿Bajo qué marco institucional se sostiene?
<b>Pertinencia proyectos</b>	Forma de presentación y estadio del proyecto idóneo	¿En qué estadio del proyecto aplica el instrumento?  ¿Se aplica a EIA/DIA/Ambas o ninguna?
<b>Beneficios y Costos</b>	Beneficios y costos de la herramienta	¿Cuáles son los beneficios y costos principales de dicha herramienta?
<b>Financiamiento</b>	Financiamiento	¿Cómo se financian dichos procesos? ¿Estado, Empresa, mixto? ¿Se puede desarrollar un fondo ciego?
<b>Régimen del instrumento</b>	Obligatoriedad	¿El instrumento se piensa como obligatorio/voluntario para los proyectos de inversión?
<b>Replicabilidad del instrumento</b>	Replicabilidad del instrumento	¿Cuál es el grado de replicabilidad del instrumento?
<b>Complejidades y barreras</b>	Complejidades y barreras	¿Qué complejidades y/o barreras se han detectado en la implementación y/o en el diseño de los instrumentos?
<b>Elementos distintivos</b>	Elementos distintivos	¿Qué otros elementos son distintivos de las herramientas?
<b>Suficiencia y relación con otros instrumentos</b>	Suficiencia	A partir de las experiencias que hay implementándose, ¿Les parecen suficientes? ¿Deben seguir existiendo? ¿Debe existir algún ente coordinador?

En los apartados posteriores se analizarán las diferentes dimensiones antes mencionadas, y junto con aquello se propondrán lineamientos de política pública.

## **9.2. Matriz de comparación**

Luego de revisar y analizar cada una de las iniciativas, y los principales elementos levantados en las encuestas realizadas<sup>66</sup>, es posible sintetizar los principales hallazgos en el siguiente cuadro comparativo, en el que se da cuenta de las variables antes mencionadas para cada uno de los instrumentos de participación temprana.

Los elementos considerados para cada análisis correspondieron a:

- En el caso de la Guía de Estándares de Participación y diálogo (GEP), se consideró información secundaria disponible (la guía desarrollada por el Ministerio de Energía, la página web y otros documentos) y la entrevista desarrollada a Iván Gardilic, Profesional División Participación y Diálogo, encargado nacional de la aplicación de la GEP – Ministerio de Energía.
- En el caso del Acuerdo Voluntario de Pre inversión (AVP) se consideró la información secundaria disponible (Protocolos operativos, evaluaciones de proceso, acuerdos, entre otros) y la entrevista a Claudio Bustamante (Subdirector de Desarrollo de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático).
- En el caso de la propuesta de Relacionamento Temprano, se contó con información levantada de fuentes secundarias (Informe Comisión SEA y Guía de Relacionamento Temprano SEA), además de una entrevista a la Jefa del Departamento de Medio Humano, Participación Ciudadana y Consulta Indígena, Jovanka Pino junto con el profesional del área, Luis Pezo Orellana.
- En el caso de la propuesta de Valor Minero se basó en fuentes secundarias (Página web de Valor Minero, Brochure de la Institucionalidad de Diálogo Territorial y otros elementos), además de la entrevista realizada a Danae Mlynarz Gerenta Proyecto Institucionalidad de Diálogo Territorial, Iniciativa Valor Minero.

---

<sup>66</sup> Para más detalle, revisar Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10

Tabla 4. Comparación instrumentos Participación Temprana

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
1	Régimen del instrumento	En implementación	En implementación	En Diseño	En Diseño
2	¿Quiénes participan en el proceso? (Estado, comunidades y empresas)	<p>Estado: Organismos del Estado, como Ministerio de Energía, CONADI y SEA</p> <p>Comunidad, representada por dirigentes sociales, autoridades de carácter comunal, proveedores locales que pertenecen a la cadena de valor, también pueden ser considerados representantes de áreas de influencia más indirecta. y otras instituciones como ONGs y universidades</p> <p>Empresa interesada, más sus empresas contratistas y proveedores</p>	<p>Estado. Gobiernos locales con rol activo y OECA</p> <p>Comunidad. Todos los intereses del territorio</p> <p>Empresa interesada</p>	<p>Estado. Órganos de la Administración del Estado que estén a cargo de desarrollar las tareas asignadas en el marco del proceso de Relacionamiento Temprano.</p> <p>Comunidades. Grupos Humanos susceptibles de recibir los efectos del proyecto o cercanos a las áreas de eventual emplazamiento de las actividades y obras de los proyectos de inversión</p> <p>Empresa interesada en el desarrollo e implementación de un proyecto en un área particular.</p>	<p>No establecido aún. El componente Habilitación de Condiciones para el Diálogo definirá esto en detalle.</p> <p>A priori participarían:</p> <p>Estado (descentralizadamente) Empresas Comunidades</p>
3	Forma de presentación	DIA o EIA	DIA o EIA	DIA o EIA	Por criterio de focalización del instrumento comenzaría con EIA, luego con proyectos vía DIA.
4	Obligatorio / voluntario	Voluntario	Voluntario	Voluntario	No existe una definición institucional aún

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
5	Estadio de proyectos admitidos al ingresar	Ciclo de vida del proyecto completo (desde idea hasta cierre de operaciones)	Dentro de preinversión, idealmente en pre factibilidad, ampliándose a perfil	Dentro de pre inversión, se considera para perfil y prefactibilidad	En preinversión desde idea de proyecto
6	Beneficios del instrumento / herramienta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A la empresa, aumenta las probabilidades de obtener una resolución de calificación ambiental favorable, en tiempos razonables, gracias a haber considerado las observaciones planteadas por las partes involucradas.</li> <li>- Beneficio simbólico de participar con incidencia de un proyecto que genera un mejor proyecto</li> <li>- Mejora el conocimiento del negocio (modelo de negocios e impactos de la tecnología)</li> <li>- Genera mayor certeza del proyecto, regulando expectativas de los actores.</li> <li>- Mejora identificación de actores, permitiendo una mejora del posterior diseño de la línea base de medio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora los estándares socioambientales de los proyectos.</li> <li>- Genera proyectos con concepción amplia, que incluye al territorio.</li> <li>- Genera diálogos de coordinación entre empresa, comunidad y Estado</li> <li>- Se generan espacios de educación mutua y capacitación en temáticas claves, que ayudan a eliminar asimetrías de información.</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce conflictividad en los territorios</li> <li>- Genera proyectos más pertinentes en los territorios y mayor viabilidad</li> <li>- Oportunidad para incorporar conocimientos que la comunidad tiene de su entorno</li> <li>- Promoción de relaciones de cooperación, entendimiento y confianza entre las partes.</li> <li>- Es posible encontrar focos de controversia tempranamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto se configura como iniciativa que permita acelerar la inversión en los territorios.</li> <li>- Incentiva cooperación público-privada.</li> <li>- Genera proyectos, que permiten combatir la pobreza multifactorial de los territorios, mejorando la calidad de vida de las personas de los territorios.</li> <li>- Genera confianza entre las partes, mejora la convivencia y la forma de afrontar diferencias.</li> <li>- Para la empresa: permite realizar su negocio, generando utilidades y logrando mejorar la convivencia a nivel país</li> <li>- Aumenta las posibilidades de inversión</li> </ul>

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
		<p>humano del respectivo DIA o EIA<sup>67</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe mayor empoderamiento de las personas que participan.</li> <li>- Se generan espacio de educación mutua y capacitación en temáticas claves, que ayudan a eliminar asimetrías, y facilitan un diálogo informado.</li> <li>- El Estado está informado tempranamente de los potenciales proyectos a realizarse en su territorio.</li> <li>- Ser considerados en el diseño del proyecto, en la definición de impactos potenciales y medidas de compensación, mitigación y reparación.</li> <li>- Ser informados fundadamente en el caso que no puedan ser consideradas sus observaciones.</li> </ul>			

---

67

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
		- Ser considerados en los acuerdos obtenidos con el titular en términos de desarrollo local. Incidir en la toma de decisiones respecto a la implementación del aporte para el desarrollo local que se acuerde.			
7	Costos de la herramienta	No existen estimaciones de los costos de implementación de la herramienta. Las empresas son las que pagan el proceso <sup>68</sup> .	El costo estimado de un proceso de participación, se aproxima a \$30 millones por proceso. Financiado por la Agencia (considerando Equipo de Trabajo, y elementos de logística)	Aumento de costos asociado a la mayor dotación y en capacitación de los profesionales del SEA sumado al mayor despliegue institucional.	No existe una definición institucional aún  Existe la noción respecto a que las utilidades serían menores para las empresas porque hay que invertir en el territorio y aquello significa un cambio en la lógica empresarial.
8	Marco institucional en el que se sostiene	Ministerio de Energía. Guía de aplicación voluntaria para las empresas	El Consejo Directivo de la Agencia mandata a realizar estas actividades que están dentro del ámbito de lo no normado. Las actividades se regulan, según el protocolo operativo del instrumento.	Para su implementación, se requiere un cambio en la Ley Base Generales del Medio Ambiente, ampliando atribuciones de SEA. Con un Estado garante del diálogo	Se propondrá una nueva institucionalidad, pero está en diseño aun.

<sup>68</sup> Se espera que no se encarezca lo pagado por la empresa versus lo que tendría que pagar, levantando la línea base de medio humano sin la información previa que podría levantar con estos procesos temprano, y por el desarrollo de la PAC propia de los proyectos a realizar, sin un acercamiento previo.

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
9	Financiamiento de los procesos	<p>Diseño: Fondos del Ministerio de Energía.</p> <p>Implementación: Empresa financia las actividades</p>	<p>Diseño Fondos CORFO</p> <p>Implementación: Iniciativas de Financiamiento a la Inversión (IFI) CORFO más aporte de las empresas</p>	<p>Diseño: SEA (Comité Asesor)</p> <p>Los procesos se financiarían con un fondo ciego, administrado por el SEA</p>	<p>Diseño del instrumento: Fondo de Inversión Estratégico (FIE) Ministerio de Economía</p> <p>Implementación A partir de fondo ciego/independiente con el aporte de las empresas<sup>69</sup>.</p> <p>La parte operatoria (supervisar y fiscalizar) debería ser por parte del Estado, respecto a que institución, no existe una definición institucional aún.</p>
10	Replicabilidad de los instrumentos	Se pretende llegar a 100 proyectos en distintas fases de desarrollo al 2018.	Es replicable hasta a 10 proyectos al año, focalizados por status, tamaño y tecnología	Todos los proyectos que ingresen al SEA, en escala progresiva, según el aumento de la demanda por parte de las empresas, considerando que es voluntario	No existe una definición institucional aún, al estar en diseño la propuesta.
11	Complejidades y/o barreras en implementación	<p>El contar con recursos económicos y humanos limitados</p> <p>El alcance de la herramienta también se</p>	La conformación del equipo de trabajo, y el fortalecimiento de los mismos considerando la especificidad de cada labor (moderar un taller, levantar el mapa de actores e intereses,	Carencia de Evaluación Ambiental Estratégica, y de ordenamiento territorial	<p>No existe una definición institucional aún.</p> <p>Todo cambio legislativo implica mucho tiempo de aprendizaje</p>

<sup>69</sup> Propuesta que a Septiembre de 2017, está siendo diseñada por Casa de la Paz.

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
		<p>configura como una complejidad, ya que al ser voluntaria su aplicación, su replicabilidad tiene límite.</p> <p>Coordinación con otros servicios del Estado</p> <p>Desconocimiento de la herramienta</p> <p>Necesidad de ordenamiento territorial como condición inicial, que permita la implementación de estos procesos.</p> <p>Adicionalmente se consideran complejidades de implementar la institucionalidad requerida ( asociado a responsabilidades, procedimientos, capacidades, canales de comunicación y acuerdos)</p>	<p>diseño de procesos, o incluso mediar un acuerdo, entre otros.).</p> <p>Se sugiere mejorar la red de profesionales en el ámbito de la facilitación.</p> <p>Baja disponibilidad de apoyos profesionales en algunas regiones.</p> <p>Recursos, traslados y tiempo de los miembros de la comunidad, son limitantes para los participantes de los procesos. Si lo financia el Estado, existe la dificultad de la escasez de recursos y por otra parte si lo financia la empresa de manera directa, puede haber erosión en la legitimidad de los procesos.</p> <p>Adicionalmente se consideran complejidades de implementar la institucionalidad requerida ( asociado a responsabilidades, procedimientos, capacidades, canales de comunicación, acuerdos)</p>	<p>Altos costos en la implementación.</p> <p>Disponibilidad a dialogar del proponente, y la consideración de los cambios propuestos por las partes</p> <p>Adicionalmente se consideran complejidades de implementar la institucionalidad requerida (asociado a responsabilidades, procedimientos, capacidades, canales de comunicación, acuerdos)</p>	<p>Existe barrera cultural, se requiere salir de la lógica del funcionario</p>

N°	Preguntas	GEP - ENERGIA	AVP - ASCC	RT - SEA	IDT - Valor Minero
12	Otros Elementos distintivos	Propuesta valórica, la existencia de principios que orientan las actividades, y no actividades entendidas como un fin en sí mismas.	<p>Construcción de confianza es un elemento que no está explícito en los protocolos como elemento central, pero es uno de los elementos más significativos</p> <p>Proyectos con alto estándar socioambiental</p>	Rol del Estado como garante del diálogo	<p>Ambición de tener una mejor propuesta de diálogo en los territorios a nivel nacional,</p> <p>Se consideran los impactos acumulativos de los proyectos en los territorios.</p>
13	Relación con otras iniciativas	Es complementaria a las otras iniciativas.	Es complementaria a las otras iniciativas	Es complementaria a las otras iniciativas.	No existe una definición institucional aún. Está en diseño la propuesta. Debe ser coherente con los otros instrumentos

## **10. Análisis de resultados y propuestas de política pública**

A continuación se presenta un análisis de las propuestas descritas arriba, para profundizar algunos elementos claves, con foco en los elementos distintivos. Posteriormente, se sugieren ciertos lineamientos como opciones de política pública en la materia.

### **10.1 Participación de actores**

En cuanto a la participación de actores, es posible señalar que existen elementos comunes y otros distintivos. En cuanto a lo primero, en todas las iniciativas la empresa es un actor que lógicamente está presente. La distinción en el caso de la GEP de Energía, es que considera además, a los contratistas y socios de su cadena de valor.

Un elemento clave y común entre las cuatro propuestas es que las empresas están llamadas a tener un rol activo en la participación, que se traduce en la facilitación de información clave de los proyectos (tecnología, emplazamiento y otros elementos) y que son ellos quienes deben financiar los procesos.

En atención a los elementos comunes, la participación del Estado, se da en todos los instrumentos a través de la participación de los OECA. La diferencia radica en el foco de dicha participación, tanto en la GEP como en el AVP se considera la participación de dichas entidades para eliminar las asimetrías de información entre los diferentes actores y como motivadores del diálogo, mientras que en el caso de RT se plantea como un garante del diálogo. En IDT no está definido aún.

Otra diferencia radica en que en el caso del AVP, a nivel de Estado se plantean dos niveles de participación.

- a) Los que representan algún nivel de gobierno local (Gobernaciones, Intendencias y Municipios). Se les invita a participar activamente de dichos procesos.
- b) A los OECA se les invita a participar de una forma secundaria en el proceso, participando de las actividades pasivamente y aportando en la instancia de colaboración y educación mutua.

En cuanto a la participación de la comunidad en las herramientas observadas, existe un foco de participación diferente. En el caso de la GEP la comunidad se entiende como dirigentes sociales, autoridades comunales, proveedores locales, organizaciones de la sociedad civil y la academia, en el AVP la comunidad es entendida como todos aquellos actores que tengan algún tipo de interés sobre el territorio, y en el caso de RT la comunidad se entiende como grupos humanos que sean susceptibles de recibir eventuales efectos del proyecto, mientras que en IDT no está definido aún. En definitiva, en la GEP la participación de la ciudadanía se considera con actores de amplio espectro, en el AVP participan los

actores interesados y en RT los actores eventualmente afectados.

