



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES EN
CHILE: UN ANÁLISIS DE LA DISCUSIÓN ACADÉMICA Y PARLAMENTARIA**

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

CAMILA JAVIERA OÑATE RIVAS

**PROFESORA GUÍA:
CECILIA IBARRA MENDOZA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ANDREA PERONI FISCARELLI
ANAHÍ URQUIZA GÓMEZ**

ESTA TESIS FUE FINANCIADA PARCIALMENTE POR FONDAP/ANID 1522A0001

**SANTIAGO DE CHILE
2024**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR
AL GRADO DE:** Magíster en Gestión y
Políticas Públicas
POR: Camila Javiera Oñate Rivas
FECHA: 2024
PROFESORA GUÍA: Cecilia Ibarra
Mendoza

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES EN CHILE: UN ANÁLISIS DE LA DISCUSIÓN ACADÉMICA Y PARLAMENTARIA

El presente trabajo busca analizar y comprender las perspectivas académicas y parlamentarias en torno a la participación ciudadana en decisiones ambientales en Chile, identificando puntos de convergencia y divergencia.

Para esto, se realizó un análisis argumental exhaustivo de la literatura académica nacional e internacional relevante, abarcando tanto fuentes nacionales como internacionales desde el año 2010 hasta la fecha. Este análisis buscó identificar tendencias, desafíos y oportunidades, particularmente en el contexto chileno, organizando los hallazgos en categorías temáticas.

Paralelamente, se analizaron discursos parlamentarios de los últimos 15 años, incluyendo debates sobre legislaciones clave como la Ley 20.500 y la Ley 20.417, así como el decreto 209 que promulga el Acuerdo de Escazú. Este análisis buscó entender los argumentos y barreras en la implementación efectiva de la participación ciudadana en el ámbito ambiental.

El propósito central de estos análisis fue identificar y comparar las perspectivas y argumentos académicos con los discursos parlamentarios, buscando puntos de convergencia y divergencia. Esto permitió evaluar en qué medida las reflexiones académicas sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental se utilizan en las discusiones y decisiones parlamentarias en Chile.

El estudio revela una discrepancia significativa entre las perspectivas académicas, que resaltan la importancia de la participación ciudadana para una gestión ambiental justa y equitativa, y los discursos parlamentarios en Chile, donde predomina una limitada utilización de estos argumentos académicos. Se observa una tendencia en el parlamento a priorizar aspectos económicos y técnicos, sugiriendo un enfoque desequilibrado entre ambas perspectivas. Este hallazgo subraya la necesidad de un diálogo más integrado y equilibrado entre la teoría académica y la práctica parlamentaria para la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN	1
1.1	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
1.2	OBJETIVOS	3
2	METODOLOGÍA	3
3	MARCO CONCEPTUAL	5
3.1	GOBERNANZA AMBIENTAL	5
3.2	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES	7
4	ANTECEDENTES	12
4.1	DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EN CHILE	12
4.2	INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL VIGENTE EN CHILE	15
4.3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL VIGENTE EN CHILE.....	16
4.4	CUMPLIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES EN CHILE SOLICITADA POR EL ACUERDO DE ESCAZÚ.....	21
5	RESULTADOS	25
5.1	ANÁLISIS DE ARGUMENTOS ACADÉMICOS DE LAS IMPLICANCIAS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES.....	25
5.2	ANÁLISIS DE ARGUMENTOS POLÍTICOS UTILIZADOS AL MOMENTO DE LEGISLAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES.....	41
6	DISCUSIÓN.....	70
7	CONCLUSIONES	76
8	BIBLIGRAFÍA.....	77

1 INTRODUCCIÓN

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El siglo XXI ha presenciado un aumento significativo en la conciencia global sobre la importancia del medioambiente y la necesidad de abordar los problemas relacionados con él de manera colectiva. A medida que la crisis ambiental se intensifica, la participación ciudadana emerge como un mecanismo esencial para garantizar la inclusión y representación de diversas voces en la toma de decisiones que afectan el entorno.

Esto va en línea con las nuevas prácticas de gobernanza pública que, como menciona Aguilar (2019), buscan desafiar el concepto de ciudadano como cliente que tenía la administración pública tradicional -de rasgos autoritarios y de administración gerencial eficientista, donde los habitantes se consideraban como destinatarios y beneficiarios dependientes de políticas y programas- para concebirlos como sujetos con derecho a participar en la definición de las políticas y programas, coautores, coproductores y corresponsables. La nueva gobernanza pública reorienta la idea hacia un ciudadano con derecho a participar y valora la relación de interdependencia que la gobernanza implica.

Si analizamos la normativa en Chile, tenemos primero que la participación ciudadana es un derecho que aparece restringido en la Constitución Política de la República, donde no se aborda de manera exhaustiva ni se otorga ningún espacio explícito para concretarla, más allá de participar en las elecciones (Delamaza, 2023).

En Chile ha habido instancias donde los parlamentarios han podido regular directamente sobre la participación ciudadana como, por ejemplo, lo ha sido con la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y, particularmente para la toma de decisiones ambientales, con la Ley 20.417 que creó el Ministerio del Medioambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medioambiente. Estas leyes establecieron un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, pero no son lo suficientemente robustos para efectivamente canalizar las expectativas ciudadanas. En relación con esto, Billi y Moraga (2021) señalan que:

En Chile se aprecian mecanismos de participación poco efectivos, que son a menudo tardíos, de alcance limitado y solo de carácter informativo o consultivo, invisibilizando saberes locales e indígenas, deslegitimando sus cosmovisiones, no empoderándolas frente al poder desigual de las grandes corporaciones económicas, incrementando los conflictos y desconfianza entre los actores (p. 2).

En otras palabras, y como mencionan Costa y Belemmi (2017), en Chile “el concepto de participación ciudadana goza de buena fama, pero de poca sustancia, aun cuando se

entiende que la participación ciudadana es consustancial a la democracia y que, en la lógica de la voluntad del pueblo, este derecho es clave.” (p. 9)

Adicionalmente, se ha manifestado que las autoridades ambientales han tomado decisiones sin dar espacio para considerar los intereses de la comunidad y el medioambiente. El estudio de Bórquez, Billi y Moraga (2021) reflexiona acerca de este punto y señala que han sido las comunidades y movimientos sociales los que han tenido un rol activo al momento de oponerse a proyectos con afectación al medioambiente y la salud, donde señalan que “junto con las protestas, movilizaciones y la participación en los procesos de participación ciudadana del SEIA, la judicialización ha sido una de las principales armas que han tenido para retrasar y/o detener proyectos”. (p. 299)

Este es un hecho que no solo atañe a las decisiones ambientales. Un reciente estudio del Programa De Las Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD] (2020), que fue elaborado a partir de los resultados de una serie de cinco encuestas nacionales de opinión pública, aplicadas entre los años 2008 y 2018, señala que más de la mitad de los encuestados cree que la forma de influir sobre las decisiones en el país es hacerlo a través de medios informales (protestas, redes sociales, cartas a diarios).

Hoy nos encontramos ante el desafío concreto de mejorar las condiciones de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, ya que Chile adhirió al Acuerdo de Escazú, el cual fue aprobado el pasado 31 de mayo del 2022 por el Congreso, convirtiendo a Chile en Estado Parte desde el 11 de septiembre de 2022. Este es un tratado ambiental que tiene como objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018, p.14). Durante 2023 se está trabajando en un plan de implementación, pero ya un estudio de la ONG Fima (2023) concluye que es necesario continuar fortaleciendo la legislación en Chile para poder implementar cabalmente este acuerdo.

Lo recién expuesto genera algunas preguntas. Si bien la discusión académica sobre la importancia de la participación ciudadana en la gestión ambiental es amplia ¿Se reflejan sus reflexiones o conclusiones en las discusiones parlamentarias en Chile al momento de legislar sobre la participación ciudadana? ¿cuáles son los principales obstáculos para avanzar y formalizar mecanismos efectivos de participación ciudadana en la legislación?

Este trabajo busca analizar la discusión parlamentaria de la participación ciudadana en decisiones ambientales, identificar si las bases argumentativas académicas son consideradas y comprender las resistencias o impedimentos para su incorporación en la legislación. A través de esta investigación, se espera contribuir al diálogo entre academia, sociedad y política, y entender en mayor profundidad algunos de los desafíos que hay para mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en Chile.

1.2 OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar y comprender las perspectivas académicas y parlamentarias en torno a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en Chile, identificando puntos de convergencia y divergencia en las discusiones.

Objetivos Específicos

- Realiza una revisión de la literatura académica sobre participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, especialmente en el contexto chileno, para identificar los argumentos y enfoques principales que se han propuesto con respecto a la participación ciudadana
- Analizar los discursos de los parlamentarios en relación con la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales e identificar los principales nudos y barreras que han impedido avanzar y formalizar mecanismos efectivos de participación ciudadana en Chile.
- Comparar y contrastar las conclusiones académicas y la discusión parlamentaria en relación con la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales y evaluar si estas perspectivas se corresponden entre sí o divergen en sus enfoques y argumentos.

2 METODOLOGÍA

La presente investigación corresponde a un estudio de carácter descriptivo/exploratorio con un enfoque cualitativo a través de un proceso de revisión bibliográfica y documental en profundidad, que busca analizar la discusión parlamentaria en relación con la participación ciudadana en decisiones ambientales, con el propósito de identificar en qué medida se integran argumentos académicos en los discursos de los parlamentarios chilenos.

Se llevó a cabo un análisis argumental de la bibliografía académica relevante sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental del año 2010 a la fecha, que incluyó tanto fuentes internacionales como nacionales. Se realizó una búsqueda en bases de datos académicas, bibliotecas y otras fuentes de información utilizando palabras claves como “participación ciudadana” y “gobernanza ambiental” para identificar artículos académicos, libros, informes de investigación y documentos de trabajo relevantes.

El propósito de esta revisión fue obtener una comprensión integral de la participación

ciudadana en la gestión ambiental en la literatura académica, identificando las tendencias, desafíos y oportunidades en diferentes contextos, pero prestando especial atención al caso chileno. Este análisis tuvo como objetivo proporcionar una base sólida de conocimientos y ofrecer una perspectiva académica sobre el tema.

Para facilitar una mejor comprensión de los hallazgos y mejorar la claridad de la presentación, se categorizaron los resultados en función de temas clave para una comprensión sistemática y estructurada de los diferentes argumentos y perspectivas presentes en la literatura académica.

Luego, se realizó análisis de discurso de discusiones parlamentarias en torno a la participación ciudadana en sí y también en específico en la toma de decisiones ambientales en Chile. El objetivo de este análisis fue comprender los principales argumentos a favor y en contra de la participación ciudadana en la gestión ambiental y los obstáculos para su efectiva materialización.

Para lograr este objetivo, se analizaron discursos parlamentarios que debatieron sobre la participación ciudadana en los últimos 15 años, como la tramitación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de la Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medioambiente y el decreto 209, que promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales y en América Latina y el Caribe, más conocido como el Acuerdo de Escazú. Para esto se utilizaron los documentos públicos registrados por el Congreso Nacional de Chile durante las discusiones parlamentarias de las leyes y decreto mencionados.

Para identificar y seleccionar todas las sesiones en las que se discutió la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, se utilizó como criterio de selección la presencia de las palabras clave "participación ciudadana" en las actas oficiales del Congreso.

Al igual que en el caso del análisis académico, se identificaron temas y patrones recurrentes en los argumentos y discusiones parlamentarias. Estas categorías permitieron una comparación sistemática y estructurada de los diferentes argumentos y perspectivas presentes en la literatura académica y las discusiones parlamentarias.

Finalmente, se analizaron los argumentos y temas extraídos de la bibliografía académica y se los comparó con los hallazgos del análisis de contenido de las discusiones parlamentarias. Esta comparación permitió identificar áreas de convergencia y divergencia entre las perspectivas parlamentarias y académicas.

Como toda investigación, este estudio enfrenta limitaciones, entre las que se incluyen: el periodo de tiempo considerado, la posible omisión de discursos no registrados oficialmente, y la interpretación subjetiva durante el análisis de contenido. Estas limitaciones se han tenido en cuenta al interpretar y presentar los resultados.

3 MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se revisarán los conceptos fundamentales para el desarrollo de la presente investigación.

3.1 GOBERNANZA AMBIENTAL

El concepto de gobernanza ambiental se instituyó después de la década de los 70 como una de las respuestas para modificar las dificultades y desaciertos del modelo productivo. Esta tesis es la que elaboran Montoya y Rojas (2016), quienes señalan que la política económica instaurada en América hasta esos momentos fue aquella que puso su énfasis en “la expansión del mercado, en la asignación a privados de tareas desempeñadas antes por actores públicos y en la idea de libertad, cimentada en que el individuo podía procurarse oportunidades para su propio desarrollo mediante el intercambio de recursos” (p. 304). Para que las relaciones de intercambio adquirieran un carácter internacional en América Latina, “fue indispensable que a su vez una mayor cantidad de bienes y servicios ambientales se extrajeran o se produjeran intensivamente para abastecer el mercado” (p. 311). Esto estuvo asociado a impactos críticos, afectaciones y degradación de los ecosistemas.

Esto también se expone en el trabajo de De Castro, Hogenboom y Baud (2015) quienes señalan que el impresionante progreso económico y social de esa década, con el nuevo enfoque de reducción de la pobreza, redistribución y soberanía fue apoyado por amplios sectores de la población. Sin embargo, se reforzaron los principios de gobernanza basados en el mercado y se limitó la participación de los actores locales en los procesos de toma de decisiones y se legitimaron principios de gobernanza centrados en el Estado y orientados al mercado. Bajo este contexto, los gobiernos y las corporaciones recibieron un creciente apoyo de la población urbana para promover la expansión de las actividades extractivas con el fin de satisfacer necesidades sociales urgentes, pero a expensas de comunidades locales u organizaciones indígenas.

Debido a estas disonancias, se hizo urgente encontrar un límite al crecimiento económico y a las actividades que lo propician y construir un nuevo paradigma de gobierno sobre la naturaleza, incluidos los seres humanos. Es por esto por lo que “la gobernanza ambiental se instituyó como una de las respuestas para modificar las dificultades y desaciertos del modelo productivo” (Montoya y Rojas, 2016, p.311).

Uno de los trabajos recientes de la CEPAL (Gligo, 2020) que integra diversas contribuciones sobre los grandes temas del medio ambiente y el desarrollo que se debaten en la región y el mundo, plantea que, como solución permanente, “la región debería enfocarse en un cambio paradigmático orientado a una nueva civilización, con mejor calidad de vida y con una preocupación relevante por la sostenibilidad ambiental, un estilo que permita proyectarse positivamente hacia las generaciones venideras” (p. 37). No obstante, agrega este trabajo, “esto no va a ocurrir sin un cambio profundo y estructural, y tampoco será posible sin un cambio cultural igualmente profundo, que anule las tendencias actuales al individualismo y que permita la recuperación del valor de la solidaridad” (p. 37).

