



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

POLITICA ENERGÉTICA 2050: ESTUDIO COMPARADO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN APLICADOS EN CHILE, ALEMANIA Y AUSTRALIA

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

VALERIA ROMINA PIZARRO LÓPEZ

**PROFESORA GUÍA:
GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN
JULIO HASBUN MANSILLA
ALFONSO GALARCE JARAMILLO**

**SANTIAGO DE CHILE
2017**

Resumen

Actualmente, la energía es un problema a nivel mundial, ya que cada vez es más difícil producirla sin tener que incurrir en daños medio ambientales. Hoy en día se busca reducir estos daños, por lo cual diferentes países han desarrollado una política energética de largo plazo, las cuales están enfocadas principalmente a reducir los gases de efecto invernadero, evolucionando a tecnologías más limpias.

Chile no ha quedado fuera de esta problemática, por lo cual desarrolló la Política Energética 2050, la cual cuenta con la singularidad de que han implementado procesos participativos en diferentes momentos. Es de esta manera, que se han querido comparar los mecanismos de participación aplicados, específicamente en el diseño de las políticas energéticas, para así poder mostrar diferencias o similitudes en los países seleccionados, Alemania, Australia y Chile.

Específicamente este estudio se propone, identificar el o los mecanismo(s) de participación implementados, rescatando sus limitaciones y potencialidades, para los países seleccionados. Dar cuenta del nivel de participación de los actores involucrados en la formulación de la política energética y por último comparar con Alemania y Australia el o los mecanismos de participación utilizados para la formulación de la política energética de Chile, para así extraer similitudes y diferencias entre ellos.

Para responder a los objetivos propuestos, se utilizó un método de comparación de estudio de caso descriptivo exploratorio, en el cual a través de la revisión de fuentes bibliográficas, como por ejemplo la ley 20.500, y las hojas de ruta de diferentes países europeos, se realizó la comparación y el rescate de elementos relevantes para la aplicabilidad en Chile.

Complementario a esto, se realizaron entrevistas a algunos actores claves, que participaron de la elaboración de la política energética chilena, para contrastar opiniones y validar las dimensiones de comparación.

Finalmente, el estudio mostró que el mecanismo de participación utilizado en los tres países es el de consulta pública, en donde en Chile y Australia se aplicó para validar un borrador previo, en cambio Alemania realizó diferentes consultas para cada una de las temáticas de su política energética.

Es así, como los procesos participativos, son dependientes del contexto sociopolítico de cada país, que se pueden tomar como modelo otros países pero siempre se debe hacer una adaptación a las singularidades del propio y es por esto que se recomienda implementar los procesos participativos de manera temprana y que ojalá estén acompañados de una evaluación para saber si el proceso es exitoso o no, sobre todo en países como el nuestro en que la ciudadanía recién está despertando antes los procesos participativos.

Agradecimientos

Agradecer a todas aquellas personas que estuvieron presentes en este proceso:

A mis padres, hermanas, primos y a mi familia en general, que desde siempre me han brindado todo su apoyo en mis años de estudio y ahora no fue la excepción, muchas gracias.

A mis compañeros, que sin duda alguna son lo que más rescato de mi paso por el magister, son personas a quienes aprendí a conocer y hoy admiro mucho. Agradecer especialmente a Sebastian y Belén, fueron y son un gran apoyo para mí, espero contar para siempre con ustedes.

Agradezco a Nicolás por su infinita paciencia, cariño y apoyo, que fue fundamental para poder cerrar este proceso. Fue una gran sorpresa.

Gracias por todo, nos vemos.

Tabla de Contenido

I. Introducción	1
II. Antecedentes de participación ciudadana y Políticas Públicas en Chile	4
2.1 Participación Ciudadana y las Políticas Públicas en Chile.	4
2.2 Experiencias institucionales recientes sobre de participación ciudadana en Chile y a nivel internacional	6
2.3 Experiencia internacional	8
III. Marco Contextual	11
3.1 Nociones de Participación	11
3.2 Marco Institucional de la participación ciudadana en Chile	13
3.3 Mecanismos de Participación para el diseño de políticas públicas.	15
3.4. Contexto chileno en materia energética.	16
3.5. Política Energética en Chile	19
IV. Metodología	25
V. Experiencias internacionales respecto a la participación ciudadana y la política energética: los casos de Alemania, Australia y Chile	30
5.1 Contexto internacional en materia energética.	30
5.2 Comparación caso chileno y análisis de la experiencia internacional.	31
5.2.1 Alemania	31
a) Movimientos ciudadanos ambientales	35
b) Participación Ciudadana en la Política Energética	36
c) División Política territorial alemana.	37
c) Análisis de Actores	40
5.2.2 Australia	43
a) Participación Ciudadana en la Política Energética	45
c) División Territorial Australiana	48
d) Análisis de Actores.	49
5.3 Chile	52
a) Movimientos ambientales	52
b) Participación Ciudadana en la Política Energética	52
c) División Territorial Chilena	54

d) Análisis de actores	55
VII. Conclusiones	58
Bibliografía	61

I. Introducción

A nivel mundial la producción de energía al año 2014 era de 13.805,44 tep, mientras que el consumo equivalía a 21.962,54 TWh. En Chile la cobertura eléctrica es de un 97% para el total de la población, y de un 90% si se considera sólo los sectores rurales¹. Pese a esto, y contrario a lo que se pudiera pensar, hoy en día, una de cada cinco personas en el mundo —aproximadamente 1.200 millones— aún no tiene acceso a la electricidad moderna (ONU, 2017).²

Sin embargo, la cobertura no es el principal tema de preocupación, ya que el 1,9% de personas no cuentan con energía eléctrica en forma continua (BID, 2017) sino que muy por el contrario los temas que son prioridad para los expertos y las autoridades son, por ejemplo, la seguridad, calidad y sostenibilidad con la que se distribuye energía a los hogares y empresas de las distintas economías, respecto a esto último, la dinámica de precios – concretamente el alza - de fuentes, como el carbón y el diésel concentran gran parte de la atención, al aumentar los precios de la electricidad y por consiguiente afectar a las industrias que hacen uso intensivo de éstas³. Como es de esperar, el alza en los costos de proveer electricidad también afecta a los hogares, esto porque ahora deben gastar más, disminuyendo su ingreso real, y en consecuencia consumiendo una menor cantidad de bienes y servicios (Hurtado, 2014). Es por esto, que la energía es un tema que afecta directamente a la economía mundial, lo que hace que sea prioritario buscar fuentes energéticas que satisfagan el uso por parte de las personas (Cabello, 2006).

La energía es un factor clave y estratégico para alcanzar las metas de desarrollo económico y social, por lo cual se ha hecho indispensable para el mundo asegurar el suministro energético futuro, en concordancia con las exigencias que la sociedad impone. En consideración a lo anterior, la Organización de Naciones Unidas, a través de sus países miembros indicaron que la energía es uno de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) necesarios para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

Concretamente en el objetivo 7 establece la necesidad de “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”. Con esto, la ONU ha reconocido que la

¹ De acuerdo al Banco Mundial, en Chile el consumo de energía eléctrica en 2014 fue de 3.912 kWh per cápita, lo que es considerablemente mayor a los 2.512 kWh del año 2000. El promedio de latino américa y el caribe en el 2014 fue de 2129 kWh

² El cambio a fuentes de energía moderna requiere avanzar el remplazo de fuentes altamente contaminantes. Por ejemplo, los combustibles fósiles (carbón, petróleo o el gas), producen grandes cantidades de gases de efecto invernadero, afectando al bienestar de la población y al medio ambiente.

³ De acuerdo al banco mundial, la producción de electricidad a nivel mundial, a partir de fuentes de petróleo, gas y carbón, como % del total, en 2014 fue de 66,345%, que es mayor al 63,113% de 1990. En el caso Chileno en 2014 fue de 58,425%, que es mayor al 46,2% del 1990. El precio de la energía en Chile (USD/unit) 812,73 USD/unit; Combustible ligero para uso doméstico (1000 litros);114,65 USD/unit; Electricidad para industrias (Mwh9) 157,85 USD/unit – Electricidad para hogares (IEA, 2017)

energía es central para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que hace frente el mundo actualmente. Ya sea para los empleos, la seguridad, el cambio climático⁴, la producción de alimentos o para aumentar los ingresos (Naciones Unidas, 2017)⁵

En este escenario la mayoría de los gobiernos, ya sea de forma autónoma o aceptando avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, han comenzado a asumir un rol preponderante en el desarrollo de políticas y planes de acción para avanzar en el desarrollo energético. Al respecto, se ha reconocido ampliamente la necesidad de transformar los sistemas energéticos tradicionales, a nuevas energías renovables y sustentables, para dar respuesta a nuevos requerimientos de las sociedades, asociados a dimensiones económicas, sociales, institucionales, tecnológicas y cognitivas (PNUD, 2015).

Chile no se ha quedado atrás en esta tarea y ha reconocido la necesidad de invertir en recursos energéticos renovables, priorizar prácticas de alto rendimiento energético y adoptar tecnologías e infraestructura de energía no contaminante. Dichos esfuerzos se concentraron en la elaboración de la propuesta **Energía 2050**⁶, publicada el 30 de diciembre del 2015, liderada por el Ministerio de Energía, y que tiene por objetivo, transformar la matriz energética hacia energías renovables y sustentables.

Para la implementación de la propuesta se consideran 4 pilares, siendo estos la sostenibilidad, confiabilidad, competitividad e inclusividad. Se establece que para alcanzar la *sostenibilidad* se requiere buscar energía compatible con el medio ambiente; mientras que la *confiabilidad* implica mantener la seguridad en el suministro; la *competitividad*, permitirá generar un motor de desarrollo y por último la *inclusividad* se incorpora en la eficiencia y educación energética hacia la ciudadanía.

En el último pilar, la inclusividad se vuelve un elemento diferenciador de esta política pública al considerar a la ciudadanía como un actor clave de este proceso (la educación ciudadana es uno de sus ejes centrales). En consecuencia, esta iniciativa se constituye como una de las primeras políticas públicas en Chile en que se han desarrollado procesos participativos, incorporando instancias de discusión y participación activa (por ejemplo, se incluye un comité consultivo)⁷.

Cabe destacar que el proceso de participación ciudadana implementado en esta experiencia se sustenta en lo establecido por la ley 20.500, publicada el 16 de febrero del 2011, que establece los diferentes instrumentos y mecanismos que favorecen la participación ciudadana en las

⁴ De acuerdo a la misma ONU, la energía es el principal contribuyente al cambio climático, y representa alrededor del 60% del total de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial.

⁵ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/> (Naciones Unidas, Julio 2017)

⁶ Mayores antecedentes en: <http://www.sec.cl/sitioweb/baners/LIBRO-ENERGIA-2050.pdf> [3 abril 2017]

⁷ El enfoque participativo de la política pública está acorde a las directrices de la OECD, que en el 2009 señalaba que dada la importancia estratégica de los proyectos energéticos, incluyendo grandes centrales a carbón, hidroeléctricas y alternativas nucleares, el Gobierno debiese elevar estos temas a un real debate público, con el fin de buscar los apoyos políticos transversales necesarios para la toma de esas decisiones, y así mejorar la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, políticas y programas públicos.

políticas públicas: acceso a la información relevante, consulta ciudadana, consejos de la sociedad civil y cuenta pública participativa⁸, los cuales están presentes en este proceso.

En definitiva, considerando que en Chile no existen otras políticas públicas anteriores que hayan incorporado la dimensión participativa⁹, se hace interesante el estudiar en detalle cómo esta ha sido abordada en el proceso de diseño de la Política Pública Energía 2050. Es por esto, que al ser la primera experiencia se hace imperante responder preguntas del siguiente tipo: ¿Qué motivó la inclusión de la dimensión participativa? ¿Qué curso de acción se realizó para tener instancias de participación activa? ¿Quiénes participaron? ¿Cómo fueron los resultados? ¿Qué aspectos se deben mejorar en post de próximas experiencias?

El estudio de la dimensión participativa de una política pública, en este caso particular Energía 2050, permite identificar éxitos, lecciones aprendidas, desafíos y las complejidades que implica hacer un cambio de paradigma en el proceso de formulación de una política pública.

Tomando en cuenta lo anterior, para abordar este tema de interés, el presente estudio se basa en la realización de una comparación¹⁰ entre los mecanismos de participación ciudadana aplicados en Chile para la elaboración de la política energética 2050 y aquellos que han sido aplicados en otros países dentro del marco de la misma política pública. Por esto, se levantó información acerca de la experiencia de Alemania, Australia y Chile, en cuanto al diseño de políticas públicas.

La metodología propuesta se desarrolla a partir de un estudio de caso con perspectiva comparada, que permite la comprensión de la realidad del objeto de estudio, donde la particularidad y la complejidad de un caso singular, requiere comparar su actividad en circunstancias importantes (Stake, 2005). Permitiendo una indagación empírica que contribuya a investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto en la vida real o en especial, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes (Ying, 2009).

Finalmente, es preciso indicar que el presente estudio ha sido estructurado en cinco capítulos. En el primero se contextualizan brevemente los aspectos históricos de la participación en Chile y cómo esta se ha ido incrustando en temas energéticos y/o medioambientales. En el capítulo siguiente se describe la metodología utilizada para lograr abordar el estudio. Posteriormente, se aborda el marco conceptual necesario para abordar teóricamente conceptos

⁸ Ley 20.500 “Ley sobre asociaciones y participación ciudadana”, Artículo 71; 72 ;73 y 74.

⁹ Hoy en día se están haciendo esfuerzos en el país por contemplar la participación en diferentes ámbitos, como por ejemplo el desarrollo del proceso constituyente a través de las diferentes consultas y cabildos abiertos <https://www.unaconstitucionparachile.cl/>. El Ministerio del Medio Ambiente, también está implementando procesos participativos, a través de una Consulta Indígena que se está llevando a cabo bajo el contexto del nuevo servicio de biodiversidad. La Universidad Diego Portales también ha estado presente en este ámbito realizando “Taller sobre Consulta Indígena en Chile: Propuestas de reglamentos desde los propios actores”, arrojando como resultado que las consultas son un proceso inválido para los invitados, ya que no son vinculantes (Caniueco & García, 2016).

¹⁰ Se utiliza este método ya que este provee las bases primarias para la generalización empírica, además de que es capaz de explicar fenómenos sociales, estableciendo controles sobre las condiciones y causas de variación (Cañas, 1997). Para mayor información ver apartado metodológico.

relativos a la participación, su inclusión en las políticas públicas, para luego describir la vinculación de la participación en materias energéticas. Por último, se realiza un estudio comparado a partir de las experiencias internacionales en relación con materias energéticas, y específicamente en los mecanismos de participación ciudadana utilizados en el diseño de la política pública energética de tres países (Alemania, Australia y Chile).

II. Antecedentes de participación ciudadana y Políticas Públicas en Chile

A continuación, se hace un recorrido histórico por los temas de participación ciudadana y Políticas Públicas en Chile, haciendo énfasis en temas que tengan relación con energía y medio ambiente para así poder contextualizar al lector.

El foco de este apartado estará puesto en la participación ciudadana desde el año 1990 en adelante, ya que anterior a esto, el país enfrentaba otra estructura política donde la vinculación entre participación y políticas públicas era escasa o nula. El retorno de la democracia a inicios de los años noventa, permitió retomar los procesos participativos y su visibilización, lo que se evidencia con la aparición de los primeros movimientos ambientalistas, y formación de ONG's, relacionadas a temas ecológicos, también toman fuerza asociaciones ambientalistas, no gubernamentales como Renace¹¹, entre otras (Ulianova, 2011).

2.1 Participación Ciudadana y las Políticas Públicas en Chile.

A diferencia del contexto global, con el regreso de la democracia en Chile, el desarrollo de las políticas públicas en base a las prioridades de la agenda pública, tenía como protagonistas a problemas públicos como la pobreza y la cobertura educacional, mientras que las preocupaciones medioambientales y/o de energía empezaban lentamente a visibilizarse.

Los procesos de recomposición de la sociedad tomaron varios años, por lo que Chile no logró seguir la evolución de sus pares europeos de mediados de los 80 y los 90, período en el que los ambientalistas del viejo continente pasaron de originales movimientos alternativos, a convertirse en partidos políticos propiamente tales, como Alemania y su caso más emblemático: Partido de Los Verdes (Ulianova, 2011).

No obstante, que en Chile las políticas públicas medioambientales demoraron en llegar, se fueron presentando diversos conflictos en este ámbito. En el año 1994 con la publicación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, se empiezan a acentuar los conflictos medioambientales/energéticos, asociados principalmente a la generación eléctrica, explotación de recursos naturales, y saneamiento ambiental (plantas de tratamiento de aguas servidas), (Biblioteca del Congreso Nacional, 2014).

¹¹ Durante la década de los 90 llegó a agrupar en forma horizontal o de red, a unas 150 organizaciones de distinto carácter, escala de acción y foco de preocupaciones, desde el conservacionismo econocéntrico hasta las iniciativas ecosociales locales y comunitarias. En 1997 crea la base para el Programa Chile Sustentable (Ulianova, 2011).

En materia de participación y en este escenario histórico, el primer Gobierno de la Concertación, comienza a dar señales de cambio respecto al tratamiento de los problemas públicos, decidiendo adoptar una estrategia de “concertación social”, entendida como el pacto de sana convivencia entre el empresariado, el Gobierno y sindicalistas. En ésta “concertación social” se privilegió la búsqueda de acuerdos, de diálogo y la negociación entre los actores ya identificados. (Paredes, 2011). Lo anterior, se constituyó como un incipiente espacio de participación en el resurgimiento democrático, que formaba parte de un discurso aceptado, y un consenso superficial, pero que lamentablemente no logró consecuencias prácticas, no perduró en el tiempo, ni implicó ningún cambio significativo en el proceso político de la época. Lo anterior se puede entender debido a que la agenda de los tres primeros gobiernos de la Concertación, fue entendida como un desafío para la gobernabilidad, al menos en lo referido a la eficiencia de la gestión social de las políticas públicas (Paredes, 2011).

Esta débil instalación de mecanismos de participación se mantuvo por más de 20 años, tiempo en el que la discusión de los problemas públicos se concentró en la negociación entre dos bloques políticos (Concertación y la Alianza por Chile). En este mismo periodo de tiempo, los espacios públicos participativos se fueron desintegrando, desaparecieron los actores sociales relevantes, omitiendo casi en su totalidad la participación ciudadana institucionalizada (Delamaza, 2011).