Un elemento central se relaciona con el nivel de participación que se quiere lograr con este tipo de acuerdos, y tanto en el caso del AVP, la GEP y RT, se considera la existencia un proceso de participación con la participación del Estado, comunidades representando interés del territorio y las empresas, que se cristalizan en acuerdos voluntarios que deben adjuntarse, de manera que ingresen junto a los otros documentos en el expediente al SEIA.

De esta manera, estas propuestas permiten lograr un nivel de participación ciudadana que excede a lo tradicional, con una participación del Estado de por medio, y el logro de acuerdos en temáticas de interés asociado a los proyectos, que se plantean como cierta garantía del proceso. En efecto, junto con ser una participación informativa y consultiva, también es una participación resolutive.

### **Propuesta 1. Participación de Actores**

- **Estado:** El Estado debe hacerse presente en los procesos de participación temprana. Esto a dos niveles. A nivel de OECA, se deben eliminar las asimetrías de información por la vía de ampliar el acceso a ella. A nivel de gobiernos locales, su foco u objetivo debe ser poner a disposición del proceso la visión de desarrollo de un territorio. Para ambos casos el Estado debe ser un garante del diálogo.
- **Comunidades:** Se debe ampliar el concepto desde comunidades afectadas a interesadas, de esa manera es posible tener un diálogo que permite levantar las distintas visiones de un territorio, independiente del grado de afectación que pueda tener un grupo humano. Con ello, es posible que los proyectos que se desarrollan sean pertinentes al entorno en el cual están insertos.
- **Empresa:** Se debe considerar la participación de la empresa de manera activa, junto con las empresas proveedoras, y otros actores claves asociado a la cadena de valor (proveedores, consumidores y/o otros). Estas deben financiar la implementación de los procesos de participación.
- Estos procesos de participación deben considerar técnicas de participación ciudadana, que permitan niveles de participación informativos, consultivos y resolutive.

## 10.2 Forma de presentación y estadio de proyecto idóneo para los instrumentos

Respecto de la forma en que ingresan los proyectos de inversión al SEIA, a nivel general existen diferencias entre los distintos instrumentos en la aproximación, pero es común el diagnóstico de que al menos se debe realizar en los proyectos que ingresen por EIA.

En el caso del GEP no es relevante la forma de ingreso al SEIA, puede ser tanto para DIA, EIA o bien para proyectos más pequeños que no requieran pasar por el SEIA. En cuanto al AVP, los proyectos pueden que ser sujetos a participar de un Acuerdo Voluntario de Pre inversión, son independiente de si son DIA o EIA, ya que la necesidad de contar con proyectos que contengan la visión de territorio es transversal a la forma de ingreso.

Desde la lógica de la propuesta de RT, la herramienta podría aplicarse tanto a EIA como DIA, pero al tener que focalizar los esfuerzos, se comenzaría con los EIA, mientras que en el caso del IDT, se plantea estratégicamente comenzar con los proyectos ingresados vía EIA ya que de esa manera podrían garantizar el financiamiento de la herramienta. Posteriormente, se incluirían proyectos en DIA.

En cuanto a en qué estadio de los proyectos de inversión deben comenzar con participación temprana, antes que nada, es importante plantear que dentro de preinversión existen cuatro sub fases, que corresponden a: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad (del más temprano al más avanzado en el ciclo de vida del proyecto).

Desde el punto de vista de la GEP, en cuanto al estadio de proyecto idóneo, la herramienta está diseñada para abordarse en todo el ciclo de vida del proyecto (desde idea hasta el cierre). En el caso de AVP su protocolo operativo establece que el proyecto debe estar en una etapa que aún permita cambios y ajustes, lo que se ciñe a la sub fase de perfil y pre factibilidad. En el caso de RT se plantea que comience en la implementación, dentro de preinversión, específicamente en la sub fase perfil o bien en pre factibilidad de los proyectos, mientras que en IDT, pese a estar en diseño la propuesta, se consigna que idealmente deba iniciarse en sub fase de idea de proyecto.

### **Propuesta 2. Tipos y estadios de proyecto idoneo**

- En cuanto al tipo de proyecto, se propone que sea tanto para EIA como DIA, ya que desde el punto de vista de facilitar espacios de diálogo y evitar posibles conflictos socioambientales es relevante que se aplique a todas las iniciativas de inversión relevantes. Por otra parte, antes del ingreso al SEIA, no es posible detectar con precisión si los proyectos serán a ciencia cierta DIA o EIA, ya que no se puede saber con exactitud si se cumplirá con alguna condición o característica

propia de los literales del artículo 11. No obstante, la magnitud de los proyecto arroja cierta información que permite ponderar medianamente su impacto en un territorio.

- El estadio de avance de los proyectos de inversión que ingresan a un proceso de participación temprana, deben de ser tal que se permita hacer cambios en el diseño y/o emplazamiento de los proyectos, los que se relacionan con las tres primeras sub fases de pre inversión (idea, perfil o pre factibilidad). Es por ello que los proyectos, deben ceñirse en cuanto a su ingreso, solo en dichas instancias.

### 10.3 Replicabilidad de las iniciativas

En cuanto a la replicabilidad de las distintas herramientas, se levantan perspectivas de cada instrumento. En el caso del GEP, según lo planteado por Iván Gardilicic, se puede replicar para todo el sector energía y en todas las fases de ciclo de vida del proyecto. Lo anterior, siempre que sean proyectos pertinentes para utilizarlo, ya que si la empresa está en una zona en la cual no habría afectación a grupos humanos y sin generar efectos significativos en medio humano, o bien posee un bajo impacto en recursos naturales, o no surge un ente que señale que hay un valor en juego, no sería pertinente. Se plantea que se podría llegar a un 10% del universo de proyectos de energía, que según los registros del MdE respondería a aproximadamente 1200 proyectos (incluyendo los que no han ingresado al SEIA aún), pudiendo llegar a 100 proyectos al 2018.

En el caso del AVP, esta iniciativa no es aplicable a todos los proyectos de inversión y todos los territorios. Desde la Agencia de Sustentabilidad y Cambio climático, se plantea que se podría aplicar a cinco o máximo diez proyectos al año, lo que hace de manifiesto la necesidad de focalizar (considerando que al SEIA ingresan alrededor de 1000 proyectos al año).

Para la propuesta de RT, al ser una instancia voluntaria, inicialmente se espera llegar a uno o dos proyectos de inversión y en base a ello es esperable que la cobertura aumente con el tiempo (en la medida que la implementación de los mismos resulte positiva). El techo en cuanto a la cantidad de proyectos se configura en todos los proyectos ingresados al SEIA. En el caso de IDT, al estar en diseño aún, no existe una definición respecto a cuál es la replicabilidad del proyecto.

#### **Propuesta 3. Propuesta de evaluación de las herramientas**

Considerando que uno de los objetivos es replicar las herramientas, dado el estado de desarrollo de la temática, el saber si estas instancias obtienen buenos o malos resultados,

es relevante realizar mediciones que permitan levantar elementos tanto de procesos, como de resultados de dichas instancias de participación.

Resulta clave primero levantar aquellos elementos del proceso, que nos permitan evaluar el resultado del diálogo, y más relevante aún, verificar si se cumplió con los principios/valores de cada herramienta. Adicionalmente, para cada proceso desplegado en cada instrumento, se pueden considerar hallazgos particulares de cada proceso, que den luces de la implementación del instrumento y posibles espacios de mejora.

Por otra parte, se requiere contar con una evaluación de resultados y de impacto de los procesos de participación, de manera de tener algún asidero en cuanto a la efectividad de los mismos.

En esa línea, se sugieren algunos indicadores que permitirían dar luces respecto a aquello:

i) Tiempo tramitación SEA de proyectos con participación temprana vs proyectos de misma región y similar tipo y tamaño de tecnología sin participación temprana.

ii) N° de necesidades e intereses considerados en el diseño del proyecto y/o en los acuerdos / N° de necesidades e intereses planteados por las partes en el proceso de participación<sup>70</sup>

iii) N° de necesidades e intereses no considerados en el diseño del proyecto bien fundamentadas / N° de necesidades e intereses planteados por las partes, no consideradas en el diseño del proyecto o en los acuerdos<sup>71</sup>.

iv) Indicador que dé cuenta de la aceptación y/o la confianza en los proyectos, antes y después de la implementación de los proyectos<sup>71</sup>.

#### **10.4 Costos de la iniciativa**

El costo de las iniciativas, se relacionan principalmente con dos elementos, uno asociado al diseño de las herramientas, y otro con el nivel del costo de la implementación en cada uno de los proyectos de inversión.

A nivel general, no existen estimaciones de costos de diseño de la herramienta para ninguno de los instrumentos profundizados. Solo en el caso del AVP se cuenta con información estimada del costo de un proceso de participación temprana, que se promedia

<sup>70</sup> Ministerio de Energía (2015): "Guía de Estándares y Participación", MdE

<sup>71</sup> Ibid Moffat y Zhang (2014)

en 30 millones de pesos por cada uno de los procesos, los cuales se destinan a constituir un equipo de trabajo que facilita el diálogo, junto con los recursos operativos para la realización de reuniones, alimentación, y otros temas logísticos. Es complejo definir una cifra precisa, ya que dependiendo del estadio del proyecto, el tipo de tecnología, y el grado de avance del mismo, se podría alterar dicho costo.

Por otra parte, existen costos de no implementar este tipo de procesos, los cuales corresponden a “costos no evitados” por partes de la empresa como lo plantea el SEA en su Guía de Participación Temprana, y que se relacionan con:

- Deterioro de la imagen del titular del proyecto
- Débil posición para el diálogo
- Pérdida de confianza de la comunidad en el titular
- Dilación de la evaluación ambiental
- Pérdida de tiempo y recursos
- Estrés por rumores y desinformación
- Eventuales pérdidas del beneficio social asociado al proyecto

#### **Propuesta 4. Cuantificación de costos de la implementación**

Considerando la necesidad de evaluar el desempeño de esta política pública en el tiempo (independiente de si se mantenga como voluntaria, o bien pasara a ser obligatoria), se hace relevante el identificar, medir y valorizar sus costos. El contar con la información asociada a cuales son los elementos centrales a la hora de diseñar e implementar este tipo de iniciativas, es clave para la gestión interna de los mismos procesos y además para poder realizar una correcta evaluación de las mismas iniciativas posteriormente.

Ante aquello se plantea levantar algunos elementos claves para cada fase:

##### Costos de diseño

- i) Costos en contratación de profesionales (o licitaciones) para dichos fines.
- ii) Costos asociados al diseño (metodología de interacción y comunicación entre actores, resolución de diferencias, entre otros.
- iii) Costos de horas profesionales dedicados a la identificación de actores relevantes
- iv) Costos de cada taller e instancia de generación de elementos de los instrumentos.

##### Costos de implementación

- i) Costos de horas de trabajo relacionadas con contratación de personal (o licitación) para guiar y/o facilitar los procesos.
- ii) Costos de horas de trabajo invertidas por el titular del proyecto.

- iii) Costos de horas de trabajo invertidos por los funcionarios de los Organismos del Estado.
- iv) Costo de las horas de trabajo invertidos por las comunidades.
- v) Costos de posible mediación.
- vi) Costos de producción y de materiales de apoyo.
- vii) Costos de profesionales específicos (para proyectos complejos, en que se demande por parte de la comunidad un asesor)

### **10.5 Marco institucional: suficiencia, obligatoriedad y coordinación de las iniciativas**

Cada instrumento se sostiene en diferentes marcos institucionales. En el caso de la GEP, esta se generó con el objetivo de incluir la participación ciudadana en la definición de qué tipo de energía se busca generar en Chile. Es voluntaria, complementaria con otras guías y de actualización periódica (cada dos o tres años) de manera de incorporar buenas prácticas.

En el caso del AVP, se estableció mediante Acuerdo N° 19 – 2014 del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Producción Limpia, la cual señala que se “aprobó una línea de Acuerdos Voluntarios de involucramiento comunitario para la solución de conflictos de carácter socio-ambiental relacionados con la presentación de proyectos de inversión de alto impacto ambiental, orientados a promover la incorporación de prácticas de Producción Limpia por parte de las empresas involucradas”.

En el caso de la propuesta de RT, para lograr su implementación se plantea la existencia de una modificación legal que considere la incorporación de la participación temprana en la Ley 19.300. Cabe recordar que actualmente el SEA es el ente que está mandatado para fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos (según lo planteado en el artículo 81, literal h), de la Ley 19.300).

En el análisis respecto a quién debiera coordinar estas actividades, existe consenso en que debe existir un ente coordinador de los distintos instrumentos, y que dicha entidad sea el SEA, o bien alguna nueva institución (como por ejemplo la Institucionalidad de Diálogo Territorial).

En cuanto a la obligatoriedad, existe como idea común entre las propuestas que se plantean como voluntarias. Ahora, existe consenso en los entrevistados de la necesidad de contar con una instancia obligatoria de participación temprana, que permita que todos los ciudadanos cuenten con el derecho a participar tempranamente en la evaluación de los proyectos de inversión que se quieran instalar en sus territorios.

### **Propuesta 5. Marco institucional**

Se propone el establecimiento de una institución (nueva o ya existente, como el SEA), que coordine las distintas instancias de participación temprana voluntarias que existen, otorgando una visión acabada respecto de los territorios que están siendo apoyados y por quiénes, y en los cuales no, facilitar herramientas de participación temprana. De esta manera, es posible configurar esta política como un derecho para todos los ciudadanos, más allá de brindar acceso a ciertas comunidades como ocurre en la actualidad.

Se necesita contar con instancias previas en los territorios, que contengan una mirada amplia de estos y que consideren elementos de planificación territorial. Esto es clave, ya que permitiría saber que actividades son las que se pueden realizar en un territorio, y de esa forma una empresa se puede acercar a dicho territorio con una idea, y saber a priori si ella calza con dicha planificación, y luego de ello comenzar con procesos de participación temprana.

Se requiere que estas instancias, formalicen su relación con el SEIA, de manera que los acuerdos logrados sean vinculantes. El cómo garantizar aquello, se relaciona con que los servicios competentes, al evaluar los proyectos, consideren la información levantada en fases tempranas, y que en base a aquella según corresponda levanten consultas, aclaraciones o rectificaciones a ser respondidas por el proponente.

Dado que se carece de instrumento regulatorio análogo al SEIA, que haga exigible al titular el sometimiento a un proceso de participación en las primeras sub fases de pre inversión (idea, perfil o pre factibilidad), los procesos de participación temprana, se están limitando por el momento a un carácter voluntario, es decir al ámbito de la política pública relacionada con el fomento.

Lo anterior no es suficiente, entendiendo que se requiere garantizar un medio ambiente libre de contaminación. En esa línea, se propone que el Estado brinde estos espacios de manera obligatoria.

### **10.6 Financiamiento de los procesos de participación**

En cuanto al financiamiento, existe consistencia entre las partes que quien debe financiar los procesos de participación es la empresa. Por una parte buscando tener mejores relaciones con los grupos de interés, y por otra parte haciéndose responsables del principio del que “quien contamina paga” planteado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1972 en su recomendación sobre principios directores

relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales<sup>72</sup>. De este modo, las empresas deben financiar dichos procesos de manera de hacerse cargo de posibles efectos futuros de sus actividades, y proveer una instancia que permita delimitar con mayor claridad posibles futuros impactos locales, y desarrollar así mejores proyectos.

#### **Propuesta 6. Financiamiento de la Participación ciudadana temprana**

Se propone que sean los privados quienes financien los procesos de participación temprana a través de un fondo ciego o fondo independiente. De esa manera, las empresas financian su proceso de participación para cada proyecto ingresado, y dicho aporte no financia su proceso, si no que va un fondo común administrado por una entidad del Estado o mandatado por este, que a priori podría ser el SEA, o bien otra entidad por definir. De esa manera no existe un problema con la legitimidad del financiamiento, y se evita la generación de condiciones que erosionan las relaciones entre los actores. La empresa financiaría la totalidad del costo de la implementación, mientras que la supervisión y fiscalización le correspondería al Estado.