El trabajo de De Castro, Hogenboom y Baud (2015) menciona que la gobernanza ambiental ofrece una perspectiva analítica que combina la investigación socioambiental con la investigación de la gobernanza orientada al desarrollo, indicando que esta aborda la interacción entre el cambio ambiental y el social, donde este último abarca las relaciones culturales, económicas, políticas e institucionales. Por tanto, aborda la forma en que la sociedad se organiza para resolver sus dilemas y crear nuevas oportunidades.

Al respecto, Alfie (2013) señala que:

Se trata de escoger una multiplicidad de mecanismos aplicables a un contexto, con circunstancias específicas. Por supuesto, no sólo el reconocimiento del Estado a otros actores sociales es fundamental, sino también la madurez y habilidad de los propios movimientos verdes por insertarse en las mesas de negociación y ser parte activa en la toma de decisiones. El peso y capacidad política de los actores sociales permite conocer de cerca sus puntos de vista, inquietudes y proyectos para la construcción de plataformas y arenas de diálogo y comunicación con el otro. La política juega, en este sentido, un rol protagónico al incorporar la deliberación como factor eje en el aprendizaje compartido de la negociación de inconformidades espacio-ambientales. (p. 77-78)

Dado esto, Costa (2020) menciona que:

Para la gobernanza ambiental los mecanismos institucionales de participación ciudadana son una de las cuestiones centrales de su estudio dado que consideran la existencia de una gobernanza ambiental participativa, que se opone a los modelos de gobernanza basada en el mercado y gobernanza Estado-comunidad. Los modelos con mayor participación ciudadana son vistos, además, como aquellos que han ido adquiriendo más legitimidad, de modo tal que incluso de parte de las élites se aboga por una mayor participación de los grupos marginados, de manera de lograr más legitimidad. (p. 159)

Cabe destacar que la gobernanza y sus campos de estudio sobrepasan lo establecido como objetivos de análisis de este trabajo, pero es importante entender este concepto dado que es una manera de situar la participación pública, ya que para que la gobernanza sea efectiva, inclusiva y justa, es fundamental que las personas afectadas por las decisiones ambientales tengan voz en el proceso de toma de decisiones. La participación ciudadana garantiza que las políticas y medidas adoptadas reflejen las necesidades, valores y conocimientos de la comunidad, y que se tomen en cuenta las preocupaciones locales, y esto no solo se trata de la inclusión en el proceso de decisión, sino también de la co-creación y colaboración. Los ciudadanos, armados con conocimientos locales y experiencias, pueden ofrecer soluciones innovadoras y adaptadas a problemas ambientales específicos.

3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

El concepto de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales no tiene una definición exacta o universal. De hecho, como señala Costa (2020), incluso la participación ciudadana en sí ya es un concepto disputado que suele englobar una serie de actividades, niveles y conceptos, lo cual puede provocar confusión en cuanto a sus límites y la posibilidad que tienen diversas instancias de tratarse como participación.

En línea con esto, en el trabajo de Sapiens, Ugarte y Aldunce (2017), que trata sobre los significados de participación ciudadana para el cambio climático, concluye que:

Se pueden identificar al menos dos posiciones dominantes respecto al significado de la participación: una que apunta a un sujeto pasivo, receptor de servicios, y otra que concibe a un sujeto activo, gestor de acciones y decisiones. Así mismo, señalan que la vasta producción teórica en torno a la participación implica considerar diversos aspectos de esta: sus tipos (e. g. social, ciudadana, comunitaria, política), sus mecanismos (e. g., asambleas, mesas de trabajo, consultas), los contextos donde se desarrolla (e. g., laborales, comunitarios, educativos), las condiciones existentes (e. g., apoyo institucional, recursos), los procesos vinculados a ella (e. g., fortalecimiento, liderazgo, poder) y los valores que conlleva (e. g., equidad, justicia, inclusión, pluralidad). (p. 46)

Por tanto, la participación ciudadana comprende distintos niveles y formas de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, el cual puede ir desde un nivel básico de incidencia o consulta ciudadana, hasta uno alto donde los ciudadanos son parte de la co-construcción de las decisiones públicas (Madariaga, 2020).

Esto niveles son explicados en el trabajo de Sapiens, Ugarte y Aldunce (2017), utilizando la clásica teoría de participación de Arnstein (1969) la cual define distintos niveles de esta

en relación con la toma de decisiones, presentados como peldaños de una escalera que incluye siete niveles, el primero de los cuales lo conforman la manipulación y la terapia, donde no existe participación alguna. Luego se continúa con informar, consultar y apaciguar (participación simbólica), hasta llegar a los niveles reales de participación identificados como asociación, poder delegado y control ciudadano. Lo central en este modelo es la concepción del poder como algo que ciertos grupos poseen (generalmente instituciones de gobierno y grandes empresas) y que debe ser traspasado, de manera progresiva, a quienes no lo tienen (generalmente las comunidades).

Esto es necesario ya que, como menciona Subirats (2015), hacer que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones públicas promueve entre los participantes una mayor comprensión del problema y una corresponsabilización de la solución. Este mismo autor señala que, gracias al involucramiento de los distintos actores en la resolución de problemas colectivos, las políticas públicas producidas bajo este paradigma responden mejor frente a la complejidad y son capaces de producir soluciones específicas adaptadas a la heterogeneidad y la diversidad de la nueva sociedad.

Este último punto toma relevancia cuando hablamos de la toma de decisiones ambientales. La participación ciudadana en decisiones ambientales no solo democratiza el proceso, sino que lo potencia con un conocimiento local invaluable. Los residentes poseen una comprensión detallada de su ecosistema, lo que permite identificar impactos y soluciones específicas que un enfoque externo podría pasar por alto. Además, cuando las comunidades están activamente involucradas, es más probable que respalden y acepten las decisiones, promoviendo soluciones sostenibles y fortaleciendo la democracia. Este compromiso colectivo no solo refuerza las políticas ambientales, sino que también fomenta una profunda conciencia y educación ambiental en la comunidad.

Este punto ha sido reconocido por el Principio 10 de Acceso a la información, participación ciudadana y justicia en materia ambiental de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Naciones Unidas, 1992) el cual reconoce por primera vez en un instrumento internacional que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (p.3), situando así a la participación ciudadana como elemento central en la problemática ambiental.

Siguiendo esta premisa, el Acuerdo de Escazú, firmado por el gobierno de Chile el pasado 11 de septiembre del 2022, no solo reafirma la relevancia del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, sino que también se erige como un compromiso tangible para proteger y empoderar a los ciudadanos y defensores de derechos ambientales en la región.

La esencia del Acuerdo de Escazú se centra en la convicción de que la gestión ambiental efectiva y la protección de los recursos naturales solo pueden lograrse cuando la

ciudadanía está informada, involucrada y empoderada para actuar.

El pilar de la participación en el proceso de toma de decisiones ambientales es el que da el marco de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales que es necesario delimitar para efectos de este trabajo. Esto se encuentra definido en el artículo 7° del texto (Cepal, 2018) el cual indica que:

1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.
6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades

e instituciones involucradas; c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.

9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.

12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.

13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.

14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.

15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.

17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental. La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo. (p. 24-28)

Finalmente, como se señala en el trabajo de Sapiains, Ugarte y Aldunce (2017) la participación, dado que se centra más bien en el poder de los sujetos en la toma de decisiones, contribuye a la autovaloración y reflexión en torno a la vida cotidiana, otorgando a las personas la posibilidad de crear y recrear nuevas formas de vida y

convivencia. La participación es uno de los pilares para el cambio social, y concebirlo así implica rescatar las ventajas políticas del proceso, pues la organización, los desarrollos y las acciones comunitarias se presentan como una demanda de mayor injerencia por parte de los ciudadanos en la gestión gubernamental.

Es por tanto un proceso que debe ser flexible, donde la forma de llevarse a cabo dependerá del conjunto de actores que interactúen, pero para el cual es necesario definir un marco de acción. Para efectos de esta tesis, el marco que definirá esta interacción será el determinado por Acuerdo de Escazú recién expuesto.

4 ANTECEDENTES

4.1 DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EN CHILE

La Constitución de Chile (1980), en su artículo 19, inciso 8°, asegura:

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. (p.18)

En el trabajo de Borquez, Billi y Moraga (2021) señalan que:

Si bien la Carta Fundamental entrega herramientas que permiten al Estado resguardar aspectos que puedan poner en riesgo la “seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental” (Art. 19, N°24 CPR) y a toda persona exigir el respeto de su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación a través de la acción constitucional de protección, esta consagra una óptica antropocéntrica y de apropiación del ser humano sobre los recursos naturales. Lo anterior ha tensionado la protección constitucional del medio ambiente con la de los derechos constitucionales de propiedad (art. 19 N°24 CPR) y libertad de desarrollar cualquier actividad económica (art. 19 N°21 CPR). (p.294)

Por otro lado, se encuentra la Ley N°19.300 aprobada en 1994, que se inspiró en el Principio 10 del Acuerdo de Río de 1992. Hacia esos años esta ley incorporó una serie de mecanismos de participación ciudadana, los cuales, si bien no tuvieron mayor especificidad respecto de sus estándares, sí constituyeron una novedad para el derecho en Chile (Costa, 2020).

Esta ley, como señala el trabajo de Borquez, Billi y Moraga (2021)

Creó un marco institucional en materia ambiental a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), órgano del Estado encargado de la consulta, análisis, comunicación y coordinación en materia ambiental, y a cargo de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), así como de elaborar instrumentos y normas ambientales, planes de prevención y descontaminación que promuevan la participación ciudadana y el acceso a la información, para lo que se creó el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). (p. 294-295)

En este mismo trabajo (Borquez, Billi y Moraga, 2021) se señala que “se observaron ciertas ineficiencias en la manera en la que se gestionaban los aspectos ambientales. Por ejemplo, CONAMA, al no tener rango ministerial, tenía un peso menor que otras organizaciones del Estado, limitando el impacto de sus acciones” (p. 296)

En materia de participación ciudadana el SEIA incluyó desde su creación una instancia para la formulación de observaciones ciudadanas respecto de proyectos que ingresaban vía Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Sin embargo, los proyectos de menor envergadura, ingresados a través de una segunda vía, Declaración de Impacto Ambiental (DIA), representan un 95 por ciento del universo de proyectos del sistema, lo cual limita en términos cuantitativos el desarrollo de esta participación (Moraga, 2017).

Por otro lado, como señala el trabajo de Borquez, Billi y Moraga (2021):

Se hizo evidente que los mecanismos de evaluación de proyectos contemplados en el SEIA estaban siendo insuficientes para canalizar la participación ciudadana y evitar la conflictividad con las comunidades. También se evidenciaron las limitaciones institucionales de la CONAMA para poder desarrollar sus funciones más allá del SEIA, como por ejemplo en la fiscalización de los proyectos aprobados o en la verificación del cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental. Lo anterior quedó plasmado en el informe de la OCDE sobre «Desempeño Ambiental de Chile» de 2005, en el que se recomienda fortalecer la institucionalidad ambiental. (p. 297)

El año 2010, y luego de dos años de tramitación, la Ley N° 20.417 introdujo significativas modificaciones a la Ley N° 19.300, creando la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), responsable de la fiscalización y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) como organismo técnico responsable de la evaluación de los proyectos de inversión, todo lo que se conocía como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Los

Tribunales Ambientales, para la resolución de conflictos, fueron creados el 2012 cuando se promulgó la ley N° 20.600. Asimismo, se reconoce la naturaleza intersectorial de la política ambiental, con la creación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, como instancia de deliberación y proposición al Presidente de la República de políticas y normativas en esta materia, garantizando de esta manera una mirada transversal de sustentabilidad de las políticas, planes y normas (Ministerio del Medio Ambiente [MMA], 2021).

Además, la ley N° 20.417 cambió el procedimiento de participación ciudadana en el SEIA, estableciendo dos nuevos mecanismos (Costa, 2020):

El primero es la reapertura de la participación ciudadana en los casos de EIA cuando durante el procedimiento de evaluación se realicen modificaciones sustantivas al mismo. El segundo cambio responde a la ampliación de la participación ciudadana, pasando no solo a ser una cuestión propia de los EIA, sino también posible en las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). (p. 223)

Cabe señalar que el Ministerio del Medio Ambiente cuenta con un Consejo Consultivo de carácter nacional y los respectivos Consejos Consultivos Regionales. Estos se encuentran regulados por la Ley N°19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente y son homologables a los Consejos de la Sociedad Civil señalados en la Ley 20.500, aprobada el 2011, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (MMA, 2021).

En Chile, es observable la tensión en el diseño del Ministerio de Medio Ambiente y servicios asociados que creó la ley N° 20.417 mencionados anteriormente (Aedo y Parker, 2020):

Aunque estas entidades (SMA, Tribunales Ambientales, y SEA) participan activamente en la evaluación y fiscalización de proyectos, la decisión final sobre su aprobación o rechazo recae en un organismo eminentemente político, integrado por un Comité de Ministros de Estado. Así, existen proyectos que aun siendo rechazados por el SEIA han sido aprobados por el Comité de Ministros y viceversa, pudiendo existir amplio nivel de rechazo de parte de las comunidades pese al mecanismo de participación ciudadana. (p. 381)

Lo anterior, como reflexionan Bórquez, Billi y Moraga (2021), “refleja la lógica de la gobernanza ambiental que aún no establece un marco de desarrollo a nivel territorial que dé lugar a las vocaciones de usos definidas democráticamente, y que por el contrario se definen caso a caso a través del SEIA” (p. 298).

Prueba de esto es “la fuerza que imprimen las movilizaciones ciudadanas y su nivel de conflicto, que han llevado incluso a la paralización de proyectos de infraestructura” (Aedo y Parker, 2020, p. 381).

Se puede decir que (Borquez, Billi y Moraga, 2021):

Los conflictos socioambientales son un reflejo de la tensión permanente entre la búsqueda del bienestar social, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico, más aún cuando muchas de las políticas sociales se han sustentado en recursos que emergen de la explotación de los recursos naturales y la degradación ambiental. Junto con las protestas, movilizaciones y la participación en los procesos de participación ciudadana del SEIA, la judicialización ha sido, como se mencionó antes, una de las principales armas que han tenido para retrasar y/o detener proyectos. (p. 299)

Se entiende por tanto que en el proceso actual de toma de decisiones acerca del medio ambiente, los criterios sociotécnicos suelen interactuar, y no siempre en forma armónica, con los criterios políticos. Además, temas que antes eran considerados de exclusiva injerencia de científicos, técnicos y/o expertos, convocan y movilizan ahora a distintos actores (ciudadanía, empresarios, autoridades políticas) en distintos niveles: local, regional, nacional e internacional.