Recién en el año 2005 con la realización de una Reforma Constitucional que modificó los principales ejes autoritarios que contenía, con excepción del sistema electoral binominal, se da inicio a un nuevo periodo, en el que la participación resurge con mayor fuerza ejemplo de esto, fueron los diálogos ciudadanos por la calidad de la educación, que buscaron concertar a diferentes actores, en instancias deliberativas conjuntas, para analizar el estado actual y deseado del sistema educacional (Rupin, 2006)

En el año siguiente, con la “revolución pingüina”¹² que emerge desde estudiantes, aparece el denominado “gobierno ciudadano”, instancia en la que se abre un debate respecto a la pertinencia de integrar o no medidas concretas de participación ciudadana en las políticas públicas. Este concepto de “gobierno ciudadano”, tiene directa relación con la percepción colectiva de que la candidatura de Bachelet tuvo su génesis no en el seno de los partidos políticos, sino en el apoyo ciudadano expresado a través de diversos sondeos de opinión que fueron consolidando un creciente respaldo popular y esto hace que su primer gobierno sea diferenciador, respecto a temas de participación ciudadana (Aránguiz, 2010).

Ante la existencia de estas barreras y restricciones institucionales y políticas, la participación ciudadana ha tenido que incorporarse lentamente a las políticas públicas, en un comienzo más inserto en las políticas sociales, sin una clara articulación, dependiente de las agendas políticas de turno (Torres, 2014), intentado buscar la validación ciudadana, por parte de las autoridades.

¹² Movilización estudiantil, ocurrida en Chile, el año 2006 por estudiantes secundarios. Se estimó que más de 10.000 estudiantes de más de cien colegios del país se encontraban en movilizaciones. Teniendo entre sus demandas la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, derogación del decreto 524, que regula los centros de alumnos, fin de la municipalización de la enseñanza, entre otras.

2.2 Experiencias institucionales recientes sobre de participación ciudadana en Chile y a nivel internacional

El proceso de participación ciudadana, se viene gestando hace muchos años. En un comienzo de manera voluntaria y no bajo un marco normativo como lo es hoy en día. Algunas demostraciones de esto fueron los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación que se desarrollaron durante el 2003 y 2004, por parte del Ministerio de Educación y la Universidad de Chile (Rupin, 2006), que buscaban generar debate público en materia educacional.

Luego, a comienzos del primer gobierno de Bachelet (2006–2010), el debate estuvo marcado por la propuesta genérica de realizar un “gobierno ciudadano”. A ello se sumó la conformación de diversos consejos y comisiones que combinaban expertos y representantes de diversos organismos sociales, convocados para sugerir políticas de alto consenso en materias sensibles, como educación, infancia y pensiones. Pese a que durante este periodo surgen, las primeras nociones de participación, estas se desarrollan en niveles más altos, es decir a través de la realización de comisiones, donde participan académicos, técnicos y personas expertas en la materia específica. Por eso, autores plantean que, algunos enfoques de participación, restringen a la ciudadanía y a los actores, impulsando la participación en ámbito administrativo, promoviendo una visión de la democracia limitada al control gerencial que despoja a la participación de su carácter político y ciudadano (Arriaza, 2012).

Paralelo al desarrollo anteriormente indicado, se debe considerar para el análisis las distintas modalidades institucionales de la participación. Así, desde 1990, se han instaurado una gran variedad de mecanismos de “participación” en las instituciones. Por ejemplo, los llamados “consejos mixtos”, por lo general de carácter consultivo, son instancias en donde concurre el sector público y la sociedad civil, conformada por la participación “por invitación” —término acuñado por María Isabel Remy en donde se busca integrar visiones externas al Estado, seleccionando integrantes de manera unilateral por parte de la autoridad (Remy, 2005). Como mencionamos anteriormente los Diálogos Ciudadanos, también fue una modalidad de participación, que consistía en instaurar el dialogo en la ciudadanía sobre temas educacionales.

Un ejercicio más reciente de participación ciudadana fue aquel que se desarrolló para obtener lineamientos para una nueva constitución, en el cual durante abril a agosto del 2016, se realizaron diferentes actividades que tuvieron desarrollo de manera individual, local provincial y regional, en donde a partir de diferentes procesos (Encuentro, Deliberación y Soberanía¹³), se discutían diferentes temas para la elaboración de una nueva constitución. A

¹³ El Encuentro es el nombre de la consulta constitucional de Chile. La Reunión se divide en tres partes para escuchar de diferentes sectores de la sociedad, desde ciudadanos individuales a grupos regionales. Lo principal es el documento Bases Ciudadanas, que pretende servir de insumo para el borrador de constitución que se presentará en 2017.

La Deliberación es la redacción actual de una nueva constitución por una asamblea específica, dependiendo de una decisión del Congreso basada en la propuesta del Presidente.

La Soberanía es la fase que contiene el plebiscito de aprobación. Su principal resultado es la emisión de la nueva constitución.

pesar de que este proceso no fue vinculante, se obtuvieron algunas lecciones según lo señalado por el informe OCDE¹⁴, entre ellas destaca el liderazgo y compromiso por parte de la Presidenta Bachelet y su comité político; la Planificación Estratégica desarrollada para contar con recursos humanos y financieros, tiempo suficiente para la consulta y sistematización de los insumos recibidos. La OECD también destaca, el esfuerzo por hacer de esta consulta confiable, objetiva, pertinente y fácil de entender (OECD, 2017).

Otro ejemplo de procesos participativos recientes, encontramos el aporte significativo que ha hecho el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) al contemplar diversas iniciativas relacionadas a la participación ciudadana. Al respecto, el MMA tiene bajo su estructura orgánica un departamento a cargo de temas participativos, que de acuerdo al mandato de la Ley N° 19.300, que establece la obligatoriedad de realizar una consulta ciudadana para la definición de normas y planes de descontaminación, debe establecer los mecanismos que aseguren la participación definida¹⁵.

En este mismo sentido, para completar el proceso, se establece que institucionalmente “el Ministerio del Medio Ambiente es la institución responsable de coordinar el proceso de generación de normas ambientales y de la elaboración de planes de prevención y descontaminación debiendo coordinar a los servicios públicos competentes en este proceso e implementar procesos de consulta” (Ley 19.300,2014). Con ello, el MMA deberá declarar a través de su plataforma del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), que la participación ciudadana permite que las personas se informen y opinen responsablemente de un proyecto Política, Plan o Norma ambiental específica, y de esta manera tener un mayor conocimiento e información y que éstas sean un aporte en cuanto a transparencia y solidez en la toma de decisiones (SINIA, 2017).

De acuerdo a lo anterior, destaca que esta institución declara abiertamente que sus funciones tengan un foco participativo, y que en definitiva están orientadas principalmente a:

- Contribuir a la formación de una ciudadanía ambientalmente responsable, a través de la incorporación de conocimientos, valores y prácticas para la sustentabilidad.
- Mejorar la integración de la dimensión ambiental en los procesos de toma de decisiones estratégicas, vinculados al diseño, elaboración e implementación de políticas, planes y programas públicos.
- Reducir los riesgos asociados a la salud de la población y al medio ambiente a través de un sistema coordinado, participativo y sustentable (DIPRES, 2015)

Estas orientaciones se traducen en los siguientes mecanismos de participación: Consejos consultivos de medio ambiente; Cuentas públicas participativas y Acceso a información relevante. Un mecanismo diferenciador en medio ambiente son las Evaluaciones Ambientales, donde la novedad radica en la evaluación sistemática de alternativas, junto a la participación

¹⁴ Para mayor información visitar: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>

¹⁵ En concreto, la ley N°19.300, establece que “corresponderá a las Comisiones de Evaluación o al Director Ejecutivo, según sea el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada”

ciudadana, como paso necesario para definir, lo temas a tratar en la misma evaluación (Reyes & Rios, 2016).

Los consejos consultivos, son parte del modelo de participación, los cuales están conformados por mecanismos de cooptación selectiva de personas provenientes de ámbitos de la vida social. Según la definición de la Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo AGCI, su función es acompañar a la máxima autoridad de cada ministerio o servicio público en los procesos de toma de decisiones en políticas pública (AGCI, 2017). Por otra parte, Joan Font describe a este mecanismo como estable, con una determinada composición y periodicidad de reuniones y atribuciones muy diferentes según sea el caso, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas.

En el caso del MMA cuenta con un Consejo Consultivo más formal, de carácter Nacional y 15 Consejos Consultivos Regionales. Estos consejos son conformados principalmente por científicos, representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes del mundo académico, y representantes del empresariado. Lo llamativo de estos consejos es que son homologables a los Consejos de la Sociedad Civil señalados en la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. El Ministerio de Energía, también cuentan con un consejo consultivo, el cual está integrado por un grupo de actores, que representan distintas visiones existentes en el ámbito energético: sector público, privado, sociedad civil y academia, incluyendo participación regional (Energía, 2015.).

Por otra parte el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), es otro ejemplo donde la participación ciudadana, es una herramienta primordial para desarrollar sus funciones, ya que la obligación de la autoridad ambiental, se centra en ponderar las observaciones que formulen las organizaciones ciudadanas y las personas naturales directamente afectadas por el proyecto en evaluación. Para generar este espacio, las formas más utilizadas son audiencias públicas y consultas ciudadanas (Biblioteca del Congreso Nacional, 2014)

2.3 Experiencia internacional

El año 1992 se acuña el concepto de Desarrollo Sustentable (World Commission on Environment Development, 1987), ratificado en la Declaración de Río durante la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro. Es aquí donde se profundiza la relación entre desarrollo sustentable y participación específicamente en el principio 10 de dicha declaración, se establece que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en decisiones ambientales que puedan concernirles y de acuerdo al nivel que se encuentren afectados (Declaración de Río, 1992).

Es por lo anterior que diferentes países se han adscrito a esta declaración y han incorporado procesos participativos en la formulación de políticas públicas, principalmente destaca la experiencia de países como Alemania, Suiza, Australia y Reino Unido en la realización exitosa de procesos de participación ciudadana. Estos países fueron pioneros en incorporar mecanismos participativos en sus diferentes políticas públicas. Ejemplo de esto, son las

políticas Energéticas Sustentables con mirada al corto y largo plazo, que a través de diferentes procesos participativos en el diseño de la política, han intentado influenciar en el suministro y consumo de energía en sus países, definiendo así un conjunto de medidas gubernamentales que se ocupan de la producción, distribución y consumo energético.

Algunos países, sobre todo de aquellos más desarrollados y miembros de la OCDE, presentan tres pilares que buscan equilibrarse: *la seguridad de suministro, el funcionamiento de los mercados y la protección ambiental*. Los cuales se encuentran dentro de las dimensiones, económicas, sociales, institucionales, tecnológicas y cognitivas entre otras.

En los países europeos, dentro de la dimensión social, están incorporados los procesos de participación ciudadana, ya sea en el diseño o implementación de la política energética. Gran parte de estos procesos contaron con instancias formales de participación ciudadana en su desarrollo. Por ejemplo, el caso del Reino Unido contó, con instancias formales tempranas de participación, desde el inicio del proceso de gestación de la política energética, involucrando a la población a través de consultas ciudadanas que se han ido publicando en la web de Gobierno.¹⁶

En el caso de la política de la Unión Europea, las organizaciones profesionales y la sociedad civil pudieron participar sólo a través de una consulta, que fue realizada para la elaboración del “*Libro Verde*”¹⁷, que establecía el marco para las políticas de clima y energía 2030. Al respecto, su política permite plantear objetivos a largo plazo (al año 2050), para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80-95% con respecto a los niveles existentes al año 1990. Proponiendo acciones específicas para cada rubro, transporte, eléctrico, construcción, industria. Por tanto propone acciones específicas para cada rubro, transporte, eléctrico, construcción, industria y agricultura. En igual dirección, la política de la Unión Europea, constituye un marco de acción para cada país perteneciente a esta.

La experiencia de mayor interés para este estudio es Alemania, país que destaca por la incorporación del concepto de “Cambio Energético”, el cual responde a una transición hacia energías más limpias. Este país, elaboró un proceso de participación temprana, mediante una serie de plataformas temáticas, en diferentes grupos de la sociedad. El caso particular de Alemania es muy interesante, ya que además de la participación ciudadana en el levantamiento de la política, también se transformó en un eje primordial para la implementación, ya que hoy en día, una parte de la comunidad es quien *genera* energías más limpias, organizándose en cooperativas u otros.

Otro caso de interés es Australia, país en el cual destaca la experiencia realizada con el borrador final de su política energética, el cual fue sometido a consulta pública formal. Otras instancias participativas a las que han estado ligadas es al acercamiento de las comunidades indígenas que fueron afectadas por la apertura de una mina y la construcción de un ferrocarril, donde a través de diferentes instancias se recogieron las principales

¹⁶ <https://www.gov.uk/>

¹⁷ Mayor información <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0169>

preocupaciones de las comunidades y se pavimentó el camino para una efectiva negociación entre las partes, donde se establecieron los acuerdos básicos para compartir beneficios, mitigar impactos y relacionarse en el futuro (Reyes & Rios, 2016).

A su vez en Suiza, se somete a consulta el artículo constitucional que modifica el sistema energético.

En el contexto Latinoamericano, hay países como Brasil, que contaron con participación ciudadana por medio de consultas y audiencias públicas y casos como Uruguay, no existió un mecanismo formal de participación ciudadana.

La contraposición de estas experiencias, hace necesario relevar el estudio de este fenómeno y observar la influencia de este factor en el diseño de políticas públicas, y así poder evaluar y extraer lecciones aprendidas de otras experiencias internacionales, y considerarlas como insumo para políticas públicas futuras. Con ello, es interesante observar si es necesario mantener la participación a lo largo de la implementación de estas políticas, ya que gran parte de estos procesos se hacen en etapas previas o para realizar el levantamiento de Hojas de Ruta, como lo fue en caso de Energía 2050 (Ministerio de Energía, 2014).

A continuación, se presenta una tabla que resume los distintos mecanismos de participación ciudadana implementados en los países anteriormente mencionados.

Cuadro N° 1: Mecanismos de participación ciudadana implementados

	Consulta Pública	Participación temprana	Audiencias	Sin participación
Unión Europea	X			
Reino Unido	X	X		
Alemania	X	X		
Brasil			X	
Australia	X			
Uruguay				X

Fuente: Elaboración Propia en base a Hoja de ruta 2050

De esta manera, se puede apreciar que el proceso participativo, tiene larga data, y que no fue un proceso de fácil adaptación. La recomposición de la relación ciudadano-Estado, fue un proceso complejo donde hubo que reestablecer la institucionalidad perdida luego de la dictadura. Sin embargo poco a poco se fue abriendo paso a las ideas participativas, para poder abordar temáticas prioritarias como educación y salud, y así luego acercarse a problemas energéticos y/o medio ambientales, donde finalmente logran institucionalizarse en el país y tomar relevancia.

La experiencia internacional, muestra como se ha instaurado este proceso, en diferentes ámbitos y que cada vez son más países los que suman mecanismos de participación ciudadana en sus políticas públicas.

Es por lo anterior, que en el siguiente apartado se incorpora la conceptualización y alcance del concepto participación ciudadana, para tener claridad sobre el marco institucional en nuestro país, para luego contextualizar el proceso chileno en materia energética.

III. Marco Contextual¹⁸

Este capítulo integra elementos relevantes de la revisión bibliográfica, que soporta las bases conceptuales y el contexto sobre el cual se basa este estudio de caso, cuyo tema principal es realizar un análisis comparado de procesos de participación en la política energética de diferentes países con la situación de Chile. De igual manera se exponen conceptos de participación ciudadana relacionados con Políticas Públicas, Política Energética en general, y la Política energética 2050 impulsada en el país.

Para ello este marco contextual, toma como principal referente los conceptos de participación y sus vinculaciones con políticas públicas, poniendo especial atención en los elementos que tensionan o están presentes en las políticas energéticas.

3.1 Nociones de Participación

El concepto de participación no es específico, hay distintas definiciones al respecto, por tanto no existe acuerdo unánime que dé cuenta de los ámbitos que implica. En este sentido Nuria Cunill (1997), intenta clarificar este concepto como una intervención de los ciudadanos, en actividades públicas como portadores de intereses sociales, donde la relación básica, es la que se establece entre los individuos y el Estado.

Otras acepciones, establecen a la participación como una actividad que interviene directamente en las acciones de gobierno, afectando la implementación de políticas públicas, o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas (Fundación Pro Acceso, 2011).

Mientras que en Chile las instituciones se rigen bajo la definición de participación ciudadana como “un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivo,

¹⁸ El marco contextual enmarca o delimita, el ámbito o el ambiente físico dentro del cual se desarrolla el trabajo, un mismo tema de investigación puede arrojar resultados contrastantes, dependiendo del lugar en el que se aplica. (Giraldo ,2015)

encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas” (MMA, 2016)¹⁹.

En un sentido más estricto, corresponde a intereses privados de la sociedad civil, individual o colectiva en donde se reconocen intereses públicos y políticos. Estas visiones, donde las personas son las llamadas a participar, individualmente o de forma colectiva, responden principalmente a la característica de que esta intervención social está ligada al interés que representan.

No es indiferente quien se encargue de la provisión de los servicios, sobre todo cuando son de carácter social. Es por esto que el Estado constituye el más importante instrumento para la protección de los derechos sociales y a través de la participación se centran las necesidades de las personas en función de las propias convicciones e intereses permitiendo, en el mejor de los casos, mejoras en las condiciones de vida, el espacio para promover el dialogo, la diversidad, el pluralismo, un diálogo entre los ciudadanos, la sociedad y los representantes públicos. También es una forma de fortalecer las necesidades comunes de los ciudadanos mediante la asociatividad.

De esta manera los integrantes de la sociedad dan a conocer su opinión para que en forma conjunta influyan en las decisiones de su interés. Una de las máximas representaciones de los procesos de participación se genera en la elección de los representantes públicos, desde el Presidente hasta los representantes vecinales, pasando por la opinión en las decisiones de selección de parlamentarios, alcaldes, concejales y representaciones del mundo estudiantil, federaciones y centros de alumnos (Cunill, 1997).

Es por esto, que la participación ciudadana en la formación de las decisiones públicas, también puede reforzar los derechos y deberes sociales, ayudando a incrementar la equidad y eficiencia de las decisiones públicas, aunque en muchas ocasiones demoren la toma de decisiones, con el objetivo de que gocen de una mayor factibilidad social. En definitiva, la participación ciudadana, ayuda a tomar decisiones públicas mejores y más legitimadas (Subirats, 2007).

Por lo tanto, se hace necesario estructurar la manera en que se ejerce la participación social. Para esto se han establecido, cuatro preguntas relevantes según la experiencia de participación ciudadana en temas de agua en España (Brugué, 2014): ¿Quiénes?, ¿Sobre qué se participa?, ¿Cómo? y ¿Durante cuánto tiempo?, se ejerce la participación social y esto también es relevante a la hora de la formulación de políticas públicas.