Otra arista del financiamiento, se relaciona con que cada empresa en la actualidad, financian sus procesos de participación de manera independiente, y ejecuta recursos pecuniarios y no pecuniarios para levantar ciertos hitos (mapa de actores, análisis de actores, entre otros) en cada territorio, y dicho ejercicio es replicado por distintas empresas en diferentes territorios.

Entonces, se propone que una entidad de manera centralizada, funcione como repositorio de esta información levantada, de manera abierta, y de esa manera acotar el uso de recursos por parte de las empresas. Lo anterior se ajustaría a la lógica existente en el expediente electrónico del SEIA, considerando una ampliación hacia las fases tempranas.

### **10.7 Complejidades y/o barreras en implementación**

Las complejidades que se levantan de la implementación de estos instrumentos tiene en común la dificultad que implica no contar con un plan ordenamiento territorial a nivel nacional. Esto se establece como una condición basal para todas las iniciativas. Actualmente son las empresas las que deciden el lugar en el cual quieren instalar sus proyectos. No existe un instrumento que oriente las vocaciones de los distintos territorios, ni que considere los aspectos particulares asociados a las características culturales o tradicionales de cada zona.

---

<sup>72</sup> Valenzuela (1991): "El que contamina, paga". Revista de la CEPAL

Lo anterior, establece un escenario base en el cual las empresas que quieran desarrollar sus ideas de inversión, y que realicen procesos de participación temprana, cuenten con un nivel de riesgo asociado a la posible no adherencia de los grupos de interés local, que se podría generar por no avalar a dicha industria en sus territorios, independiente de la disponibilidad del proponente a realizar cambios en sus proyectos.

Otras complejidades con la implementación de la participación temprana se relacionan con establecer responsabilidades y funciones que limiten los roles y funciones de cada uno de los actores en el proceso, lo que implica la implementación de procedimientos y la adopción de capacidades de modo que esto se realice.

Adicionalmente, existen posibles barreras y complejidades asociadas a cada uno de los instrumentos. En el caso de la GEP, los elementos críticos se relacionan con la disponibilidad de recursos económicos y humanos desde el MdE, que hacen que exista un cierto tope en cuanto a la cantidad de proyectos en los cuales se podría aplicar. Adicionalmente, la coordinación con otros servicios del Estado puede ser más lenta que lo que requiere los procesos.

Para el AVP, la conformación del equipo de trabajo es clave. Se requiere inversión en mejorar la red de profesionales en el ámbito de la facilitación, e identificar roles y funciones que no son únicas (no es lo mismo moderar un taller, levantar el mapa de actores e intereses, diseño de procesos, o incluso mediar un acuerdo). Los profesionales del equipo de trabajo son un costo económico muy relevante del proceso. La disponibilidad de profesionales que puedan ser locales es muy importante. Hay regiones que tienen más profesionales formados en la materia, y en otros hay menos. Recursos, traslados y tiempo de los miembros de la comunidad, son limitantes para los participantes de los procesos. Si lo financia el Estado, existe la dificultad de la escasez de recursos y por otra parte, si lo financia la empresa de manera directa, puede haber erosión en la legitimidad de los procesos.

Para el caso de RT, se identifica como una dificultad el desarrollo e implementación de una orgánica de trabajo dentro del SEA, junto con la coordinación con otros actores. Otra potencial dificultad se asocia a si los titulares incorporan o no los comentarios y sugerencias de los proyectos que se levantan de los procesos de diálogo. En caso de que no los consideren, se puede generar una erosión en la confianza del proceso y del instrumento, mientras que para IDT, pese a estar en etapa de diseño, existen nociones respecto a que complejidades pueden existir. Por ejemplo, todo cambio legislativo implica un tiempo de tramitación, y luego otro tanto asociado a la implementación; a lo que se suma una barrera cultural asociado al cómo hacer las cosas. Danae Mlynarz plantea que “es un desafío el salir de la lógica del funcionario, de la burocracia, que muchas veces no facilitan los procesos”.

### **Propuesta 7. Capacitación y participación ciudadana temprana**

Considerando las dificultades que implica el establecimiento de procesos de participación temprana, se propone generar procesos de capacitación transversales a los servicios que se relacionen de manera directa e indirecta con las herramientas.

Además, se requieren procesos de participación ciudadana, que sean informativos, consultivos y resolutivos en los territorios, comenzando en los procesos de participación temprana. Esta es la única forma de garantizar que los proyectos que se instalen en los territorios permitan contar con la legitimidad hacia el proponente, y que dicha credibilidad al mantenerse en el tiempo, le entregue la licencia social para operar a las empresas.

## 11. Conclusiones

Cuando los proyectos de inversión no hacen una correcta inclusión en los territorios, generan conflictos, erosionando la legitimidad, la credibilidad y la confianza en los proyectos. Chile no está ajeno a esta realidad, hoy hay cerca de 102 conflictos socioambientales identificados. Encontrar formas que permitan evitar y/o transformar conflictos, que al mismo tiempo permitan que los mismos proyectos cuenten con la aceptación y la confianza en los territorios, es decir la licencia social, resulta clave para un desarrollo más armónico, democrático y sostenible.

La institucionalidad ambiental en Chile se sostiene principalmente en cinco actores claves, donde cada uno cumple distintos roles y funciones. Uno de los actores técnicos es el SEA, quien descentralizadamente administra el SEIA, instrumento que permite determinar los impactos ambientales que generan ciertas actividades o proyecto. En este, se considera la relevancia de la participación ciudadana en los proyectos de inversión, y por ello se plantea la realización de procesos de participación ciudadana (PAC) en todos los proyectos que ingresen vía EIA o bien los proyectos que sean DIA con el atributo de contar con carga ambiental.

En Chile se aprecia que las instancias de participación institucional resultan insuficientes, ya que la participación ciudadana, con participación del Estado, se realiza cuando la ingeniería de detalle ya se ha realizado (situación que ocurre en el ingreso al SEIA). Existen casos en que las empresas voluntariamente realizan procesos de participación ciudadana temprana, donde se informa a la comunidad de dichos proyectos y se les da espacio para opinar. Luego la empresa da cuenta de dichas actividades y de posibles acuerdos logrados previo a ingresar al SEIA.

A nivel internacional existe lo que se llama *scoping*, y que corresponde a una participación ciudadana que cuenta con elementos informativos, consultivos y resolutivos, a diferencia de la PAC tradicional en Chile, que se ciñe solo a espacios informativos y consultivos, toda vez que los proyectos de inversión ya han sido detallados. En estos procesos se identifican los principales temas que deben ser cubiertos en el estudio de evaluación ambiental, y estos son discutidos con distintos actores, de manera de contar con aportes que permitan mejorar el diseño de dichos proyectos.

Desde el año 2014 han surgido distintas iniciativas de participación ciudadana temprana, que replican en parte dicho modelo, y que pone en valor que el Estado sea parte de dichos procesos. Estos corresponden a dos instrumentos que se encuentran en diseño (GEP- MdE y AVP – ASCC) y dos en desarrollo (RT-SEA e IDT-AVM). Estos instrumentos, innovadores y de carácter voluntario, se han evaluado siguiendo una metodología de investigación mixta, con un enfoque exploratorio y descriptivo, indagando en los aspectos distintivos de cada instrumento, permitiendo levantar propuestas de política pública.

Del análisis realizado se concluye que, en general, las instancias cuentan con procesos de participación con un rol del Estado activo, que son de carácter voluntario, complementarias entre ellas y que no poseen una entidad coordinadora única. Actualmente el financiamiento de dichas instancias proviene principalmente del Estado, pero se espera que en régimen, sean las empresas las que financien los procesos. La correcta realización de estos procesos permite que los proyectos de inversión consideren de mejor manera el alcance de sus principales impactos, y en consecuencia se abra la oportunidad de contar con proyectos más sustentables considerando variables económicas, sociales y ambientales.

A modo de sugerencia de política pública, se propone: la incorporación de la participación ciudadana temprana antes del ingreso al SEIA; se propone que estas sean obligatorias, y que los acuerdos logrados sean vinculantes; se propone además la instalación de una entidad que coordine las distintas iniciativas en su conjunto; que los procesos sean financiados por las empresas y la administración de los fondos sea realizado por la institución coordinadora u otra que genere garantías, a través de un fondo ciego; finalmente, debería ser aplicado tanto a proyectos que ingresen vía declaración de impacto ambiental como vía evaluación de impacto ambiental, ya que antes de establecer con claridad cuáles serán los impactos que generará un proyecto en un territorio, es difícil de establecer a ciencia cierta si se afectará alguno de los literales del artículo 11 del Reglamento del SEA.

Lo anterior pretende ser un aporte en la discusión, de manera de avanzar en la senda de sofisticar y mejorar los instrumentos de participación ciudadana que existen en la actualidad, que garanticen estándares mínimos y que sean sostenibles desde el punto de vista de la política fiscal. Esto permitiría mejorar la vinculación de las empresas con los territorios, profundizar la participación ciudadana y mejorar los espacios de deliberación de los actores en los territorios.

## Bibliografía

1. Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (2012): "Caja de Herramientas para la Participación Pública", EPA.
2. Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (2016): "Protocolo Operativo Acuerdos Voluntarios de Preinversión", ASCC
3. Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (2017): ""ACUERDOS VOLUNTARIOS DE PREINVERSIÓN: INFORME DE EVALUACIÓN PILOTO RÍO NEGRO - PROYECTO CATRIHUALA", ASCC
4. Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (2017): "Acuerdos Voluntarios de Preinversión", ASCC  
[[http://www.ascc.cl/pagina/acuerdos\\_voluntarios\\_de\\_preinversion](http://www.ascc.cl/pagina/acuerdos_voluntarios_de_preinversion)]
5. Alianza Valor Minero (2017): "Brochure Proyecto Intitucionalidad de Diálogo Territorial", IDT - Valor Minero
6. Arnstein (1969): A Ladder Of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 216-224
7. Barket y Wood (1999): "An evaluation of EIA system performance in eight EU countries", Environmental Impact Assessment Review Volume 19, Issue 4, July 1999, Pages 387-404
8. Barrero (2011): "Tendremos diez años de crecimiento lento en Europa por la crisis...", Energías Renovables [<https://www.energias-renovables.com/panorama/ldquo-tendremos-diez-anos-de-crecimiento>]
9. Boutilier y Thomson (2011): "Modelling and measuring the SLO", Invited paper presented at seminar entitled, "The Social Licence to Operate" at the Centre for Social Responsibility in Mining, University of Queensland, Brisbane, July 15.
10. Bresciani (2006): "DEL CONFLICTO A LA OPORTUNIDAD: PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DESARROLLO URBANOL", Revista URBANO Universidad del Bio.
11. Canessa y Garcia (2016): "Estrategias y prácticas de relacionamiento comunitario en el marco de participación ciudadana", Documento de Referencia N°28 - Espacio Público
12. CEPAL (1992): "Principio 10 de la Declaración de Rio sobre el Medo Ambiente y el Desarrollo"  
[[http://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/principio\\_10.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/principio_10.pdf)]
13. CLAD(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
14. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA (2016): "Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA", MMA

15. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DEL SEIA (2016): "Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA", MMA
16. Comisión Bruntland (1987): "Nuestro futuro Común", ONU
17. COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA Comité de Política Ambiental (1999): "CONVENCIÓN SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES",  
[<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>]
18. CONAMA (1999): "PARTICIPACION CIUDADANA TEMPRANA EN EL MARCO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL GUIA PARA TITULARES DE PROYECTO DE INVERSION", Santiago.
19. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992): "Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo", ONU  
[[http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55240\\_DeclaracionRio\\_1992.pdf](http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55240_DeclaracionRio_1992.pdf)]
20. Consejo Nacional de Producción Limpia (2016): "ACUERDOS VOLUNTARIOS DE PREINVERSIÓN: INFORME DE EVALUACIÓN PILOTO VALLENAR - PROYECTO AURORA DEL HUASCO", CPL
21. Constitución Política de la República de Chile (1980)
22. Eduardo Astorga et al (2017): "RESUMEN EJECUTIVO INFORME FINAL PROYECTO: EVALUACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES DE PROYECTOS DE GRAN TAMAÑO CON FOCO EN AGUA Y ENERGÍA PARA EL PERÍODO 1998 - 2015", Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID)
23. Endesa Chile (2010): "EIA Central Hidroelectrica Neltume" CAPÍTULO 9 PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCRIPCIÓN DE ACCIONES PREVIAS.  
[[http://seia.sea.gob.cl/archivos/609\\_Capitulo\\_09.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/609_Capitulo_09.pdf)]
24. Equator Principles (2013): " Los principios del Ecuador - Junio de 2013",  
[[http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_spanish\\_2013.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf)]
25. France y Pollicarpo (2003): "Guía Educativa, Identificación y Resolución de Conflictos Ambientales", Casa de La Paz.
26. Fischer y Phylip-Jones(2008): "Scoping in environmental assessment" Environmental Assessment Lecturers' Handbook, Publisher: Road Bratislava, pp.136-142
27. Gunningham et al (2004): "Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance, Law & Social Inquiry Vol 29
28. Hernandez et al (2014): "Metodología de la Investigación", 6a Edición.
29. IAP2 (2014): "IAP2's Public Participation Spectrum", IAP2  
[[http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations\\_course/IAP2\\_P2\\_Spectrum\\_FINAL.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf)]
30. INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS N° 8 DEL CONFLICTO AL DIÁLOGO: CÓMO AVANZAR HACIA UN SISTEMA EFICIENTE DE DECISIONES

31. Instituto Nacional de Derechos Humanos (2016): "Mapa de conflictos socioambientales en Chile 2015". INDH
32. Instituto Nacional de Derechos Humanos (2016): "Mapa de conflictos socioambientales en Chile 2015". INDH
33. IPCC (2014): "Cambio climático 2014: Informe de síntesis". Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 157 págs.
34. Maldonado y Ruiz (2013): "Institucionalidad ambiental, vulnerabilidad social y conflictividad socio-ambiental", Crisis Socioambiental y Cambio Climático - Colección CLACSO-CROP 2013
35. Martínez, G. et al., (2001) "Scoping: optimización del proceso de redacción de los Estudios de Impacto Ambiental", IV Congreso de Ingeniería de Organización, Sevilla.
36. Ministerio de Energía (2015): "Compromiso de Diálogo: Guía de Estandares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía", MINERGA
37. Ministerio de Energía (2017): "Cuenta Pública Participativa Ministerio de Energía Abril 2017", MINERGA. [[http://www.minenergia.cl/archivos\\_bajar/ucom/publicaciones/CP2017\\_documento.pdf](http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/ucom/publicaciones/CP2017_documento.pdf)]
38. Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 19.300, Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente- Artículo 2 ", MMA.
39. Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente ", MMA.
40. Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente- Artículo 71 ", MMA.
41. Ministerio del Medio Ambiente (2011): "Ley N° 20.600, Crea los tribunales ambientales", MMA
42. Ministerio del Medio Ambiente (2017): "Organigrama Institucionalidad Ambiental", Portal WEB MMA [<http://portal.mma.gob.cl/organigrama-institucionalidad-ambiental/>]
43. Moffat y Zhang (2014): " The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining", Resources Policy 39 (2014) 61-70 ELSEVIER.
44. Observatorio de la Productividad (2017): " Informe N°3 4° Trimestre 2016 Proyectos de inversión en el SEIA", CPC
45. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011): "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'", Nueva York y Ginebra, 2011
46. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015): "Objetivos de Desarrollo Sostenible", PNUD.