4.2 INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL VIGENTE EN CHILE

En Chile, la estructura de la institucionalidad ambiental y el desarrollo sostenible se basa en tres funciones clave: la formulación y ejecución de políticas públicas, la realización de evaluaciones de impacto ambiental y la implementación de medidas de fiscalización. Esta cuenta con diversos instrumentos de gestión para cumplir con los objetivos de la política de medio ambiente, como menciona el Informe del estado del medio ambiente del Ministerio del Medio Ambiente (MMA, 2021):

Ministerio del Medio Ambiente: Es el encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental. Dentro de esta institución se encuentran: la Subsecretaría del Medio Ambiente, las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente, y los Consejos Consultivos del Ministerio del Medio Ambiente.

Superintendencia del Medio Ambiente: Su función es ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de los Planes de Prevención y Descontaminación, de las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, y de todos los instrumentos de carácter ambiental

que establezca la ley. Aplica las sanciones correspondientes cuando corresponde.

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA): Es el encargado de administrar y gestionar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), asegurando una calificación ambiental transparente, técnica y eficiente en coordinación con los organismos del Estado, fomentando y facilitando la participación ciudadana en los procesos de evaluación. El SEIA es un instrumento de gestión que permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país; a través de él se evalúa y certifica que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables.

Consejo de Ministros para la Sustentabilidad: Propone al presidente políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables; criterios de sustentabilidad que serán incorporados en políticas y procesos de planificación de los ministerios, así como en la de sus servicios dependientes; la creación de las Áreas Protegidas del Estado; además de las políticas sectoriales que deben ser sometidas a Evaluación Ambiental Estratégica. Es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura, de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía, de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería y de Desarrollo Social y Familia.

Tribunales Ambientales: Son órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. En Chile, existen tres tribunales ambientales, con asiento en Antofagasta, Santiago y Valdivia. Su función principal es resolver controversias ambientales, como demandas judiciales que buscan la reparación del daño ambiental y reclamaciones contra decisiones de la SMA y contra Resoluciones de Calificación Ambiental, entre otros. (p. 6-7)

4.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL VIGENTE EN CHILE

A nivel nacional la Participación Ciudadana se encuentra consagrada en nuestra Constitución Política (1980), que en su artículo 1°, señala que “es deber del Estado, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (p.5).

Esta se entiende 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, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas (MMA, 2017).

La Constitución (1980) en su artículo 5º indica que “Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes” (p.8). Esto es relevante, dado que, como menciona el trabajo de Cifuentes y Morales (2021) “el derecho a la participación ciudadana es considerado como un derecho humano conforme a las normas internacionales, por lo que se puede considerar que este derecho tiene rango constitucional” (p. 87).

En el texto constitucional (1980) no se contempla mecanismos efectivos de participación ciudadana en la toma de decisiones. Como señala el trabajo de Cifuentes y Morales (2021):

Por un lado, hay que considerar el plebiscito nacional que puede ser llamado por el Presidente de la República, pero el cual no tiene por objeto reconocer una participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino más bien opera como una forma de resolver divergencias que puedan suceder entre el poder ejecutivo y el legislativo en el proceso formativo de las leyes. Por otro lado, se encuentran los plebiscitos comunales relativos a temas de administración local y con las competencias municipales. Estos, pueden ser llamados por el alcalde, el acuerdo de 2/3 del consejo municipal o por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. Concretamente, a la fecha solo 5 plebiscitos comunales se han realizado, ninguno de estos vinculante, ya que para esto debe asistir más del 50% del padrón. (p. 93)

Esto, dado que “las barreras establecidas para la realización de plebiscitos ciudadanos locales hacen que dicha herramienta sea en la práctica inaplicable” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p. 29). Es por esto por lo que no se puede decir que la actual constitución asegure una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones.

La ley que regula directamente esto, es la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, del año 2011. Esta ley, como menciona Carrasco (2021):

establece 4 mecanismos participativos de implementación obligatoria para los órganos de la administración del Estado y los municipios. Estos son 1) la entrega de información relevante, sobre políticas, planes, programas y acciones que llevan a cabo los organismos públicos, 2) cuentas públicas participativas, en donde se consagra el derecho de la ciudadanía a formular observaciones o consultas, a las cuales se les deberá dar respuesta, 3) consultas ciudadanas, las que deben ser

realizadas de manera pluralista, informada y representativas, en aquellas materias que sean de interés ciudadano, previamente definidas por la autoridad, y 4) la conformación de Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), que son órganos de carácter consultivo, conformados de manera representativa y diversas por integrantes de asociaciones sin fines de lucro, relacionados con el organismo público respectivo. (p.130)

Se observa, por tanto, “una legislación débil, ya que se establecen los mecanismos de participación, pero no se le da una obligatoriedad ni se destinan recursos para su implementación” (Carrasco, 2021, p. 130).

Tal como menciona el informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017):

El marco normativo actual sobre participación ciudadana -la Ley 20.500- es visto por la sociedad civil como un instrumento legal fragmentado y débil, que no logra instalar la participación ciudadana como un derecho transversal dentro del ordenamiento jurídico chileno. Si bien se establecen de manera obligatoria instrumentos tales como cuentas públicas participativas, consejos de la sociedad civil y consulta ciudadana para toda repartición pública, además de apertura de datos gubernamentales, en la práctica, esto se ha traducido en el establecimiento de espacios de participación meramente formales, con mandatos débiles y determinados por la repartición pública de la que dependen, con poca autonomía, pocos recursos y un nivel de participación informativa o consultiva en el mejor de los casos. (p. 35)

La participación ciudadana en la gestión ambiental propiamente tal se encuentra presente en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y sus respectivos reglamentos, debido a la modificación hecha por la ley 20.417 (MMA, 2017).

Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental

Según lo que indica la Ley 19.300, es el SEA quien, a través del SEIA, regula los proyectos o actividades que podrían generar un impacto ambiental, asegurando que se ajuste a las normas vigentes.

En el manual de participación ciudadana en materia ambiental (Belemmi et al. 2021) se menciona que no todos los proyectos con efectos ambientales deben ingresar a evaluación ambiental. Los proyectos que deben ingresar al SEIA se encuentran enumerados en el artículo 10 de la Ley 19.300 encontrándose las centrales generadoras de energía sobre 3 MW, a los reactores y establecimientos nucleares, aeropuertos, puertos, proyectos industriales o inmobiliarios en ciertas zonas, proyectos de desarrollo

minero, proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos y proyectos de saneamiento ambiental.

En este mismo manual (Belemmi et al., 2021) se señala que los proyectos que generen impactos considerados especialmente graves, los que se encuentran especificados en la misma ley en el artículo 11, ingresarán mediante un EIA. Dentro de los impactos enumerados en el artículo 11 se encuentra: riesgos a la salud de la población, efectos adversos significativos en la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, reasentamiento de comunidades o alteración significativa a sus sistemas de vida, proyectos cercanos a áreas protegidas, alteración significativa en magnitud o duración del valor paisajístico o alteración al patrimonio cultural. Si los proyectos cumplen con lo establecido por el artículo 10, pero no generar los impactos estipulados en el artículo 11, ingresan mediante una DIA.

En el manual (Belemmi et al., 2021) también se menciona que, si el proyecto ingresa como EIA, se reconoce que se generan impactos intolerables a la comunidad, por lo que la participación ciudadana es obligatoria.

En ese sentido, el artículo 29 de la ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala: “Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental ante el organismo competente para lo cual dispondrán de un plazo de 60 días” (p. 22) y el artículo 26 declara que “Corresponderá a las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental” (p.21)

Por otro lado, este mismo artículo 26 declara que “Corresponderá a las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de las (...) Declaraciones cuando correspondan” (p. 22)

El manual de participación (Belemmi et al., 2021) señala que:

Para que se autorice la participación ciudadana en los DIA, es necesario que sea solicitado por al menos dos organizaciones ciudadanas que cuenten con personalidad jurídica o reunir 10 personas naturales que puedan demostrar que serán directamente afectadas por el proyecto, o sea, que vivan, trabajen o desarrollen su vida en el área de influencia del proyecto o cercano a esto y acreditar que el proyecto genera cargas ambientales. Esto es importante, ya que se evidencia que no basta con que estas personas demuestren que hay afectación al medioambiente para que puedan participar libremente del proceso, ya que solo pueden hacerlo si demuestran una afectación personal del proyecto. (p. 40)

Esto, ya que el reglamento indica que para los proyectos que ingresan al DIA, la participación ciudadana no es obligatoria y quienes lo autorizan son las direcciones regionales, para proyectos regionales, o el director ejecutivo, para proyectos interregionales (Belemmi et al., 2021).

Por otro lado, si una vez aprobado el proyecto se quiere realizar una reclamación, esta debe ser al Director Ejecutivo del SEA si se trata de una DIA y al Comité de Ministros en el caso de tratarse de un EIA. Este procedimiento se puede realizar solo si se realizaron observaciones ciudadanas durante el procedimiento de evaluación. Si estas no fueron realizadas, no se puede reclamar en contra la RCA por participación ciudadana. En ese caso, la única opción para presentar una reclamación es a través de los Tribunales Ambientales, donde se puede solicitar una invalidación de la RCA (Belemmi, 2021).

La participación en el SEIA ya sea en EIA o DIA continúa siendo consultiva, donde, como indica el trabajo de Costa y Belemmi (2017) “el mecanismo que se aplica en el SEIA solo obliga a que el Estado deba considerar las observaciones que se hayan formulado, además de otorgar al observante legitimación activa para reclamar respecto de las RCA cuando sus observaciones no se hayan considerado adecuadamente” (p. 11).

Normas de Calidad Ambiental y Planes de prevención y descontaminación

Como señala el trabajo de Belemmi et al. (2021), para el caso de la elaboración de una norma de calidad o de emisión y en la dictación de planes de prevención o descontaminación, se cuenta con dos grandes etapas en sus desarrollos, la de la elaboración de un anteproyecto y la elaboración de un proyecto. La participación ciudadana puede darse solo en la primera etapa, luego de publicado el texto del Anteproyecto elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente luego de un desarrollo de estudio consultivo. Esta participación es a nivel consultivo, siendo la única forma de aportar la entrega antecedentes u observaciones al texto publicado como parte de una consulta ciudadana. Como menciona Mendez (2021), “no se ha evidenciado la instauración de mecanismos de participación ambiental temprana, es decir, anteriores al propio anteproyecto, que permitiesen a la sociedad tener una participación en la elaboración del propio anteproyecto” (p. 50).

En la etapa de elaboración del proyecto se trabaja con estas observaciones, pero no hay posibilidad de participación ciudadana. Luego de aprobadas las normas, la ciudadanía puede reclamar ante el Tribunal Ambiental durante un plazo de 60 días, aun cuando no hayan realizado observaciones anteriormente, pero los reclamos serán válidos solo si lo aprobado no se ajusta con la ley (Belemmi et al., 2021).

Por tanto, se puede mencionar que no se observa una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales para estos casos, además de no haber opciones de participación durante la elaboración misma de las normas y de los planes.

Evaluación Ambiental Estratégica

En el caso de la evaluación ambiental estratégica, que busca o incorporar consideraciones ambientales al proceso de formulación o modificación de las políticas y planes de carácter normativo general, el trabajo de (Belemmi et al., 2021) señala que la participación es obligatoria para los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales y comunales, planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero y Planes del territorio marítimo y de manejo integrado de cuencas. Por otro lado, es voluntaria para aquellas políticas y planes de carácter normativo general, y sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad. Por tanto, tampoco se puede decir que la participación ciudadana sea obligatoria para todos los casos.

Finalmente, en el caso de los reglamentos, estos se elaboran por mandato de la Ley, pero no presentan ninguna obligación de involucrar de algún modo la participación ciudadana en sus procesos, lo que queda completamente a discreción de la Administración involucrarlos (Belemmi et al., 2021).

Consejos Consultivos del Medio Ambiente

Por un lado, existen los Consejos Consultivo del Medio Ambiente. Como indica el documento de Institucionalidad ambiental y desarrollo sustentable (MMA, 2021):

Son mecanismos de participación ciudadana que se fundan en el derecho que el Estado reconoce a las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones gubernamentales. En la institucionalidad ambiental, los Consejos Consultivos son una instancia representativa de los distintos sectores de la sociedad y tienen como fin debatir y opinar sobre temas que sean de relevancia ambiental, principalmente sobre los instrumentos o materias que sean puestas a su consideración, lo cual permiten fortalecer su calidad técnica con distintas perspectivas. (p. 7)

4.4 CUMPLIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES EN CHILE SOLICITADA POR EL ACUERDO DE ESCAZÚ

El Acuerdo de Escazú (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la

Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe) es un tratado internacional firmado por países de América Latina y el Caribe respecto a protocolos para la protección del medio ambiente. Este Acuerdo Regional se origina en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 2012 (Río+20), en el documento titulado “El futuro que queremos” y se inspira en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (CEPAL, 2018).

En el trabajo de la CEPAL (Gligo et al., 2020) se señala que el Acuerdo de Escazú aborda “aspectos fundamentales de la gestión y la protección ambientales desde una perspectiva regional, y busca regular los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental” (p. 54). Se espera por tanto que, a través de la transparencia, la apertura y la participación, que el Acuerdo contribuya a la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que haga frente a la ineficiente e insostenible cultura de intereses limitados y fragmentados que impera en la región (CEPAL, 2018).

Chile ha comenzado a ser Estado Parte del tratado desde el 11 de septiembre de 2022, por tanto, se encuentra en la responsabilidad de su implementación plena y efectiva.

El año 2020 la FIMA realizó un análisis comparativo (FIMA, 2020) entre la normativa nacional y el contenido del Acuerdo de Escazú, entre ellos el artículo 7 de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, para entender las principales brechas para su implementación.

Dentro de sus principales conclusiones, el estudio señala que:

Hay aspectos sustanciales del Acuerdo que no se cumplen y otros en los cuales podemos avanzar aún más. Incluso, en aquellos criterios en los que Chile más ha avanzado, éstos sólo se cumplen parcialmente en comparación con los estándares que obliga o sugiere incorporar el Acuerdo. Este análisis es relevante ya que el Acuerdo de Escazú tiene como objetivo no sólo el garantizar los derechos de acceso, sino también la implementación efectiva de éstos, estableciendo garantías mínimas y mejores estándares para guiar a los Estados en la persecución de tal objetivo. (p. 3)

Los principales hallazgos del estudio de FIMA (2020) con respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales son:

- Discrecionalidad en el cumplimiento de los estándares del derecho: El cumplimiento de los estándares del derecho es altamente discrecional, verificándose solo en aquellos procesos en que la autoridad tiene la voluntad de

incorporar modificaciones o consideraciones ciudadanas (p.31).