¹⁹ Instructivo Presidencial N°002 de 20 abril 2011, “Política para la Participación Ciudadana en el marco de la corresponsabilidad”

Cuadro N°2 Preguntas claves para el ejercicio de la participación ciudadana.

¿Quiénes?	Debiesen tener oportunidades de expresión no sólo los de intereses organizados, sino los que están subrepresentados (habitualmente por falta de organización) y el ciudadano común. No puede ser desconocida la importancia de la expresión de intereses particulares; por tanto se consideran los criterios de interés económico, disfrute de uso, competencia, proximidad, valores y conocimiento.
¿Sobre qué se participa?	¿Son los temas medio ambientales prioritarios para sociedad?, ¿Cuál es el nivel de participación en estos temas?
¿Cómo se participa?	No hay una única fórmula, lo más deseable es que cada territorio desarrolle un modelo participativo de acuerdo a sus necesidades y que se adapte a sus necesidades y contextos.
¿Durante cuánto tiempo se participa?	Esto va a depender de los objetivos que quiera lograr la política con la participación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, 2007

Es necesario tener en cuenta, estas nociones de participación para lograr entender, a lo largo de este estudio de caso, lo que se entenderá por participación ciudadana y cómo influyen en las decisiones de políticas públicas. De esta manera es imprescindible conocer el marco institucional de la participación ciudadana en nuestro país, para luego comprender las formas o mecanismos de participación existente, y así poder analizar cómo se hacen presentes en la política energética de los diferentes países que serán estudiados.

3.2 Marco Institucional de la participación ciudadana en Chile

Chile cuenta con una ley de alcance general que de hecho hace modificaciones diferentes cuerpos legales específicos, y disposiciones específicas. A continuación se hace una revisión de la normativa más relevante:

Cuadro N° 3 Marco Institucional

Ley 20.500 (2011)	Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta ley reconoce los derechos a la libertad de asociación de los ciudadanos, y el deber del Estado de apoyar, promover y respetar la autonomía de las asociaciones. Se define qué se entenderá por organizaciones de interés público y, dentro de éstas, cuáles constituyen organizaciones de voluntariado. Para cumplir con sus funciones, el Estado contará con un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y, además, gestionará un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público que servirá para financiar proyectos o programas nacionales y regionales en distintas materias de interés general a las que se abocan las organizaciones de interés público.
Modifica Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (2011)	En ella, incorpora un título sobre “la participación ciudadana en la gestión Pública”. Reconoce el principio general que las personas tienen derecho a participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado. Corresponde a cada órgano de la administración pública establecer las modalidades formales y específicas de participación en su ámbito, dictando dentro de un cierto plazo la respectiva norma de aplicación general, y debe tener actualizada la información sobre dichas modalidades por medios electrónicos u otros. En todo caso, establece como mínimo cuatro mecanismos participativos a aplicar en la administración del Estado: consulta ciudadana; acceso a información relevante; consejos consultivos de la sociedad civil; y cuenta pública participativa.
Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades	Se establecen los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), integrados por representantes de las organizaciones comunitarias, de carácter territorial y funcional, y las organizaciones de interés público de la comuna; fijándose en detalle su composición, competencias y funcionamiento. Asimismo, se establece la obligación de cada municipalidad de contar con una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias, además de definir un procedimiento público para tratar las presentaciones o reclamos en la ordenanza de participación. Finalmente, prevé el mecanismo para la convocatoria a plebiscitos comunales, e indica que la ordenanza de participación debe prever los instrumentos y medios a través de los que se concretará la participación, incluida la posibilidad de elaborar presupuestos participativos, consultas u otros.
Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias	En lo esencial, buscan asegurar la libertad de asociación y organización comunitaria, así como la autonomía frente a las autoridades y funcionarios municipales.
Ley N° 19.032 y Decreto con Fuerza de Ley n° 1 de 1992, sobre organización del Ministerio Secretaría General de Gobierno	De este modo, establece como competencia de este Ministerio dar cuenta anual sobre la participación ciudadana en la gestión pública, creando para ello los mecanismos de coordinación que se requieran. Asimismo, la promoción de la participación ciudadana, las labores de coordinación ministerial, y la interlocución con las organizaciones sociales quedan encomendadas a la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS) dependiente de este Ministerio.

3.3 Mecanismos de Participación para el diseño de políticas públicas.

A través de la revisión de la literatura, se ha podido explicar la relevancia de que exista participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Es así como la OCDE plantea que es necesario para obtener *políticas públicas de calidad*, que se elabore una base que permita que las instituciones estén en constante aprendizaje y que además los ciudadanos se familiaricen con temas de política pública y participen de su elaboración, garantizando así la eficacia de las políticas. Otra razón, es *generar confianza* hacia las instituciones públicas ya que favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública, se vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Por último, la *inclusión* de participación ciudadana, en el diseño de políticas públicas, ayuda al fortalecimiento de la democracia, ya que la relación de la administración pública con los ciudadanos se estrecha, formando así un arraigo con la sociedad, fortalece el vínculo en el ámbito público (OCDE, 2017)

Para poder hacer el análisis de la participación ciudadana, en la injerencia de políticas públicas y específicamente, en la política energética de diferentes países, es necesario establecer cuáles serán los mecanismos de participación que se utilizaron en el *diseño*, para alcanzar los objetivos de la política.

Según la revisión bibliográfica, los mecanismos a analizar serán: Información, Consulta y Participación Activa:

- 1) Información pública: Se trata del nivel de participación más básico, que consiste en proporcionar acceso a la información y difundirla activamente a todas las partes interesadas. El acceso a la información y a los documentos de referencia abarca dos aspectos: por un lado, el suministro de información suficiente en las distintas fases de la implantación; por otro lado, el acceso a información y documentos de referencia. Este mecanismo se caracteriza por ser unidireccional, es decir, va desde la institución al ciudadano, las instituciones difunden por iniciativa propia.
- 2) Consulta pública: Este mecanismo, una de las cosas que lo caracteriza es que las instituciones públicas demandan y reciben respuestas sobre la elaboración de políticas públicas. Supone una implicación directa del público en general, ofreciéndole la oportunidad de reaccionar a las propuestas iniciales de la administración. Para esto, las instituciones definen de qué interlocutores desean recibir opinión, así como los puntos precisos sobre los cuales opinar y para que esto sea posible, es necesario informar al ciudadano sobre los puntos anteriores, generando así una relación bidireccional entre instituciones públicas y ciudadanos. En definitiva, la consulta pública, se trata de un proceso en el que se deben recoger los comentarios, experiencias, sugerencias, percepciones e ideas de los agentes consultados. Implica poner los documentos a disposición del público para que éste presente sus observaciones por escrito, organizar audiencias públicas o tratar de recabar activamente los comentarios y opiniones del público mediante, por ejemplo, encuestas y entrevistas.

- 3) Participación activa: Hace referencia a un nivel de participación más alto que la consulta. La participación activa, como mecanismo²⁰ implica que los agentes interesados están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a solucionarlos. Sin embargo, tanto la definición de una política como la decisión final sigue siendo responsabilidad del gobierno. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una relación bidireccional elaborada por las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación.

3.4. Contexto chileno en materia energética.

Como se mencionó en la introducción, la energía es una preocupación a nivel mundial y es por esto que cada país se ha encargado de hacer sus políticas energéticas resolviendo sus propias brechas o deficiencia en este tema. Chile en este sentido, tiene una serie de brechas identificadas en este sector y que han sido estudiadas para establecer la Política 2050:

²⁰ Hay que distinguir entre la participación activa como mecanismo y la participación activa como proceso, esta última se refiere a un proceso de participación voluntaria de los actores involucrados para aumentar la aprobación acerca de una decisión pública. La participación activa como mecanismo se entenderá como un proceso formal que está legalmente definido.

Cuadro 4: Elementos clave o brechas que empujaron la Política Energética

Elementos	Impacto
Altos costos de electricidad	Ciudadanos e Industria minera
Alta diversidad de fuentes energéticas renovables	Alto potencial en zonas extremas del país
Emisiones de contaminantes	Fuerte impacto en el medio ambiente.
Conflictividad en el desarrollo de la infraestructura eléctrica	Impacta sobre el desarrollo energético en cuanto a otras fuentes de energía
Vacíos en la creación de mecanismos formales que garanticen la participación	Estado ausente en planificación estratégica, lo que afecta a la comunicación con Latinoamérica
Inversión en investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento en energía eléctrica	Poca capacidad creativa e innovadora para energías renovables.

Fuente: Elaboración Propia en base a Hoja de Ruta 2050

- **Los altos costos de la electricidad en Chile**, producto de diversos factores, afectan la capacidad de desarrollo del país. Por una parte, los costos de la energía eléctrica tienen una alta participación en los costos totales de la industria, afectando su competitividad, sobre todo de la industria minera. Por otra parte, los altos costos de la electricidad afectan a usuarios residenciales y comunidades del país, impactando regresivamente a los segmentos de la población de más bajos ingresos.
- A pesar de **la alta diversidad de fuentes energéticas renovables** en los distintos territorios y zonas del país y de instrumentos normativos que las fomentan, lo que denota un alto potencial para el desarrollo de estas fuentes a nivel descentralizado, la participación de las energías renovables no convencionales (ERNC) es aún baja comparada con el potencial existente. Si bien se proyecta una penetración cada vez mayor de proyectos de ERNC de gran tamaño, falta por avanzar hacia una matriz eléctrica con mayoría renovable. A escala descentralizada, el grado de avance de la generación distribuida (particularmente con ERNC) y redes o micro redes inteligentes es marginal.
- En términos de **emisiones de contaminantes** locales y globales, los impactos ambientales de la generación termoeléctrica son importantes, y no han sido lo suficientemente internalizados. Asimismo, el desarrollo energético genera competencias y controversias sobre el uso de los recursos naturales, como el agua y los bosques, y no ha logrado compatibilizar la localización de infraestructura eléctrica con otras necesidades y usos del territorio.
- Existe una alta **conflictividad en el desarrollo de infraestructura eléctrica** en el país, la que es generada en gran medida por la falta de un ordenamiento territorial que permita integrar los intereses de los diferentes actores y las distintas escalas de

decisión sobre el desarrollo energético, y por la falta de mecanismos que aseguren la creación de valor compartido entre los dueños de proyectos eléctricos y las comunidades que habitan sus zonas de influencia.

- El rol del Estado en la planificación estratégica de largo plazo del sector se ha remitido a **planes indicativos de construcción de centrales de generación** y planificación de la red de transmisión, vislumbrándose avances en este último aspecto en los últimos años, en particular en relación con la participación del Estado en las licitaciones de distribución y una planificación de largo plazo de la transmisión eléctrica.
- Se identifican **vacíos en la creación de mecanismos formales que garanticen la participación** efectiva del Estado en la planificación estratégica de largo plazo de la generación y de la transmisión eléctrica, así como una mayor planificación en relación a la interconexión del sistema eléctrico chileno con el resto de la región.
- Existe un nivel muy **bajo de inversión en investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento en energía eléctrica**, con un desbalance hacia la inversión pública versus la privada. Existen limitadas capacidades tecnológicas, tanto en infraestructura como en los profesionales y técnicos que trabajan en el sector eléctrico. No hay un fomento a la innovación en procesos y modelos de negocios, nuevos mercados de productos y servicios, ni en la asociatividad tecnológica entre empresas chilenas y extranjeras (Ministerio de Energía, 2015).

A raíz de lo anterior, en mayo de 2014, el Ministerio de Energía presentó a la Presidenta de la República la “Agenda de Energía”, la cual dentro de sus tareas busca diseñar y ejecutar una política energética de largo plazo, que cuente con validación social, política y técnica. Dentro de este proceso se incluyó a los actores relevantes del sector público, la industria, la academia, la sociedad civil, las regiones y la ciudadanía en general. Para esto se ideó una Hoja de Ruta que es conducente a dicha visión.

A nivel técnico se constituyó un Consejo Consultivo liderado por el Ministerio de Energía e integrado por actores claves del sector²¹, con representación nacional y regional, provenientes de varios ministerios e instituciones públicas. Fue así, cuando en septiembre del 2015, este Consejo entregó una propuesta denominada “Hoja de Ruta 2050”, que contenía elementos claves a considerar en una política energética de largo plazo, el cual es un insumo, en donde se establecen metas y lineamientos para el texto final de la política energética (Ministerio de Energía, 2015).

La energía es un factor clave y estratégico para alcanzar las metas de desarrollo económico que Chile se ha propuesto, por lo cual se hace indispensable asegurar el suministro energético futuro acorde a la necesidad de la sociedad en esta materia. El Estado debiese tener un rol planificador y conductor que considere a todas las partes interesadas en la definición de una estrategia sólida de la mano con el mercado. Una política energética no puede responder a

²¹ El Comité Consultivo fue convocado por el Ministro de Energía y reúne a un grupo de actores que representan distintas visiones existentes en el ámbito energético: sector público, privado, sociedad civil y academia, incluyendo participación regional. Tendrá un rol activo durante todo el proceso, entregando orientación estratégica para el desarrollo de Energía 2050.

contingencias ni a reglas de operación del mercado, sino que es primordial el rol articulador del Estado para proponer visiones de desarrollo energético a largo plazo. Es por esto que para lograr lo anterior se ha realizado una planificación estratégica en torno a la Hoja de Ruta 2050.

3.5. Política Energética en Chile

La política Energética en Chile ha evolucionado en los últimos 30 años. La Ley General de Servicios Eléctricos del año 1982, es la ley reguladora más importante de la organización del sector eléctrico del país, la cual era consistente con el desarrollo económico y social del país durante la década los ochenta, la cual estaba enfocada a lograr el máximo bienestar de la comunidad a través de condiciones de eficiencia económica en el sector de energía, en el marco de un Estado subsidiario, resguardando el rol preponderante del sector privado. Durante este periodo se privatizaron muchos servicios públicos, entre esos ENDESA, la cual fue dividida en 14 compañías, éstas incluían 6 compañías de generación (incluidas Endesa y Colbún), 6 compañías de distribución y 2 compañías pequeñas de generación y distribución aisladas ubicadas en el sur del país. Chilectra, de propiedad pública desde 1970 hasta 1981, fue dividida en 3 empresas: una compañía de generación (Gener) y dos compañías distribuidoras.

En 1990 ocurrieron los primeros cambios, de la visión de la política energética, integrando conceptos de sustentabilidad y equidad. El primer intento fue en 1999, que luego de la sequía de 1998-1999, causara apagones desde noviembre de 1998, hasta abril de 1999. No obstante, las modificaciones más importantes datan de 2004, con la ley 19.940, conocidas como la Ley Corta, y de 2005 la ley 20.018, conocida como la Ley Corta II, que intentaban resolver de manera oportuna algunas deficiencias del sistema actual.

Las consecuencias de la crisis Argentina no demoraron en llegar, y esto provocó que en 2004, tomaran la decisión unilateralmente de reducir sus exportaciones de gas a Chile, las cuales estaban sujetas a un tratado de 1995. Estos cortes trajeron serias consecuencias para Chile y arrastraron a una situación costosa de gas, en medio de una merma en la capacidad hidroeléctrica. Así como fue comenzó la construcción de la primera planta de regasificación de gas natural licuado del país en Quintero. La construcción de esta planta trajo externalidades negativas tales como contaminación del aire, agua y suelos, en este contexto se hace imperante una ley de regulación, la cual es propuesta en el año 2007 ante el Congreso Nacional.

Como resultado de lo anterior, el año 2005, se suma un nuevo objetivo energético que es alcanzar *la seguridad en el abastecimiento energético* (Ministerio de Energía, 2015).

La seguridad energética afecta a todos los sectores, civil y militar, institucional y empresarial, es un problema que es asumido por las administraciones públicas y las compañías, se traduce en mejoras de los niveles de protección, en el fortalecimiento de posiciones en el escenario energético global, así como en una mayor eficiencia operativa y de resultados económicos (Espona, 2013).

La seguridad en el suministro se puede entender de dos maneras: la primera desde una visión clásica, que es básicamente centrarse en la protección física de las infraestructuras y garantizar la continuidad en el suministro. Desde una mirada moderna, hoy en día este concepto tiene una mirada integrada y multidimensional, lo cual se traduce en contar con un sistema energético confiable, a un precio razonable y predecible y que favorezca la competitividad. La definición en el caso de Chile incorpora más aristas como acceso confiable a la energía, calidad de suministro y flexibilidad del sistema (Espona, 2013).

En la actualidad la red ofrece cobertura al 99% de la población, aunque con ciertas disparidades a nivel urbano y rural. No obstante, la calidad de suministro energético debe mejorar, pues aún existen cortes de energía que afectan a los usuarios en diferentes períodos. (Ministerio de Energía, 2015)

Durante el año 2009 existió una reestructuración institucional del sector mediante la creación del Ministerio de Energía, con la misión principal de generar políticas, separando las funciones de regulación, fiscalización y supervisión.

A raíz de lo anterior comienza a gestarse la necesidad de contar con una Política Energética de largo plazo con carácter de política de Estado, que integra diferentes sectores, de enfoque sistémico, con metas y objetivos claros.