- [<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>]
47. Recordón (2013): "Presentación: Nueva Institucionalidad Ambiental", Ministerio del Medio Ambiente, División Jurídica. [<http://www.greenlabuc.cl/wp-content/uploads/2013/09/2-Julio-Recordon-MMA-Nueva-Institucionalidad-Ambiental.pdf>]
  48. Reyes y Rios (2016): "PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS DE INVERSIÓN: Lecciones desde la experiencia internacional", DOCUMENTO DE REFERENCIA N° 26 Enero 2016 Espacio Público.
  49. Romero et al (2009): " Agua, Poder y Discursos: Conflictos Socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena". Anuario de Estudios Americanos, N°66, Sevilla (España), 2009
  50. Rubio et al (2012): "Buenas Prácticas de Transformación de Conflictos Socioambientales en América Latina", Futuro Latinoamericano diálogo, capacidades y desarrollo sostenible
  51. Sabatini (1998): "Ambiente y Desarrollo. Los Conflictos Ambientales en Chile", Santiago, Chile.
  52. Sabatini y Sepulveda (1997): "Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil", Ediciones CIPMA
  53. SEA(2017.), Información línea de base de EIA [<http://www.sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/informacion-linea-base-eia>] Revisado 03 de Octubre de 2017
  54. SEA (2017): "Información de Proyectos Ingresados al SEIA", SEA [<http://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-proyectos-ingresados-al-seia>]
  55. SEA (2017): "Información de Proyectos Ingresados al SEIA", SEA [<http://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-proyectos-ingresados-al-seia>] Revisado 15 de Agosto de 2017
  56. SEA (2017): "Información de Proyectos Ingresados al SEIA", SEA [<http://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-proyectos-ingresados-al-seia>] Revisado 15 de Agosto de 2017
  57. SEA (2017); "Respuesta Solicitud Transparencia SEA Ismael Diaz Vergara Folio AW004T0001726", SEA
  58. SEA (2016): "Ficha del Proyecto: Proyecto Fotovoltaico "Aurora del Huasco [Presentado 24 de Agosto de 2016] [[http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id\\_expediente=2131714987](http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2131714987)]
  59. SEA (2012): "Presentación: SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Ley 19.300 modificada por Ley 20.417", SEA. [<http://www.proyectogefareasprotegidas.cl/wp-content/uploads/2012/06/S-HORMAZABAL-07122012.pdf>]
  60. SEA (2012): "Presentación: SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Ley 19.300 modificada por Ley 20.417", SEA. [<http://www.proyectogefareasprotegidas.cl/wp-content/uploads/2012/06/S->

HORMAZABAL-07122012.pdf]

61. SEA (2013): "Guía de Buenas Prácticas en las Relaciones entre los Actores Involucrados en Proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental", SEA.
62. Servicio de Evaluación Ambiental (2013): "Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". SEA
63. Servicio de Evaluación Ambiental (2013): "Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". SEA
64. Servicio de Evaluación Ambiental (2017): "Participación ciudadana" [<http://sea.gob.cl/evaluacion-ambiental/participacion-ciudadana>]
65. Servicio Evaluación Ambiental: "Presentación Participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental", SEA - Gobierno de Chile [[https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjD7OCqQL7WAhVDIJAKHWMoBv8QFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.sea.gob.cl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpps%2Fpps\\_sea\\_espanol.pps&usg=AFQjCNEdPnJjSeOLmF62jLw5G\\_T\\_NVge3A](https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjD7OCqQL7WAhVDIJAKHWMoBv8QFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.sea.gob.cl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpps%2Fpps_sea_espanol.pps&usg=AFQjCNEdPnJjSeOLmF62jLw5G_T_NVge3A)]
66. SEA Región de los Ríos (2015): "Resolución de desistimiento", SEA. [<http://infofirma.sea.gob.cl/DocumentosSEA/MostrarDocumento?docId=36/75/1491cae3c7eea38b769080ba7a4755adda1e>]
67. SEA (2008): "Estudio de Impacto Ambiental - "Proyecto Centro de Gestión Integral de Biosólidos" Capítulo 9 Participación Ciudadana" [<http://seia.sea.gob.cl/archivos/20080530.222249.pdf>]
68. Snell y Cowell (2006): "Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency?", Environmental Impact Assessment Review Volume 26, Issue 4, May 2006, Pages 359-376
69. Subdivisión de Diálogo y Participación (2017): "Proyectos aplicación guía 2017", Ministerio de Energía [[http://atencionciudadana.minenergia.cl/uploader/datos\\_get/proyectos%20aplicacion%20C3%B3n%20gu%C3%ADa-2017%20\(at10032\)56.pdf?id=26869&token=ad8sdsjmvw5z](http://atencionciudadana.minenergia.cl/uploader/datos_get/proyectos%20aplicacion%20C3%B3n%20gu%C3%ADa-2017%20(at10032)56.pdf?id=26869&token=ad8sdsjmvw5z)]
70. UNEP (2002): "EIA Training Resource Manual Second edition"
71. Valenzuela (1991): "El que contamina, paga". Revista de la CEPAL ( en este caso, quien busca contaminar).
72. Vergara (2017): "Institucionalidad de Diálogo Territorial", Valor Minero [<http://valorminero.cl/institucionalidad-de-Diálogo-territorial/>]

## 12. Anexos

### Anexo 1. Elementos DIA y EIA según artículos 11 y 12 de la Ley Base de Medio Ambiente

Tabla 5. Elementos DIA y EIA según artículos 11 y 12 de la Ley Base de Medio Ambiente

Declaración Impacto Ambiental	Estudio Impacto Ambiental
a) Una descripción del proyecto o actividad;	a) Una descripción del proyecto o actividad;
b) Los antecedentes necesarios que justifiquen la inexistencia de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que pueden dar origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental;	b) La descripción de la línea de base, que deberá considerar todos los proyectos que cuenten con resolución de calificación ambiental, aun cuando no se encuentren operando.
c) La indicación normativa ambiental aplicable, y la forma en la que se cumplirá, y	c) Una descripción pormenorizada de aquellos efectos, características o circunstancias del artículo 11 que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental;
d) La indicación de los permisos ambientales sectoriales aplicables, y los antecedentes asociados a los requisitos y exigencias para el respectivo pronunciamiento.	d) Una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo.
	e) Las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente;

	f) Un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental, y
	g) Un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.

## **Anexo 2. Análisis caso Acuerdo Voluntario Pre inversión - Proyecto Aurora del Huasco Vallenar**

Este caso corresponde a un proceso de participación asociado a un proyecto fotovoltaico en la comuna de Vallenar, en el que la empresa SOWITEC manifestó a ASCC en abril de 2015 su interés de participar en el programa, y que considerando la disposición al diálogo de la comunidad, se pudo declarar admisible el proyecto.

En el proceso de participación que se realizó entre Octubre de 2015 y Mayo 2016, CPL conformó un equipo de trabajo, el que estuvo conformado por dos facilitadores que lideraron el diálogo y un profesional del ámbito técnico ambiental, quien veló porque los temas técnicos fueran abordados correctamente, además de contar con un observadora del proceso.

Dentro del proceso participaron distintas organizaciones que representan distintos intereses del territorio (JJVV, UUCC, Cámara de Comercio, Agrupación Ecologista y una Agrupación indígena, entre otros), y que mediante el proceso de diálogo antes mencionado se logró llegar a un documento de acuerdos, que fueron adheridos por la empresa SOWITEC al presentar su Declaración de Impacto Ambiental del proyecto al SEA el día 28 de Agosto de 2016<sup>73</sup>.

Dicho proceso fue evaluado por un panel de expertos<sup>74</sup>, en la que se recogen los principales aprendizajes del proceso. En este se recogen algunos elementos:

1. El equipo de trabajo establecido fue muy bien evaluado por todas las personas, destacando capacidad técnica, habilidad para guiar proceso, y la capacidad de establecer acuerdos
2. Se observa una comprensión alta de los participantes del proceso, en cuanto a la naturaleza del proyecto, y el alcance de sus impactos, y la mayoría se muestra de acuerdo.

<sup>73</sup> SEA: "Ficha del Proyecto: Proyecto Fotovoltaico "Aurora del Huasco [Presentado 24 de Agosto de 2016] [[http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id\\_expediente=2131714987](http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2131714987)]

<sup>74</sup> Consejo Nacional de Producción Limpia (2016): "ACUERDOS VOLUNTARIOS DE PREINVERSIÓN: INFORME DE EVALUACIÓN PILOTO VALLENAR - PROYECTO AURORA DEL HUASCO", CPL

3. Las personas entrevistadas valoran que sus opiniones fueron debidamente recogidas en el proceso de deliberación y de construcción de acuerdos, pero se ve que existen diferentes interpretaciones de los acuerdos logrados.
4. Se logró percibir al CPL como un tercero independiente, que fue garante imparcial del proceso de participación temprana.
5. La gente no tuvo claridad respecto a cómo era el financiamiento del proceso, y que en parte fue financiado por la empresa pero de manera indirecta.

En cuanto a la evaluación del cumplimiento de los principios establecidos en el protocolo, se ven que fueron cumplidos cada uno de manera satisfactoria, según la escala de Cumple, Cumple con observaciones y No Cumple.

Tabla 6. Evaluación proceso AVP Aurora del Huasco

Principio	Piloto Vallenar
Principio 1: Incidencia en las decisiones	Cumple.
Principio 2: Inclusión y Representación de intereses	Cumple.
Principio 3: Igualdad de oportunidades	Cumple.
Principio 4: Educación mutua	Cumple.
Principio 5: Transparencia y Acceso a la información	Cumple.

### Anexo 3. Análisis caso Acuerdo Voluntario de Pre inversión Proyecto Catrihuala - Río Negro

La empresa SOWITEC, manifestó a la ASCC en abril de 2015 su interés de participar en el programa, lo que sumado a la disposición a dialogar por parte de la comunidad, permitió declarar admisible el piloto. Dicho proyecto eólico, se llevaría a cabo en la comuna de Río Negro, encontrándose en la fase de perfil, antes del pre factibilidad.

Luego de aquello, el 29 de abril de 2015 el Consejo Directivo aprueba la implementación del mismo, y se forma un equipo de trabajo, conformado por 2 facilitadores, un técnico ambiental y una observadora.

En cuanto al proceso es posible señalar que fue más difícil que Aurora del Huasco, situación

que se ve reflejada en el tiempo que demoró su implementación, es decir hasta Diciembre de 2016 (18 meses versus 7 meses que tardó Aurora del Huasco), instancia en la que se firmó el acuerdo. En dicho momento la Comunidad Indígena de Catrihuala, SOWITEC Operation Chile y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático firman el Acuerdo Voluntario de Pre inversión.

Como resultados encontrados por parte del panel de experto, asociado al proceso se levanta que<sup>75</sup>:

- i) El proceso permitió un diálogo honesto y transparente entre los participantes, lo que permitió el desarrollo de relaciones de confianza.
- ii) Los actores de territorio fueron debidamente identificados, e invitados a participar, pero existió la realidad de una participación irregular por parte de los representantes, que dificultó la validación de los acuerdos parciales que se fueron suscitando, y por cierto los acuerdos finales.
- iii) La realidad de que SOWITEC, tuviese relaciones previas con parte de la comunidad, afectó la construcción de acuerdos que permitieran incluir a más actores del territorio, que estarían siendo afectados por el proyecto desde el inicio del proceso.
- iv) A nivel de equipo de trabajo, se levanta que existieron dos momentos: uno al comienzo en el cual no se tuvo una performance, teniendo productos de un nivel deficiente que afectaron las siguientes etapas (mapa de actores y análisis socio ambiental), situación que se modificó con el ingreso de nuevos integrantes, que permitieron un mejor desarrollo, y consecución de acuerdos.

En cuanto al análisis de los principios, se ve que el proceso se evalúa con un Cumple con Observaciones, donde tres principios son evaluados de la misma forma (Incidencia en las decisiones, igualdad de oportunidades y educación mutua) y dos se evalúan con Cumple (Inclusión y representación de intereses; junto con transparencia y acceso a la información).

Tabla 7. Evaluación proceso AVP Catrihuala

Principio	Piloto Rio Negro
Principio 1: Incidencia en las decisiones	Cumple con observaciones
Principio 2: Inclusión y Representación de intereses	Cumple
Principio 3: Igualdad de oportunidades	Cumple con observaciones

<sup>75</sup>Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (2017): "ACUERDOS VOLUNTARIOS DE PREINVERSIÓN: INFORME DE EVALUACIÓN PILOTO RÍO NEGRO - PROYECTO CATRIHUALA", ASCC

Principio 4: Educación mutua	Cumple con observaciones
Principio 5: Transparencia y Acceso a la información	Cumple

#### **Anexo 4. Entrevista María Eliana Arntz**

Maria Eliana Arntz – Directora Casa de la Paz

Fecha: 23 de Agosto - 15:00

Lugar: Sala de Reuniones Casa de la Paz (Lautaro 551, Providencia)

##### **1) ¿Cuáles son los beneficios de participación ciudadana anticipada?**

Para que la Participación Ciudadana temprana sea sostenible en el tiempo tiene que generar beneficios para todas las partes involucradas. Las comunidades son la parte más importante.

El mérito de la PAC Temprana es que al menos hipotéticamente genera espacio para incidir en las características del proyecto y en la evaluación de alternativas; incluso de rechazarlas, siempre es poco probable en Chile pero puede llegar a darse el caso si el proceso está bien hecho y la comunidad recibió información completa, logró formarse una opinión y llegó a la conclusión que el impacto ambiental y social es imposible de mitigar o prevenir.

Pero si el proyecto tiene posibilidades de mitigación y prevención de impacto es el momento donde puedes hacer reformas al proyecto. A partir de la experiencia que tuvimos en Catrihuala no necesariamente que sea más temprano implica más incidencia, hay que tener cierto nivel de madurez de la propuesta que es necesaria para evaluar. El proyecto tiene que tener un nivel de formulación tal en la que se ha madurado la idea pero no se ha invertido en costo de ingeniería en detalle, porque cuando esto ya se ha hecho no hay posibilidad de volver atrás.

Entonces yo creo que desde el punto de vista de las comunidades es el espacio privilegiado para poder decidir las características del proyecto.

Desde el punto de vista del proponente si la PAC temprana le significa ahorro de tiempo y recursos en la tramitación del proyecto, creo que seguirá existiendo pero creo que hay una

amenaza porque si lo que se formuló en la etapa de participación temprana y se desarma en SEIA los inversionistas no van a seguir insistiendo en la PAC. Esta coherencia para proyectos grandes es fundamental para que se sigan desarrollando procesos de participación temprana.

Finalmente, desde el punto de vista del Estado yo creo que la PACTE puede ser algo que ha sido una fantasía de la gente que administra el SEIA, que es sacar de la conversación el impacto social. Los PACTE bien hecho podrían abordar con mayor transparencia y nitidez los aspectos sociales que no caben en el marco de evaluación ambiental, a pesar que sea una área gris que es siempre confusa que es la afectación al medio ambiente humano con respecto a cuales son las afectaciones que no están ligadas directamente al proyecto pero que este podría ser una contribución en términos de desarrollo local.

Entonces claro si el SEIA ve en la herramienta de participación temprana un espacio donde se ahorran tiempo y recurso, donde la evaluación ambiental es más expedita, si además permite que los titulares delimiten mejor el área de influencia y los territorios afectados, los proyectos entran a sistema con un área de influencia mejor delimitados y por lo tanto los estudios de línea base son de mejor calidad. Esto también es un ahorro en profesionales del estado en términos de evaluación, y cantidad de adendas que hay que hacer sobre información incompleta.

Ahora bien el riesgo es que estos procesos tempranos hayan sido poco inclusivos y por lo tanto en la etapa formal de la participación ciudadana entren actores que no fueron considerados en la etapa previa, y por lo tanto existan variables y dimensiones de la negociación que no fueron incorporados adecuadamente en la etapa previa y que después en la segunda etapa desordenen el esquema, y peor aún es que se generen quiebres de cohesión social en las comunidades porque si se acordaron cosas con las comunidades y después entran otros actores entonces el acuerdo no tiene ninguna sustentabilidad, por eso tiene que ser un proceso temprano muy amplio, muy inclusivo y muy nítido, respecto a los interesados que pueden afectarse con el proyecto.

En resumen, mayor incidencia para las comunidades, ahorro de tiempo y recursos proponentes, reducción de conflictos. Ahorro de tiempo y recursos para SEIA y para el Estado, ya que se aísla mejor la evaluación ambiental de otras consideraciones.