- La participación ciudadana no está determinada por el impacto del proyecto: El ingreso a la evaluación ambiental en Chile no está determinado por los impactos del proyecto sino por el tipo de actividad que se realizará (...) Nuestro sistema jurídico distingue entre aquellos proyectos que deben ingresar al SEIA, de aquellos proyectos que solo requieren permisos sectoriales para su funcionamiento (...) en el caso de los proyectos que no requieren ingresar al SEIA, la posibilidad de una instancia de participación ciudadana no existe. Ello, bajo la premisa de que, si no requiere ingresar al SEIA se debe a que no produce impactos ambientales significativos, sin perjuicio de que la determinación del ingreso no atiende a los impactos de la actividad (p. 32).
- No hay garantías de que se dé participación en todos los proyectos: Para el caso de los proyectos que deben ingresar al SEIA, existen mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la Ley 19.300 distingue entre aquellos proyectos que deben ingresar mediante Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de aquellos que deben ingresar mediante Declaración de Impacto Ambiental (DIA), estableciendo un proceso de participación ciudadana obligatoria solo en el caso de los proyectos que ingresan mediante EIA (p. 32). En el caso de los proyectos que ingresan por DIA, la participación ciudadana no es obligatoria y debe solicitarse, donde, aun siendo solicitada, no existe garantía de su otorgamiento (p. 32).
- Limitada efectividad de la participación ciudadana: En el caso del SEIA, una de las críticas sostenidas ha sido que, dado que la evaluación ambiental se inicia con un proyecto ya elaborado por el titular, la posibilidad de la participación ciudadana de incidir sobre el proyecto y la decisión administrativa a tomar es muy limitada. Al respecto, se ha sostenido, incluso, que el carácter de la etapa participativa al interior del SEIA es más bien informativa, siendo necesario generar mecanismos de participación temprana que permitan una real incidencia en la toma de decisiones (p.36).
- Asimetrías de información: En los procesos de participación en todas las instancias se detectan asimetrías de información que complejizan su efectividad. En el caso del SEIA, la cantidad y dificultad de la información técnica de los proyectos genera una asimetría de información que afecta la participación y la posibilidad real de incidir en las decisiones ambientales. Ello se replica en el caso de los planes, políticas y normas de alto contenido técnico como sucede con las normas de emisión o de calidad ambiental (p. 36-37).
- Plazos de participación ciudadana inadecuados: En el caso del SEIA, los plazos de participación ciudadana han sido criticados por ser acotados y por no generar instancias de participación continua en todas las etapas de la evaluación (adendas). Para el caso de los EAE, las normas de calidad y planes de prevención y descontaminación los plazos podrían resultar cortos frente a la complejidad de la evaluación de políticas y planes, especialmente frente a los de planificación territorial. (p.37)
- No en todos los procesos la participación se adecúa al contexto cultural: No existe norma o mandato general que solicite que la participación se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público, salvo en el procedimiento del SEIA que solicita que se adecúe esto específicamente para la población del área de influencia del proyecto en evaluación. (p.41)

- Falta de incorporación de grupos vulnerables: No existe mandato u obligación para las autoridades públicas sobre la identificación de grupos vulnerables en las instancias de participación ciudadana. (p.43)

La Tabla 1 muestra estos y otros resultados, los que se tradujeron en la asignación de un puntaje de 1 a 5 como parte del estudio comparativo, donde 1 es No cumple, 2 es Cumple escasamente, 3 es Cumple solo de forma parcial, 4 es Cumple imperfectamente y 5 es Cumple adecuadamente (FIMA, 2020) donde se observa que la participación en la toma de decisiones ambientales en Chile cumple parcialmente:

Tabla 1 “Evaluación comparativa entre la normativa chilena y lo que solicita el acuerdo de Escazú”.

Artículo	Puntaje
7.1 Derecho a la participación e implementación una participación abierta e inclusiva, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.	3
7.2 Mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades.	3
7.3 Mecanismo de participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos.	3
7.4 Medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones y que la información necesaria sea proporcionada al público, de manera clara y oportuna.	3
7.5 Plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.	3
7.6 El público es informado de forma efectiva, comprensible y oportuna de las características del proyecto y el proceso de participación	3
7.7 Hay oportunidades de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, y la autoridad pública que corresponda toma debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.	3
7.8 Una vez adoptada la decisión, el público es oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones	3
7.9 Correcta difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública.	3
7.10 Condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.	2
7.11 Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública vela para que se facilite su comprensión y participación.	3
7.12 Participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de	4

procedimiento que para dicha participación prevea cada foro	
7.13 Establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada parte promueve la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.	3
7.14 Las autoridades públicas realizan esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación	1
7.15 Se garantiza el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.	3
7.16 Se identifica al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y se promueve acciones específicas para facilitar su participación.	3
7.17 Se hace pública y de manera gratuita la información de: descripción del área de influencia, del proyecto y sus impactos ambientales, las medidas preventivas en un lenguaje claro y no técnico, descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible y las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.	4
Promedio	2.9

Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación realizada por FIMA (2020)

Este análisis proporciona una visión detallada de la situación de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Chile, identificando varios desafíos y limitaciones en el sistema actual, lo que requiere actualización o creación de legislaciones y regulaciones a nivel nacional para garantizar su plena implementación. Estas implicancias subrayan la necesidad de un esfuerzo significativo a nivel nacional para traducir los compromisos internacionales en acciones concretas

5 RESULTADOS

5.1 ANÁLISIS DE ARGUMENTOS ACADÉMICOS DE LAS IMPLICANCIAS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

La participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales no es un concepto nuevo, pero su relevancia e importancia han aumentado exponencialmente a medida que las sociedades enfrentan desafíos ambientales de mayor complejidad y alcance.

Desde una perspectiva académica, este concepto ha sido objeto de múltiples investigaciones y debates, que buscan entender, entre otras cosas, su eficacia, los

mecanismos óptimos de implementación y las implicancias para la gestión ambiental.

El campo académico, tanto nacional como internacional, ha explorado diversas dimensiones de la participación ciudadana en el ámbito ambiental. La siguiente revisión pretende brindar una panorámica de los principales argumentos y hallazgos que la academia ha ofrecido sobre este tema, contextualizando su pertinencia en el panorama actual y ofreciendo una base sólida para la discusión posterior en esta tesis. Para facilitar una mejor comprensión de los hallazgos y mejorar la claridad de la presentación, se categorizaron los resultados en función de temas clave:

Tabla 2 Sistematización de argumentos en la literatura académica

Categoría	Argumento
A favor de la participación ciudadana	La participación pública en la toma de decisiones ambientales como un derecho.
	La participación pública en la toma de decisiones ambientales como un pilar fundamental de la democracia.
	La participación pública en la toma de decisiones ambientales como un elemento fundamental para la justicia ambiental y para prevenir, reducir o solucionar los conflictos socioambientales.
	La participación pública en la toma de decisiones ambientales mejora el desempeño ambiental.
Desafíos para formalizar la participación ciudadana	La participación pública en la toma de decisiones ambientales puede incitar a la manipulación cuando es diseñada para evitar el cuestionamiento y buscar legitimidad con el único propósito de llevar a cabo proyectos y actividades.
	La participación pública en la toma de decisiones ambientales puede ser vista como una forma de aumentar el poder y la influencia de los ciudadanos en desmedro del poder político y empresarial.
	Existen tensiones y desafíos en la participación ciudadana cuando solo se prioriza los intereses económicos por los costos, tiempo y conflictos de intereses que conlleva. Modificar esta perspectiva es una tarea compleja

Fuente: Elaboración propia

La participación pública en la toma de decisiones ambientales como un derecho

El derecho a la participación ciudadana en sí es un derecho humano consagrado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así el derecho a participar, asociarse, manifestarse, participar en la vida pública, a ser escuchados por el Estado, ha sido reconocido por la normativa internacional de los derechos humanos (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

Por otro lado, el trabajo de Cifuentes y Morales (2021) señala que, desde una perspectiva de Derechos Humanos, internacionalmente existe una protección del derecho a la participación ciudadana en el sistema de las Naciones Unidas, específicamente en su artículo 21, donde se señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”. En base a estos preceptos se puede construir el derecho humano a la participación ciudadana, como también ha señalado el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, por lo que existe un deber de promoción y protección de estos.

Específicamente en temas de medio ambiente, el trabajo de Mirosevic (2011) menciona que:

La participación ciudadana ocupa un lugar destacado en el Derecho internacional y, por ende, ha sido reconocida como tal por diversos instrumentos internacionales multilaterales y declaraciones como la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la ONU en 1982 (puntos 23° y 24°), la "Agenda 21" (capítulos 23° a 32°), la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente" y el "Desarrollo de 1992" (principio 10°) y la "Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible" de 2002 (punto 26°), entre otras. Recientemente, la participación también ha sido objeto de reconocimiento en instrumentos bilaterales, como el Acuerdo de cooperación en materia ambiental entre Chile y EE. UU., que complementa el tratado de libre comercio entre ambos países y el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Canadá. (p. 283-284)

En ese sentido, el documento de Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la CEPAL (2018), destaca que:

El derecho de toda persona a participar en forma individual o colectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos cuando todas las opciones y soluciones aún son posibles, y de incidir en las decisiones respecto de normas, políticas, estrategias y planes en diversos niveles, así como en proyectos, obras y actividades susceptibles de causar un impacto ambiental. (p.14)

Es importante señalar el círculo virtuoso que se desprende en este texto entre derechos humanos, medio ambiente y derechos de acceso, donde la CEPAL (2018) indica que:

El ejercicio pleno de los derechos procedimentales de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la remediación efectiva produce políticas ambientales más transparentes y mejor informadas, lo que contribuye a un medio

ambiente más sano que, a su vez, permite a las personas disfrutar de derechos humanos sustantivos como la vida, la alimentación y la salud. (p. 27)

La participación pública en la toma de decisiones ambientales es un pilar fundamental de la democracia

Si bien la existencia de un sistema representativo, donde la ciudadanía escoge a aquellos que los representan, constituye el supuesto básico para el buen funcionamiento de las democracias, la experiencia comparada demuestra que es positivo incorporar otras formas de participación ciudadana, para complementar a la elección de autoridades, con el objetivo de revertir esta tendencia a la apatía, de complementar el funcionamiento de las instituciones y, de esta manera, profundizar en el desarrollo de la institucionalidad democrática (Soto y Costa, 2019).

De la mano de esta idea, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, a la cual Chile adhirió el 2009, señala que las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan cada vez con mayor fuerza la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. Dado esto, es que esta carta tiene como uno de sus objetivos fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica (Cifuentes y Morales, 2021)

En la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Secretaría General Iberoamericana, 2009) se describe el concepto de participación ciudadana en la gestión pública como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (p. 3-4).

Con relación a esto, Costa y Belemmi (2017) señalan que:

La participación ciudadana es consustancial a la democracia; contribuye a la gobernabilidad; refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades; permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población; fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural; y ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos (p.15).

Junto con esto, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Secretaría General Iberoamericana, 2009) también agrega que “los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad” (p.4).

Como se menciona en el trabajo de Carrasco (2021):

La literatura reconoce resultados diversos sobre los impactos que tiene la participación en los sistemas democráticos. Por una parte, se ha demostrado que los mecanismos de participación afectan las actitudes de los ciudadanos con respecto al sistema político. Es decir, los mecanismos juegan un rol educativo, aumentando el compromiso democrático de la ciudadanía. Incluso pueden reformar instituciones políticas y evaluar la calidad de la democracia. En procesos participativos de democracia directa realizados con un amplio involucramiento ciudadano -mientras se cumplan algunos requisitos-, generan una mayor confianza en las instituciones, puede aumentar la participación electoral y producir ciudadanos más informados y comprometidos con los procesos políticos que los afectan (p. 124-125).

Bajo el contexto de crisis de representatividad, se considera que el voto es insuficiente en términos de participación ciudadana, por lo que se debe transitar hacia formas democráticas que consideren mayores instancias de participación directa por parte de la ciudadanía que puedan complementar el modelo representativo. Esto implicaría una mayor profundización de la democracia por la vía de generar más instancias en que los ciudadanos se vinculen con las instituciones (Cifuentes y Morales, 2021).

La participación pública en la toma de decisiones ambientales como un elemento fundamental para la justicia ambiental y para prevenir, reducir o solucionar los conflictos socioambientales

Como señala Hervé (2015) la participación pública en los procesos de adopción de decisiones es un elemento fundamental de la dimensión política de la Justicia Ambiental. Su relevancia ha sido reconocida por el derecho internacional, comparado y nacional. Por lo tanto, señala esta autora, constituye un requisito que deben incorporar las legislaciones sobre recursos naturales para lograr enfrentar los problemas de Justicia Ambiental.

La justicia ambiental se refiere a (Hervé, Cordero y Moraga, 2020):

La distribución equitativa de las cargas y beneficios en el uso y aprovechamiento de los bienes naturales de interés común, como lo son, por ejemplo, el agua y el aire. Es un concepto que, en términos jurídicos, se traduce en una dimensión distributiva, que vela por la equidad en la solución de los conflictos socioambientales, y en una dimensión participativa significativa de las personas involucradas o afectadas por decisiones relacionadas al medioambiente (p. 1)

Este concepto mira “la distribución de poder a propósito de la toma de decisiones ambientales, considerando que las personas que son afectadas por una determinada decisión debieran tener la posibilidad de influir en ella de manera significativa” (Soto y Costa, 2019, p. 247). Complementando esta idea, Hervé (2015) sostiene que no debe analizarse la justicia solo en relación de sus consecuencias, sino que debe también considerar sus causas.

Considerando esto, la participación ciudadana debe cubrir tanto las causas de las injusticias ambientales como ser un espacio que permita revertirlas si éstas ya han ocurrido, lo que podría abarcar desde los miembros actuales de una comunidad política hasta todos los seres vivos actuales y los que vendrán (Soto y Costa, 2019).

Por tanto, como menciona Hervé (2015)

La participación en el contexto de la teoría de la justicia consiste en el mecanismo o procedimiento necesario para lograr una mejor distribución y un mayor reconocimiento, entendiendo que este último apunta a la valorización de ciertas comunidades o grupos vulnerables de la sociedad y, a su vez, a la valorización de la naturaleza y de los ecosistemas en sí mismo (p. 66).

Pero lo que sucede en la actualidad, como se menciona en el trabajo de Borquez, Billi y Moraga (2021), es que:

Los conflictos socioambientales son un reflejo de la tensión permanente entre la búsqueda del bienestar social, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico, más aún cuando muchas de las políticas sociales se han sustentado en recursos que emergen de la explotación de los recursos naturales y la degradación ambiental. Parece ser que la conflictividad se hace inevitable en modelos de desarrollo que han seguido los países latinoamericanos, donde la existencia de una institucionalidad ambiental no se traduce en la reducción de los grados de conflictividad. (p. 299)

Además, se observa una falta de interés aparente en la participación de espacios formales. En este sentido, la participación ciudadana parece encontrarse en un estado

pasivo. Los individuos, notando serias limitaciones en las consideraciones de opiniones, deciden utilizar canales informales o no institucionalizados, tales como las paralizaciones, para hacer frente a las injusticias percibidas (Lara y Letelier, 2017).