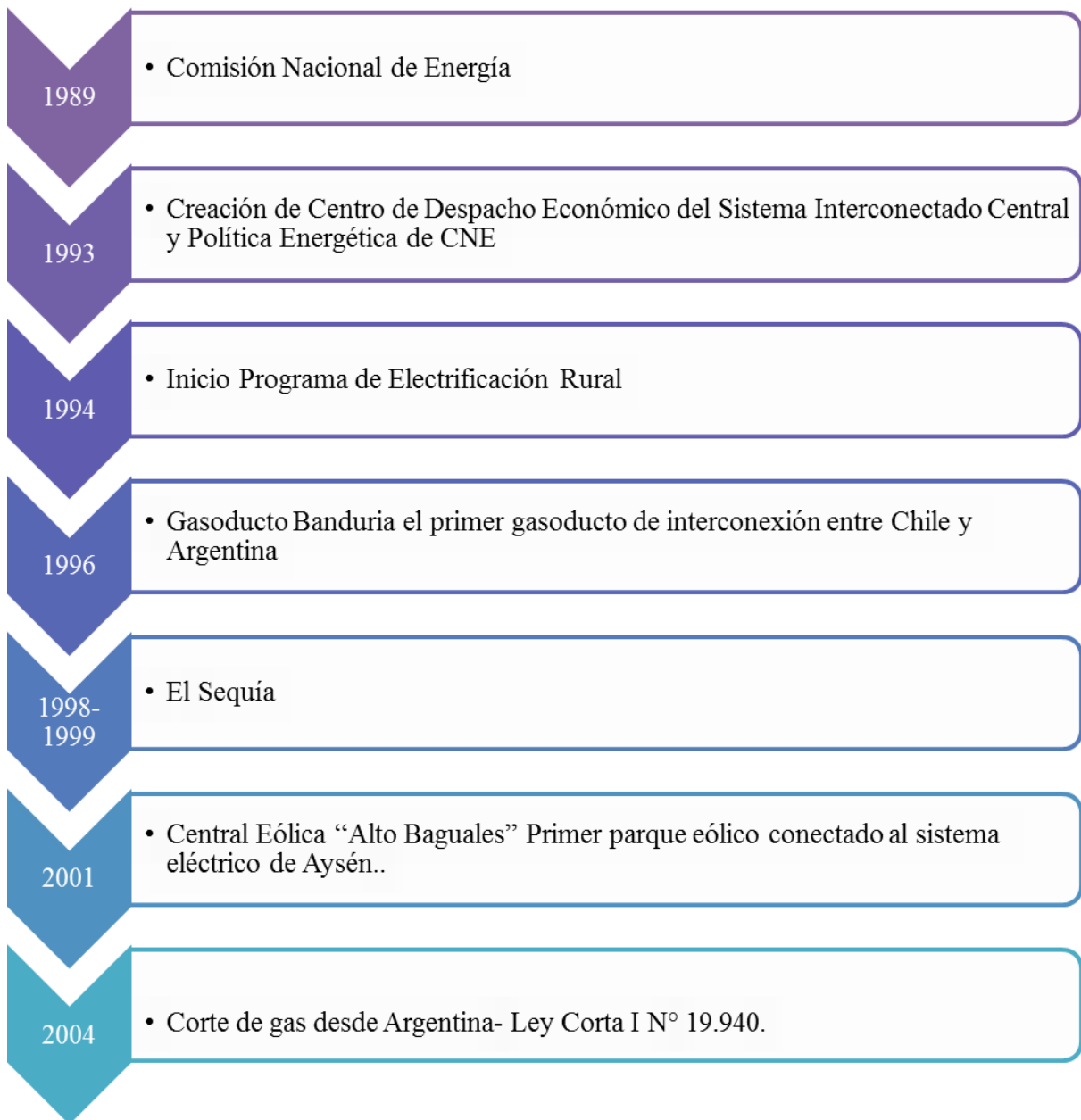
Si bien en el pasado se habían dado pasos importantes en materia energética, faltaba aún la visión que guiara el rumbo del sector energético.

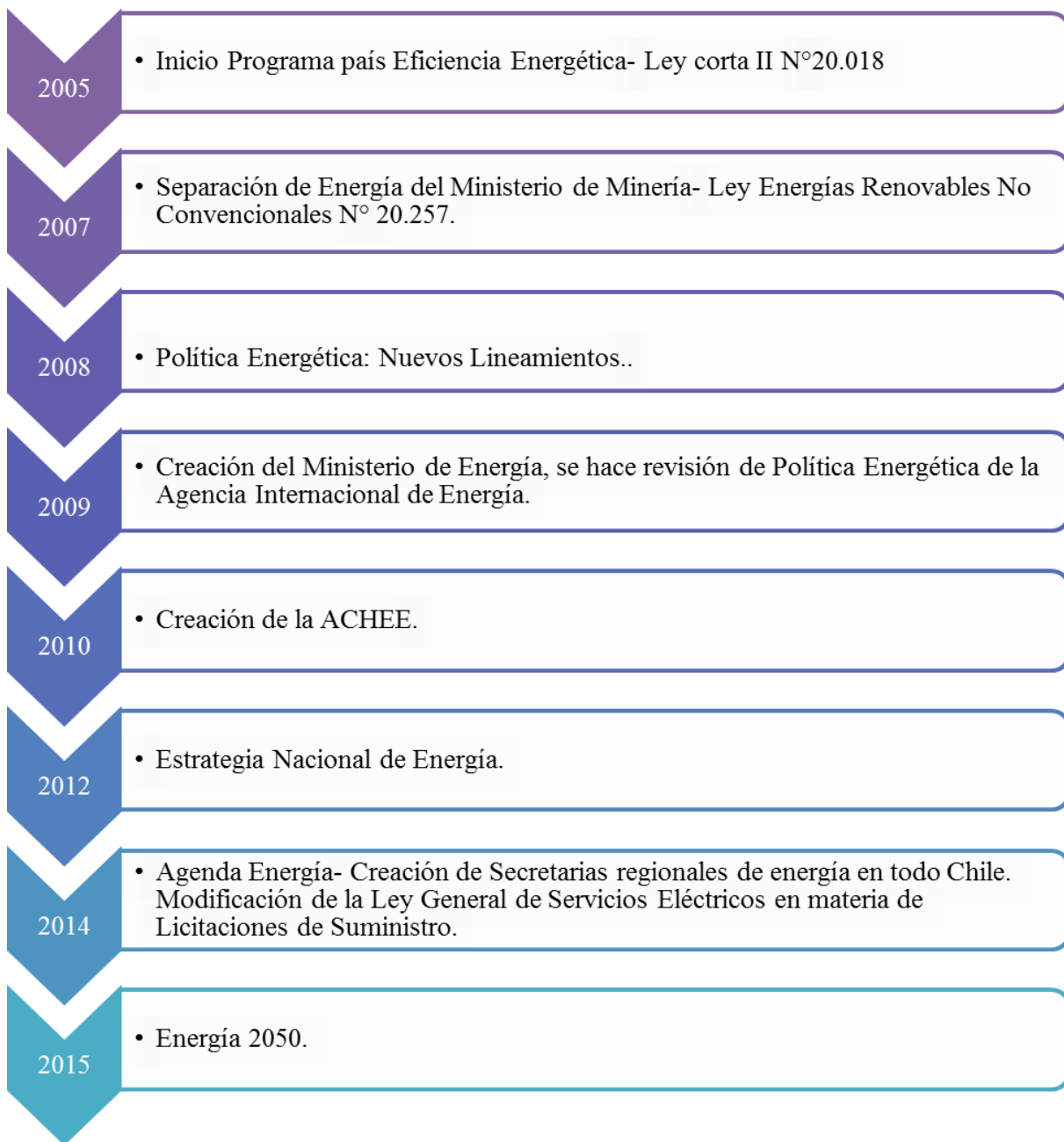
En función de lo anterior, comienza la organización desde el sector privado, en donde se incorporan diferentes actores claves, y se inician las primeras conversaciones sobre la necesidad de cambiar la matriz energética en Chile. A este proceso se le llamó “Escenarios energéticos 2030”, y es el puntapié inicial para el proceso de Política Energética 2050.

Previo a esto, hubo diferentes iniciativas o hitos importantes en materia energética que se detallan a continuación:

Cuadro 5: Principales Hitos en materia Energética







Fuente: Elaboración Propia, en base a hoja de ruta 2050

En ese sentido, todos los actores debiesen estar llamados a ser parte de este proceso de definición y validación de la visión, tanto la participación de cada persona o instituciones, o comunidades en fundamental para tener una política de largo plazo.

Actualmente, los participantes de la política energética 2050, han sido representantes del mundo académico, sector privado y sociedad civil. Por otra parte la sociedad civil, está

invitada a participar, pero las dificultades que encuentra están determinadas ya sea por factores internos de la administración pública o externos, como la falta de interés de la ciudadanía en temas energéticos o medio ambientales, tal como dice la encuesta nacional de medio ambiente y cambio climático “El medio ambiente en relación a otros temas de interés nacional ocupa el último lugar de las prioridades comparado con salud, educación, delincuencias y bajos sueldos. En las zonas norte y sur el medio ambiente ocupa el cuarto lugar desplazando al último lugar a los bajos sueldos.” (Universidad de Chile, 2017).

En cuanto al proceso de Política Energética, este se apoyó en otros insumos provenientes directamente de la ciudadanía, lo cual se vio reflejado en las siguientes cifras:

Cuadro N°6 Procesos Participativos de la Política Energética en Chile.

Procesos	
Mesas Técnicas	Con el objetivo de recoger visiones y directrices desde diversos ámbitos ciudadanos. Se realizaron 10 mesas técnicas, 130 reuniones convocándose a 3.500 personas
Comité Consultivo	Compuesto por 27 personas provenientes del sector público, privado, la academia y la sociedad civil. Su misión era construir una visión compartida para el sector energético al año 2050. Se realizaron 30 reuniones plenarias y 150 reuniones de grupos de trabajo
Encuestas deliberativos	El objetivo fue recoger opiniones informadas, desde la ciudadanía, sobre visiones del futuro de la energía del país. Para ello se llevaron a cabo 3 talleres en Concepción, Valparaíso y Región Metropolitana
Consulta Pública	El anteproyecto de la Política Energética Nacional, fue sometido a consulta pública. El proceso culminó con 401 comentarios en la plataforma web, 316 comentarios en buzones y la participación de 428 personas en los 5 talleres regionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hoja de Ruta 2050

IV. Metodología

Esta investigación se desarrolla teniendo en cuenta que la incorporación de participación ciudadana en políticas públicas es un tema incipiente en nuestro país, es por esto que se vuelve necesario tener una visión analítica sobre la experiencia de otros países, y así poder conocer, analizar y extraer aprendizajes del proceso participativo, en este caso, en el diseño de la política energética, que es la primera en relevar este factor al considerarlo parte de los pilares que sostienen esta política. Por lo anterior, se consideró realizar una comparación entre países, para que a partir de un análisis de experiencias comparadas se pueda abordar la siguiente **pregunta de investigación**: **¿cuáles son las similitudes o diferencias entre los mecanismos de participación utilizados en el diseño de la política pública energética?**

Concretamente, se han seleccionado 3 países; Alemania, Australia y Chile. Se escogieron debido a que todos estos utilizaron algún mecanismo de participación similar y además, realizaron una consulta pública para la elaboración de una política energética de largo plazo.

Por consiguiente el **objetivo general** de este estudio es:

Comparar el proceso de participación ciudadana aplicado en Chile, para la elaboración de la Política Energética 2050 y contrastarlo con otros países dentro del marco de la misma política pública.

Específicamente se espera:

- Identificar el o los mecanismo(s) de participación implementado, rescatando sus limitaciones y potencialidades, para los países seleccionados.
- Dar cuenta del nivel de participación de los actores involucrados en la formulación de la política energética.
- Comparar con Alemania y Australia, el mecanismo de participación utilizado para la formulación de la política energética. Para así extraer, similitudes y diferencias entre ellos.

La metodología utilizada es de carácter descriptivo comparativo. Se seleccionó esta metodología ya que la comparación es un método de control, que permite la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. El método comparativo consiste en variar las circunstancias de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios para llegar a los que es constante y fundamental (Caïs, 1997). En definitiva, es un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos, que puede usarse como un método que aporte al control de los fenómenos políticos Además cumple con características del método comparado, como ser un número reducido de casos, proceso de selección que se caracterizan por seleccionar sus casos por su variable dependiente y no por técnicas muestrales (Morales, 2012).

El método de comparación, establece una distancia crítica con la relación a una acción realizada en un territorio del país o región dado, busca romper con aquello se supone es

evidente de las representaciones sociales (Lesemann, 2015). Permite colocar miradas cruzadas, en dinámicas idénticas que se desarrollan en contextos diferentes y, a partir de esto, identificar los dinamismos o estancamientos de determinada práctica e identificar los posibles factores de explicación.

A su vez ofrece una contribución mayor, al progreso de nuestra comprensión, permitiendo entender las potencialidades de un territorio dado de acción y vida colectiva. Algunos investigadores, estipulan que la importancia de los estudios de casos radica en que entrega una visión matizada de la realidad, incluida la visión de que la conducta humana no se puede entender simplemente como un acto regido por una regla. Otra puntualización importante es que en la ciencia social no existe teoría predictiva, no logra producir una teoría general independiente del contexto, y por lo tanto ofrece un conocimiento concreto y dependiente del contexto (Flyvbjerg, 2004).

La comparación, es una “pedagogía”, una fuente potencial de aprendizaje a partir de una comprensión extensa y compleja de los factores de éxito o fracaso de la acción, gracias al análisis de los factores de éxito y fracaso de la acción, una reflexión que puede aplicarse a otras realidades a partir de factores comparables (Lesemann, 2015).

La comparación permite poner en evidencia acciones a las cuales no se les ha prestado atención, en un estudio de caso no comparativo, a su vez ayuda a superar los niveles de explicación habituales; analizar de manera más general, en sus contextos respectivos, las estrategias nacionales en cuanto a políticas públicas (FLACSO, 2008).

4.1 Tipo de estudio

Para responder a los objetivos propuestos se optó por desarrollar una estrategia metodológica de estudios de casos. Al respecto, Borges define los estudios de casos como: “una pesquisa empírica en profundidad, que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes; utilizando para ello fuentes de información diversa. A diferencia del teaching case, el estudio de caso investigativo constituye una herramienta de mayor alcance, que posibilita la generación de conocimiento y la comprensión de determinados fenómenos” (Borges, 1995: 2).

En este estudio de caso, se utilizó el método de estudios de casos comparados (Flyvbjerg, 2004), abordando los siguientes aspectos:

1. Enfoque: Se utilizará un enfoque descriptivo-exploratorio, ya que la Política Energética 2050 es reciente, y los procesos participativos en Chile más aún, por lo tanto el conocimiento acerca del tema es escaso. Este proceso se llevará a cabo a través de la revisión de fuentes bibliográficas tanto primarias, como secundarias (por ejemplo la ley 20.500 que establece mecanismos de participación en Chile, revisión de políticas energéticas de países europeos, específicamente aquellos que cuenten con Roadmap/Hoja de Ruta y que además hayan desarrollado una participación ciudadana en los procesos de diseño de la política energética), permitiendo la comparación y el rescate de elementos relevantes para la aplicabilidad en Chile. Adicionalmente se realizarán entrevistas a algunos actores que participaron de la elaboración de la

política energética chilena, para contrarrestar opiniones y validación de dimensiones de comparación.

2. Instrumentos y técnicas para la recopilación de datos: El análisis se hizo a partir de la comparación de sistemas similares, esto quiere decir que se escogieron países que en su diseño de política energética hayan sido similares o idénticos, es decir, que tengan hoja de ruta a largo plazo y que hayan involucrado procesos de participación. Se utilizarán matrices de comparación, entrevistas a expertos o participantes del proceso de formulación de la política energética 2050.
3. Tipo de análisis de datos: Se utilizará el análisis de contenido, como una técnica de interpretación de textos²², donde el denominador común de todos estos es su capacidad para albergar un contenido, que leído e interpretado adecuadamente permite analizar fenómenos de la vida social (Andiu, 2001).
4. El proceso de implementación de estos instrumentos y técnicas que se utilizaron fueron las siguientes:
 - Definición de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.
 - Aplicación de entrevistas a expertos o participantes del proceso de política energética en Chile.
 - Selección de muestra para análisis comparado: Se elegirán aquellos países que cuentan con alguna forma de participación ciudadana a partir de lo establecido en la Hoja de Ruta 2050.

Las dimensiones a analizar, fueron seleccionadas a partir de las lecturas realizadas de cada país, considerando variables que estuvieran presentes en cada uno de ellos y además se validaron con expertos sobre el tema energético de cada país analizado. Por otra parte, también se utilizó como guía el Manual de Participación Ciudadana OCDE (Gramberger, 2001)

Técnicas de construcción de casos

Teniendo en cuenta que un estudio de caso se define como una forma teórica de un número pequeño de casos y se procura alcanzar el rigor experimental a través de la identificación de efectos comparables de un fenómeno y el análisis de las diferencias y las similitudes entre ellos (Cañs, 1997). De esta manera, es que el presente estudio se ha construido a partir de una combinación de aproximaciones:

- 1) Método del Acuerdo: que se caracteriza por identificar casos que presenten el mismo fenómeno macro político, luego identifica cuáles son las características comunes a través de todos los casos que serán consideradas como causas. Mientras que los

²² Escritos, grabados, pintados, filmados, u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos.

aspectos diferentes entre los casos son considerados irrelevantes para la explicación (Morales, 2012)

Cuadro N° 7: Criterio de selección de casos a estudiar:

Que haya contado con mecanismos de participación	Si/No
Que haya realizado un tipo consulta, para el diseño	Si/No
Que durante el proceso, se haya sometido a algún tipo de validación ciudadana	Si/No
Roadmap con características similares a la chilena.	Si/No
Tenga visión a largo plazo (2050 ²³)	Si/No

Fuente: Elaboración propia

- 2) Método de la diferencia: que supone la selección de casos negativos y positivos para poder comparar. En la selección positiva las variables escogidas son las que presentan similitudes en el fenómeno de estudio y en el caso negativo se identifican aquellos casos donde el fenómeno de estudio no está presente (Morales, 2012).

Para este estudio, se han seleccionado casos donde la variable de estudio está presente, es decir casos positivos, donde exista participación ciudadana en la política energética.

Además se realizó una revisión de fuentes secundarias y entrevistas con informantes claves. Entre las fuentes secundarias más importantes están las Hojas de Ruta de Alemania, Australia y Chile. En cuanto a los informantes claves, fueron los siguientes:

- Jefa de la División de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Energía de Chile. Entre 2011 y 2014; Jefa de Energía y Cambio Climático en la Fundación Chile y fue miembro de la Comisión Presidencial de Energía (2012).
- Jefe de la División de Prospectiva y Política Energética, Ministerio de Energía.
- Miembro independiente del Grupo de Referencia del Libro Blanco sobre Energía 2011-12 del Gobierno Federal de Australia y es miembro de la Junta Directiva de la Autoridad Nacional de Seguridad y Gestión Ambiental del Petróleo (2009-15) y de la Oficina de Recursos y Economía de la Energía -14), y ex Presidente del Consejo de Clientes de AGL (2012-15).

A continuación, se presenta un cuadro con la operativización de los objetivos, para así tener claridad acerca de los objetivos de este estudio.

²³ Considerando que existen políticas con una visión a 30 años

Cuadro N° 6 Operativización de los objetivos

Concepto	Dimensión	Subdimensión	Indicadores	Medio de Verificación
Participación ciudadana para el diseño de políticas públicas	Mecanismos de participación implementado	-Limitaciones -Potencialidades	¿Qué limitaciones tuvieron el o los mecanismos de participación implementados?; ¿Qué potencialidades tuvieron el o los mecanismos de participación implementados?	-Hoja de Ruta política 2050; - <i>White Paper</i> - <i>Energiewede</i>
	Actores que participan en la formulación de la política energética	Nivel de participación de los actores.	¿Cuál es el nivel de influencia de los actores que participan? ¿Alta, Media o Baja?	-Hoja de Ruta política 2050; - <i>White Paper</i> - <i>Energiewede</i>
	Comparación de los mecanismos de participación	Similitudes y Diferencias	¿Cuáles son las similitudes/diferencias en la implementación de los mecanismos de participación para el diseño de la política energética? ¿Los mecanismos de participación se implementaron en las mismas etapas?	-Hoja de Ruta política 2050; - <i>White Paper</i> - <i>Energiewede</i>

Fuente: elaboración propia.