## **2) Costos de la participación temprana**

Ahora los costos de la evaluación de participación anticipada, es súper difícil de delimitar porque depende mucho de la amplitud del territorio, cuantas comunidades están involucradas, con el área de influencia de los proyectos, es bien difícil proyectar costos unitarios de actividad, pueden ser que no estén mediados por un tercero, entonces costo de producción de las reuniones, costo de HH involucradas para el titular del proyecto, un

tema importante que hemos visto sobre todo para proyectos grandes, un costo muy significativo, de proyectos de amplia complejidad tiene que ver con las asesorías de las comunidades, pueden ser costos bien altos. Cuando no está mediado por el estado. Está dentro de los indicadores que las comunidades puedan solicitar asesorías. Pueden ser más de 100 millones, porque te solicitan desde abogados, cuando son proyectos complejos, como los mineros. Solicitan para el estudio de impacto ambiental, mediciones de calidad de agua, etc.

Hasta ahora en los procesos tempranos de participación ha sido menos implícito, de hecho en caso de las comunidades indígenas no lo pidieron, por lo tanto el titular del proyecto dijo que no, quizás este ítem se redujo y quizás sea más importante cuando pase a la evaluación de impacto ambiental porque para entender esos estudios las comunidades piden asesorías para poder entender. Nosotros no hemos visto que pidan asesorías pero es una posibilidad.

Entonces sería: costo de mediación, costo de horas invertidas por el titular del proyecto, horas que nunca se valorizan de las comunidades que invierten su tiempo (y no se las pagan, pero se está empezando a pedir al menos el costo de los traslados) y el costo de las producciones y material de apoyo, que a veces es significativo, traducir información técnica en lenguaje amable.

### **3) Prospectivamente, ¿Tú crees que habría que agregarle una función adicional al SEIA?**

Yo no tengo una opinión cerrada, tengo un FODA, porque mi problema con el SEIA, yo creo que él SEIA tiene una obsesión por restringir el impacto ambiental pero en la práctica se hace un análisis por componente (agua, aire, etc) no hay un buen análisis sistemático, la evaluación integrada del territorio es precario, y por otro lado, la afectación al medio humano le hago la crítica mayor porque confunde lo social con la evaluación ambiental, y ahí el SEIA tiene un desarrollo metodológico precario, y hay un estudio de Chile sustentable como la afectación del medio ambiente humano, analizo como se consideró y si había algún patrón, y era muy arbitrario, entonces no hay medición de la afectación del medio humano. Es un área gris, entonces si el SEIA sigue por la misma línea y reproduce ese esquema en la participación temprana no suma.

El mérito de lo que se ha tratado de hacer con las iniciativas de la ASCC y Energía y sus Estándares, es tener una mirada más integral de los impactos del proyecto, esto es una secuencia lógica, primero impacto y después beneficio y despejado esto se puede hacer un buen plan de gestión de los impactos con la comunidad, sin hacer distinciones si es estrictamente ambiental o social. Después se puede tener una conversación respecto como maximizar el valor social del proyecto en el territorio, empleos, que hacer para que las personas aprovechen mejor las oportunidades propias, cadena productiva, etc.

Si se hace un buen proceso de discusión de impacto después una discusión de valor social del proyecto, y como generar las condiciones para que la comunidad local pueda aprovechar esas oportunidades y en tercer lugar cómo el proyecto puede aportar en cosas que no son de su negocio sino contribuciones de buen vecino" es perfecto. Y eso no está cargado con la burocracia del SEIA, te da más libertad.

Ahora por eso si la participación temprana queda en el SEIA, y este no modifica las dimensiones de análisis, no aporta. Hacerlo más temprano realmente es marginal en cuanto al aporte de evaluación de impacto.

Para la comunidad no es confiable que el sector que impulsa el desarrollo del sector productivo (por Ministerio de Energía) esté impulsando la participación temprana porque es evidente que hay un interés en el desarrollo del proyecto. Yo creo que no es bueno que se involucren en el tema de la participación ciudadana. El mérito de Energía es cubrir un vacío que hay. No tenemos una misión en cuanto a la génesis del proyecto, están un poco más limpios que energía.

El Estado tiene esta dualidad, dado que tiene que ser impulsor del desarrollo, y ser garante de los derechos ciudadanos. El mérito del SEIA es que debe ser garante pero tiene una agenda restrictiva. Y por otro lado si el foco esta desde el sector productivo, es obvio que lo que interesa es aprobar proyectos y no garantizar la imparcialidad del proceso. Esa es la tensión de hoy, el estado no es homogéneo.

La fórmula que hay hoy es la peor, a una comunidad no le puede ocurrir, que si hay una comunidad con proyecto energético, le toque energía o Uds., pero si es minero se quedan sin nadie. La descoordinación interinstitucional es agobiante.

La agencia tiene ventajas, es más neutro que uno sectorial, pero no alcanza a hacer todo. Son mejores las perspectivas, siendo Agencia que como CPL.

La Ley 20500 (participación ciudadana) debería resolver estos problemas pero su participación es institucionalizada, las consultas públicas, los COSOF, cuentas públicas, no tiene que ver con los problemas reales de la gente, sino como las ONG dialogan con el estado, pero no con la discusión territorial.

El escenario es: vacíos en SEIA, vacíos en consulta indígena y esfuerzos tempranos de participación de distintas agencias públicas. Es una fragmentación institucional del Estado.

La arquitectura institucional está en transición, no sé qué tan elaborada está por los propios actores involucrados. No logran visualizar, tienen muchos puntos ciegos. El Ministerio de Medio Ambiente está dispuesto a articularse siempre y cuando sea funcional a su agenda,

entonces no es muy colaborativo. No hay nadie a cargo impulsándolo, en este gobierno ya no se hará seguramente.

Yo creo que más allá de los costos, el mayor obstáculo es la fragmentación y la ausencia de una autoridad política que lidere una solución, porque hay que lidiar entre los actores involucrados. No hay una política pública, solo programas pilotos. No está garantizado el derecho de participación temprano de las comunidades, mientras no exista el canal oficial es un derecho que no está garantizado, queda al criterio que la autoridad quiera. Pero si las comunidades piden, como se garantiza ese derecho y tampoco tienen capacidad de respuesta.

Esto se hace más difícil porque estamos en un momento en el que murió la estructura tradicional de organización comunitario que venía del gobierno de Eduardo Frei Montalva que estructuró un sistema de representación social, desde el Estado pero que es legítimo socialmente, pero hoy día no tiene ninguna validez, tiene una crisis de representación.

Entonces no hay con quien dialogar, no hay representantes formales. Se tiende a buscar una formalización pero hay un proceso inverso, de inmediatez, de individualismo. Lo común y colectivo no entra en la agenda y cuesta que permanezca y sea sustentable en la agenda. Por eso creo en los procesos tempranos, porque tienes más tiempo para hacer un buen análisis de actores, construir tu mapa, que es una foto del momento, que hay que ir actualizando. En los 90 había una medición política.

#### **4) ¿Cómo financiar estos procesos?**

Hoy los que financian son los privados, y esto genera desventaja a las comunidades, ellas apelan financiamiento público o ciego. ¿El Ministerio de Hacienda, está dispuesto? ¿Es posible que las empresas aporten financiamiento sin tener injerencia? ¿Hay control sobre esos recursos? ¿Que se financia, las comunidades, la mediación, la producción, los asesores de la comunidad?

La consulta indígena que hizo el gobierno de Piñera costó 3 millones de dólares. Hacienda jamás abrirá el presupuesto que se necesita para todos los proyectos.

Hay un desperdicio de energía porque cada una de las ONG hacemos mapa de actores, pero si esa información estuviera centralizada, no habría que hacer información de base cada vez, un gasto energético enorme, igualmente las condiciones climáticas. Habría que tener una buena área de estudio que este actualizando. Eso sería mucho ahorro de recurso. Cada consultora lo hace y esa información no queda pública, nadie comparte esa información. Ese es el mérito de crear una oficina de diálogo formal. Sería una gran área de estudio.

## **Anexo 5. Entrevista Claudio Bustamante ASCC**

Entrevista Claudio Bustamante - Subdirector de Desarrollo Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático

Fecha: Jueves 31 de Agosto - 11:00

Lugar: Oficina ASCC (Amanda Labarca 124, Piso 2)

### **1) ¿Cuáles son los beneficios para las partes de participar del Acuerdo Voluntarios de preinversión?**

Lo que se busca es mejorar los estándares socio ambientales del proyecto.

Entendiendo que el diseño del proyecto, post AVP estaría influenciado por los acuerdos que podría lograr la comunidad con la empresa. De esa manera la concepción del proyecto deja de ser monopolizada por la empresa. Se da concepción de proyecto más abierta, enfatizando el territorio.

Por otro lado se busca que el Diálogo sea un ámbito de coordinación permanente entre empresa y comunidad. Finalmente el ciclo de vida de un proyecto es súper dinámico, está influenciado por muchas cosas, eventos climáticos, ambientales, etc. Por eso se espera un diálogo permanente

### **2) ¿Qué beneficios que ve el Estado?**

Uno del déficit tiene que ver con las asimetrías de información que existen desde el Estado hacia los actores locales, el proceso permite disminuir dichas asimetrías. El ministerio de energía no puede tener un rol tan directo, ya que le tocará evaluar, pero le permite entregar los lineamientos del Ministerio.

Se permite entregar información que es útil para la toma de decisiones.

A nivel de municipio, tienen un rol mucho más fuerte en el territorio, viendo cuales son los desafíos y visiones de LP de ese territorio. El poder expresarlo dentro del proceso, permite que los actores tomen decisiones, y que sea una variable más, incorporando miradas que el proyecto no tendría, y que son relevantes desde el territorio. O bien el proyecto puede que no calce con esa visión y posible que no se pueda seguir con esa idea de proyecto.

### **3) ¿Marco institucional levantado sobre el instrumento? ¿Hacia dónde debería apuntar? ¿Mantenerlo así tal cual?**

Nosotros miramos en Suiza un esquema complejo, en que hay mix de políticas que apuntan a distintos niveles de toma de decisión. Un sistema moderno y robusto, debe considerar herramienta en ámbitos normados y no normados.

Desde el marco institucional es bueno que existan experiencias no normadas y normadas, en que diálogo y participación se puedan llevar a cabo en distintos contextos. Eso es una buena apuesta.

Eso no quita que el ámbito normativo también se debe avanzar, mejorando los canales distintos canales que el sistema establece

### **4) ¿Cómo es la replicabilidad del instrumento?**

Yo la veo posible y factible, en la medida que como institución en un contexto más amplio definamos criterios de focalización más nítidos. Entonces precisar donde y cuando este instrumento no normado en qué el Estado como garante, aplica.

No es para todos los proyectos de inversión y todos los territorios. Tiene alta posibilidad de replicar, siempre que definamos bien criterios de focalización.

### **5) ¿Esos criterios existen?**

Tamaños de proyectos, estatus, también está la posibilidad de entrar en temas de tecnologías, en ámbitos temáticos en el fondo.

Como ASCC tenemos la posibilidad de apuntar en ciertas temáticas, que nos dejan en un mejor pie a la hora de focalizar. Ej Mitigación y adaptación, se presentan como una oportunidad.

### **6) ¿Cuánto vale un proyecto como este?**

Dependiendo del tiempo y territorio, hay que disponer de al menos 30 millones. Para constituir un equipo de trabajo, que facilite el diálogo, recursos operativos, reuniones, alimentación, temas logísticos, etc.

**Al año ingresan 1000 proyectos al SEIA, promedio de los últimos 6 años.**

Hay que precisar cuántos son estudios de impacto ambiental. Por ley solo mandata los

estudios de impacto ambiental a hacer PAC. Por lo tanto hay que definir a quienes apuntar, a los que están obligados por ley o a los que no están obligados.

Considerando que son 30 millones y que esta es una institución que está en formación y con recursos limitados, estamos en capacidad de trabajar a una escala muy acotada, en un rango entre 5 y 10 proyectos anuales, y esto refuerza la necesidad de focalizar.

Nosotros por nuestras facultades siempre hemos trabajado en el ámbito de lo no normados, por tanto el proyecto valor minero es una oportunidad para diseñar un modelo en donde se articule lo normado y no normado.

Estamos articulando activamente para buscar visibilizar los ámbitos a mejorar para generar el diálogo. Sabemos que la oportunidad esta en disponer de una herramienta formal para los próximos años y a partir de ello influir en articularnos en los ámbitos que no son de nuestra injerencia directa pero que si nos afectan.

### **7) ¿Cómo se financian estos proyectos?**

La CORFO otorga los primeros recursos, luego se postula a un fondo que permite completar este piloto. Actualmente se está solicitando recursos permanentes para poder disponer de la herramienta, sin perjuicio que se pueda recibir aporte de las empresas a través de fondo ciego para complementar recursos para nuevos procesos.

### **8) ¿Esta herramienta es buena para EIA y DIA?**

Para ambas, la experiencia de Suiza, más allá de lo que dice la normativa, la necesidad de incorporar la visión de los otros a tu proyecto es muy positiva, la pregunta es cómo hacerlo. En suiza vimos que proyectos locales la comunidad habría procesos de participación de manera espontánea y abordaban el proyecto.

Dadas las características de estas herramientas hay que apostar a proyectos que tengan particularidad, como por ejemplo una innovación, que genera desconfianza, etc. Pero si es un DIA o EIA no es por si solo un atributo. Los atributos tienen que ver con la complejidad del proyecto y como los actores tienen la capacidad de informar y comprender este.

Un tercero debe estar siempre y cuando las partes lo requieran, soliciten y reconozcan (validen). En este caso ese tercero es el estado. Es necesario que el tercero sea legitimado para que sea un aporte y genere resultados positivos.

La participación temprano implica recursos; tiempo y capacidades. Si no los tienes el

resultado no será efectivo

**9) El estadio de los proyectos en cuanto a su fase de inversión, ¿En cuál se debería encontrar?**

Depende del objetivo que se priorice. Si el énfasis es la construcción de confianza, que sea muy temprano es positivo aunque la posibilidad de incidir es menos efectiva, porque la información que se maneje aun será muy precaria.

Si ya hay una base de confianza, porque la empresa tiene aceptación de la comunidad, el estudio puede meses antes, desde la conformación del equipo para incidir en el diseño. Pero si el proyecto ya está en evaluación se hace más complejo, para efecto de la incidencia.

La herramienta tiene que definir el cuándo y el cómo. Si la empresa cuenta con confianza y aceptación en el territorio. Si ellos quieren ampliar su giro quizás no es pertinente entrar con la herramienta, porque la base ya está construida y no se justifica que el estado entre con un rol. Por eso un sistema moderno y eficiente debe ofrecer múltiples opciones para los diversos casos. La confianza, aceptación e incidencia son los atributos que deben estar.

**10) ¿Qué barreras han visto en la implementación del instrumento?**

La conformación del equipo de trabajo es clave, y ahí hay que hacer una inversión en mejorar la red de profesionales en el ámbito de la facilitación, e identificar roles y funciones que no son únicas. No es lo mismo moderar un taller, levantar el mapa de actores e intereses, diseño de procesos, o incluso mediar un acuerdo, etc.).

Ahí hay roles y eso te lo van a dar los profesionales que ejecuten el proceso, eso hay que fortalecerlo. Eso es un costo económico muy relevante del proceso.

La disponibilidad de apoyos locales es muy importante, y hay regiones que tienen más profesionales formados en la materia, y en otros hay menos.

Otro elemento es la distancia, donde a veces proyectos son lejos, y hay comunidades, pero el acceso es muy importante. Proyectos sin comunidad, no hemos entrado.

**11) ¿Hay limitantes en la participación de los actores?**

El tema de recursos, traslados, tiempo, son limitantes para la participación y es difícil de abordar, se puede tomar como que le estas pagando si lo apoyas, influenciando su rol en el proceso y hay que abordarlo de manera más estructural.

Por un lado si tu entregas recursos, se puede tomar como que les estas pagando por su participación, y por lo tanto influenciando su rol dentro del proceso. Por lo tanto es un tema súper delicado. Hay que tratarlo de manera mucho más estructural.

Recursos para las comunidades en términos de la participación.

**12) Hay algún otro elemento distintivo de la herramienta que sea relevante relevar.**

- Construcción de confianza, es un elemento que no está explícito en los protocolos, pero ha sido uno de los elementos más significativos que hemos encontrado en nuestras evaluaciones, y finalmente lo que te permite ir avanzando hacia otros niveles efectivos de participación.