Un caso emblemático es el de HidroAysén. Como describe el trabajo de Borquez, Billi y Moraga (2021), proyecto hidroeléctrico que se convirtió rápidamente en foco de presión social sobre las decisiones políticas:

La magnitud del proyecto, los problemas que había presentado la provisión de electricidad en el país, el nivel de inversión y poder de las dos compañías que lo lideraban hacían prever una rápida aprobación, pero el descontento y la oposición social comenzaron a ser tan fuertes a nivel nacional que las administraciones de Bachelet (2006-2010) y Piñera (2010-2014) trataron de eludir la decisión final de aprobación del proyecto. En este trabajo también se detalla que las organizaciones ambientales presentaron siete acciones a la Corte de Apelaciones en mayo de 2011, de las cuales ninguna fue aceptada. La Cámara de Diputados realizó una investigación que probó la intervención del Gobierno durante la etapa de evaluación del proyecto. Las organizaciones también presentaron 35 reclamos en contra de la Resolución de Calificación Ambiental que había aprobado el proyecto. En junio de 2014 el Consejo de Ministros decidió finalmente rechazar la Resolución de Calificación Ambiental, decisión que fue apelada por las compañías dueñas del proyecto. Luego de años de conflictos y reclamaciones las empresas anunciaron formalmente la clausura total del proyecto y devolución de los derechos de agua en 2017 (p.300-301).

Como señala Lara y Letelier (2017):

A raíz del empoderamiento de la ciudadanía, el PNUD (2020) ha constatado un aumento de la participación directa no institucionalizada en los últimos años en América Latina, que se manifiesta en marchas, movilizaciones, paralizaciones y huelgas, entre otras formas. Para explicar este fenómeno social, el PNUD (2020) propone dos hipótesis: En primer término, una hipótesis de polarización, la que establece que las protestas ciudadanas son el producto del distanciamiento entre la participación política, debido a los bajos niveles de legitimidad y altos niveles de conflictividad. Y, en segundo término, la hipótesis de normalización, la que establece que las protestas son una manera de incidir e influir en las decisiones colectivas y en las políticas públicas (p.287)

En este sentido, Lara y Letelier (2017) mencionan que el objetivo del conflicto social es hacerse cargo de una situación que se considera como injusta, buscando crear una nueva situación de equilibrio a través de la adecuación del derecho. Dado lo anterior, la aplicación de mecanismos de participación ciudadana se asoma como una solución plausible; ya que tiende a prevenir y resolver conflictos, promoviendo una mayor

cooperación entre el Estado y la ciudadanía.

La participación pública en la toma de decisiones ambientales mejora el desempeño ambiental.

El principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992), conocido como el Principio de Participación indica: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (p. 3). Esto se da por distintas razones.

Por un lado, como señala Alfie (2013) ser parte del proceso de toma de decisiones, genera corresponsabilidad desde los actores que participan. Se genera un nuevo ambientalismo cívico basado en la protección del ambiente, con acciones de abajo hacia arriba, de lado a lado, y con enfoques donde el territorio ocupa un papel clave. En este movimiento se valora el manejo colaborativo de los recursos naturales y la gestión de ecosistemas; se impulsa a adaptar las soluciones a las condiciones locales y también a superar la fragmentación burocrática: las redes cobran fuerza. Agrega que los resultados de estos programas han producido una creciente ola de consejos de cuencas, guardianes de los ríos, fideicomisos de tierras, programas voluntarios de vigilancia e iniciativas para la creación de comunidades sustentables, bajo novedosas formas de organización social.

Como se menciona en el trabajo de Sapiens, Ugarte y Aldunce (2017):

La participación social se constituye como un componente y a la vez en una condición para el bienestar social, además de ser un medio para enfrentar las condiciones de vulnerabilidad social propias del contexto latinoamericano, pues al fomentar el control de los actores sobre su entorno aumenta la percepción de eficiencia de su accionar y se producen cambios sociales de mayor impacto. En este sentido, se concluye que es también un proceso de fortalecimiento del capital social de las poblaciones. (p.48)

Esto ya que, como menciona Alfie (2013)

El procedimiento de toma de decisiones bajo el giro deliberativo se vuelve colectivo; los participantes escuchan y asimilan las posiciones de otros y generan opciones grupales. De esta manera, existe un proceso de reconocimiento de las diversas posiciones que da lugar a considerar las propuestas y puntos de vista de la totalidad de los actores. Los procesos de deliberación a menudo se caracterizan por el conflicto y por la existencia de partes más o menos favorecidas. En este sentido, un rasgo importante de la deliberación como tal es que los actores

involucrados suelen encontrar razones para aceptar las acciones colectivas, aunque no les resulten ventajosas al máximo (p. 85).

La participación tiene múltiples beneficios: mejora la eficacia de las políticas públicas, la educación política, incentiva el sentido colectivo y, con ello, el cumplimiento voluntario del ordenamiento jurídico, sirviendo, además, en el sistema de evaluación de impacto ambiental, como un mecanismo de prevención y resolución de conflictos. La participación puede lograr que se toman mejores decisiones y así reducir conflictos ya que, en el fondo, se reducirán las inequidades o injusticias ambientales (Delgado y Reicher, 2017)

Ahora bien, De la Maza (2011) señala que diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que en primer término de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles, lo que también ocurre del lado del sector público, ya que el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques.

En ese sentido, los ciudadanos deben recibir capacitación y educación adecuadas para entender los problemas ambientales y tomar decisiones informadas, ya que, sin el conocimiento necesario, la participación ciudadana puede ser menos efectiva y conducir a decisiones inadecuadas.

La participación pública en la toma de decisiones ambientales no debe ser diseñada para evitar el cuestionamiento y buscar legitimidad con el único propósito de llevar a cabo proyectos y actividades, ya que esto puede incitar la manipulación.

En relación con el apartado anterior, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Secretaría General Iberoamericana, 2009), plantea que la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, lo que aumentaría la legitimidad y efectividad de las decisiones.

Este nuevo paradigma es reforzado por la literatura actual, la que ha identificado que la participación ciudadana en políticas públicas podría promover la eficacia política y estimular el debate público; entregando efectos positivos de estos procesos en los gobiernos, fortaleciendo la capacidad de recepción de las demandas ciudadanas; y que esto produce un efecto integrador y legitimador que, incluso, podría entregar importantes niveles de satisfacción en las personas que participan (Soto y Costa, 2019).

Considerando esto, y tal como exponen Lara y Letelier (2017):

La participación ciudadana se ha transformado, en los últimos años, en una temática de suma relevancia para el debate de los procesos decisionales de las autoridades gubernamentales. Este protagonismo surge de la necesidad de generar mayor sustento, confianza y legitimidad en los distintos sistemas democráticos de cada país, por medio de la inclusión de la ciudadanía en los procesos de decisión en diferentes áreas de la intervención pública (p.287).

En ese sentido, se argumenta que la participación pública en la toma de decisiones “aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que las personas se sienten parte de esas decisiones” (CEPAL, 2018, p.13), lo que reviste de legitimidad a los procesos.

Pero este argumento planteado también constituye uno de los cuestionamientos a la participación ciudadana que resultan más problemáticos. Por un lado, la participación genera legitimidad de las políticas públicas, pero por el otro, cuando dicha participación es llevada adelante con el único propósito de generar esa legitimidad para realizar proyectos y actividades, este efecto podría verse mermado (Soto y Costa, 2019).

En otras palabras, y como expone el trabajo de Costa y Belemmi (2017):

El hecho que la participación propenda a aumentar la legitimidad produce una paradoja. Mientras una buena participación aumenta los niveles de legitimidad, una que sea dirigida exclusiva y específicamente a ello tendrá un efecto contrario, al denotar un espíritu de manipulación de una herramienta que debiera estar puesta al servicio de la satisfacción de un derecho (p. 21).

Relacionado a esto, según lo señalado en el trabajo de Carrasco (2021) hay evidencia que muestra que los mecanismos de participación ciudadana pueden ser utilizados políticamente, e incluso pueden estar capturados por ciertos grupos con poder dentro de la sociedad civil para satisfacer motivaciones personales. Este mismo trabajo indica que también se ha establecido casos en los que los mecanismos de democracia directa - entendidos como un mecanismo de participación- son usados por líderes políticos para no responder ante otras instituciones representativas. Incluso, señala que algunos autores han planteado una afinidad entre el populismo y los mecanismos de democracia directa. Concluye que la participación podría ser entendida como mecanismos de manipulación y polarización de la ciudadanía.

En esta misma línea, como menciona la propuesta de ajustes efectuadas al SEIA por la Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (2016):

Para el funcionamiento de este tipo de modelos de participación temprana y negociaciones previas, se haría necesario el fortalecimiento de las herramientas de gestión territorial frente a la instalación de los proyectos, para que de esta forma el proyecto tenga vinculación y respeto con el ordenamiento territorial comunal y regional (...) Es clave destacar la diferencia entre la participación temprana de la negociación previa. En efecto, para el buen funcionamiento de la participación temprana es necesario abstraerla completamente de procesos de negociación entre privados mediante los cuales se puedan llevar adelante procesos de cooptación de voluntad de quienes serán afectados por el proyecto por parte de los titulares. Esto implicaría una absoluta pérdida de la imparcialidad necesaria para la evaluación ambiental. Esto ha ocurrido en muchos casos, en los cuales, mediante las negociaciones previas de los titulares, se han generado procesos de división y ruptura del tejido social de las comunidades que habitan en los territorios en los que se pretenden instalar los proyectos (pág. 33)

Es importante considerar que (Soto y Costa, 2019):

La consecución de mayor legitimidad es, en definitiva, el resultado de una participación que se realiza bajo ciertos estándares de calidad. No se puede decir que la legitimidad sea un resultado automático (...) mientras el mecanismo esté diseñado por quien detenta el poder para evitar ser cuestionado, el efecto esperado de la participación no se producirá ni para los participantes ni para el Estado (p. 232-233).

Cuando se toman decisiones en materia ambiental se requiere buscar fundamentos y mecanismos que complementen los procesos participativos tradicionales con la finalidad de que estos sean útiles a la legitimidad, pero también para la efectividad de las medidas que se deciden y que se pueda operar como instrumento de corrección de inequidades ambientales (Cordero, 2019).

Es importante que la participación ciudadana no se limite a buscar la legitimidad de los proyectos, sino que también tenga en cuenta los impactos ambientales y sociales de los mismos, así como las posibles alternativas y sus consecuencias.

Además, es importante que la participación ciudadana sea un proceso transparente y equitativo, donde todas las partes interesadas tengan la oportunidad de expresar sus opiniones y preocupaciones, y que los resultados sean tomados en cuenta en la toma de decisiones. Si la participación ciudadana se utiliza solo como una herramienta de legitimidad sin considerar los impactos y alternativas, o si se lleva a cabo de manera sesgada o desequilibrada, entonces podría ser perjudicial para la protección del medio ambiente y los derechos de las comunidades afectadas.

La participación pública en la toma de decisiones ambientales puede ser vista como una forma de aumentar el poder y la influencia de los ciudadanos en desmedro del poder político y empresarial

Como menciona De la Maza (2011), tradicionalmente se ha establecido que primero se dirige el poder en el proceso político, donde se establecen las prioridades y se decide qué y cuánto corresponde a cada uno. Luego de ello, los técnicos elaboran los caminos óptimos para lograr dichos resultados, basados en criterios de racionalidad instrumental como rapidez, bajo costo y efectividad. En este proceso, los actores están claramente diferenciados: los políticos toman las decisiones y los técnicos las implementan, mientras que la ciudadanía se limita a recibir las soluciones acordadas como un simple receptor de políticas públicas.

Nuevas perspectivas critican la tendencia en la cual la ciudadanía no participa en la delimitación de gestión ambiental, sino que es llamada a la socialización de las determinaciones ambientales y en ocasiones, a la compensación por los impactos negativos (Montoya y Rojas, 2016). Como se ha mencionado anteriormente, “el aumento de movimientos sociales es un síntoma de un sistema político que no logra canalizar institucionalmente los conflictos y problemáticas sociales” (Carrasco, 2021, p. 121).

Como tradicionalmente se ha seguido un proceso en el que los políticos deciden las prioridades y los técnicos las implementan de manera óptima, actualmente la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en la región aún no ha alcanzado un nivel significativo de influencia, excepto en algunos casos especiales. Además, la participación ciudadana a menudo causa molestia y perturbación en algunos sectores y puede alterar el curso normal del manejo político, lo que lleva a algunos a intentar evitarla. (Gligo et al., 2020).

Esto se da ya que, como menciona Fuentes (2018):

Involucrar a la ciudadanía en procesos de participación vinculante es renunciar a cuotas de poder, lo que se percibe en la resistencia de los actores políticos de abrir el juego político a mecanismos de democracia directa, esto es, a incorporar instrumentos que permitirían que ciertas decisiones políticas fueran consultadas o bien decididas por la propia ciudadanía (p.1)

En ese sentido, De la Maza (2011) señala que:

Es importante dejar de lado la idea de que fortalecer la sociedad civil supone

achicar el Estado, como si la sociedad civil fuese la pieza de reemplazo ante el Estado desmantelado. Más bien, una estrategia democratizadora supone el fortalecimiento de ambos, donde aquello que el Estado debe garantizar y producir es condición para el desarrollo de la sociedad civil (p. 49).

Por otro lado, Fuentes (2018) señala que la negativa a involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones podría estar fundamentada en una concepción oligárquica de la sociedad. Las personas que se encuentran en posiciones privilegiadas y tienen acceso a los procesos de toma de decisiones pueden internalizar prejuicios acerca de las personas comunes. Se asume que estas no poseen la capacidad para comprender, entender y racionalizar las complejidades que conllevan los asuntos públicos.

Elizalde, De la Maza y Córdova (2013), en su trabajo que estudia los desafíos en América Latina en cuando a participación y representación, mencionan que

Estos problemas no podrían ser resueltos desde fuera de la sociedad civil y sin su involucramiento y que estos forman parte de los desafíos intrínsecos, en diálogo con las estructuras de poder. No se puede confiar en una suerte de magia política que los responda. Enfatiza que más bien el esfuerzo consiste en reflexionar acerca de cómo en la propia sociedad civil se incuban experiencias y respuestas que contribuyen al proceso social y político democratizador de la región (p. 8).

El desafío de implementar una efectiva participación ciudadana no radica tanto en la creación de instancias que se ajusten a un modelo preconcebido, sino en fomentar un proceso continuo de democratización en los espacios donde se implementan. De esta forma, se busca aumentar la participación de los sectores históricamente marginados y establecer mecanismos de transparencia y control público (De la Maza, 2011).