V. Experiencias internacionales respecto a la participación ciudadana y la política energética: los casos de Alemania, Australia y Chile

5.1 Contexto internacional en materia energética.

En el mundo se ha intentado, por medio de diversas políticas, influenciar el suministro y el consumo de energía en sus países. Esto ha cambiado en el tiempo y de esta manera, las políticas energéticas pueden involucrar intervención directa del Estado o la dependencia de lo que las dinámicas y fuerzas del mercado (con diferentes grados de regulación) determinan.

En los últimos años, ha resurgido el interés de los Estados por asumir un rol más relevante en el desarrollo energético, a través de la formulación de políticas de este tipo. Esto se explica por la necesidad de transformar los sistemas energéticos para dar respuesta a nuevos requerimientos de las sociedades, asociados a dimensiones económicas, sociales, institucionales, tecnológicas y cognitivas.

Estos requerimientos y sus dimensiones presentan dinámicas que co-evolucionan, son interdependientes y subyacen trayectorias de desarrollo y cambio tecnológico. En este contexto, este nuevo rol de los Estados en el desarrollo energético ha traído aparejadas las correspondientes transiciones socio-técnicas, es decir, una serie de cambios estructurales en la forma en que ciertas necesidades sociales son satisfechas. Las tecnologías que son desarrolladas y utilizadas entendiéndolas desde un punto de vista de ‘máquinas’, de ‘conocimiento y habilidades’ y de ‘arquitecturas socio-institucionales’ cumplen un rol fundamental en cómo se entienden y satisfacen estas necesidades.

Debido a que cada política energética responde a diferentes particularidades de los procesos y contexto de cada país es que no hay una estructura homogénea entre ellas, existiendo distintas formas de establecer sus objetivos y medidas asociadas.

En cuanto a la visión de las políticas energéticas, destacan aspectos ambientales y climáticos de países como Alemania, Reino Unido y la Política Energética Europea.

En segundo lugar, destacan objetivos de suministro energético, en este aspecto los países que se enfocan en este son Australia y Suiza, tomando en consideración la decisión de este último país de eliminar la generación nuclear de su matriz energética, lo cual implica un gran desafío en términos de la provisión de energía.

De la misma forma, la seguridad del suministro sería indirectamente el objetivo central de la visión estratégica (a 30 años) de Brasil y está mencionado como uno de los pilares de las políticas energéticas de Alemania y Uruguay.

Un tercer elemento clave y que esta presenta en gran parte las políticas a nivel mundial tiene que ver con aspectos relacionados al adecuado funcionamiento de los mercados, entre los que se puede mencionar la eficiencia económica y precios accesibles.

Por otro lado, en las políticas de Australia y Brasil se pueden observar objetivos de carácter más genérico en relación al desarrollo de mercados, acelerar la transformación hacia energías limpias y el establecimiento de estrategias y mecanismos para alcanzar el objetivo general.

Desde otra mirada la formulación de objetivos a nivel internacional, está centrado principalmente a políticas que persiguen fines relacionados con el cambio climático, en términos de reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero a un año dado, aumento en la participación de fuentes no renovables y reducción del consumo energético nacional (Ministerio de Energía, 2015).

5.2 Comparación caso chileno y análisis de la experiencia internacional.

En este capítulo se analiza la experiencia a nivel internacional de los mecanismos de participación ciudadana en el diseño de la política energética. En particular, se evalúan las características de las dimensiones relevantes para los procesos participativos en políticas públicas.

Como se mencionó en el apartado metodológico, los países que cumplían con los criterios de selección para ser comparados en profundidad fueron: Alemania, Australia y Chile.

5.2.1 Alemania

Para entender la génesis de los procesos participativos en Alemania, es necesario hacer una revisión histórica y contextualizar a este país con hechos relevantes que dan a entender el actuar ciudadano de este país desde antecedentes históricos. Además tal como menciona la Jefa de la División de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Energía de Chile en su entrevista, la segunda guerra mundial, junto con el accidente de Chernóbil, marcó de tal manera al pueblo alemán que no se puede dejar de hacer un breve resumen acerca de los problemas que debió superar para reencontrarse con la democracia y empezar a ser partícipe de la toma de decisiones.

Es por esto que Alemania, luego de la segunda guerra mundial tuvo que enfrentar tres desafíos, uno de ellos es al que se le llama “milagro económico”, donde la fuerza de trabajo se concentraba principalmente en extranjeros y refugiados, por lo que la recuperación económica no fue una actuación aislada si no que un trabajo en conjunto. Otro importante desafío fue volver a hacer preguntas, que la generación post guerra no quería hablar, fue así como nació el primer movimiento llamo “protesta estudiantil”, el cual aspiraba a una revolución, pero que luego poco a poco fueron conformándose con reformas paulatinas, sin ellos no hubiera sido posible la nueva política alemana y menos la unión de los dos estados (Alemania oriental y occidental).

El tercer desafío se produjo cuando el Muro de Berlín había caído y se eliminó en gran medida la división de Europa. Durante cuarenta años los dos Estados alemanes coexistieron, más el uno contra el otro, que el uno al lado del otro. Como la parte occidental no estaba

dispuesta a reconocer al Este la igualdad de derechos, la unidad del país sólo puede encontrarse hasta ahora en un papel negociado con demasiada prisa y sin comprender las amplias consecuencias de esa prisa (El País, 2017). De esta manera, se hace una primera aproximación de la fuerza ciudadana en algunas materias, y que van tomando cada vez más ímpetu e injerencia en las políticas públicas de este país.

En cuanto al diseño de su hoja de ruta energética o su nombre en alemán *Energiewende*²⁴, no apareció simplemente en 2011. Se encuentra enraizada en el movimiento antinuclear de los años de 1970 y reúne tanto a conservadores como a conservacionistas, pasando por ambientalistas y la iglesia. El impacto de la crisis petrolera y el accidente de Chernóbil llevaron a una búsqueda de opciones, en materia energética, donde el proceso de creación y diseño de la hoja de ruta alemana fue producto de hitos relevantes que marcan la historia de este país, combinando el bienestar social con las energías renovables.

A continuación, el siguiente recuadro sintetiza los hechos relevantes en Alemania que explican el desarrollo de una política energética y hacen los primeros avistamientos de participación ciudadana, en estas materias.

²⁴ En los años 70 nace el término *Energiewende* como un intento de quienes se oponen a la energía nuclear de mostrar que era posible un suministro de energía alternativo.

Acontecimientos Relevantes





Fuente: Elaboración Propia a partir de Stiftung (2012)

a) Movimientos ciudadanos ambientales

El inicio del movimiento *Energiewende* fue en los años 70. En 1973 cuando se hicieron públicos los planes para construir una planta nuclear en Wyhl, en la región vitivinícola de Kaiserstuhl, en la frontera con Francia. La decisión provocó, que se creara un movimiento sólido, sostenido, de oposición en grandes sectores de la sociedad. Los estudiantes en la vecina región de Freiburg unieron fuerzas con los vitivinicultores de Kaiserstuhl y con científicos como Florentin Krause, el autor del *Energiewende*.

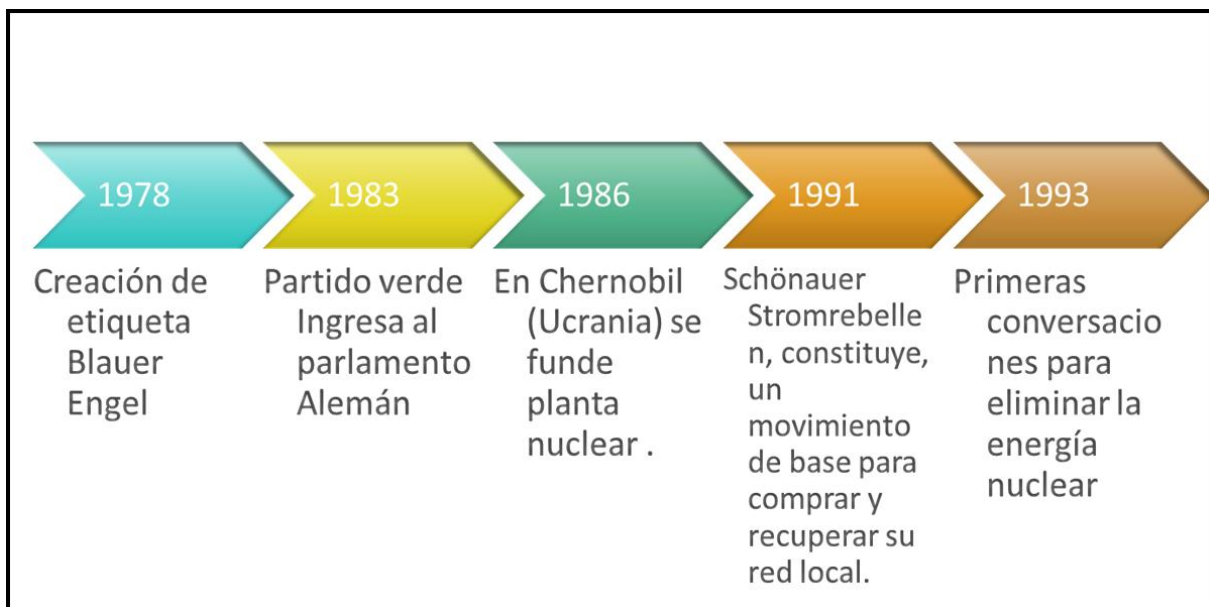
En 1983, el gobernador del estado de Baden-Württemberg reaccionó ante las incesantes manifestaciones de protesta declarando que el proyecto Wyhl “no era urgente”, básicamente abandonando los planes de construcción de la planta indefinidamente. El éxito del movimiento alentó a la gente en Alemania y Europa a creer que podía detener la construcción de plantas nucleares. A lo largo de los años 80, se constituyeron varios grupos locales de la *Energiewende* en toda Alemania en la medida que las personas buscaban la manera de actuar localmente (Morris y Pehnt, 2016).

Este movimiento anti nuclear fue una de las razones por las cuales se formaron los verdes como partido político. En los años de 1980, los verdes comenzaron a obtener consistentemente más de 5 % de los votos, el mínimo necesario para ingresar al Parlamento.

Ese año de 1986, después de la explosión en Chernóbil (Ucrania), los detectores de radioactividad en toda Europa comenzaron a registrar incrementos en los niveles de radiación en el ambiente. En un inicio la Unión Soviética no hizo público el accidente. Los alemanes escucharon que no era seguro para los niños jugar al aire libre y la confianza que la población tenía con respecto a la seguridad de los reactores nucleares cayó a su nivel más bajo, aun cuando los ingenieros y políticos alemanes siguieron señalando que el episodio de Chernóbil había sido un accidente, consecuencia obvia de la menor calidad de la tecnología soviética. A lo largo de los años subsecuentes los ingenieros y políticos alemanes también siguieron afirmando que las plantas nucleares alemanas son seguras y que un accidente como el de Chernóbil ni siquiera sería posible en Alemania; una afirmación hecha por la coalición de la canciller Merkel apenas en agosto de 2010, menos de un año antes que el suceso de Fukushima le hiciera cambiar de parecer (Morris y Pehnt, 2016).

Sin embargo, para 1986 la cuestión era cómo reemplazar la energía nuclear. Desde la publicación del *Energiewende* en 1980, nada había cambiado en Alemania. La energía solar seguía siendo tan cara que básicamente la utilizaba la NASA en el espacio y para proporcionar pequeñas cantidades de energía en áreas sin conexión a la red (Stiftung, 2012)

Hitos relevantes en materia de Participación Ciudadana



Fuente: *Elaboración Propia a partir de Stiftung (2012)*

b) Participación Ciudadana en la Política Energética

En el proceso de desarrollo de la *Energiewende* se le da gran importancia a la participación temprana de diversos grupos de la sociedad. Para ello, la agenda incluye la reestructuración de foros y plataformas, con el objetivo de consolidar cinco temas: Mercado Eléctrico (previamente el foro de plantas de energía y plataforma de energías renovables), Eficiencia Energética, Matriz Energética, Edificación, e Investigación e Innovación.

A su vez, Alemania se suma al proceso de consulta pública realizado por la Unión Europea en marzo del 2013, donde se adoptó un *Libro Verde* respecto del Marco para las Políticas de Clima y Energía en 2030.²⁵ Este *Libro Verde*, citó a consulta pública, permitiendo a los estados miembros, así como otras instituciones de la UE y actores a expresar sus opiniones respecto de los objetivos energéticos y política energética al 2030, entre otros. Dicha consulta pública se cerró el 2 de julio 2013, y fue respondida por más de 720 individuos e instituciones de 27 Estados Miembros de la UE. Estas 720 respuestas, principalmente correspondían a organizaciones y ciudadanos individuales, seguidas por compañías y autoridades públicas (Ministerio de Energía, 2014).

Para el desarrollo de lo anterior la Unión Europea realizó diferentes consultas públicas. La primera de ellas y la más relevante es la Consulta para la hoja de ruta 2050, la cual invitó a los participantes a contribuir a la preparación de la Política Energética, mediante un cuestionario que estaba centrado en preguntas relacionadas con la credibilidad, posición de la UE en la política mundial, desafíos y oportunidades de la sociedad, evolución de las políticas a nivel de la UE, hitos en la transición de los objetivos, puntos de control y actualizaciones periódicas

²⁵ Mayores antecedentes en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0169>

hacia el 2050, principales impulsores de la combinación de la matriz energética futura y observaciones generales. Este cuestionario fue respondido a través de selección múltiple y en casos específicos agregar comentarios.

En general para el diseño de esta hoja de ruta, se hicieron diferentes consultas relacionadas con dimensión exterior de la política energética, la cual buscó opiniones sobre posibles prioridades y nuevas iniciativas en el ámbito de la política energética exterior. Otro ejemplo de esto es la consulta que buscó puntos de vista sobre las prioridades para el desarrollo de códigos de red para 2012 y más allá (European Commission, 2017)

Estas y otras consultas fueron implementadas para validar el diseño de la hoja de ruta 2050, y junto con esto se realizaron más consultas ya implementada la política.

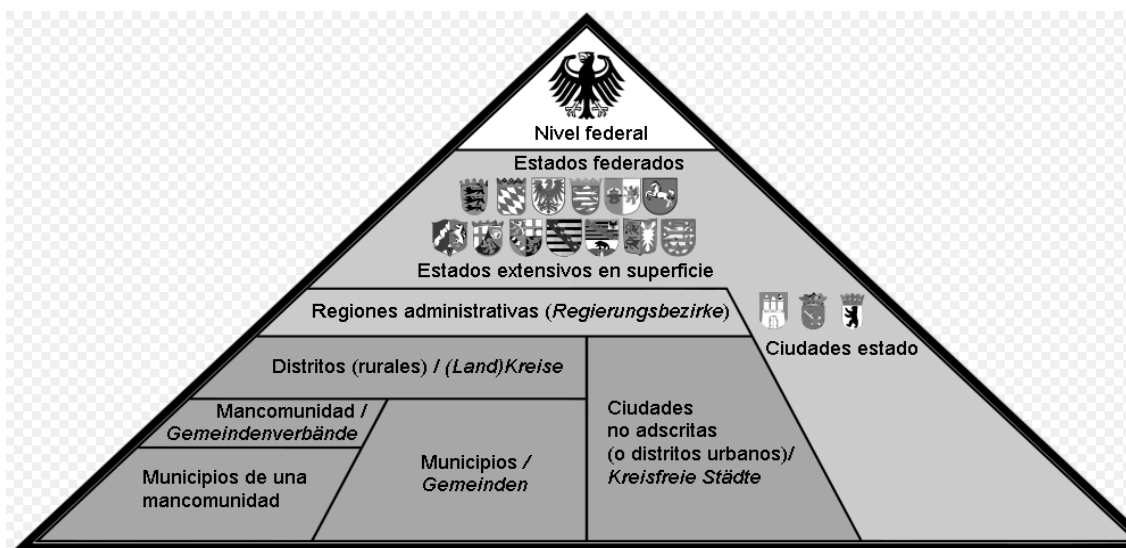
c) División Política territorial alemana.

Para una mayor comprensión del funcionamiento del Estado Alemán, además de repasar el contexto histórico, es necesario armar una idea de cómo se estructura a nivel local.

La República Federal de Alemania (RFA) es un estado federal, que entrega un elevado grado de autonomía a sus gobiernos locales, cuyos ciudadanos interactúan con cinco o más, niveles de gobierno y administración: la Unión Europea, la Federación (Bund), los Estados (Länder), en algunos casos determinadas confederaciones regionales o circunscripciones territoriales, las comarcas (Landkreis), en ocasiones agrupaciones de municipios, las entidades locales y las ciudades, en cuyo seno y en algunas de ellas existen distritos con diversos grados de autonomía política y administrativa (Herbet, 2017).

Los 16 Estados, según la Constitución federal, tienen el rango jurídico de “estados”, con sus correspondientes órganos legislativos, ejecutivos y judiciales y dentro de estados, hoy en día existen, unos 15.000 municipios, 323 comarcas y 117 ciudades de régimen especial.

Como se ilustra a continuación:



Fuente: (Haibach, 2015)

Los diversos regímenes de gobierno y administración local en Alemania otorgan a los ciudadanos una amplia gama de posibilidades de participación en los asuntos públicos, más allá de lo estrictamente contemplado en los estatutos de los *Länder* o en la Ley Fundamental del estado federal, o de lo contemplado en las normas provenientes de la Unión Europea. Con respecto al tema de la participación ciudadana, resulta pertinente, realizar las siguientes consideraciones:

1. En cada uno de los 13 estados los alcaldes -quienes en las ciudades reciben la denominación de Alcalde Mayor- son elegidos directamente por los electores del censo local y no como en el estado federal o en los *Länder* por elección indirecta. En once de estos *Länder* los ciudadanos también eligen a los dirigentes de las comarcas, los *Landräte* o gobernadores de un distrito administrativo, para cuya elección se requiere la mayoría absoluta de los votos y en caso de que ésta no fuese alcanzada por ninguno de los candidatos se realiza una segunda vuelta, produciéndose la elección esta vez por mayoría simple.
2. En la mayoría de los *Länder* las elecciones al consejo municipal, comarcal o a otras representaciones de carácter local, están diseñadas de manera que se potencie la capacidad de decisión del ciudadano, es decir, que los electores no están obligados a escoger sus opciones entre listas cerradas (como en las elecciones al Parlamento Europeo, al Bundestag o a los parlamentos de los *Länder*), sino que puede acumular sus votos en un candidato determinado y también puede votar a candidatos de listas distintas.