- Otro elemento, que no hemos visibilizado en la herramienta, con tensión en particular, tiene que ver con resolución de conflictos. No lo hemos enfrentado de manera explícita. Resolución de conflictos, requiere enfoques metodologías aproximaciones específicas. Ahí también hay que ver como eso afecta la herramienta.

**13) A partir de las Experiencias que hay, de participación temprana (IDT, GEP, AVP) ¿Te parece si son suficientes?**

Se ha podido implementar un buen caso, nosotros como institución que no veníamos trabajando participación entre empresas u comunidades, me parece que lo que hemos hecho estos 3 años nos permite tener un número importante de casos, vamos encontrando evidencia muy concreta., de ámbitos positivos, ámbitos a focalizar y ámbitos de mejora.

Sin dudas, hay otras cosas interesantes por mirar proyectos muy grandes, tecnologías específicas y por lo tanto, siempre hay espacio probando y mejorando.

Ahora, dentro de una fase piloto, tenemos un buen número y casos súper significativos, para poder ir pensando en herramienta más permanente y definitiva.

**Anexo 6. Entrevista Servicio de Evaluación Ambiental**

Jovanka Pino: Jefa Departamento Evaluación del Medio Humano, Participación Ciudadana

y Consulta Indígena - Servicio de Evaluación Ambiental

Luis Pezo: Profesional del Departamento de Participación Ciudadana - Servicio de Evaluación Ambiental

Fecha y hora: Jueves 7 de Septiembre 15:00

Lugar: Oficina SEA (Miraflores 222 – Piso 20, Santiago)

### **1) ¿Cuál es la relación de la Propuesta de Relacionamiento Temprano, con la propuesta oficial de participación temprana en el SEA?**

Y: La propuesta de relacionamiento temprano, es una propuesta del Servicio a la Comisión Asesora Presidencial, nosotros llevamos la propuesta, que al comienzo era una idea. Se estaba viendo para hacer desde hace un tiempo, que las guías que hay no se aplican mucho por parte de las empresas.

Estado de la propuesta en cuanto a implementación: Depende de lo que resuelva la presidenta, si se implementará esta (mundo ideal para nosotros), nos interesa que se implemente el relacionamiento temprano como proyecto.

El anteproyecto de presupuesto para el próximo año, considera a lo menos un profesional, para diseñar como funcionario este procedimiento dentro del servicio. Eso en relación a la operatoria de cómo funcionaria dentro, tanto a nivel de Dirección Ejecutiva y Direcciones regionales, con la esperanza que sea un procedimiento reglado que se aloje en el SEIA (esto con mirada positiva).

La idea es que de próximo año, alguien este desarrollando la operatoria. Con la idea que en el corto plazo, este normado y se estén implementando estos procesos.

Si no se hace este gobierno, se espera que lo haga el otro gobierno, ya que era una propuesta que tenía hartos consensos de parte de los comisionados. Se desglosó bastante en dicho procedimiento, etapas objetivas, quienes serían los actores, se desagregó bastante ya que despertó hartos intereses.

### **2) La propuesta de relacionamiento temprano, ¿Se limitaría a EIA y solo en fase de prefactibilidad?**

Y: Sería para estudios, y en la etapa en la cual debería ser, es en pre factibilidad, para que los ciudadanos puedan influir en algunas de las decisiones. Quizás es muchas decisiones que no están tomadas en perfil

L: No es explícito que sea para EIA, porque en relacionamiento temprano, un proyecto es EIA cuando tiene alguna de las circunstancias del artículo 11, y puede que en pre factibilidad

eso no esté tan claro. Sí se piensa en proyectos de cierta envergadura, lo que no está definido tampoco aun de manera operativa, pero no necesariamente si es EIA.

Y: Por lo menos para los proyectos que son estratégicos para el país, que caben en esta evaluación de dos etapas, que a lo menos sean estos.

### **3) ¿Qué beneficios se generan con esta suerte de propuesta? empresa, comunidad, estado**

Para el Estado:

Y: Hartos, pero el primero que, puedan bajar los niveles de conflictividad (sin garantizar que no exista conflictividad), siempre que los ciudadanos puedan opinar respecto a mover un proyecto a otro lugar, y aun que si no estos se trasladan al SEIA dentro de la PAC, y en ese momento casi no hay posibilidad de modificar.

L: Hay una síntesis en la guía de participación temprana, ya que sintetiza las posiciones del SEA, en temas de PAC temprana. Reduce conflictividad, hace proyectos más pertinentes en los territorios, más viabilidad en los territorios.

Toda la literatura de conflictos ambientales, pone el acento en participar lo más tempranamente en los proyectos. Esto hace eco, de aquello.

### **4) ¿Costos incurridos de la propuesta?**

Y: Pensando que podría ser hasta todos los EIA, el aumento de costos sería vía aumento de dotación. Pese a ser de las que más consenso hubo, no se avanzó en esta temática.

Evaluación de medio humano, participación ciudadana y consulta indígena son 17 profesionales a nivel nacional, no van a poder ser los mismos implementando estos procesos.

Y: No hay estimaciones de costos directos, la propuesta es con ingreso voluntario, va a haber una unidad a cargo de esto. Lo que se discutió en la mesa es que, al ser voluntario, probablemente uno o dos titulares se quieran someter, y a medida que esto resulte bien más titulares querrán sumarse.

L: No es un pre consulta indígena,

### **5) El financiamiento de la propuesta, menciona un fondo público - privado, administrado por el SEA**

Y: Esto se agregó al final del trabajo, y fue hecha por Energía, a propósito de que Hacienda no estaba de acuerdo de que el Estado financiara esto, si a quien más le convenía era a la empresa. No está desarrollado el mecanismo, está la idea.

Tendríamos que tener en Finanzas que administren ese fondo ciego.

**6) ¿Cómo se ve la relación con las otras iniciativas de diálogo temprano? (IDT, AVP, GEP)**

Y: Lo ideal sería que todas se coordinaran. Pero nadie tiene la clave sobre cómo se articulan entre todas. No se cómo se creó lo de Valor minero, esto se hizo cuando las mesas ya estaban funcionando, presentaron su funcionamiento en las mesas.

Muchas de las cosas que estaban en este procedimiento, ellos también lo estaban pensando, ninguno tiene la clave de cómo se articulan todos.

L: Lo que se puede observar que hay una confluencia de actores del sector público que quieren concretar la participación temprana, por eso tenemos Agencia, las guías del SEIA, la iniciativa de MINERGIA, y lo de Valor Minero. Antes el estado se marginaba de estas temáticas, hoy no hay de cómo se pueden articular.

Pero hay matices de diferencia, por ejemplo energía piensa en todo el ciclo del proyecto que haya participación no solo temprana, participación en gananciales, que abarcan más aspectos, no solamente temprano.

Por otro lado hay, muchas cosas dentro de un Relacionamiento temprano, que tienen que ver no solamente con el SEIA, no solamente preparar el terreno para el SEIA, si no más que nada insertar un proyecto en un determinado territorio, y que sea viable. Y que pueden tener acuerdos económicos o de otro tipo, que no necesariamente van a ser resorte del SEIA. El SEIA, no está diseñado para ponerle timbre a acuerdos económicos dentro de una RCA, si no que la parte ambiental. Como todo eso interactúa sigue siendo una interrogante

**7) Hoy es un poco terreno de nadie, nadie está mandatado a hacer PAC Temprana,. ¿Quién debería coordinar dichas iniciativas?**

Y: No es claro de donde debería venir, donde deberían estar instalado. Con consultorios actuales se busca ir definiendo. En proyectos de prioridad, de dos etapas deberían estar Minería, MDS, Energía, Economía. Pero no está claro quien los articula

L: Llama la atención el "Terreno de nadie", desde lo público puede ser, pero por que se recomienda que el titular sea el responsable de relacionarse con la comunidad esa es la perspectiva que tiene el SEA, es una necesidad hoy en día, presentarse frente a la comunidad para conocerse, que la gente sepa de qué se trata.

**8) No es lo mismo hacer un proceso de participación temprano con empresas solas (sin participación del Estado), ya que han habido empresas que desarrollado procesos buenos y malos, la empresa tiene que hacerse cargo, pero no es lo mismo que un diálogo con el Estado de por medio con el Estado como...**

Y: Garante. Este es el que más se habló. El mundo ONG, y también los sectores productivos, esperan que sea el Estado quien haga de garante de los procesos.

**9) Como ministerios sectoriales, tienen el foco en la producción, y están fomentando el Diálogo, pero existe interés de realizar el proyecto. Uno podría pensar que desde el Estado, como garante con estos niveles de incidencia, no es obligación que el proyecto se lleve a cabo.**

**Esta coordinación debería provenir del SEIA**

L: Puede que haya mayor confianza en él SEA, ahora puede ser el SEA, o ser una nueva instancia.

Y: El problema de eso, es que esa otra instancia debería relacionarse con el SEA, para entender el proyecto, que va a hablar. Entonces, parecía enredar más el sistema que hacerlo expedito.

**10) Dentro de esos procesos ¿Quiénes son los participantes desde el Estado? ¿Los OECA?**

Y: Se contempla que puedan estar como un actor, e como actor relevante la CONADI en ciertos proyectos con población indígena, o otros actores, como las municipalidades o quienes la gente del territorio definan, definan que estén en calidad de observadores.

**11) ¿No se ha logrado despejar bien, quienes?**

Pueden ser como invitados, estos participantes, ya que se observa una gran asimetría entre comunidad y empresa. Y esto puede nivelar estas diferencias, que ayuden a eliminar estas diferencias.

## **12) ¿Cuál es la replicabilidad del instrumento? ¿Podría llegar a todos los EIA?**

Y: En la medida que los titulares quieran.

L: Desde una perspectiva institucional, esta propuesta está en función de lo que viene después en el sentido del SEIA. Creo que el tema del relacionamiento, es un poco más grande, que lo que se puede hacer desde el SEIA.

Aquí hay elementos no muy mencionados, que se relacionan con el componente territorial, debe haber una instancia de diálogo que permita que le proyecto se inserte, que pasa con los municipios, como conversan con las vocaciones productivos de los territorios, los intereses de comunidad y actores políticos, que no necesariamente están relacionados con el área de influencia del proyecto.

Queda coja con ciertos aspectos, de cómo los proyectos se puedan insertar de manera más adecuada en los territorios, incluso las disputas territoriales que puedan ver asociado a un proyecto. Esto, donde hay un garante publico pero a veces eso no es suficiente para un proyecto.

Y: Eso que dijiste, es lo que se pensó para esos proyectos estratégicos, de relevancia nacional, que si deberían tomarse todos estos elementos de manera previa.

Pero esto es válido para todos los proyectos no solo para los estratégicos para el país.

## **13) ¿En cuanto a las complejidades y/o barreras en la instalación de esta propuesta?**

Y: Tiene que ver con lo que significa poner a funcionar, coordinarse. Pero la verdad no veo mayores complejidades.

L: Ya que debe haber una infraestructura aquí, una orgánica para funcionar.

Y: Si nos piden hacerlo con los mismos es imposible.

L: Barreras dependerán de cada proyecto que venga. Como es voluntario, seguramente serán proyectos que no sean muy conflictivos, o al revés. Ahí van a haber más complicaciones. Dependerá del tipo de proyectos, cual es la voluntad del titular.

Y: Todo depende de la voluntad del titular, si está dispuesto a conversar y cambiar decisiones, el resultado va a ser distinto.

**14) A partir de estas experiencias, es posible decir ¿Es suficiente para implementar la participación temprana en Chile?**

L: Falta lo que te comentaba sobre la parte territorial, los componentes que hacen posible insertar los proyectos en un territorio.

Y: En la práctica, en espacios donde hay participación, más que estas instancias previas, faltan estándares para el país, para que tenga sentido la participación. ¿Porque hay terrenos que se sacrifican? Hay instrumentos de gestión que no se han implementado (como la Evaluación Ambiental Estratégica).

Faltan contenidos mínimos, pisos mínimos. , las comunidades se quejan que son los mismos territorios siempre los afectados. Nadie se atreve a tomar esas daciones, pero hay que tomarlas porque aparentemente estamos todo el tiempo en conflicto.

L: En etapas previas, el análisis de alternativas de lugares a veces el titular se da cuenta que no es el lugar apropiado para ese proyecto. A lo mejor este relacionamiento previo, puede que levante que un proyecto tiene tanto rechazo, ahí que mejor que no se meta. Tiene que se parte del proceso esa posibilidad

No tiene que ver necesariamente que los proyectos se visibilicen.

**15) ¿Existe algún elemento distintivo de la propuesta que no se haya mencionado?**

Y: No es distintivo de la propuesta, porque no está, pero nosotros éramos partidarios, que que esto no fuera voluntario, y ahí los gremios fueron más fuertes. El SEA y el Ministerio del Medio Ambiente.

L: Si sigue siendo voluntario, queda a discreción del titular. Ahí puede decidir si ella va o no. Queda como un servicio del Estado en caso que empresa quiere.

La idea del SEA era que esto quedara como derecho, de ofrecer ciertas garantías de que ciertos proyectos tienen que hacer estos procedimientos. Pero comisión lo dejó como voluntario.

**Anexo 7. Entrevista Ivan Gardilic – Ministerio de Energía**

Ivan Gardilic - Profesional División de Participación y Diálogo Social / Ministerio de Energía  
Fecha y hora: 11 de Septiembre 18:00  
Lugar: Oficinas Ministerio de Energía (Alameda 1149 Piso 13)

### **i) ¿Quiénes son los actores invitados a participar en la fase temprana de la GEP?**

La guía de estándares nace como iniciativa complementaria, y coordinada a los otros instrumentos que hoy día existen en el país. Esto lo digo, porque a veces hay instrumentos que son hijo único, que no son parte de una familia de instrumentos del Estado, por tanto hay gente que tiene sensación de que instrumentos no conversan.

Si bien realizamos proceso participativo con múltiples servicios, hay algunos conceptos que no son iguales pero se refieren a los mismos grupos. Nosotros hablamos de personas afectadas o posiblemente afectadas, eso se refiere a personas que pueden ser del territorio o no serlo. Es decir, uno podría simplificarlo como actores que están directamente o indirectamente impactados por el proyecto.

¿Quiénes son esas personas? Fundamentalmente las comunidades, sin embargo dentro de las comunidades como otro actor más, están los alcaldes, las ONG, las asociaciones funcionales o territoriales de un determinado lugar, personas naturales, autoridades locales (ya sea del gobierno central, regional, o local),

Están las empresas como titulares del proyecto, e incluso otras, si uno pensara que lo que uno hace en un proyecto, puede afectar a otros. También el Estado con Ministerio de Energía y otros servicios, donde los servicios pueden ser fundamentalmente el SEA y CONADI, quienes participan directamente de los procesos

En resumen están 3 o 4 sectores de la sociedad en su conjunto:

- i) Sector privado con sus empresas contratistas y proveedores
- ii) Comunidad, representada por dirigentes sociales, algunas autoridades de carácter comunal, también proveedores locales que pueden estar dentro, también pueden estar los que están en área de influencia más indirecta
- iii) ONG´s y universidades
- iv) Organismos del Estado, como Ministerio de Energía, CONADI y SEA

Actores que se convocan en procesos de la guía de estándares, ahora en la práctica, donde surgen desde las comunidades mayormente, a veces no quieren que los alcaldes sigan, y sigue la comunidad participando con los representantes de grupos funcionales, con Estado y Empresa.

### **2) ¿El rol de las instituciones públicas cuál es?**

En una etapa temprana, MinerGía cumple el rol de generadores de espacio y promotores del Diálogo. Promovemos que actores que pueden estar afectados por, el proyecto se encuentren en un espacio de confianza que sea equilibrado, que tenga ciertas reglas, que defina ciertos comportamientos, etc. Esto proponemos pensando, en que Diálogo es medio y objetivo.

Cuando se instaura ese espacio de Diálogo, bajo los lineamientos de la guía de estándares, si es que así lo definen las partes, nosotros actuamos como promotores observadores o facilitadores/mediadores del Diálogo.