Por eso, es importante que se establezcan mecanismos transparentes y objetivos para la participación ciudadana en la gestión ambiental, que permitan que las personas tomen decisiones informadas y que se eviten situaciones de manipulación, siendo procesos de constante mejora continua.

Tensiones y desafíos en la participación ciudadana: costos, tiempo y conflictos de intereses.

La comunidad científica ha debatido ampliamente la relación entre la participación ciudadana en la gestión ambiental y la eficiencia económica. Si bien no existe un consenso unánime, la mayoría de los estudios sugieren que una mayor participación ciudadana puede conducir a resultados ambientales y sociales más sostenibles, aunque puede haber algunos desafíos y *trade-offs* en términos de eficiencia económica.

En ese sentido, como menciona Costa (2020):

El desarrollo sustentable ha funcionado en materia ambiental como una especie de concepto indeterminado de política pública, que permite absorber en algún sentido las tensiones que significa la protección del medio ambiente en relación con el crecimiento económico en su concepto predominante del siglo XX. Es un principio que, en todas sus formulaciones, busca mediar entre protección del medio ambiente y desarrollo económico, para no comprometer ninguno de los dos en la toma de decisiones de política pública (...) Según Galdámez, quedó pendiente en la Constitución de 1980 establecer el principio de desarrollo sustentable, en el sentido de que “el crecimiento del país debe desarrollarse considerando los límites medioambientales, preservando las bases de la vida y los derechos de futuras generaciones a disfrutar del entorno (p. 175)

Dorador y Costa (2022) reflexionan sobre una falla lógica basal que ha imperado en la economía, donde no se incorpora el agotamiento de los bienes naturales o de los sistemas en que se sostiene:

En esa falla, la lógica de crecimiento infinito de las economías en que se sostiene el Producto Interno Bruto (PIB) es la línea más sencilla de abordar, pues básicamente es imposible crecer ilimitadamente explotando un sistema limitado (la tierra). Pero el problema no acaba allí, sino que se extiende a un número importante de razonamientos económicos que están en todo tipo de ecuaciones, como son el mayor valor presente de los bienes naturales, la dificultad de considerar la destrucción de sistemas desde la lógica de las externalidades, la categorización de los bienes comunes como fallas de mercado y la falta de valorización de las funciones ecosistémicas, entre otros (p. 17)

En Chile, se ha visto reflejado en una marcada lógica extractivista, basada en la exportación de materias primas, donde se genera una desconexión con las necesidades locales donde ocurre la explotación. Como menciona Dorador y Costa “La vocación productiva de las regiones ha sido el destino de territorios olvidados y muchos de ellos se han convertido en zonas de sacrificios” (p.19).

A lo largo de los años, el gobierno y los tomadores de decisiones en Chile han priorizado el crecimiento económico y la atracción de inversiones extranjeras en sectores como la minería, la energía y la industria. Esta priorización ha llevado a veces a la adopción de políticas y regulaciones que favorecen a estos sectores en detrimento de las comunidades locales y el medio ambiente (Borquez, Billi y Moraga, 2021)

Como menciona Giglio et al. (2020)

Modificar esta perspectiva es una tarea compleja, ya que la modalidad de desarrollo predominante en los países de la región tiene marcados déficits de igualdad y de sostenibilidad ambiental. Las dificultades epistemológicas que conllevan los esfuerzos de integración interdisciplinaria se ven agudizadas por los embates de las modas y corrientes por las que navegan los países de la región. La visión pionera de largo plazo —o incluso de mediano plazo— es ahogada por la necesidad de respuestas inmediatas frente a problemas que muchas veces no admiten dilación. En la mayoría de los casos, las corrientes unidisciplinarias, con evidentes sesgos reduccionistas, impiden avanzar en función del debate de temas emergentes, pero de difícil inserción (p. 61)

Buscar un equilibrio entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente es necesario tanto desde una perspectiva ética como desde una perspectiva de supervivencia y bienestar humano.

Conclusiones de la revisión de literatura académica

La literatura académica sobre participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales destaca la importancia de involucrar a las comunidades en la gestión del medio ambiente. Esta participación, lejos de ser un simple complemento, puede enriquecer las decisiones al integrar saberes locales y variedad de perspectivas. Además, confiere una mayor legitimidad a las acciones y estrategias ambientales, potencia a las comunidades en su conjunto, amplía la educación ambiental y proporciona herramientas para una solución más eficiente en escenarios de conflicto.

Sin embargo, la participación ciudadana no está exenta de desafíos intrínsecos. Es esencial que se aborden cuestiones de representatividad, transparencia, comunicación efectiva, capacitación adecuada y asignación de recursos. Estos aspectos garantizan que el ejercicio participativo no sólo sea formal, sino genuinamente inclusivo, transparente y con un impacto real.

La literatura académica apoya en general la idea de que la participación ciudadana es un componente valioso y necesario en la toma de decisiones ambientales. A pesar de los desafíos y limitaciones que puedan surgir, la participación ciudadana puede ofrecer beneficios significativos al abordar adecuadamente las preocupaciones y necesidades de diversos grupos, incluidas las comunidades marginadas y desfavorecidas. La clave para lograr una participación ciudadana efectiva en la gestión ambiental radica en garantizar que el proceso sea inclusivo y se adapte a las necesidades específicas de cada contexto.

Los procesos de participación ciudadana pueden ser costosos y consumir tiempo, lo que puede retrasar la implementación de proyectos y políticas. Además, los intereses de los ciudadanos y las comunidades locales pueden entrar en conflicto con los intereses económicos más amplios, lo que puede generar tensiones y compromisos en la toma de decisiones, pero existe una responsabilidad ética hacia las generaciones futuras para garantizar que puedan disfrutar de un planeta sano y de recursos naturales suficientes. El desarrollo sostenible busca equilibrar las necesidades económicas, sociales y ambientales para garantizar que no comprometamos la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

La participación ciudadana en la gestión ambiental puede desempeñar un papel crucial en abordar los problemas asociados con las zonas de sacrificio en Chile, ya que puede ayudar a visibilizar y documentar los problemas ambientales y de salud asociados con las zonas de sacrificio, lo que puede aumentar la conciencia pública y la presión política para abordar estos problemas, pero a la vez enfrenta desafíos, como la falta de recursos y capacidad institucional, la falta de transparencia y acceso a información, y la resistencia por parte de ciertos sectores económicos y políticos ante la posibilidad de no poder realizarse proyectos o tener que invertir más para que estos sean viables.

Por otro lado, la protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo equitativo también son cuestiones de justicia social y ambiental. Las comunidades vulnerables y marginadas suelen ser las más afectadas por la degradación ambiental y la explotación insostenible de los recursos naturales. Garantizar un equilibrio entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente es fundamental para abordar las desigualdades y garantizar el bienestar y los derechos de todas las personas.

Además, es importante entender que los seres humanos dependen de ecosistemas saludables y funcionales para proporcionar servicios esenciales como alimentos, agua, aire limpio, control de inundaciones y polinización, entre otros. La degradación del medio ambiente y la pérdida de biodiversidad pueden poner en riesgo estos servicios y, por lo tanto, afectar negativamente nuestra supervivencia y calidad de vida.

Aunque puede haber preocupaciones sobre el impacto económico a corto plazo de las políticas y acciones ambientales, la participación ciudadana puede ayudar a garantizar que el enfoque en la recuperación económica no comprometa la salud del medio ambiente y el bienestar de las comunidades. Además, la participación ciudadana puede contribuir a identificar soluciones sostenibles que apoyen tanto la economía como el medio ambiente.

5.2 ANÁLISIS DE ARGUMENTOS POLÍTICOS UTILIZADOS AL MOMENTO DE LEGISLAR LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

La participación pública en decisiones ambientales ha emergido como un pilar esencial para lograr una gestión ambiental más transparente, democrática e inclusiva. Sin embargo, la implementación de mecanismos que fomenten dicha participación a menudo es parte de intensos debates legislativos. En el contexto chileno, estos debates reflejan una compleja interacción de intereses políticos, económicos y sociales.

A nivel legislativo, la inclusión de esta participación se materializa a través de distintas leyes y regulaciones. En el contexto chileno, es especialmente relevante analizar aquellas leyes que se centran exclusivamente en la participación ciudadana, como la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública, así como las que tienen una relación directa con la toma de decisiones ambientales, como la Ley 20.417 que crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medioambiente, y el Decreto 209 que promulga el Acuerdo de Escazú, dado que en ellas se reflejan las tensiones, desafíos y visiones de cómo debe ser la interacción entre ciudadanía, medio ambiente y Estado.

Este capítulo se sumerge en un análisis detallado de los argumentos y discursos que han surgido en el proceso legislativo chileno en torno a estas leyes específicas. Se explorarán las narrativas predominantes, los actores clave y cómo sus posturas han configurado la legislación en participación ciudadana ambiental, a través de intervenciones escogidas dentro de los archivos del Parlamento. Se seleccionaron solo los discursos en los que se discutía particularmente de participación ciudadana. A través de este examen, no sólo se busca comprender el panorama legislativo actual y su evolución histórica, sino también identificar los desafíos y oportunidades que se presentan al intentar legislar una participación más activa y significativa del público en decisiones que afectan directamente la calidad ambiental y, por ende, la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En la presentación de cada cita de los/as diputado/as, se señalará el partido político al cual representa, al momento de su intervención, mediante las siguientes siglas:

Tabla 3 Sigla de Partidos Políticos

Sigla	Partido
PPD	Partido por la Democracia
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PRSD	Partido Radical Social Demócrata
PS	Partido Socialista
RN	Partido Renovación Nacional
UDI	Partido Unión Demócrata Independiente
Evópoli	Partido Evolución Política

CS	Convergencia Social
RD	Revolución Democrática
PREP	Partido Republicano
PDG	Partido de la Gente
PC	Partido Comunista
FRVS	Federación Regionalista Verde Social
IND	Independiente

Fuente: Elaboración propia

Argumentos de las implicancias de la participación ciudadana en la Historia de Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación ciudadana en la gestión pública:

El primer trámite constitucional para llevar a cabo esta ley se realizó el 8 de junio de 2004. Dicho trámite fue un mensaje presidencial que contenía los fundamentos de la ley y del propio proyecto, el cual fue el resultado del Consejo ciudadano para el Fortalecimiento de la sociedad civil que el presidente Ricardo Lagos, en julio del año 2000, decidió convocar, consciente de la urgencia de abordar el 'déficit democrático' que presentaba nuestro país. Este consejo contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, a partir de las cuales se pudo consultar a 6.000 representantes de organizaciones sociales de todo el país. El resultado de esa consulta, estudio, reflexión y posterior sistematización trajo el proyecto de ley de Participación Ciudadana en la gestión pública (Ley N°20.500, 2011).

Este proyecto de ley se fundó en dos principios: el de la libertad de asociación y en el principio participativo. Para efectos de este trabajo, se analizará las controversias generadas con respecto al principio participativo.

Es importante señalar que el mensaje presidencial de hecho precisaba que (Ley N°20.500, 2011):

La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Una relación de cooperación Estado- individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter receptivo, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable (p. 4).

Este proyecto de ley en su primera tramitación en la Cámara de Diputados en 2005 fue

calificado con simple urgencia. En el primer semestre de 2006 el Ejecutivo –bajo la nueva administración de la Presidenta Michelle Bachelet- envió un veto sustitutivo que reforzó sus contenidos. El informe de esta etapa estuvo a cargo de la Comisión de gobierno interior, regionalización, planificación y desarrollo social, donde participaron diversas autoridades, fundamentalmente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y se destaca la participación de representantes de la sociedad civil que participaron en las audiencias y en el diálogo ciudadano. A pesar del gran número de observaciones y sugerencias que se le hicieron a la ley en esta instancia, en la comisión fue aprobado por unanimidad:

Hubo también un gran número de observaciones y sugerencias, que se tradujeron en indicaciones tanto del Ejecutivo como parlamentarias, encaminadas a perfeccionar el texto original enviado al Parlamento. Una vez cerrado el debate, y puesto en votación general el proyecto, fue aprobado por unanimidad en la Comisión de Gobierno (p. 27)

Este informe luego fue discutido en sala, donde se ve que todos los sectores políticos creyeron necesario y positivo regular sobre el tema de participación, lo que se observa en las distintas intervenciones cuando se hablaba en particular de la participación ciudadana. De todas formas, ya en los inicios llama la atención la ausencia de diputados en esta discusión:

Felipe Ward (UDI): El proyecto nos parece positivo en sus aspectos generales. Compartimos la idea matriz y los objetivos sustanciales. (p. 88)

Sergio Ojeda (PDC): Llegó el momento de la participación de la ciudadanía en las direcciones públicas porque se habla mucho de ésta, porque eso implica el fenómeno asociativo como instrumento de integración en la sociedad, tal como está conformado el proyecto. El Estado debe procurar el acceso y la participación de la ciudadanía en la gestión pública. (p. 91)

Denise Pascal (PS): Señor presidente, ojalá que en esta Sala hubiera más diputados, ya que muchas veces hablamos de la necesidad de que la ciudadanía participe y que estamos preocupados de ella; pero cuando se debate un proyecto como éste, que se refiere a la participación ciudadana, no debiera producirse esta gran ausencia de diputados. (p. 94)

Además, en intervenciones de la coalición de izquierda ya se comienza a poner sobre la mesa las dudas con respecto a si se estaba discutiendo lo necesario para lograr una participación real:

Carlos Monte (PS): Las dudas mayores no son sobre el concepto de participación, porque en lo fundamental lo comparto, sino sobre el diagnóstico -en el cual se basa el proyecto- de lo que está ocurriendo en la sociedad civil. Sobre ello hay muy poco debate [...] Entonces, uno se pregunta, ¿recoge este proyecto esta nueva realidad? ¿Se hace cargo de ella? También existen dudas muy importantes respecto de lo que el Estado debe hacer para fortalecer la vida y la convivencia comunitaria. ¿Va el proyecto en la línea correcta o no? [...] Creo que es fundamental que haya una mayor discusión sobre los problemas que afectan a la realidad social; existen problemas que obligan a implementar políticas públicas que hay que repensar [...] éste no es sólo un fenómeno chileno; aquí hay cierta traición de las élites que conversan entre sí, pero no con la base social. Se ha interrumpido ese diálogo que hacía que la sociedad civil tuviera otra vitalidad. (p. 98)

Alejandro Sule (PRSD): Analizar un proyecto que apunta a la interacción definitiva de la subjetividad social a través de la participación ciudadana en la acción del Estado para su perfeccionamiento, nos obliga a marcar un énfasis en el contexto en que ello se está dando, para que lo que propongamos responda a las necesidades y demandas de nuestra ciudadanía. [...] Efectivamente, la participación ciudadana no es un tema ideológico; es una necesidad metodológica, que debe ser reconocida como positiva de manera transversal y debe institucionalizarse [...] La participación a la que hacemos referencia debe ser vinculante, por lo que para darle seguimiento a lo establecido en los planes de barrio y de sector, se requiere crear una institucionalidad participativa y para ello propongo la creación de asambleas de barrio, concejo sectorial de representantes y concejo comunal de representantes con comisiones temáticas, como contraparte del accionar técnico político de los municipios. Con estas dos medidas podremos empezar a hacer de la participación ciudadana algo más que la tradicional retórica que se hace acerca de ella. (p. 101)