3. Existen cláusulas limitativas que excluyen a partidos que no alcancen al menos el cinco por ciento de los votos en los comicios locales, pero ya sólo existen en Bremerhaven, Schleswig Holstein, Sarre, Turinigia y Renania-Palatinado (en este ultimo de 3,03%).
4. En Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Renania del Norte-Westfalia, la cláusula limitativa del cinco por ciento fue suprimida por los tribunales constitucionales de estos Länder, quienes la consideraron incompatible con la elección directa del alcalde.
5. Los ciudadanos de las comarcas y municipios tienen la opción de decidir por sí mismos: pueden acaparar el poder de decisión en determinados asuntos comunales mediante iniciativas populares y posteriormente decidir sobre estos asuntos de manera definitiva y vinculante en consultas populares. Una vez que se ha realizado con éxito una iniciativa popular en varios *Länder* existe la posibilidad de que el consejo local solucione el asunto directamente decidiendo según la voluntad popular, no siendo necesario realizar una ulterior consulta popular. Además, la mayoría de los *Länder* tienen prevista la celebración de consultas populares inducidas por los propios Consejos de Gobierno de los municipios así como peticiones ciudadanas (*Bürgeranträge*). Estas últimas sin embargo no son sino una especie de petición colectiva dirigida al consejo local. Las materias susceptibles de decisiones ciudadanas varían según el *Land* de que se trate, así como los porcentajes de ciudadanos por los que deben ser suscritas, que incluso pueden variar dentro de cada Land, dependiendo del tamaño de la población (Herbet, 2017)

En este contexto, podemos ver que Alemania, tiene una larga trayectoria en temáticas de participación ciudadana, como instrumento de desarrollo de políticas públicas, puesto que desde los años 60 algunos autores alemanes advertían, por ejemplo, que una constitución democrática se convierte en realidad política, sólo cuando los derechos de participación ciudadana en los asuntos de su comunidad son en realidad respetados, esto es, cuando se han convertido en normas de comportamiento real (Maynz, 1964).

La participación ciudadana en Alemania, era alta incluso en la época imperial, llegando al 86% de participación durante las elecciones, pero esto no se refleja de la misma manera en los diferentes ámbitos de participación al menos durante los años 60 ya que según Maynz, parece más bien ser que la mayoría de los miembros de los partidos políticos no estaban lo suficientemente interesados en la participación activa, pues durante esta época sólo un 4% podría elegir a algún candidato y ha pertenecido a algún partido político. Por otra parte, la participación directa de los ciudadanos, en la formulación de programas políticos, estaba compensada de dos maneras, por las que se llevaban a cabo los deseos y por opiniones del electorado. Una de ellas, se refleja a través del deseo de grupos políticos, que se anticipan a la reacción del electorado en el nombramiento de candidatos y en la formulación del programa de partido y del programa político, donde la motivación es la necesidad de ganar votos. El

segundo medio de influencia es a través de las numerosas organizaciones que intentan influir en el programa político en representación de sus grupos de interés.

Las organizaciones en Alemania jugaban un rol fundamental, ya que introducían los intereses de los grupos políticos. Mayntz plantea que este sistema tiene un grado de debilidad ya que la existencia de organizaciones que medien con el estado, puede provocar distorsión en el discurso (Maynz, 1964).

A continuación se realiza un análisis de los actores que participaron en el proceso del diseño de la política energética para así determinar el nivel de influencia en las decisiones.

c) Análisis de Actores

Por lo general el mapa de actores es utilizado para examinar y exponer visualmente la influencia de diferentes personas o grupos que tiene sobre la toma de decisiones. En este caso nos ayudará a visualizar de mejor manera la influencia de los actores presentes en el diseño de la política energética. La fuente utilizada para construir este modelo es el documento “Mapeo de Influencia de las partes interesadas” (IIED, 2005)

Listado de Actores Relevantes

Actores	Escenario s/Ámbitos ²⁶	Descripción
Instituto Federal del medio ambiente	Nacional/ Sector público	Es responsable de implementar las leyes ambientales, por ejemplo, la autorización de productos químicos, medicamentos y pesticidas, así como de informar a la opinión pública sobre temas de protección ambiental.
Agencia Alemana de Energía ²⁷	Nacional/ Sector público	La Agencia Alemana de Energía (DENA) es un centro de eficiencia energética, energías renovables y sistemas energéticos. Apoya la implementación de la transformación energética e impulsa la generación y el uso de la energía en la forma más eficiente, segura, económica y con menor impacto ambiental posible.
GIZ	Nacional/ Sector privado	La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) es una empresa federal que desarrolla actividades en todo el mundo. Apoya al Gobierno alemán para el logro de sus objetivos de política de medio ambiente y desarrollo.
Agora <i>Energiewende</i> ²⁸	Nacional/ Privado	El laboratorio de ideas Agora es un foro para el diálogo con los protagonistas de la política energética.
Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático (PIK)	Nacional/ Privado	El Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático analiza el cambio climático global, los efectos globales del clima y el desarrollo sostenible.
Ambientalistas/sindicatos/Rebeldes de la Energía	Nacional/ Sociedad civil	Ejercen presión para la clausura de energía nuclear y dan puntapié para el uso de energías renovables
Partido Verde	Nacional/ Sociedad civil	Da voz a las iniciativas ambientalistas
Canciller Helnt Kohl	Nacional/ Estado	En 1987 habla de la “amenaza de grave cambio climático debido al efecto invernadero”
Canciller Merkel	Nacional/ Estado	En 2011 adopta un cierre gradual pero más acelerado de las plantas nucleares

²⁶ Los escenarios se han definido respecto a si el servicio prestado si abarca el territorio nacional o sólo una localidad determinada

²⁷ Mayores antecedentes en <https://www.dena.de/en/home/>

²⁸ <https://www.agora-energiewende.de/en/about-us/agora-energiewende/>

Contexto de actores:

A partir del listado anterior se generará un mapa de actores o *Stakeholders*, para esto se han categorizado cada uno de ellos en diferentes grupos, para así poder entender de mejor manera sus relaciones de influencia. Los grupos son: Sector Público, Sector Privado y Sociedad Civil. (Ver en mapa cada clasificación página 47.).

Análisis de las relaciones de influencia

La primera relación fuerte encontrada entre los diversos actores, y la política energética es aquella que está relacionada con el Estado y la Sociedad civil, actor principal que influye en la creación y fiscalización del tema observado. Cada actor presente en este grupo juega un rol fundamental a la hora del diseño y creación de la política energética en Alemania.

La segunda relación fuerte e igual de importante en el nivel de influencia, son los sindicalistas, ambientalistas y grupos rebeldes, es decir, personas que se ven directamente beneficiadas con la incorporación de una política energética a largo plazo y que por lo tanto juegan un rol fundamental en el impulso de esta.

Agora *Energiewende*, clasificados dentro del sector privado, tienen una alta influencia, desde el punto de vista de la participación, ya que dieron el puntapié inicial para comenzar el diálogo entre los protagonistas de la política y el tema observado.

Luego, con una influencia más moderada o “alguna influencia” situamos al grupo que pertenece al sector público, que jugó un rol preponderante para impulsar esta iniciativa, o para dar un respaldo político, como es en el caso de la canciller Merkel, al iniciar el cierre acelerado de las plantas nucleares.

Otro grupo con influencia alta y que actúa de manera horizontal, ya que es aquel grupo que apoya al Estado alemán en sus objetivos de largo plazo, e impulsa el uso de energías renovables es el sector privado, principalmente a través de la agencia de Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático.

Del análisis anterior se desprende que a pesar de que hay grupos que inciden de manera preponderante en el diseño de la política, hay actores que destacan dentro de grupos menos influyentes, pero que en su conjunto tienden a pesar menos.

Mapa de Actores para el diseño de la Política Energética Alemana



Fuente: Elaboración propia a partir de (IIED, 2005)

5.2.2 Australia

Australia, a diferencia de Alemania tuvo un rol menos protagónico durante la segunda guerra mundial, sin embargo, esta impactó de una forma diferente. En los primeros años post guerra la economía de Australia creció producto del desarrollo de grandes proyectos como el Proyecto hidroeléctrico de las Montañas Nevadas, cerca de Canberra, además de dar lugar a grandes y expansivos programas de construcción de centrales de carbón, del mismo modo la demanda internacional aumentó en lo que respecta a las principales exportaciones de Australia (metales, lanas, carnes y trigo) (IEA.org, 2017). También se generó un crecimiento de las zonas no urbanas, donde la tasa de propiedad aumentó de manera significativa de apenas un 40% en 1947 a más de un 70% en la década de los 60 (Australia.com, 2017). Esto sumado a la fuerte migración del periodo post guerra, es que genera un fuerte impacto en la toma de decisión de políticas públicas, y en este marco es que la política energética cobra fuerza, producto de los fuertes cambios sufridos por la sociedad, como los mencionados anteriormente. Considerando lo anterior, es que se hizo imprescindible la idea de una planificación de largo plazo en temas energéticos.

Bajo estos antecedentes es que, en la década de los 80, ocurren ciertos eventos que provocan que el gobierno australiano, se replantee nuevas ideas respecto del tema energético. Como por ejemplo, la cascada de apagones ocurridos entre 1981 y 1983 en algunos estados, esto

producto de fallas en el diseño de los generadores en Nueva Gales del Sur y Victoria y otros fenómenos naturales, como una sequía en los depósitos del sistema de Snowy (sistema montañoso que proporcionaba energía a Australia) (Commission of Inquiry into Electricity Generation Planning in New South Wales, 2017).

De esta, y de las propuestas al Gobierno de Nueva Gales del Sur y de la Comisión de Electricidad de Nueva Gales del Sur surgió una amplia controversia política y social, para la aprobación urgente para construir nuevas estaciones grandes en Mardi y Olney en la Costa Central y en otros sitios más tarde.

Luego, en 1985, se estableció la Comisión de Investigación sobre la Planificación de la Generación Eléctrica en Nueva Gales del Sur. Esta fue la primera investigación independiente dirigida desde fuera de la industria hacia el sistema eléctrico australiano. Se concluyó, entre otras cosas, que las centrales eléctricas existentes eran muy ineficientes, que los planes para cuatro nuevas estaciones, por valor de unos 12.000 millones de dólares, deberían ser abandonados y que si el sector se reestructurara debería haber capacidad suficiente para fines normales hasta el comienzo años del siglo XXI. La Comisión también recomendó una mayor coordinación operativa de los sistemas estatales adyacentes y la interconexión en el este de Australia de los mercados regionales de energía. (IEA.org, 2017)

La investigación de Nueva Gales del Sur marcó el inicio del fin de los monopolios centralizados de la electricidad y estableció la dirección de una nueva trayectoria en la política energética australiana, hacia la descentralización, la interconexión de los Estados y el uso de mercados para la coordinación.

En 1997 se estableció el Mercado Nacional de Electricidad, fue el primer logro importante de los nuevos acuerdos de cooperación entre el Gobierno Federal y el Estado bajo el Consejo de los Gobiernos Australianos. Las disposiciones de gobierno incluyeron un Código Nacional de Electricidad, un gerente de mercado central, la Compañía Nacional de Mercado de Electricidad, NEMMCO, y un regulador, el Administrador Nacional del Código de Electricidad (NECA).

Tras varios años de experiencia con el nuevo sistema, el Consejo Ministerial de Energía llevó a cabo un proceso de reforma del mercado de la energía. Este tuvo como resultado, durante el 2004, un acuerdo nacional más amplio, que incluía electricidad, gas y otras formas de energía. Estos acuerdos fueron administrados por un regulador nacional, el Australian Energy Regulator (AER), y un organismo regulador del mercado, la Australian Energy Market Commission (AEMC) y un operador de mercado, el Operador Australiano del Mercado Energético (AEMO) (Australian Government, 2015).

A partir de este contexto, es que se comienza a diseñar la hoja de ruta energética o *Energy White Paper*, pues esta no apareció simplemente en 2015, si no que, tomando en cuenta hechos pasados, se vuelve necesaria una política energética a largo plazo.

Durante el periodo del 2004-2011 se crearon una serie de instituciones, como el Departamento de Recursos, Energía y Turismo (RET), y el Departamento de Cambio Climático y Energía Eficiencia (DCCEE), el Centro Australiano de Energía Renovable y el Instituto Solar Australiano, los cuales se transformaron en actores principales de la política.

Tras la ratificación del protocolo de Tokyo en el 2007, se publicó el Esquema de Reducción de la Contaminación del Carbono y además se introdujo una legislación para implementar energías renovables, con el objetivo de que al menos el 20% de la electricidad, proviniera de estas fuentes al 2020.

a) Participación Ciudadana en la Política Energética

La legislación australiana sobre iniciativas ciudadanas para la formación de leyes, establecida en la Comisión Electoral Australiana, es una de las más antiguas en el mundo. Si bien forma parte de una herencia anglosajona de participación política, su forma ha sido perfeccionada según los estándares democráticos internacionales, ajustándolos a su régimen federal.

En Australia la participación ciudadana tiene una connotación de igualdad política, que está asociada a un mecanismo directo de la democracia, lo cual se ve reflejado en la sección 128 de su Carta Magna que indica que aquellos ciudadanos que tomen iniciativas de participación, debe ser alguien que tenga una expectativa razonable sobre su influencia en las decisiones políticas. De esta manera, se evidencia que los ciudadanos cuentan con un principio constitucional claro, que guía el ejercicio de las iniciativas ciudadanas, delimitando sus deberes como actores activos y sus derechos como sujetos de ley (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017)

Los instrumentos de participación ciudadana están consignados de la siguiente manera:

- **Legislativo o de veto popular:** permitido cuando al menos un 10% de los electores de una circunscripción determinada introducen en el Parlamento una propuesta, o un proyecto determinado. Esta iniciativa es procesada en el Congreso para luego ser devuelta en votación a la ciudadanía, quien es la que aprueba o no.
- **Referéndums consultivos:** este proceso también puede ser realizado por petición de la ciudadanía- sirve como una herramienta consultiva donde se recoge la opinión del electorado sobre ciertas materias que puedan tener dificultad en la toma de decisiones en el Parlamento.
- **Iniciativa legislativa:** este tipo de referéndum se da cuando al menos un 20% de los electores elevan una petición a que el Parlamento acoja un proyecto de ley o una necesidad determinada (AEC.gov, 2017)

Esta situación ha llevado a que las iniciativas ciudadanas no solo provengan del Parlamento, sino también de las instancias federales, de tal forma que la gran mayoría de las jurisdicciones australianas cuentan con el respaldo constitucional para llamar a referéndum en sus respectivas jurisdicciones. No obstante esta acción, las decisiones tomadas en estas instancias solo tienen validez dentro de sus territorios y poseen carácter de recomendación en las instancias federales y parlamentarias.

Lo anterior, es producto de que la institucionalidad australiana fue consecuencia de una serie de reformas que comenzaron en 1976 sobre la administración de gobierno presidida por HC Coombs, que promovió a través de un informe enfoques relacionados con la participación ciudadana, de manera tal que cobrara sentido estar en contacto con las autoridades responsables.

De este informe nace lo que fue el *New Public Managment*²⁹, que básicamente es aplicar prácticas del sector privado al sector público. A mediados de los 90, surgió el concepto de compromiso cívico, el cual implicaba un cambio en el lenguaje, se integraba la noción de consulta comunitaria y participación ciudadana.

En los 2000, el concepto se reformula y acaba definitivamente con el enfoque cliente/consumidor, por una concepción más amplia como la de ciudadanos, que trajo consigo una serie de reformas que tienen relación con una mayor información pública. En respuesta a esto, nace la Cumbre 2020, convocada por el entonces primer ministro Kevin Rudd en Canberra, que tenía por finalidad atraer a los ciudadanos a un proceso consultivo, para así ayudar al gobierno a identificar prioridades y formular políticas.

Como resultado de esto, durante el 2008 el gobierno estableció un grupo asesor a cargo de Terry Moran, sobre la reforma de la administración del gobierno en Australia. Estos elaboraron un plan que establecía como primordial el asesoramiento de los ciudadanos en políticas públicas, a través de las siguientes actividades:

- Desarrollo e implementación de nuevos enfoques para la colaboración y consulta de los ciudadanos sobre políticas públicas.
- Poner datos del sector público a disposición del público general.
- Realización de encuestas ciudadanas.
- Llevar a cabo un estudio de opiniones de los ciudadanos sobre la satisfacción de los programas gubernamentales, los servicios y la reglamentación para informar a las empresas gubernamentales (dpmc.gov.au, 2017).

El primer ministro, Kevin Rudd, estableció un grupo de áreas sobre eficiencia energética y un innovador programa de ahorro de energía, de esta manera el gobierno confirmó su compromiso con los mercados energéticos eficientes. Lo cual concluyó en que a finales del 2011 se publicara un documento de consulta pública, *Draft Energy White Paper 2011: Strengthening the Foundation for Australia's Energy Future* o Borrador del Libro Blanco de Energía, el cual cumple con el objetivo del Gobierno Australiano de desarrollar un marco político energético basado en un análisis y datos rigurosos, que promuevan un sistema energético eficiente, seguro y flexible. Sin embargo, este fue un proceso de una duración aproximada de un año, el cual contó con las siguientes subetapas (Ministerio de Energía, 2014):

- ✓ Como primera fase se elabora el Issues Paper, el cual provee una visión de conjunto de las temáticas relevantes identificadas y establece ciertas preguntas a discutir por parte de los actores principales y la ciudadanía.
- ✓ Una vez que el Issues Paper ha sido sometido a consulta pública, las respuestas son analizadas y recopiladas, con lo cual se publica una nueva versión llamada Green Paper, el cual nuevamente es sometido a consulta pública (Australian Government, 2015)

²⁹ Implicaba cambiar el paradigma de usuario a clientes, hacer del servicio público más flexible y eficiente (aec.gov, 2017). Una de las principales propuestas de esta filosofía de la administración, se sustenta en la creencia de que la administración es única y que sólo se diferencian sus ámbitos de aplicación, ya sea en el Estado o en el sector privado (Vilchis, 1999)

El Departamento de Energía y Medio Ambiente Australiano, realizó en un período la consulta sobre el proyecto de Libro Blanco sobre energía que se realizó a través de sesiones de información que se celebraron en cada ciudad capital.

Se realizó una consulta virtual donde se hacían observaciones escritas, y se estableció una fecha de corte al 26 de marzo de 2012 (Energymatters, 2017)

Finalmente el *White Paper* recopila los resultados de la última consulta pública, entregando la estrategia y política del Gobierno para obtener una reforma energética.