Nunca actuamos como árbitros, ni garantes en estricto rigor. Es decir, no sancionamos algo como árbitro, ni más allá de nuestros buenos oficios podemos hacer de garante, si un compromiso no se cumpliera nosotros pudiéramos darle cumplimiento a través de nuestras facultades. Con las capacidades que tenemos, conducimos y asistimos una conversación, poniéndole cierta formalidad. Definiendo quienes participan, presentando nuestros principios orientadores de la guía (6 principios)

Se toman listas, se hacen actas, creamos espacios para que las partes puedan dialogar. Proponemos metodologías para que de manera participativa, se puedan tomar decisiones.

### **3) ¿Rol de otros órganos con competencia ambiental?**

En una etapa temprana, dado que somos el Estado y nos comunicamos, por ejemplo el SEA, dependiendo de la región y la calidad de la relación que tiene, es posible contar con un capacitador, que pueda explicar a la comunidad como funciona el sistema por ejemplo, hecho por un evaluador del sistema.

En el caso de CONADI no actúa directamente en procesos participativos, si no que en la orientación de nosotros como Estado, de ciertas consideraciones que deberíamos tener. Nos proporciona información, análisis y a veces brindan recomendaciones en cuanto a si entrar o no en cierto territorio, pero no participan necesariamente como integrantes de ese proceso participativo.

El proceso participativo se da por la comunidad, sus representantes y la empresa principalmente.

### **4) ¿El Estándar está pensado para EIA/DIA/Ambos/o no es relevante?**

No es relevante el tipo de instrumento con que se evalúe. Uno podría suponer que un EIA, entra como tal, ya que está declarando alguno de los impactos de mayor relevancia que en una DIA. Se entra por que se identifica un impacto que señala la Ley (artículo 11 Ley Base Medio Ambiente).

Como instrumento, sería bueno que cualquier empresa tomará el instrumento, independiente del tipo de tecnología, incluso cuando son pertinencias al SEIA. Si son menores de 3MW entran con carta de pertinencia, y esos también pueden usar la guía, siendo este nuestro mundo ideal.

La guía es voluntaria, es complementaria con guías del SEIA. La guía de Estándares, hace referencia a algunas de las acciones o recomendaciones, de las guías de participación temprana del SEA.

### **5) ¿En qué estadio de desarrollo de los proyectos, debe estar?**

Da lo mismo, ojala se llegara en etapa temprana versus cuando se está construyendo, pero en los orígenes de la guía, lo ideal sería aplicable en proyectos de temprano desarrollo. Hoy nos dimos cuenta que se puede aplicar en cualquier fase del ciclo de vida, incluyendo el cierre.

En la fase inicial, si el proyecto está en fase muy temprana, hay que ser cuidadosos con acciones que se desarrollan. Efectivamente si el proyecto está muy temprano, no es posible poner a disposición de las partes toda la información, pero esto debe quedar claro en el plan de participación. Regulando la frecuencia, y que no se genere un desgaste en la participación.

Nosotros quisiéramos que proyectos entraran en etapas muy tempranas, a modo de ejemplo, hoy en Parque Eólico del sur, el proyecto flota financieramente, aun no tiene su layout definido 100%. Pese a eso se está haciendo trabajo colaborativo de la tecnología con las comunidades.

No llegan proyectos sin tanta claridad. Llegan proyectos con todas las condiciones para desarrollarlas. Llegan proyectos con condiciones, estado ánimo y tiempo que hacen pensar que el proyecto.

### **6) ¿Qué beneficios se levantan para estos distintos grupos?**

Hay un beneficio más simbólico para los grupos que participan, como también para las empresas y las comunidades, que tiene que ver con la significancia que tiene para ellos, participar de manera temprana en proyecto que inicialmente ya está desarrollado, se sienten partícipes de la toma de decisión, a partir de eso, han tenido incidencia en diseño de proyectos, lo que trae un mejor proyecto.

Segundo, la participación temprana aumenta el conocimiento del negocio (del modelo de negocio e impactos de la tecnología), genera mayor certeza sobre el proyecto, como

también regula las expectativas. Respecto al modelo de negocio, regula las expectativas respecto a pedir por monto de dinero, y eso se regula al conocer el modelo de negocio o el proceso de creación de un proyecto tempranamente.

En términos de la tecnología, permite participar del diseño del proyecto, tener un mejor proyecto en términos tecnológicos.

Permite identificar a tiempo actores que pueden estar quedando fuera, no de manera tardía. Hacerlo con tiempo y a tiempo, un proceso participativo permite que otros grupos que no hayan sido identificadores tempranamente se puedan sumar con tiempo.

En general, generan mejores cimientos para el relacionamiento futuro, da ciertas certezas de cómo será la relación a futuro. Hay un ámbito que es comunicacional que es importante, que tiene que ver con esos sistemas de comunidades, diseñar participación a futuro.

Hay un mayor empoderamiento y fortalecimiento de las personas que participan del proceso, toda vez que acceden a información valiosa son parte de la toma de decisiones, se capacitan, definen reglas del juego a futuro. Eliminando asimetrías de información.

#### **7) Respetto a los costos, ¿existe alguna noción?**

No hay determinado el valor de un proceso participativo, ni tampoco como en detalle la demanda, y como se debería caracterizar un equipo. Yo diría que en términos de RRHH y por lo tanto de tiempo, no encarece o muy levemente lo que podría ser una eventual consultoría, de alguien que acompañe el proceso. Si es temprano, puede ser un poco más caro, dado que existen casos que representantes de Empresas han llegado con 2 años de antelación al territorio vs otros que llegan hace 6, existe encarecimiento operativo, en recursos y tiempo.

Guía no exige nada que no vayas a hacer en cualquier proceso de evaluación ambiental, te piden lo que todos deberían hacer. Luego, si uno abriera los casos ya en implementación con la GEP, te das cuenta que quienes participan son representantes de la empresa, no de las consultoras, ya que las personas quieren a las personas de las empresas, no a consultores.

El costo de los procesos puede crecer en parte, por posibles acuerdos que se tomen en las instancias, y que comprendan contar con un tercero.

#### **8) Financiamiento de procesos, ¿De dónde proviene?**

Directamente de las empresas, pese a que el Ministerio de Energía cuenta con fondos bilaterales para proyectos de generación comunitaria o geotermia, donde hay nichos de trabajo que promuevan ese tipo de modelos o tecnologías.

En general en procesos participativos, es la empresa la que corre con un costo, pero no es tan alto, ya que son: reuniones, presentaciones, diseño de ciertos productos, generación de materiales de difusión y/ capacitación, etc. Junto con los profesionales que asisten, con sus respectivas horas hombre y alimentación básica

Las comunidades incurren en costos menores, ellos aportan con las sedes y a veces un coffee.

Todo lo que sea transporte, o la búsqueda de un tercero independiente que permita asesorar o conversar, son recursos que vienen de la empresa. En este caso, junto al gasto, lo que importa es que la definición sea de manera objetiva y significativa, para que a la empresa le ofrezca confianza.

En proyectos más complejos, donde hay más demandas de la ciudadanía, y existen asimetrías de información, se requiere un asesor un consultor, es mayormente la empresa la que dispone de esos recursos.

Yo rescataría el proceso como se define, y los criterios que se definen para que eso genere certeza y confianza, más que el monto en sí

### **9) ¿Eso es así con todos los proyectos en implementación?**

Si, la empresa es la que financia. Financian el transporte de ellos, no de la comunidad, salvo de la visitas a una planta de generación u otra actividad

### **10) Marco institucional de la herramienta - Replicabilidad del instrumento**

En el marco institucional es de aplicación voluntaria, es complementario a lo existente en el marco institucional, y es de actualización periódica.

Es voluntario, porque desde el ministerio la idea era darle mayor base a estos procesos de Diálogo, y se veía complejo realizar modificaciones en sistema

Es complementario, ya que es una guía orientadora que pone valores acerca del Diálogo. Si uno se fija, son acciones que están contempladas en guías del SEIA, y que van más allá en cuanto a la incidencia que pueden tener comunidades

Es de actualización periódica, esperando que se actualice cada 2 o 3, poniendo el foco en mejores prácticas.

Ojala se hicieran las recomendaciones de reformulación del SEIA, y nuestra guía quede como anécdota. Pero, como el día de hoy no se ha avanzado en esa dirección, el instrumento viene a complementar lo que existe, enriqueciendo opciones de herramientas que hay a mano

### **11) Replicabilidad del instrumento**

Replicabilidad, se podría hacer en el sector energético, ojala en toda la fase de vida del proyecto. Esto, siempre que sea pertinente utilizarlo, ya que si empresa está en medio de la nada, y no tiene efectos en medio humano, o bien impacto en recursos naturales, o no surge nadie que diga que hay un valor en juego, no sería pertinente.

Se podría llevar a otros sectores de la industria (minería, obras públicas, infraestructura), dado que proyectos de inversión tienen estructuras similares, podría ser aplicable.

En cuanto al sector energía, se podría llegar a todos, su BBDD es de 1.200 proyectos más o menos fiable (incluyendo pre factibilidad), con 500 operando. Es muy difícil llegar a ese porcentaje.

Un éxito, sería hacer un cambio cultural, de cómo la sociedad y los titulares, se plantean frente a desarrollo de proyecto. Entonces, si la participación incidente de las comunidades aumenta en los nuevos y antiguos proyectos, para nosotros sería un éxito.

Luego yo diría, que otro logro sería llegar a proyectos con procesos participativos más críticos, un 10% de ese universo. Proyectos con complejidad alta o máxima, un poco más de 100 proyectos en distintas etapas.

### **12) ¿Que complejidades pueden haber en la implementación?**

Complejidad internas, asociado a: i) Recursos y alcance; ii) Coordinación con otros servicios del Estado; iii) Conocimiento y difusión del instrumento; iv) Hay otras que son de marco regulatorio, lo que tiene que ver con ordenamiento territorial, y que la guía no trata y no se hace cargo. Sin ordenamiento territorial energético, se acrecientan las dificultades de implementación. Esto permitiría actuar con mayor certeza.

### **13) Considerando las otras propuesta de otros servicios, y que son voluntarias. ¿Son suficientes?**

Existe un acuerdo transversal de que esas medidas son buenas medidas, pero no son suficientes abordarlas desde el carácter voluntario. Se requiere mirada de formalización institucional, por parte del SEA, coordinar esa acción, dejarlo voluntario es (similar) a la guía.

A la gente no le da certezas hacer procesos, fuera del sistema y voluntario. Si bien hay desconfianza de las personas al Estado, en los procesos que estamos empujando, buena parte de esos procesos están depositadas las confianzas del proceso, en las personas.

Pero también te das cuenta, ellos mismos, de una desconfianza toda vez que no está dentro de la institucionalidad, entonces lo primero con que uno se encuentra es con: Oye, ¿Cómo va quedar esto reflejado en el Estudio?, ¿Que obligación va a tener la empresa?, ¿Cuál es el nivel de incidencia?

Esas acciones, deberían quedar institucionalizadas, en un marco claro que fije reglas, a esa conversación. Dado que es voluntario, podrían opinar que el proyecto ingresado es completamente distinto.

#### **14) ¿El SEA debería coordinar las distintas actividades?**

Al menos como conocemos al SEA hasta ahora sí. Ahora, valor minero está mirando la Institucionalidad del Diálogo, entonces quizás puede ser esa.

Pueden ser autónomas, públicas, pero tienen que estar vinculadas y generar y ser incidentes y vinculantes, esto es lo que mandan mayormente las comunidades-

#### **15) Elementos distintivos de la herramienta**

El principal elemento, distintivo de este instrumento, es la propuesta valórica, es decir la existencia de estos principios que orientan la conversación, y no las actividades en sí mismas. Porque, no es que el instrumento sea tan laxo ni estemos promoviendo un *laissez faire* de ese proceso participativo, pero a partir de esos 6 principios, uno podría diseñar un proceso participativo, con el traje que el titular y que la comunidad quieren.

Todas las actividades que nosotros recomendamos, podrían quedar fuera. Probablemente van a ser más o menos las mismas actividades. Estas son frutos del ingenio, y las propuestas de las personas, pero también de una serie de instrumentos que ya existen. Son una suma o síntesis, de las mejores prácticas mejores recomendaciones, etc.

Lo que uno diría que no existía, es la discusión, o la apuesta sobre la mesa de 6 principios, que dicen mire aquí para poder avanzar a mejores proyectos, además de desarrollar una serie de actividades, hay valores universales que respetar. Que son la inclusión, la

transparencia, la incidencia, la pertinencia, el desarrollo local y la planificación conjunta, eso no estaba. Ese es el elemento distintivo del instrumento.

¿Dónde están? en el convenio de la 169 de la OIT, la confianza la buena fe, en fin. Información previa y libre, pero no en mucho más.

La guía, ofrece ese conjunto valórico, que te permite abrir puertas, porque uno apela a esos principios y valores, y ¿Quiénes están en contra de esos valores? Nadie, ni empresa ni ONG ni las comunidades. Todos están a favor de que esos principios ojala, rijan las relaciones humanas.

## **Anexo 8. Entrevista Oriana Salazar – Katalis**

Oriana Salazar – Katalis / Ex Jefa de Participación Ciudadana CONAMA (2001 – 2007)

Lugar: Café Tavelli - La Reina

Fecha y hora: Miércoles 23 de Agosto - 18:00

### **1. ¿Cómo es la participación temprana en Chile?**

Los hechos han demostrado que lo debimos hacer mucho más temprano. Cuando en Chile se instaló la institucionalidad Ambiental hubo mucha discusión. Yo tuve la suerte de estar en algunos seminarios de abogados que comentaban el detalle de la negociación y discusión para crear la CONAMA, sus atribuciones, etc.

Finalmente paso que se instaló el modelo de EEUU igual que en casi toda Sudamérica, con la diferencia que en el modelo de la EPA (Agencia de Protección Ambiental – EEUU) en lo referido a los proyectos de inversión ellos tienen la participación pública desde el primer día y hasta el último.

La EPA decía participación pública permanente pero por las circunstancias políticas de Chile eso era complejo, entonces en la negociación de la ley dejaron esos 60 días que no sirve para nada. Lo que no me explico es por qué en la realidad actual esto no se ha reformado.

Los instrumentos de gestión ambiental fueron los primeros en Chile que obligaban la participación ciudadana. No se sabía bien como se hace, los primeros años por este canal para discutir los impactos ambientales de un proyecto se coló toda la demanda social y ciudadana en todos los ámbitos que tenían. Entonces había que trabajar con las comunidades para enseñarles cómo era la ley, el rol de la CONAMA, etc. Entonces estas demandas que se filtraban tensionaban mucho los instrumentos.

Por otro lado, el reglamento del SEIA es explícito en decir que son 60 días hábiles para PAC, en cambio en el reglamento de planes y normas dice solo 60 días. Por lo tanto son solo 60 días corridos. Entonces los planes y las normas tenían solo 2 meses para hacer consulta pública lo que era muy complejo porque requería un esfuerzo adicional importante.

Por suerte el departamento de planes y normas junto con hacer comité técnico ellos hicieron un comité ampliado que trabaja en paralelo, con representante de mundo privado, ONG, municipios, etc. era un símil de participación temprana.

La CONAMA tenía una política de recomendar los procesos anticipados, luego apareció una guía que hizo casa de la paz, y ayudo a promoverlo con los titulares aunque no fuera normado. También ayudó mucho los estándares internacionales, la necesidad de los proyectos de acceder a créditos, ayudo que el banco mundial incluyera la participación temprana en el análisis de riesgo.

Yo insistía en que hicieran PAC cuando los titulares no estaban muy convencidos, había otros que entendían que trae ventajas reconocer anticipadamente lo que puede ocurrir, resolver problemas, mejorar la línea base, etc.

Las mineras, generadoras y proyectos grandes hacen la PAC anticipada, independiente de su motivación, que probablemente va más para que les aprueben los créditos que para escuchar la comunidad. Pero el estado está atrasado, la PAC anticipada está reglamentada con estándares de ciertas industrias, como el Consejo Minero Mundial, Banco Mundial, compañías grandes, los proyectos de hidrología, etc. Pero el Estado se queda atrás con los proyectos medianos y pequeños, el Estado no tiene fuerza para convencerlos, el SEIA solo cumple con recomendar, pero nada reglamentado.