Carolina Tohá (PPD): Debemos reconocer que faltan muchas cosas que quedaron en el aire y no lograron penetrar, como perfeccionar y hacer realmente más asequible el sistema de los plebiscitos municipales, como dar un paso y tener un sistema de iniciativa popular de ley, como el famoso debate del ombudsman que sigue pendiente, y, por cierto, falta lo que mencionaba el diputado Carlos Montes, de que el proyecto se haga cargo de una revisión y reflexión más profunda respecto de lo que está pasando en la sociedad civil chilena, y más allá de nuestro país, en el mundo. (p. 103)

Pablo Lorenzini (PDC): Ministro, en una democracia verdadera ¿sería muy aventurado en el largo plazo tener derecho a plebiscito? Si se juntan quinientos mil ciudadanos, ¿por qué no pueden pedir un plebiscito? O como pasó el otro día en España con el tema del matrimonio, juntar firmas y promover o derogar un proyecto de ley. ¿Acaso la soberanía popular no nace de ellos? ¿Por qué no podemos avanzar en esos términos? [...] felicito al ministro por haber sacado

adelante esta iniciativa, puede contar con mi respaldo. Pero como decía la diputada Carolina Tohá, tenga en cuenta que sólo es un primer paso. Hay mucho más que hacer; las organizaciones civiles lo merecen. Y hay temas de fondo, como el plebiscito y otro tipo de actividades democráticas, que todavía no hemos afrontado. (p. 104)

En esta instancia, se aprobó en general el proyecto de ley, pero dado que se presentaron indicaciones, el proyecto volvió a la comisión de Gobierno quienes durante aproximadamente 6 meses prepararon un segundo informe que las considerara, el cual regula de mejor forma la participación en el caso de las Organizaciones civiles. Este segundo informe procede a ser discutido nuevamente en Sala el 31 de octubre del 2007. En esta discusión en particular en la cámara de diputados, se observan mayores argumentos de las implicancias de la participación ciudadana:

Sergio Ojeda (PDC): También hay que destacar la importancia que se da en el proyecto a la participación ciudadana, al señalar que ésta constituye el eje central de un régimen democrático moderno. Al respecto, hay que resaltar que concibe la relación entre el Estado y el individuo desde la perspectiva de la cooperación entre ambos, y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad. Esta noción trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en el diseño o elaboración de las decisiones públicas. Por ello, estimamos que el proyecto es de gran relevancia para la sociedad civil y para las organizaciones que existen en el país. (p. 144)

Isabel Allende (PS): Mientras mayor participación tenga la gente, más democrática es una sociedad, las políticas públicas adquieren carácter de mayor transparencia y legitimidad y se previene la generación de conflictos. En la medida en que hay más transparencia, información y participación ciudadana, disminuye la posibilidad de corrupción. Por lo tanto, nos hace falta una vocación mucho más decidida respecto de la participación. Lo señalo en sentido autocrítico, porque los partidos políticos, incluido el PPD, al que pertenezco, no han sido capaces de asumir esa bandera de lucha, con todas sus implicancias y proyecciones. La iniciativa apunta en la dirección correcta, pero es incipiente y muy insuficiente. Necesitamos profundizar más ese espacio público. [...] Estoy segura de que, si hubiésemos tenido ese instrumento legal, nuestra Presidenta habría podido llamar a un plebiscito para consultar la opinión ciudadana. La pregunta que uno tiene derecho a formularse es por qué le tenemos tanto miedo a la consulta a la ciudadanía, por qué nos cuesta tanto dar esos pasos, por qué por años no hemos logrado reformar la Constitución y ampliar las causas de los plebiscitos. [...] Debería existir mayor voluntad política y más responsabilidad. (p. 146)

Gonzalo Duarte (PDC): Señor presidente, en primer lugar, quiero rendir homenaje a los diputados señores Becker, Errázuriz y Cardemil, porque su presencia indica claramente dónde están las prioridades de unos y de otros. Son los únicos

diputados de la Alianza que se encuentran en la Sala en el debate de tan importante proyecto. [...] ¿De qué participación hablamos? La participación se puede dar en distintos niveles. Cuando uno la analiza desde el punto de vista teórico, hay participación a nivel de información por parte de la ciudadanía, porque la ciudadanía tiene derecho a recoger antecedentes, datos. También hay participación a nivel de decisión, que es un paso distinto. Se concreta cuando la gente, a través de distintos mecanismos, puede tomar las decisiones que involucran las diversas alternativas políticas y niveles de información. Hay participación en las ejecuciones que implican las decisiones. Ocurre cuando la gente lleva adelante los proyectos, las iniciativas, las políticas. También hay participación en la evaluación y reformulación de proyectos. Esto quizás es una disquisición teórica, pero es importante dejarlo claro a la gente, porque de lo contrario sus expectativas, tal como decía la diputada señora Isabel Allende, pueden ser excesivas con respecto a lo que el proyecto puede permitir. (p. 148)

René Alinco (PPD): Señor presidente, es indudable que el objetivo de esta iniciativa es aplicar el sentido de fondo de la democracia, cual es una participación real y efectiva. Pero, sin ser experto en la materia, creo que el proyecto no es suficiente. La gente, el pueblo chileno, quiere y pide más. Hay que recordar que la ciudadanía, las organizaciones sociales, fueron el principal factor que contribuyó a la recuperación de la democracia. Por lo tanto, creo que no hay que confundir participación ciudadana con utilización de la ciudadanía, como lamentablemente sucede hoy en el país. (p. 149)

Máximo Errazuriz (RN): La democracia es un camino, un medio, que nos debe permitir alcanzar la libertad sindical, y educacional, la libertad para escoger la administradora de fondos de pensiones o la institución previsional en las cuales queremos participar, la libertad para escoger el hospital en el cual queremos atendernos; no como ocurría antes, cuando las personas debían concurrir al establecimiento que correspondía a su domicilio. Pues bien, lo que hace este proyecto es entregar las herramientas jurídicas y las facilidades necesarias para que las personas puedan participar en estas organizaciones intermedias que existen entre el hombre y el Estado, para promover su realización personal. El Estado debe actuar en forma subsidiaria; es decir, realizar aquello que los particulares no puedan hacer, o bien desarrollar algunas funciones que, por su naturaleza, no podrían llevar a cabo los privados como, por ejemplo, la administración de justicia y la defensa nacional. Pero, evidentemente, un proyecto de ley como éste contribuye al fortalecimiento de las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado y, por lo tanto, amplía la esfera de libertad de las personas que es, finalmente, lo que puede hacernos más felices. (p. 150)

Luego de esta discusión se logra un consenso y se aprueba en particular, a pesar de las aprehensiones de la bancada de izquierda, dado que solo consideran que es un primer paso conquistado, faltando aún mucho para realmente consagrar la participación ciudadana. Esto es algo que para la bancada de derecha se manifiesta como algo

positivo:

Denise Pascal (PS): Sin duda, hemos avanzado. Estamos en democracia y podemos manifestarnos. Pero falta participación en la base, en la comunidad, en las organizaciones sociales, en las juntas de vecinos. Debemos entregar una herramienta para que la participación ciudadana contribuya a hacer un país más democrático, donde realmente escuchemos a nuestros vecinos en sus comunas. Hoy, nadie los escucha; no participan, miran. El proyecto no es todo lo que esperamos, porque queremos avanzar más, pero constituye el primer paso, un paso importante. (p. 152)

German Becker (RN): Señor presidente, este importante proyecto avanza en mejorar la participación ciudadana. Obviamente, no es la panacea, no es lo que todos quisieran; muchos tal vez quieren más participación; pero, afortunadamente la democracia la vamos construyendo a través de acuerdos. En este proyecto, todos estamos de acuerdo. Por eso, la bancada de Renovación Nacional lo votará favorablemente. [...] no creo necesario realizar una gran disquisición acerca de los temas de participación, sino referirme a algunos cambios muy positivos que se le introducen, los cuales lo mejoraron ostensiblemente. Por tanto, hoy despacharemos un proyecto bastante mejor que el aprobado hace algún tiempo. (p. 154)

Jaime Mulet (PDC): El proyecto es bueno, pero -no nos saquemos la suerte entre gitanos- no va a resolver el problema de la participación creando un fondo o estableciendo un organismo y un estatuto distintos para las organizaciones de interés público. No lo resuelve. Eso me preocupa como desafío político. No se trata de echarle la culpa al ministro que representa al Gobierno. Me preocupa como político, como una persona a la que le interesa que la gente participe y que la democracia se practique en las bases. No entiendo por qué el Gobierno no toma la iniciativa de volver a la lógica de que haya una junta de vecinos por unidad vecinal. Si queremos que la gente participe, démosle poder. [...] No entiendo para qué nos vamos a hacer lesos entre nosotros. El proyecto es un avance, crea un espacio, pero falta mucho [...] Para profundizar la participación de la ciudadanía se necesita que la democracia baje un escalón. Debemos dar a las personas poder decisorio, insisto en que para que haya participación, tiene que haber poder. La gente debe participar y tomar decisiones. Mientras no se cambie esa cuestión estructural, estaremos creando comités o consejos de salud en los consultorios y en los hospitales, pero sin poder real. (p. 157)

Isabel Allende (PS): Señor presidente existe bastante coincidencia en el planteamiento de los diputados Montes, Lorenzini y de quien habla, en el sentido de aprobar el proyecto porque entendemos que se trata de un primer paso, aunque muy insuficiente. Al respecto, deseáramos que existiera más conciencia en el Ejecutivo, en especial en los ministros que nos escuchan, a fin de que, ojalá, la

iniciativa logre un avance significativo durante su tramitación en el Senado. (p. 170)

Ante esta discusión, el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo cierra la sesión comentando:

José Antonio Viera-Gallo (PS): se pretende que la democracia representativa, con todas sus limitantes, sea corregida a través de una participación consciente y activa de los ciudadanos en distintas instancias, entre elección y elección. Se entrega el mandato a los representantes populares, entre ellos, a los señores diputados y señoras diputadas y, mientras tanto, se participa en distintos niveles, desde la comuna hasta el ministerio, pero no se participa para sustituir al Congreso Nacional ni el mandato del Presidente de la República; no se participa para que germine algún poder popular que pueda ser antagónico o paralelo al Estado, sino para lograr una democracia más efectiva, más real, más sustancial y, de alguna manera, encontrar el equilibrio entre democracia representativa y participación. El problema es que ambas fórmulas hoy están en crisis. Cada día se hace más difícil representar a la ciudadanía a través de las instituciones de la democracia clásica. Por algo la ciudadanía tiene un juicio tan negativo de esas instituciones, pero también se hace cada vez más difícil encontrar formas de participación. Las directivas de las juntas de vecinos no siempre representan a sus afiliados; existe cierta decadencia de la participación a nivel local. Por lo tanto, tampoco hay ciudadanía consciente y eufórica por participar, que sólo espera que le abran las puertas. Desgraciadamente, la ciudadanía se ha replegado en sí misma; piensa más bien en problemas que le son más inmediatos y se aleja de la cosa pública. De ahí que sea tarea nuestra, y no sólo a raíz de este proyecto, abrir nuevos cauces de participación, pero sobre todo despertar las ganas de participar. (p. 163)

Para el segundo trámite en la Cámara del Senado, que inicia el 7 de noviembre del 2007, la discusión se centra más en el principio de la libertad de asociación que de la participación propiamente tal, de la cual no hay mayor discusión, salvo las siguientes intervenciones:

José García Ruminot (RN): Señor presidente, votaré en contra de la iniciativa en estudio. Me parece que lo que aquí se está consagrando es la intervención de los Gobiernos de turno en las organizaciones de la sociedad civil, al extremo de que para poder participar del Fondo de Fortalecimiento de las Asociaciones y Organizaciones de Interés Público va a ser necesario que la entidad se halle inscrita en el Registro de Organizaciones de Interés Público "que al efecto llevará el Ministerio Secretaría General de Gobierno. (p. 215)

Victor Pérez Varela (UDI): Pienso que el deseo de mucha gente es ser escuchada en las municipalidades. Y debemos buscar las fórmulas legales, jurídicas, para

que ese propósito pueda ser logrado por el ciudadano que libremente se asocie a otros, que se incorpore a una organización, si cumple la ley y genera sus objetivos de bien común. Me parece que no hay dos opiniones en el Senado en el sentido de que lo anterior es saludable, necesario. Por lo tanto, forzosamente debiéramos observar en forma detenida la iniciativa en debate, para ver si satisface tal condición. El proyecto presenta aspectos a mi juicio cuestionables. (p. 216)

Alejandro Navarro (PS): "Ni un solo alcalde -ni de Derecha ni de Izquierda ni independiente hace funcionar los consejos económicos y sociales comunales (cescos). O sea, es una norma floppy. No hay participación. Los alcaldes no se atreven a convocar a los cescos porque les temen: le temen a la crítica de los dirigentes vecinales, le temen a la voz de la ciudadanía. Y, claro, consultada esta, el domingo sacó a muchos de ellos. En el número 10) del artículo 39 se reemplaza el artículo 99 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Se dispone que ciertas materias deberán someterse a plebiscito, pero, nuevamente, por el alcalde, con acuerdo del concejo municipal, a requerimiento de los dos tercios de los concejales en ejercicio o a solicitud del 5 por ciento de los vecinos inscritos en los registros electorales. Lo bueno: es importante la figura del plebiscito. Lo malo: no es vinculante. O sea, puede darse el caso de que un alto porcentaje de vecinos, mayor al 5 por ciento -que parece el porcentaje adecuado-, rechace algo -ocurrió en La Reina, donde el 90 por ciento se oponía al cruce por un parque- y el alcalde simplemente diga: "Está bien. ¡Qué bueno escucharlos!". Pero no hay vinculación. Si vamos a tener plebiscitos, para no reírnos de la gente y para que efectivamente se trate de una participación real y concreta, tienen que ser vinculantes. Eso es de la más mínima democracia. ¿Para qué preguntarle a la gente si después vamos a desconocer su opinión? (p. 220)

Hernan Larraín (UDI): Señor Presidente, procuraré ser breve, porque los principales argumentos presentados por algunos colegas recogen mi posición. Los planteados por los Senadores señor García, Pérez Varela y Navarro, por distintos caminos, ilustran las inquietudes que surgen de un proyecto que en sí mismo parece una muy buena iniciativa. ¿Quién puede objetar el favorecer, fomentar la participación ciudadana, las organizaciones intermedias y el apoyarlas a fin de que cumplan con sus finalidades? Es como oponerse a mejorar la educación o la salud. Se trata de necesidades del todo indispensables en una sociedad tan compleja y diversa como la nuestra. Sin embargo, cuando uno empieza a desmenuzar el texto, se encuentra con sorpresas que dan un carácter totalmente distinto al perfil que debería tener una iniciativa de esta envergadura. (p.223)

Juan Pablo Letelier (PS): Creo importante recordar el origen de este proyecto: la generación de espacios de participación ciudadana. Me gustaría que este tipo de organizaciones pudiesen contar con facultades -no está claro que las tengan- para promoción de iniciativas de ley; para consulta ciudadana o plebiscitos comunales; para decidir sobre el uso de recursos y su presupuesto, sea a nivel comunal o regional; que se pueda entregar a la ciudadanía ciertas potestades de las que hoy

carecen. Me parece que haría muy bien al sistema político chileno generar espacios de iniciativa, como sucede en otras naciones. Entiendo que no existe todavía esa voluntad en nuestro país. Sin embargo, trataría de no ir al extremo, pues me llama la atención en esta oportunidad escuchar que el Senador señor García insinúa que en esta iniciativa hay algo así como un manto ideológico y usa un lenguaje -lo digo con todo respeto- un poquito anticuado. (p. 225)

Finalmente, se rechaza el proyecto por no haberse reunido el quórum constitucional exigido con 14 votos por la afirmativa, 2 por la negativa y 10 abstenciones del sector de derecha.