Para el proceso de consulta en la política energética, Australia se rigió según los pasos que indica la OCDE como por ejemplo:

- **Planear temprano:** Comenzar a planear una consulta en línea temprano para así definir la información que se debe proporcionar y al grupo objetivo, además de establecer el tiempo en que se llevará cabo la consulta en línea, etc.
- **Demostrar compromiso:** Asegurar liderazgo y compromiso hacia la consulta en línea y comunicarlo claramente desde el principio. Explicar el propósito de la consulta (por ejemplo, determinar cuáles son las nuevas cuestiones de política, elaborar proyectos de legislación, evaluar la aplicación de políticas), dónde se publicarán los resultados y cómo se utilizarán.
- **Garantizar la protección de los datos personales:** los participantes de las consultas en línea deben garantizar la protección de los datos personales. Las implicaciones para la protección de datos personales variarán con la forma de recogida de datos elegida (por ejemplo, envíos anónimos, registro en línea o acceso con contraseña para grupos restringidos).
- **Integrar la consulta en línea con los métodos tradicionales:** considerar el uso de métodos tradicionales en asociación con consultas en línea (por ejemplo, mesas redondas públicas y sitios web dedicados). Un enfoque basado en múltiples canales es probable que sea más exitoso en alcanzar y comprometer a los ciudadanos que confiar en un solo medio.

Fuente: (OCDE, 2003)

b) Movimientos ciudadanos ambientales

En 2001, el Gobierno de Australia ideó un mecanismo legal para facilitar la toma de decisión en los procesos comunitarios, para hacer frente a los problemas ambientales locales generados habitualmente por el impacto acumulativo de múltiples fuentes de contaminación. Este mecanismo, prevé la creación de un Plan de Mejora del Medio Ambiente en Comunidad, establece un proceso formal para otorgar Autoridad de Protección del Medio Ambiente legitimidad por medio de las respuestas desarrolladas localmente a los problemas ambientales. Es decir, abandona el mecanismo de comando y control por la colaboración y la toma de decisiones basada en la comunidad (aec.gov, 2017).

Según la legislación, este tipo de organizaciones comunitarias, pueden ser iniciadas por individuos, familias, organizaciones sociales, empresas, grupos ‘verdes’, las asociaciones profesionales y las instituciones financieras (Australian Government, 2015).

Una evaluación posterior a estas organizaciones, publicada en 2010, encontró que la participación de los ciudadanos, dependía en gran medida del tamaño de la comunidad, y de la urgencia percibida de la materia.

Para los participantes, el tiempo, esfuerzo y recursos que entregan a estos procesos deben ser asimiladas a la reducción de las barreras de participación e impartir las capacidades fundamentales necesarias para que la gente venga a la mesa.

En 2007 en Australia se publica la *Estrategia de participación de Mejora* que especifica sus objetivos de la siguiente manera:

- Insertar participación de la comunidad como negocio principal
- Establecer una cultura compartida y un enfoque común para el desarrollo de políticas públicas
- Aclarar los comportamientos que tienen que demostrar en todos los aspectos de nuestro trabajo
- Identificar y priorizar los requisitos para asegurar los sistemas necesarios para participar de manera efectiva y aseguramos de aprender de las experiencias de participación comunitaria de los demás, garantizando un enfoque integrado que permite el mejor uso y aplicación de nuestros recursos.

c) División Territorial Australiana

Australia tiene tres niveles de gobierno: el Gobierno australiano federal, los gobiernos de los seis estados y dos territorios, y alrededor de unas 700 autoridades gubernamentales locales. Australia ha sido una nación con un solo gobierno nacional desde el 1º de enero de 1901.

Australia es una monarquía constitucional donde la Reina Elizabeth II del Reino Unido es la jefa de estado. La Reina, nombra al Gobernador general de Australia como su representante con el asesoramiento del Gobierno australiano electo. El Gobernador general nombra ministros con el asesoramiento del Primer ministro. El sistema de gobierno de Australia se basa en la tradición democrática liberal, que incluye tolerancia religiosa y libertad de expresión y de asociación.

La Constitución australiana define las funciones del Gobierno australiano, como las relaciones externas y el comercio, la defensa y la inmigración. Los estados (Nueva Gales del Sur, Victoria, Queenslan, Australia Meridional, Australia Occidental, Tasmania) y territorios (territorio capital, Territorio de la Bahía de jervis y territorio del norte); son responsables de los asuntos no asignados al gobierno federal.

En cuanto a su estructura política, existen dos grupos políticos principales que generalmente forman el gobierno, a nivel federal y en los estados: el Partido laborista australiano y la Coalición, que es una agrupación formal del Partido liberal y su socio menor, el Partido Nacional.

Este partido mayoritario o coalición se convierte en el gobierno, que se decide en una elección realizada por los ciudadanos australianos. El otro partido político o coalición principal es la llamada “oposición” (Australia.com, 2017).

d) Análisis de Actores.

Listado de Actores Relevantes

Actores	Escenarios/Ámbitos ³⁰	Descripción
Australian Energy Regulator (AER)	Nacional/sector público	La ARE es responsable de regular los mercados de energía en conformidad a la legislación y a las normas australianas
Australian Energy Market Commission (AEMC)	Nacional/sector Público	AEMC fue establecida el año 2005 por el consejo de gobierno de Australia, como parte de los nuevos acuerdos de gobernanza para supervisar los principales mercados energéticos de la nación.
Operador Australiano del Mercado Energético (AEMO)	Nacional/Sector Privado	Es responsable de operar los mercados de gas y electricidad más grandes de Australia y los sistemas eléctricos, entregando seguridad energética para todos los australianos
Departamento de Recursos Energía y Turismo (RET)	Nacional/ Sector Público	Creado para operativizar la política energética
Departamento de Cambio Climático energía y eficiencia	Nacional/Sector público	Creado para operativizar la política energética
Instituto Solar Australiano	Nacional/Sector Privado	A cargo de incrementar la competitividad de las tecnologías solares, establecen a Australia como un jugador clave en la industria solar, hacer las tecnologías fotovoltaica y térmica más baratas y atraer expertos en energía solar al país.
Primer Ministro Kevin Rudd	Nacional/Estado	Crea programa de ahorro energético, lo cual reafirma confianza con mercados energéticos eficientes
Comunidad	Nacional/Sociedad Civil	Aquellos que forman parte de un Plan de Mejora del Medio Ambiente en Comunidad
Terry Moran	Nacional/Estado	Establece grupo asesor que impulsa la participación ciudadana en la política energética

³⁰ Los escenarios se han definido respecto a si el servicio prestado si abarca el territorio nacional o sólo una localidad determinada.

Contexto de actores:

A partir del listado anterior, al igual que con Alemania se generará un mapa de actores o *Stakeholders*, para esto se han categorizado cada uno de ellos en diferentes grupos, para así poder entender de mejor manera sus relaciones de influencia. Los grupos son: Sector Público, Sector Privado y Sociedad Civil. (Ver recuadro).

Análisis de las relaciones de influencia

La primera relación fuerte encontrada entre los diversos actores, y la política energética es aquella está relacionada con el Estado y el Sector Privado, actor principal que influye en la creación y operativización del tema observado. Cada actor presente en este grupo juega un rol fundamental a la hora del diseño y creación de la política energética en Alemania.

La segunda relación fuerte e igual de importante en el nivel de influencia, son los departamentos dependientes de la administración del Estado, aquellos que fueron creados para darle fuerza a la política y que hacen que refuerce la estructura.

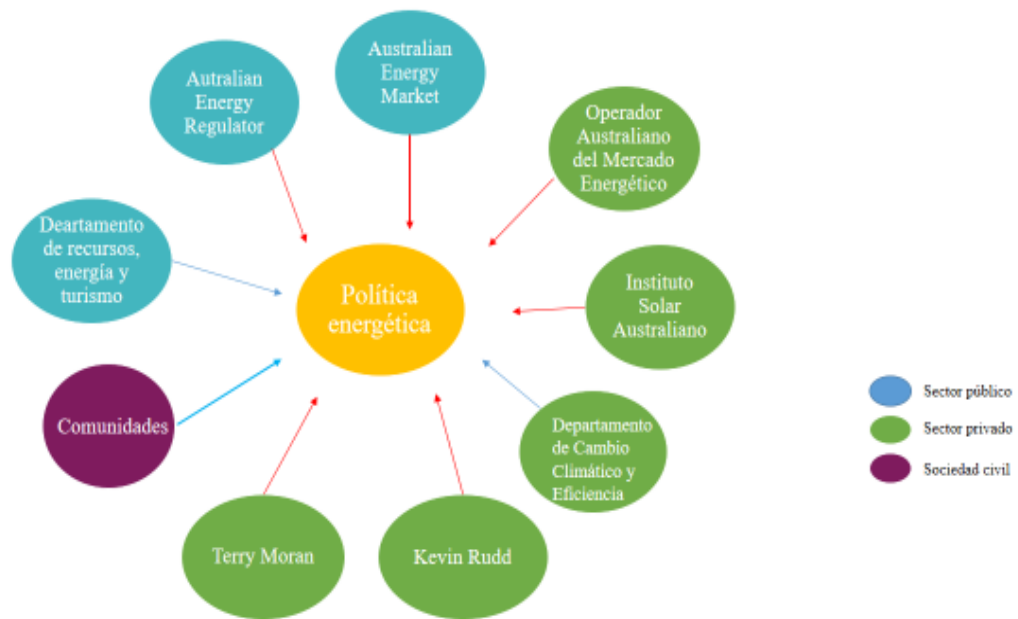
Australian Energy Regulator, clasificados dentro del sector privado, tiene una alta influencia, desde el punto de vista de la participación, ya que son los encargados de implementar los mecanismos establecidos por ley, que regulan y norman los procesos en cuanto a participación y energía.

Luego, con una influencia más moderada o “alguna influencia” situamos a las comunidades, que pertenece a la sociedad civil, que si bien estuvo presente en diferentes ámbitos en el diseño de la política, su influencia en términos tangibles no es tan visible, como los otros dos sectores. Se sitúan como un grupo que recibe por parte del Estado la motivación a través de un programa impulsado por Terry Moran, el cual a través de respaldo del primer ministro Kevin Rudd, generan la confianza entre la comunidad y los mercados de eficiencia energética.

Otro grupo con influencia alta y que actúa de manera horizontal, es aquel grupo que apoya al Estado Australiano en sus objetivos de largo plazo, e impulsa el uso de energías renovables es el sector privado, principalmente a través del Instituto Solar Australiano.

Del análisis anterior se desprende que a pesar de que hay grupos que indican de manera preponderante en el diseño de la política, hay actores que destacan dentro de grupos menos influyentes, pero que en su conjunto tienden a pesar menos, y que la influencia de los grupos de actores es muy diferente del caso alemán.

Mapa de Actores para el diseño de la Política Energética Australiana



Fuente: Elaboración propia a partir de (IIED, 2005)

5.3 Chile

El proceso chileno, para el diseño de la política energética está enmarcado en un contexto diferente de los otros dos países analizados, ya que se enmarca en un momento histórico totalmente diferente, en donde las preocupaciones por energía y medio ambiente nacieron cuando en Alemania ya estaba en proceso de implementación de la política, es decir, con varios años de diferencia.

A continuación se procede al análisis de variables necesarias para comprender el proceso participativo.

a) Movimientos ambientales

A partir de la crisis del corte del gas natural argentino, y la fuerte sequía que persiste hasta hoy, es que se vio afectada drásticamente la capacidad hidroeléctrica del país. La incorporación de una considerable capacidad de generación a carbón junto al impulso de megaproyectos de hidroelectricidad en el sur del país para abastecer la demanda futura, generó un fuerte cuestionamiento desde distintos sectores de la sociedad. El descontento ciudadano se vio reflejado en el creciente rechazo y judicialización de los proyectos eléctricos, como por ejemplo Central Hidroeléctrica río Cuervo y Alto Maipo, como contrapunto se crean comisiones como la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria para la Energía (CCTP) y la Comisión Asesora de Desarrollo Energético (CADE).

De esta manera escenarios Energéticos³¹ instaura la idea de una creciente falta de legitimidad social que se veía reflejada en la no materialización de los proyectos eléctricos, especialmente de aquellos en base a tecnologías no convencionales. Es por esta razón, que por medio de un proceso de diálogo entre distintos actores relevantes del sector, esta plataforma logró identificar, preguntas claves para ser abordadas y avanzar en el desarrollo energético-eléctrico y dentro de estas se incluía el proceso participativo para una visión común en el desarrollo de una política pública.

b) Participación Ciudadana en la Política Energética

El proceso de diseño de la política energética en Chile comienza a partir de una iniciativa privada llamada “Escenarios Energéticos”. Este proyecto, que nace el 2009, tenía por finalidad desarrollar dos objetivos estratégicos:

- La construcción y discusión de diferentes escenarios de generación energético-eléctrica al año 2030.
- La generación de herramientas para la formulación de una política energética pública.

³¹ Iniciativa de carácter privado que comienza la discusión para la generación de energía en Chile

Para llevar a cabo estos objetivos, *Escenarios Energéticos* desarrolló un proceso riguroso de identificación y discusión de temas y parámetros claves para el sector eléctrico. Se realizaron más de 30 sesiones con el Comité Consultivo, desarrollando talleres, foros, debates y diálogos con candidatos presidenciales. De esta manera surgieron los insumos necesarios para la agenda nacional sobre desarrollo del sector eléctrico. A través del diálogo entre distintos actores se logró identificar y objetivar los temas neurálgicos y preguntas estratégicas que fueron abordadas y continuadas en la construcción de la política energética 2050.

Los actores involucrados en esta primera etapa fueron: Programa Chile Sustentable, ONG Ecosistemas, Universidades Adolfo Ibáñez y Técnica Federico Santa María, y la empresa Mainstream Renewable Power. Estos modelaron y simulon escenarios energéticos a partir de una metodología integral, construida con el consenso de los participantes, que sirvió como “regla de juego” del proceso. Los resultados obtenidos en estas simulaciones fueron presentados a los candidatos presidenciales de esa época (Sebastián Piñera, Eduardo Frei y Marco Enríquez-Ominami)

Luego de esto, se realizaron talleres y seminarios con el fin de obtener nuevos resultados de los escenarios simulados en el documento “Construyendo Escenarios y desafiando paradigmas: Resultados del Proceso”. Durante el 2012 se dio inicio a un nuevo ejercicio de simulaciones de 4 escenarios energéticos, orientados a evaluar y proponer intervenciones de política pública. Esta vez se realiza un programa de televisión Energía Presidencial en CNN-Chile, donde debatieron pre-candidatos (Velasco, Orrego, Gómez y Allamand) y representantes de candidatos presidenciales del momento: Bachelet, Matthei, Enríquez Ominami, Parisi y Claude. Finalmente, el tema energético es instaurado en la Agenda de gobierno de Michelle Bachelet.

El diseño de la Política Energética 2050, como se mencionó anteriormente, tiene origen en el ámbito privado, en donde se recoge la idea de que esta política pública debe ser participativa, para obtener una visión compartida. El proceso institucional de energía 2050 comienza el año 2014, con el gobierno de Michelle Bachelet.

La participación ciudadana de ese proceso se enmarca en 3 grandes niveles: Estratégico, Técnico y Ciudadano.

En el nivel estratégico se encuentra el Comité Consultivo, liderado por el Ministro Máximo Pacheco y 27 actores claves del sector, a nivel nacional y regional, incluyendo a instituciones públicas, gremios y sociedad civil. Los actores que destacan en este proceso fueron, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional de Energía, MAPS Internacional y Maps Chile, así como los integrantes de Escenarios Energéticos.

A nivel técnico, se consideraron mesas de trabajo y talleres a lo largo del país.

En cuanto al nivel ciudadano, siguiendo las recomendaciones de la OCDE contempla una serie de mecanismos de participación ciudadana formal, entre los que destacan plataforma web, encuestas deliberativas, talleres regionales y consulta pública.

El proceso de diseño de la política energética a nivel participativo se dividió en 3 etapas:

Etapa 1: Su objetivo era abordar los desafíos de corto y mediano/largo plazo (30 a 50 años), para esto se organizaron mesas técnicas lideradas por las Divisiones del Ministerio de

Energía. El Ministro Máximo Pacheco convocó al Comité Consultivo, el cual sesionó dos veces para acordar sus reglas de gobernanza.

Etapa 2: Visión y Hoja de Ruta, se orientó a crear un espacio transversal de generación de acuerdos y construir una visión compartida de largo plazo para el sector. Se realizaron 30 sesiones plenarias de Comité; más de 150 reuniones con Grupos de Expertos Temáticos.

Etapa 3: Corresponde a la elaboración de la Política Energética al 2050, la cual fue sometida a consulta pública y que finalmente se entrega a la Presidenta de la República a fines del 2015.

c) División Territorial Chilena

La relación entre el ordenamiento territorial de Chile y la participación ciudadana en el diseño de la política energética en Chile, está relacionado con el plan de desarrollo de las distintas localidades, es decir, surge de la decisión del sector privado sin una visión sistémica que articule y compatibilice las distintas demandas e intereses sobre el territorio. A la larga esto implica conflictos no sólo de índole ambiental y social, sino también entre actividades económicas. Por lo tanto, el desarrollo de las actividades productiva en el territorio debería establecerse en forma participativa, para permitir una convivencia adecuada entre los diferentes actores.

Para tener una idea más clara de lo anterior es necesario hacer las siguientes distinciones de la división territorial en Chile:

El Estado de Chile es unitario y su máxima autoridad es el Presidente(a) de la Republica. Los poderes del Estado están divididos en 3; Poder ejecutivo; Poder legislativo y Poder judicial. Para el cumplimiento de los objetivos de gobierno y administración, el país se divide en quince regiones (unidades territoriales), donde en cada una la autoridad máxima es el Intendente, el cual es designado por el o la Presidente de la República. Las regiones a su vez se dividen en provincias las cuales están a cargo de un gobernador y éstas finalmente se dividen en comunas las que son dirigidas por un alcalde, el cual es electo por votación popular.

d) Análisis de actores

Listado de Actores Relevantes

Actores	Escenarios/Ámbitos ³²	Descripción
Programa Chile Sustentable	Nacional/Sector Privado	Programa ciudadano, que participa en la discusión de políticas públicas, articula y coordina con dirigentes y organizaciones sociales, miembro de escenarios energéticos.
Ministerio de Energía	Nacional/sector Público	Institución que lidera el proceso de política energética 2050.
Ministerio del Medio Ambiente	Nacional/Sector Público	Apoyo el proceso de política energética y los procesos de participación ciudadana.
Mainstream Renewable Power	Internacional/Sector Privado	Empresa Irlandesa, líder en energía renovable en Chile
Máximo Pacheco	Nacional/Sector Público	Actor clave para impulsar la política energética, brinda apoyo político
Agencia Internacional de Energía	Internacional/Sector Privado	Organización creada por la OCDE, que busca coordinar las políticas energéticas con los Estados miembros
Maps Chile	Nacional/Sector Público	MAPS Chile comenzó a fines de 2011, obedeciendo un mandato de seis Ministros de Estado que requerían que el proyecto estudiara y entregara las mejores opciones que tiene el país para la mitigación de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI)
Michelle Bachelet	Nacional/Estado	Sitúa la política energética en su agenda de gobiernos y le da el impulso necesario.