Los titulares que lo hacen, aprovechan muy bien las instancias porque logran generar acuerdos previamente, entienden como irá el proceso con las comunidades, que requieren hacer. Entonces los 60 días hábiles transcurren con menos tensión. si han estado antes con la comunidad.

|

## **2) ¿Cómo financiar las PAC?**

Vía el titular, hoy en día ellos contratan los estudios de impacto ambiental y eso incluye el proceso de participación muchas veces. Por tanto, transparentemente las comunidades se enteran que quienes los invitan son consultores de la empresa.

Esto siempre que el Estado se quede al margen, pero si este entrara en escena, creo que debiesen ser funcionarios públicos para que el estado actué como garante para que el proceso transcurra, en este caso habría que aumentar la dotación de profesionales. Aumentar presupuesto al ministerio que le corresponda.

Hay un estudio que cita mucho valor minero, que cuantifica el costo de los conflictos ambientales, entonces un argumento importante para el Estado y privados es transparentar

los gastos que hay cuando existen conflictos socioambientales con las comunidades. El Estado también gasta mucha plata y ese estudio no se ha hecho, por los recursos de HH, abogados, etc. En términos de costos, lo que se puede prevenir si se actúa tranquilamente, se puede contratar varios profesionales más. Hay estudios que la empresa privada ya ha hecho y que sería interesante el estado también lo hiciera.

El estudio dice que usualmente cuando se hacen los estudios de impacto ambiental en el presupuesto de la empresa esta invisible porque está alojado en presupuesto global de operaciones, no hacen glosas apartes. Pero si los sacas y agrupas puedes sumar, partiendo por los HH que se gasta en las reuniones con los vecinos, ellos exigen que sea el director regional, nacional e incluso ministros. Entonces en ese sentido hay un dato duro irrefutable sin contar los datos cualitativos.

Yo creo que si el estado va a entrar tiene que ajustar su presupuesto y dotación. Las multas de CONAF por incumplimiento ambiental van para Hacienda y no para invertir en ambiente, en fondos de protección ambiental, etc.

### **3) ¿Qué beneficios tienen los distintos actores?**

Para las comunidades, si bien es cierto tienen más información, los procesos son complejos, entonces se necesita tiempo para asimilar que significa realmente el proyecto para ellos, por lo tanto las comunidades aunque estén más informadas son solo la élite, los profesionales, pero el común de las personas además tienen que estudiar y motivar a sus vecinos, entonces ellos ganan al tener más tiempo para conocer el proceso y su impacto, al buscar asesores, para conocer quién es el que propone el proyecto. Hay personas que en el proceso van cambiando de posturas. Al dar pasos cortos pero exitosos, se gana confianza; las personas saben a quién recurrir, conocen los actores claves.

En la empresa son muchos los beneficios en término de confianza, de prevenir conflictos y por lo tanto ahorrar gastos. La empresa tiene que estar muy clara de lo que quiere hacer. Ahí se ha caído el sector privado, porque cuando se hace participación temprana solo por "pantalla" para blanquear, se producen muchos conflictos.

Hay que mirar a los ojos al proponente y ver si efectivamente hay sinceridad de propósito, pero si está dubitativo es mejor no hacerlo, porque montar el tongo supone que puedes engañar a la gente, que las personas son tontas, y esos paradigmas ya están derribados, las comunidades están empoderadas y se dan cuenta cuando les están mintiendo.

Los procesos anticipados sirven cuando las empresas de verdad tienen ganas de escuchar, de ceder, por eso los estándares del IFC son tan buenos porque empiezan las consultas en la pre factibilidad, por tanto si una comunidad propone modificaciones es posible modificar,

porque en factibilidad o en el SEIA has pagado estudios, ingenieros, etc, entonces es muy difícil.

Algunas veces los cambios que las comunidades solicitan son muy razonables y de costos bajos y convenientes para ambas partes.

El IFC dice que después de recoger las solicitudes de las comunidades se debe explicarles qué se tomó de ellas, imagínate lo atrasado que está el Estado.

Los beneficios para el Estado; el proceso estricto por el que el servicio público debe velar, fluye de mejor manera cuando no están atravesados con las demandas que pudiesen resolverse mucho antes. En vez de procesar 40 observaciones ciudadanas, tienes que procesar 1500, ahorro de HH, molestias de cuando generan hitos políticos que traen consecuencias para el gobierno.

Los servicios públicos crean valor cuando pueden interactuar tempranamente con los titulares, porque prevén futuros problemas. Todos ganan.

#### **4) ¿Qué complejidades o barreras son las más comunes?**

El miedo. El Estado y la empresa les tienen miedo a las comunidades. Esto es dañino, ya que como a las empresas les da susto, empiezan a ofrecer y decir a todo que sí, por lo que se entran en compromisos imposibles, carísimos. No saben decir que no porque les temen, y esto ocurre porque no se encuentran, no se conocen.

Esta es la mayor barrera, entonces la empresa dice si abro la puerta me van a llegar muchas peticiones. Por eso deben aprender a decir que no, deben definir su política ambiental; por ejemplo, nosotros trabajamos en educación, contribuimos para escuelas y colegios, pero canchas de fútbol no hacemos, consultorios no hacemos, etc. Si esto se dice tempranamente, aunque los vecinos se molesten, luego lo entienden. Por eso se deben conocer, empatizar. La participación temprana también sirve para esto, bajar los temores.

#### **5) ¿Qué otro elemento faltaría por analizar?**

Chile tiene una cultura más legalista que otros países, por eso todo debe quedar en reglamentos para que sea más fácilmente realizable. Por eso me parece burdo que cuando se modificó la ley se hicieran cambios tan básicos, en estos ámbitos quedo igual.

Lo que se cambio es una aberración, si hay vecinos que juntan firmas se hace participación a las DIAs, eso es torpe porque el espíritu del legislador cuando arma estos instrumentos es que haya una cantidad de proyectos cuyos efectos no tengan significancia. Entonces para que abrirle la puerta a eso para que haya PAC si esto se debe hacer antes. En las DIA

ya está todo claro. Entonces muchos titulares involucraron los estudios como DIA, y el Estado los aceptaba, en vez de fortalecer la DIA y las EIA estudio, decidieron poner el PAC ahí.

Si el Estado entra en esto es una ventaja para todos, pero necesita fortalecer la institucionalidad; más competencia, más dotación. Esto debiese estar en el MMA, reinvertir las ganancias que van a la Super Intendencia de Medio Ambiente. Cuando nosotros trabajábamos en las escuelas públicas, en uso eficiente del agua, energía, etc. Después de un año de trabajo, se le mostraba al municipio el ahorro que se logró, ese dinero ahorrado se le debería pasar igual a la escuela para que invierta en huertas, etc. pero esto no se hacía, lo que es un desincentivo, esto ocurre en municipios y ministerios.

## **Anexo 9. Entrevista Danae Mlynarz – Institucionalidad de Diálogo Territorial Alianza Valor Minero**

Danae Mlynarz – Gerenta Proyecto Institucionalidad de Diálogo Territorial Alianza Valor Minero

Fecha y hora: 12 de Septiembre 15:40

Lugar: Oficina Alianza Valor Minero (Hendaya 375, Las Condes)

### **1) ¿Quiénes son los actores invitados a participar en la fase temprana de la GEP?**

El proyecto busca entregar al gobierno una política de institucionalidad de diálogo territorial, que ordene la relación entre la empresa, comunidades y Estado en los grandes proyectos de inversión.

Institucionalidad de diálogo territorial, es una política pública, es un marco que se producen en los fondos de proyectos de inversión. Esta iniciativa se financia para aumentar las posibilidades de inversión en Chile en base a un diagnóstico en la cual se decía que estas estaban detenidas. Pero el fin de nuestro proyecto va más allá de un fin económico, tiene que ver en cómo pueden estas inversiones ayudar a desarrollo territorial.

### **2) ¿Tiene elementos de EAE/ planificación Territorial?**

Estos son temas claves, hay una política que está desarrollando el ministerio, hay una ley. Por lo que no se sabe el diseño que habrá cuando comience a implementar.

Si no hay ordenamiento territorial, debería haber elementos que propendan a levantar hacia dónde vamos, con una EAE. En fase temprana deberías levantar elementos que tienen que ver con la participación temprana, se haga en proyectos, de manera que proyecto que ingresa puedan haber tenido los cambios que la comunidad necesitaba.

Ahora entran proyectos sin posibilidad de hacer cambios, con PAC aparente. Si queremos una política pública que se haga cargo de esto, y que no solo porque no llegan. Si estamos hablando de política pública que se haga cargo de problemas, que no solo tiene que ver con que inversión no llega por que no llega, eso tiene que ver con relaciones sociales, de marcos, de convivencia, de democracia y de convivencia no vamos a poder avanzar.

En ese sentido, sin tener el diseño aun, es necesario establecer una participación temprana con una idea de proyecto, que tu poner en conversación con la comunidad, y que vas viendo los estudios necesarios para darle piso o no a la posibilidad de que esa inversión se establezca. Una vez con esa EAE y esa consulta previa, el proyecto quita menos que lo que deja, el proyecto se queda.

Ese proceso, yo lo consideraría dentro de este modelo de Diálogo (después de EAE antes de proyectos pese).

### **3) ¿En qué estadio del proyecto sería bueno hacer esto?**

En el momento en que sabes que en un lugar determinado hay algo que te gustaría desarrollar.

Entrega información, dar alternativas de como se está haciendo. Cuando se parte un diálogo temprano, es distinto cuando es proyecto o se cambia el foco en buscar el desarrollo del territorio.

### **4) ¿Esto sería para grandes proyectos de inversión?**

Hay que partir con los grandes porque esto permite financiar parte de esto. La participación ciudadana debería ser un derecho constitucional.

### **5) ¿Qué actores están involucrados?**

Las vocaciones productivas de los territorios. Esto no puede ser un órgano centralizado, debería ser descentralizado, con competencias regionales, que conozcas mejor tu territorio, para que funcione todo hay que avanzar en descentralización, entrega de competencias y recursos y recurso humano calificado, equipos de trabajo con componente local. Hoy solo tenemos municipio, con la diversidad que hay con la distribución de recursos.

Debería ser el gobierno local el que entregue insumos para que esto sea posible, las gobernanzas deberían hacerlo posible, se avanza en instrumento pero queda pendiente quien lo ejecuta.

### **6) ¿Qué beneficios le da al Estado?**

Para el Estado: Cooperación publico privada, disminuir la pobreza multifactorial; la desigualdad territorial. Hay proyectos que mejoran la calidad de vida, se puede evaluar la

pobreza multidimensional y según esos indicadores mejorar los territorios, no solo necesitamos generar empleos.

Por otra parte generar confianza, si se hace bien hecho mejora la confianza y por tanto la convivencia, y la forma de afrontar diferencias.

Para la empresa: lograra hacer su negocio, utilidades y mejorar la convivencia a nivel país le sirve a todos.

#### **7) ¿Cuáles son los costos?**

Las utilidades son menores porque hay que invertir en el territorio, significa un cambio en la lógica empresarial.

#### **8) ¿De dónde debería provenir el financiamiento?**

De las empresas, pero la parte operatoria, es decir supervisar y fiscalizar debería ser por parte del estado.

Debería ser fondo ciego para asegurar la imparcialidad del proceso, esto lo está viendo Casa de la Paz, con la licitación.

#### **9) ¿Quién debería estar a cargo de la participación temprana?**

Creo que debería ser distintas instituciones que tengan roles según la materia; Ministerio de Desarrollo Social porque tiene información suficiente que permite conocer mejor el territorio, y alguien se tiene que hacer cargo que la consulta indígena se desarrolle en el momento adecuado, entonces no creo que una sola institución sea la formula. Creo que hay que entregarle competencias claras en el momento que actúa a instituciones que tienen bajo su supervisión y competencias ese tipo de cosas. Se necesitaría una entidad más coordinadora que haga funcionar en cadena y cumpliendo cada uno de los requisitos durante todo el proceso.

#### **10) ¿Qué complejidades o barreras se pueden presentar?**

Todo cambio legislativo implica mucho tiempo y además hay una barrera cultural.

Un modelo con ente coordinador y que cada actor tenga su rol cuesta hacer que las cosas realmente funcionen en el sistema público. Salir de la lógica del funcionario, de la burocracia, que muchas veces no facilitan los procesos.

#### **11) ¿Cómo se relaciona con las otras iniciativas?**

Yo creo que debería ser un modelo único, todas las iniciativas han sido avances para ver el modelo nacional que necesitamos. Queremos hacernos cargo de lo que hay y ver como se relacionan, como insertar los estándares que hay.

#### **12) ¿son suficientes?**

No, hemos avanzado pero para el estadio que está nuestro país en esta materia estamos muy atrasados. En general en lo que refiere a la participación estamos atrasados, con la ley de participación ciudadana estamos débiles porque se implementa mal.

**13) ¿Algún elemento distintivo de esta propuesta?**

La ambición de tener una mejor propuesta a nivel nacional, pretendemos hacernos cargo de un diagnóstico que está compartido pero no se ha avanzado lo suficiente en cómo hacerse cargo de ello.

En Sierra Gorda queremos probar el diseño del instrumento que permita el Diálogo lo más tempranamente primero y después lo más tardíamente posible después de la intervención que se hace en el piloto

**14) ¿Es replicable este instrumento?**

La idea es que sea un diseño total para instalarlo como política pública.

**15) ¿Se considera adicionalidad de los proyectos en los territorios?**

Claro, los impactos acumulativos de los proyectos, cuando entras en una lógica de mirada territorial, en esta lógica de Diálogo temprano hay que considerar estos aspectos.

**Anexo 10. Listado Proyectos implementando GEP Energía 2016**

N°	Nombre del proyecto	Comuna	Comuna 2	Región	Empresa	Tecnología	Fase Ciclo Vida Proyecto
1	PV Santa Isabel	María Elena		Antofagasta	Total Sun Power	Solar	En SEIA
2	CV Taltal	Taltal		Antofagasta	ENDESA	Térmica (Ciclo combinado)	En operación
3	PE Cabo Leones 1, Cabo Leones 2, San Juan de Chañaral de	Freirina		Atacama	Aela, Iberolica y LAP	Eólica	En SEIA

	Aceituno y Sarco						
4	PV Pelicano	Vallenar		Atacama	Total Sun Power	Solar	En construcción
5	PE Punta Sierra	Ovalle	La Higuera	Coquimbo	Pacific Hydro	Eólica	En construcción
6	CT Llanos Blancos	Coquimbo		Coquimbo	Prime Energía	Térmica	Prefactibilidad
7	CT Quintero	Quintero		Valparaíso	ENEL	Térmica	Prefactibilidad
8	LT Melipilla	Melipilla		Metropolitana	Eletrans Línea	Transmisión	En SEIA
9	CH Nido de Águilas	Machalí		O'Higgins	Pacific Hydro	Hidro	En construcción
10	Las Arcillas	Pemuco		Bio Bio	Engie	Térmica	En SEIA
11	MH Las Nieves	Melipeuco		Araucanía	Andes Power	Hidro	Con RCA
12	PE Renaico	Renaico		Araucanía	ENEL	Eólica	Construido
13	Riyul de Impulso	Curarrehue		Araucanía	Impulso	Hidro	Prefactibilidad
14	Carileufu Impulso	Curarrehue		Araucanía	Impulso	Hidro	Prefactibilidad
15	Huirilín Impulso	Curarrehue		Araucanía	Impulso Hidro	Transmisión	Prefactibilidad
16	MH Piuteli	Panguipulli		Los Ríos	NanoGener	Hidro	Construido
17	LT Cardones-Polpaico	Los Vilos		Coquimbo	Interchile S.A	Transmisión	En construcción
18	PV El Laurel	El Monte		Metropolitana	E-Management	Solar	En SEIA
19	PE Rihue	Mulchén		Bio Bio	Latin American Power	Eólica	Con RCA

20	Central Ciclo Combinad o Los Rulos	Limache		Valparaiso	IC Power	Térmica	Con RCA
----	--	---------	--	------------	----------	---------	---------