³² Los escenarios se han definido respecto a si el servicio prestado si abarca el territorio nacional o sólo una localidad determinada.

Contexto de actores:

A partir del listado anterior, al igual que con Alemania y Australia, se generó un mapa de actores o *stakeholders*, para esto se han categorizado cada uno de ellos en diferentes grupos, para así poder entender de mejor manera sus relaciones de influencia. Los grupos son: Sector Público, Sector Privado y Sociedad Civil. (Ver recuadro).

Análisis de las relaciones de influencia

La primera relación fuerte encontrada entre los diversos actores, y la política energética es la asociación entre el Sector Público y el Sector Privado, esta relación es fuerte e influye directamente con la creación y diseño del tema observado. Cada actor presente en ambos grupos, juega un rol fundamental a la hora del diseño y creación de la política energética en Chile. De esta manera y con un rol menos preponderante esta la relación sociedad civil y sector público, ya que el rol que este juega en el tema, es netamente consultivo. Por tanto, no existirían una segunda relación fuerte, sino más bien una influencia relativa de la Sociedad civil (comunidades) hacia el tema observado.

El Ministerio de Energía, es uno de los actores principales y tiene una alta influencia desde el punto de vista de la participación, ya que son los encargados de implementar los mecanismos establecidos por ley y someter a consulta la hoja de ruta 2050. Dentro de esa organización, destaca como actor relevante el Ministro Máximo Pacheco, que respaldó toda la política energética, a través de su apoyo político. Otras características mencionadas por los entrevistados, están relacionadas con sus características personales, tales como el liderazgo y asertividad en la toma de decisiones.

La gran influencia por parte del mundo privado también fue crucial, para el desarrollo del tema observado, ya que gracias a un esfuerzo en conjunto lograron priorizar temas relevantes, y hacerlos conversar con las necesidades de la población.

Por otra parte, las comunidades o la sociedad civil es una relación que queda más relegada ya que su participación tanto en el diseño como en la implementación, no es vinculante. Esto no quiere decir que es menos importante.

Del análisis anterior se desprende que a pesar de que hay grupos que inciden de manera preponderante en el diseño de la política, hay actores que destacan dentro de grupos menos influyentes, y que hay grupos que a pesar de ser considerados como relevantes por otros actores, no influyen de manera determinante en el proceso.

Mapa de Actores para el diseño de la Política Energética Chilena



Fuente: Elaboración propia a partir de (IIED, 2005)

Es importante destacar el fuerte apoyo político que tienen los casos analizados, y el componente histórico que de una manera u otra han determinado las decisiones a nivel estatal. Por otra parte, la elaboración de la política energética, en cada uno de estos países surge por diferentes motivos, sin embargo, las medidas tomadas, en la redacción de cada hoja de ruta tienen un objetivo común que es apuntar a energías más limpias y renovables.

A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio de caso.

VII. Conclusiones

La formulación de las políticas públicas, hoy en día están estructuradas dentro de una lógica de integración de diferentes ámbitos de acción, y se entiende que mientras más conectados estén, el impacto de estas políticas públicas tiende a ser positivo para los ciudadanos. De esta manera es que el proceso de participación ciudadana se hace cada vez más presente en el diseño de políticas públicas. Ejemplo de esto es la Política Energética 2050, la cual se ha transformado en un modelo de integración de actores en todos los niveles, donde sus fuentes de inspiración han sido países como Alemania y Australia, entre otros.

A partir de los casos estudiados, y en relación a su proceso de participación ciudadana se puede concluir lo siguiente:

En los tres países, uno de los mecanismos de participación ciudadana utilizados fue el de *consulta pública*, el cual fue implementado de diferentes maneras en los 3 países. En Chile, este sistema se realizó para someter a validación una serie de procesos anteriores, en los cuales se determinaron los lineamientos y temas prioritarios a tratar en la política energética 2050.

Anterior a la consulta, se utilizaron otros tipos de mecanismos (mesas, talleres, encuestas deliberativas etc.), pero que en definitiva sirvieron de insumo para el proyecto final.

Australia implementó este sistema dos veces, en diferentes borradores que se hicieron antes del documento final, pero manteniendo la misma idea del caso chileno, estableciendo prioridades, y su uso también estuvo limitado a la validación. A su vez, Australia implementó otros mecanismos, que fueron de gran utilidad dado su distribución territorial, ya que además de las consultas, existieron sesiones o talleres en cada ciudad capital.

Alemania por su parte, al ser un país miembro de la Unión Europea, es quien desarrolló el proceso de consulta, realizadas por este conglomerado de países (UE), por lo tanto se sometió a variadas consultas ciudadanas, donde se trataban diferentes temas, para así lograr una hoja de ruta que presentara los principales lineamientos en política energética.

Dentro de las dificultades que puede encontrar cada país para implementar mecanismos de este tipo, tiene que ver con la información con la que cuenta el ciudadano para poder contestar de manera informada. Otra limitación está dada por el sistema político territorial de cada país, puesto que en el caso alemán y australiano, ambos países federados, no es obligación que se aplique una consulta y por tanto el instrumento pierde la validación en ciertos estados. En cambio, el problema central en Chile, es el costo asociado, por lo tanto se implementa en ciertas regiones, elegidas al azar, lo cual invisibiliza la opinión del resto del país, es más, al ser Chile un país tan diferente de norte a sur en términos geográficos, es que se ha realizado una política de energética diferente para las zonas extremas, con el fin de responder más acertadamente a sus necesidades.

Los aspectos positivos en este tipo de proceso es que de la forma que sea aplicado le da validez a la política, en términos institucionales y además que legitima las decisiones que ahí se tomen.

Por otra parte, los tres casos analizados, tienen en común la etapa en que se aplica el mecanismo de consulta, puesto que en los tres países fue en el proceso de formulación y diseño de la política. Otra similitud, se encuentra en los motivos por los cuales fueron sometidas a consulta; primero para contar con un respaldo ciudadano, y como se dijo anteriormente, legitimidad para las autoridades.

Los procesos participativos en este análisis, difieren en dimensiones tales como por la estructura política, división territorial e historia, que por supuesto incide en la cultura participativa y democrática que tenga cada Estado.

En este sentido, se puede concluir que a pesar de las diferencias estructurales de cada país, los tres cuentan con un fuerte apoyo político y privado. La gran diferencia, es como emerge y se instala el problema público en la agenda de cada país. Por ejemplo, en Alemania, la urgencia surge desde las bases, a través de un factor determinante como la explosión de una base nuclear, en Australia es una iniciativa gubernamental, que obliga al ciudadano a través de un programa a ser parte de la política pública. Diferente es el caso chileno, que se encuentra al otro extremo, en donde la iniciativa surge netamente del sector privado, modela y plantea ciertos lineamientos que van tomando fuerza hasta que se logran instalar en el programa de gobierno de la futura Presidenta de la República.

Sumado a lo anterior, es importante el rol que cumplen los movimientos ciudadanos y ambientales presentes en los casos analizados. En el caso particular de Chile, es que hace pocos años estos temas eran totalmente desconocidos para la sociedad. Hoy a pesar de que medio ambiente y energía no son prioridad nacional, cada vez toman más fuerza.

Es por esto, que no se puede discutir el avance participativo presentado por la política energética en Chile, se han hecho grandes esfuerzos por incluir esta dimensión en todas las etapas e incluso en el desarrollo de la misma. No obstante este avance, hay que relevar puntos críticos que deberían tomarse en cuenta a la hora de replicar una política pública con estas características:

1. Independiente de que en cada país se establezcan procesos participativos, esto no asegura el éxito del mismo, por lo tanto, más allá de decir, se implementó X mecanismo, es importante conocer los impactos de los procesos. Por lo tanto, debiese existir una evaluación que dé cuenta del éxito o del fracaso de los mecanismos de participación o de si se está llevando bien el proceso, puesto que en ninguna de las políticas revisadas contaba con esta dimensión.

2. Hoy Chile cuenta con un marco institucional de participación ciudadana, como se vio en el desarrollo de este trabajo, al igual que los otros países analizados. La diferencia está en que en nuestro país, de alguna manera se obliga a contar con ciertos mecanismos de participación en algunos procesos, y no es el ciudadano común el que muestra interés en participar y esto tiene que ver con el traspaso de información desde el Estado y el poder de conocimiento de algunas materias. Con esto se hace referencia a que si el problema energético nos afecta a todos/as, y es indispensable para el desarrollo económico y social, no debería ser la sociedad en su conjunto la que exija y no determinados grupos de interés. Obviamente, esta actitud ciudadana, no es casualidad en un país donde los derechos básicos como educación y salud aún son los problemas prioritarios, y que los derechos sociales están lejos de quitarle preocupaciones a la ciudadanía

Con esto no se pretende generalizar, pero si evidenciar que la participación ciudadana debe emerger de las bases, y con ciudadanos educados e informados, pero para esto es necesario el apoyo de un Estado fuerte, que apoye desde el plano social al económico y a su vez que los actores ya involucrados en las políticas públicas, como el sector privado y grupos de interés estén dispuestos tomar decisiones con toda la sociedad.

3. Como se dijo anteriormente, la participación ciudadana en la Política energética es un proceso muy innovador y se hizo un gran esfuerzo por reunir a actores de diferentes ámbitos, pero es necesario avanzar hacia una participación aún más representativa y vinculante, donde personas comunes, estén al tanto, de las políticas públicas que se implementen.

Finalmente, se concluye que los procesos participativos, dependerán siempre del contexto sociopolítico de cada país, si bien es cierto se pueden tomar como modelo otros países, siempre debe existir una adaptación a las particularidades y momentos de cada Estado y es por esto que se releva la importancia de incorporar la participación de manera temprana en los procesos de toma de decisiones, ojalá en la etapa de planificación, esto no asegurará a aceptación total de las iniciativas, pero si es la mejor forma de llegar a una solución.

Bibliografía

- AGCI. (04 de septiembre de 2017). www.AGCI.cl. Obtenido de <https://www.agci.cl/index.php/consejo-de-la-sociedad-civil> Ambiente, M. d. (s.f.). www.mma.gob.cl. Obtenido de <http://portal.mma.gob.cl/participacion-ciudadana/>.
- Aránguiz, L. (2010). Participación Ciudadana en el diseño de Políticas Públicas: El Caso del consejo asesor presidencial para la calidad de la educación. (Tesis para grado de magister), Universidad de Chile, Santiago
- Arriaza, R. S. (2012). El Desafía de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho. FLACSO, San José, Costa Rica.
- Australia.com. (21 de Julio de 2017). www.australia.com. Obtenido de www.australia.com: <http://www.australia.com/es-cl/facts/history.html>
- Australian Government. (21 de julio de 2015). White paper energy. Canberra. Obtenido de www.legco.gov.hk
- BID. (2017). <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS>. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS>:
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2014). Participación Ciudadana en los sistemas de evaluación de impacto ambiental.
- Brugué, A. B. (2014). Gobernanza Deliberativa en la Gestión de Cuenca Hidrográficas, analizando las consecuencias de la directiva marco del agua en Cataluña.
- Caïs, J. (1997). Metodología del análisis Comparativo, Cuadernos Metodológicos N°21, Madrid
- Cabello, A. M. (2006). Solución para el Desarrollo Sustentable. Concepción.
- Caniqueo & García, S. C. (2016). Taller sobre Consulta Indígena en Chile: Propuestas de reglamento desde los propios actores. Santiago.
- Commission of Inquiry into Electricity Generation Planning in New South Wales. (21 de Julio de 2017). www.nla.gov.au. Obtenido de <http://catalogue.nla.gov.au/Record/1842169?lookfor=nsw%20electricity%20generation%20planning&offset=2&max=405134>
- Cunill, N. (1997). Repasando lo Público a través de la sociedad. Caracas: Nueva Sociedad.
- De cea, M (2017). El Sendero de la Institucionalidad cultural chilena: Cambios y Continuidades, Estudios Públicos N° 45
- Delamaza, G. (2011). Espacio Público y participación ciudadana en la gestión Pública en Chile: límites y posibilidades. Revista de la Universidad Bolivariana volumen 10, N°30.

- Declaración de Río. (1992). Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo.
- DIPRES. (2015). Ficha de definiciones Estrategicas 2015-2018. En M. d. Ambiente.
- European Commission. (10 de agosto de 2017). <http://ec.europa.eu>. Obtenido de <http://ec.europa.eu/energy/en/consultations?page=4>
- El País. (22 de junio de 2017). Alemania, 60 años después de Hitler. Obtenido de http://elpais.com/diario/2005/05/08/domingo/1115523692_850215.html
- Energía, M. d. (s.f.). Obtenido de <http://www.minenergia.cl/transparencia/2015/ciudadana.html>
- Espona, R. J. (2013). El moderno concepto integrado de seguridad energética.
- European Commission. (10 de agosto de 2017). <http://ec.europa.eu>. Obtenido de <http://ec.europa.eu/energy/en/consultations?page=4>
- FLACSO. (2008). www.flacsoandes.edu.ec. Obtenido de [www.flacsoandes.edu.ec: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf)
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso.
- Font, J. (2016). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos
- Fundación Pro Acceso. (2011). Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana. Santiago.
- Gramberger, M. (2001). Manual de Participación Ciudadana OCDE.
- Giraldo, E (2015). Marco Contextual. Obtenido de, <https://prezi.com/e182svehvs70/marco-contextual/>
- Haibach, H. (29 de 10 de 2015). Descentralización una palanca para el desarrollo y la democracia. Santiago.
- Herbet, H. (05 de junio de 2017). www.uni-speyer.de. Obtenido de <http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/ehemalige%20Lehrstuhlinhaber/VonArnim/Veroeffentlichungen/espaniol/gobernalocal.pdf>
- Hurtado, V. C. (2014). Causas y consecuencias del problema energético en Chile: Una visión macroenómica.
- IEA.org. (21 de Julio de 2017). www.iea.org. Obtenido de http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Australia2012_free.pdf
- IEA. (2017) [www.IEA.org](http://www.iea.org). Obtenido de <http://www.iea.org/policiesandmeasures/energyefficiency/?country=Chile>
- IIED (2005). Analisis del poder de las partes interesadas. Obtenido de www.policypowertools.org:http://www.policypowertools.org/Tools/Understanding/docs/stakeholder_power_tool_spanish.pdf

- Lesemann, F. (2015). Reflexiones sobre la comparación y la metodología comparativa. Canadá.
- Maynz, R. (1964). La participación ciudadana en Alemania: Naturaleza y extensión. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Alemania
- Ministerio de Energía. (26 de diciembre de 2015). http://www.energia.gob.cl/sites/default/files/hoja_de_ruta_cc_e2050.pdf.
- Ministerio de Energía. (25 de noviembre de 2015). <http://www.energia2050.cl/>.
- Ministerio de Energía. (2015). www.energia2050.cl. Obtenido de Hoja de Ruta 2050.
- MMA. (4 de abril de 2016). Obtenido de [www.mma.gob.cl](http://portal.mma.gob.cl): <http://portal.mma.gob.cl/participacion-ciudadana/>
- Ministerio de Energía. (2014). “Informe técnico, Experiencias Internacionales de Mecanismos de Participación de Políticas Energéticas”.
- Morales, L. (2012). Método comparado: precisiones y características. Revista de Ciencia Política.
- Morris, M. P. (2016). La transición energética alemana. La Energiewende Alemania Fundación Heinrich Boll.E. (s.f.). Manual de la OCDE, sobre participación, información y consulta, en la elaboración de políticas públicas.
- OECD. (2017). Chile, SCAN report, on the citizen participation in the constitutional process.
- Paredes, J. P. (2011). Ciudadanía, Participación y Democracia Deuda y Déficit en los 20 años de “Democracia” en Chile. Santiago: Scielo.
- PNUD. (10 de 2015). www.pnud.com. Obtenido de Política Energética 2050.
- PNUD. (12 de 07 de 2017). www.cl.undp.org. Obtenido de [www.cl.undp.org: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/09/pnud-presenta-iv-encuesta-auditor-a-a-la-democracia.htm](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/pressreleases/2016/09/09/pnud-presenta-iv-encuesta-auditor-a-a-la-democracia.htm).
- Ramírez, C. (2016). Construcción de Políticas Públicas de Ordenamiento Territorial en Chile. (Tesis para grado de magister). Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Remy, M. I. (2005). Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Lima, Perú: Editorial: Instituto de Estudios Peruanos. Reyes & Rios, F. E. (2016). Participación Ciudadana en proyectos de inversión: Lecciones desde la experiencia internacional. Santiago.
- Rupin, P. (2006). Los Dialogos Ciudadanos por la Calidad de la educación: Una experiencia de participación ciudadana en la generación de políticas públicas. Santiago
- Roadmap 2050, “Technical analysis executive summary”. www.roadmap2050.eu, obtenido de http://www.roadmap2050.eu/attachments/files/Volume1_ExecutiveSummary.pdf

- SINIA. (17 de julio de 2017). www.sinia.cl. Obtenido de www.sinia.cl: <http://www.sinia.cl/1292/w3-propertyvalue-15908.html>
- Stake, R. (2005). *Investigación con Estudios de casos*. Madrid, España Editorial: Morata
- Stiftung, H. B. (2012). *La transición Energética Alemán-La Energiewende*. Obtenido
- Subirats, J. E. (2007). *Participación ciudadana en las políticas de agua en España*. Barcelona: IGOP.
- [html](#)
- Torres, R. J. (2014). *Participación Ciudadana en la Formulación de las Políticas Publicas locales, el caso del distrito VI de Managua (2007-2013)*.
- Ulianova, O y Estenssoro F. (2012). *El Ambientalismo Chileno: La emergencia y la inserción internacional*. Scielo, volumen 12 N^a 1.
- Universidad de Chile. (2017). *Informe final Encuesta Nacional de Medio Ambiente y Cambio Climático*. FACSOS, Dirección de Estudios Sociales.
- Ying, R. (2009). *Case study research: Design and methods*: Editorial SAGE, Los Angeles