Luego del rechazo por parte del Senado el año 2008, la ley pasó a Comisión Mixta, y como menciona el trabajo de Delamaza (2010) “todas las propuestas relativas a mecanismos de democracia directa incluidos en las primeras versiones del proyecto fueron excluidas en el enviado al parlamento, aparentemente por acuerdos tomados entre los responsables políticos de la Concertación” (p. 11). Además, cabe señalar que, en este último trámite, no se incluye a representantes de la sociedad civil para la discusión y esta se centra más en el principio de la libertad de asociación que de la participación, de la cual no hay mayor discusión.

A lo largo de los años que duró esta tramitación se observa que por un lado, un sector de la concertación levantó en varias ocasiones que la discusión no se estaba centrando realmente en acordar una participación ciudadana directa, mientras que el otro sector, mayoritariamente de derecha, no planteaba esto en sus discursos o en muchas ocasiones no acudían a las instancias de debate, por lo que discusiones con respecto a este tema no se dieron durante los 7 años de tramitación, aprobándose finalmente una ley que no incluyó mecanismos vinculantes de participación debido a acuerdos que se dieron fuera de la discusión en sala para poder sacar adelante el proyecto de ley.

Se observa por tanto que, si bien en el discurso político permanentemente se recurre la importancia de la participación ciudadana en la política, la acción discursiva no se materializa en prácticas políticas y en la apertura de canales de participación que permitan a la ciudadanía incidir en los procesos de toma de decisión.

Esta ley finalmente reconoce el derecho de las personas a participar en las políticas, planes y acciones de la Administración y establece 4 mecanismos participativos de implementación obligatoria para los órganos de la administración del Estado y los municipios: (1) la entrega de información relevante, sobre políticas, planes, programas y acciones que llevan a cabo los organismos públicos, (2) cuentas públicas participativas, en donde se consagra el derecho de la ciudadanía a formular observaciones o consultas, a las cuales se les deberá dar respuesta, (3) consultas ciudadanas no vinculantes, las que deben ser realizadas de manera pluralista, informada y representativas, en aquellas materias que sean de interés ciudadano, previamente definidas por la autoridad, y (4) la

conformación de Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), que son órganos de carácter consultivo, conformados de manera representativa y diversas por integrantes de asociaciones sin fines de lucro, relacionados con el organismo público respectivo (Ley 20.500, 2011).

Como señala Carrasco (2020) en términos de mecanismos participativos vinculantes, la legislación es débil, definiendo de manera general los mecanismos, pero sin establecer recursos ni sanciones por su incumplimiento. Señala que esto podría estar vinculado a que la participación ciudadana se confronta con las expectativas de ciertos líderes políticos de mantener su poder, por lo tanto, muchas veces se decide no abrir las puertas para iniciar las discusiones que esto requiere.

En los diálogos finales antes de la aprobación del proyecto de ley, en el último trámite en la Comisión Mixta se pueden ver claramente dos posturas. Por un lado, el bloque de la concertación aprecia la iniciativa en términos de organizar a la ciudadanía, critica que el proyecto no aborde adecuadamente el concepto de participación efectiva, mientras que el bloque de derecha refleja una postura optimista al considerar que el proyecto tiene un valor intrínseco en su intento de promover una mayor participación ciudadana en diversos ámbitos del país:

Alejandro Navarro (PS): Creo importante que exista un estatuto concreto que determine cómo, cuándo, en qué condiciones se organizan los ciudadanos. Asimismo, resulta esencial, sí, clarificar que este proyecto, si bien es fuerte en materia de organización -y, desde luego, anuncio mi voto a favor-, es escaso en participación. Se otorga la facultad a los ciudadanos para que se organicen, pero ¿qué entendemos por participación? [...] Y digo lo anterior porque yo entiendo que hay "participación" cuando la ciudadanía efectivamente puede decidir (plebiscito vinculante), cuando puede acceder a los presupuestos participativos, cuando puede opinar y su opinión es considerada porque tiene un valor específico. [...] Por tanto, estamos ante una gran iniciativa sobre organización ciudadana, pero queda una deuda importante: la participación. [...] Yo apuesto a que el proyecto que nos ocupa fortalecerá profundamente la organización ciudadana. Queda pendiente cómo reforzamos lo relativo a la participación a través de los plebiscitos vinculantes, de las consultas ciudadanas, de los presupuestos participativos, del financiamiento adecuado, para que estas organizaciones cumplan con su tarea. (p. 302)

Hernan Larraín (UDI): Señor presidente, este es un proyecto -como ya se ha señalado- de mucha importancia. A mi juicio, trabajar en el objetivo de potenciar a la sociedad civil, de mejorar la participación ciudadana a nivel de las comunas, en las Regiones y en todos los ámbitos, no solo territoriales, sino que, de objetivos, es un propósito extraordinariamente valioso. Y pareciera que esta iniciativa lo logra en muchos sentidos. La he estado revisando, y, obviamente, se desprenden de ella aspectos muy relevantes. (p. 304)

Isabel Allende (PS): No puedo dejar de señalar, junto con expresar mi satisfacción por el avance que se registra en la materia que nos ocupa, que somos un país que, tras 20 años de democracia, se encuentra muy lejos de haber desarrollado instrumentos que posibiliten una participación verdadera y no ficticia. [...] Con ello quiero hacer, al momento de fundamentar el voto -por cierto, mi pronunciamiento será positivo-, un llamado a reconocer con claridad que en nuestro país nos falta muchísimo todavía para que podamos hablar de una verdadera y auténtica participación. (p. 307)

Varias intervenciones del bloque de izquierda, como el discurso de Letelier que se muestra a continuación, apuntan a que el problema para llegar a mecanismos de participación efectivos es por temores a perder el poder político, pero que también es relevado por la parlamentaria de derecha Lilly Pérez:

Lilly Pérez (RN): Una de las cosas más complejas de la participación social es la pérdida del poder que se tiene. Y por eso a menudo existe miedo: de los alcaldes, a hacer plebiscitos vinculantes; de otras autoridades, a compartir antecedentes; de representantes populares, inclusive, a enfrentar la competencia de personas que manejan mayor cantidad de información. Es algo legítimo, inherente al ser humano. Empero, creo que debemos ir avanzando en todos los estamentos, dentro de una democracia representativa como la que tenemos hoy, hacia una mayor participación de las personas. (p. 309)

Juan Pablo Letelier (PS): Pero permítaseme, más que hacer referencia a las cosas nobles, exponer lo que falta, porque el texto no es lo que se quería al principio. A mi juicio, es bastante menos. [...] El punto se relaciona con cuánto se cree en la participación ciudadana en dos ámbitos. Porque esta tiene un propósito, que es incidir en la realidad. Es decir, la cuestión radica en cuán vinculantes son las decisiones que puede tomar la comunidad sobre el poder político formal; en qué medida las organizaciones sociales de una comuna pueden condicionar un presupuesto; en cuánto pueden determinar inversiones; en hasta qué punto pueden influir en la cantidad de recursos para una cosa u otra. El carácter vinculante de la consulta es de la esencia del valor de la participación. [...] Las limitaciones son más bien reflejo del temor, en mi concepto, al empoderamiento de la sociedad civil para que se pueda democratizar el sistema en que vivimos. Somos un país demasiado acostumbrado al centralismo, a que un grupo acotado y reducido tome las decisiones. El modelo alcaldicio de nuestras comunas se repite en la sociedad, tremendamente centralizada, al momento de resolver. [...] Me agrada escuchar a mi Honorable colega Lily Pérez, de las bancas de enfrente, manifestar su tremendo apoyo a la participación. Juzgo que ello es cierto en este nivel. Por eso, algunos aprueban los plebiscitos comunales. Pero - ¡vaya!- ¿quién confiará en consultar a los ciudadanos en un plebiscito nacional, con el objeto de que puedan influir también en las grandes decisiones del país? ¡Ahí no! ¡En ese

caso solo pueden opinar algunos! Digo lo anterior, señor Presidente , porque la iniciativa reviste mucha importancia, en efecto, pero es menos - repito- de lo que representó originalmente. Se fue podando en el camino, razón por la cual ha costado tanto que salga. Los proyectos de ley se despachan de inmediato cuando concitan altísimos consensos. Cuando se presentan dificultades o desconfianzas -y me parece que algunas personas desconfían de las organizaciones, las asociaciones, los voluntariados, negándose a otorgar ni a garantizar recursos, y van cercenando las facultades que se pretende entregar-, ello obedece a que pertenecemos a una sociedad que no cree en los ciudadanos. (p. 313)

A lo largo de la discusión parlamentaria, se evidenció el empleo de algunos argumentos a favor de potenciar la participación ciudadana. Sin embargo, se puede inferir que este deseo de ampliar la participación choca frecuentemente con las aspiraciones de ciertos líderes políticos que buscan conservar su esfera de influencia. Es fundamental entender que un incremento en la participación ciudadana conlleva un mayor escrutinio a las élites por parte de la ciudadanía, lo que podría desplazar parte del poder decisorio tradicionalmente detentado por estas élites y permitir la incorporación de nuevos actores en el panorama político (Carrasco, 2020).

A esta observación, es imperativo añadir que los ajustes y procedimientos que se llevaron a cabo durante los 7 años de discusión mostraron una tendencia preocupante: una disminución en la representatividad de las organizaciones sociales y una inclinación hacia una perspectiva más institucional (Díaz, 2014). Es más, como se destacó, tras el inicio del trámite en la comisión mixta, las voces de las organizaciones representativas de la sociedad civil quedaron notablemente ausentes del debate.

Mientras no se aborde con seriedad la redistribución de poder y no se convoque activamente a la sociedad civil a participar en ese diálogo, difícilmente se logrará establecer una forma de participación ciudadana que sea verdaderamente efectiva. El resultado de este proyecto de ley es ilustrativo: aunque marcó un progreso al establecer un marco legal para la participación, dado que anteriormente era inexistente, fue pobre en términos de fomentar una participación con impacto real.

Argumentos de las implicancias de la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en la Historia de Ley 20.417 que crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medioambiente:

Este proyecto de ley comienza su tramitación el 2008, donde se buscaba reformar la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, del año 1994, la cual brindó el primer marco legal para la protección ambiental en el país.

Cabe señalar que esta reforma se daba en el contexto del ingreso de Chile a formar parte

de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) quienes, en el año 2005 junto con la CEPAL, realizaron 52 recomendaciones como resultado de la evaluación de desempeño ambiental que le hicieran a nuestro país, por tanto, pertenecer a la OCDE imponía un elevado estándar a las políticas públicas ambientales y la calidad del crecimiento en el país (CEPAL, 2005)

El primer trámite constitucional para llevar a cabo esta ley se realizó el 5 de junio de 2008 (Ley 24.417, 2010). Dicho trámite fue un mensaje presidencial de Michelle Bachelet que señalaba que “era necesario iniciar una nueva etapa en nuestra política ambiental, de manera de modernizar el actual sistema y garantizar adecuadamente los derechos de todos los ciudadanos.” (p. 3) y que “una de las críticas habituales al actual modelo es la insuficiencia de participación ciudadana [...] un sistema de participación ciudadana transparente, informado y público puede contribuir a una mejor calidad de las decisiones, pero también a una adecuada gobernabilidad ambiental.” (p. 14).

En este mensaje, no se detalla mayormente cuáles eran los mecanismos de participación ciudadana que debían integrarse al sistema de evaluación ambiental, de hecho, solo mencionó someter a un nuevo proceso de participación ciudadana a los Estudios de Impacto Ambiental cuyo proyecto se haya modificado sustantivamente en etapa de agenda. Es la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de diputados la que incluye la indicación de realizar un proceso de participación ciudadana en las DIA mediante los artículos 30 bis, el cual fue aprobado por unanimidad por la comisión luego de más de un año de trabajo (Costa y Fuentes, 2011).

Durante la discusión en sala en el primer trámite constitucional de la cámara de diputados esta iniciativa fue presentada como un avance de empoderamiento de la comunidad, como señala el mensaje de Vallespín (Ley 24.417, 2010):

Patricio Vallespín (PDC): me siento muy contento porque la ministra acogió un conjunto de indicaciones que los parlamentarios de la Concertación incorporamos para que la participación deje de ser simbólica y para que exista participación de la comunidad en las declaraciones de impacto ambiental, no sólo en los estudios. Es decir, deberá responderse fundadamente la observación de la comunidad en la resolución de calificación ambiental; o sea, no será una ponderación general, que la autoridad podrá o no considerar, según su juicio, ya que, como dije, estará obligada a responder fundadamente a la comunidad. Si la comunidad no se da por satisfecha, podrá reclamar ante un nivel superior para que se le dé una respuesta satisfactoria. Eso es empoderar a la comunidad, pero responsablemente, por lo que considero que es un avance fundamental (p. 319).

Con respecto a esto, ya en este trámite se comienza a observar dos posturas con respecto a las modificaciones que se buscaban realizar. Por un lado, el sector de la concertación buscaba cambios en términos de participación ciudadana y mayor

injerencia, comenzando a introducir el concepto de procesos vinculantes:

Francisco Fuentealba (PDC): La ciudadanía que se verá afectada por la ejecución de una determinada obra que ha sido sometida a una resolución de calificación ambiental, a mi juicio tiene el legítimo derecho de exigir que su participación no solamente sea tomada en cuenta en cuanto a los informes, sino que sea vinculante respecto de los pasos a seguir por ese determinado proyecto. En esta materia difiero diametralmente con el proyecto. Creo que los procesos de participación ciudadana deben llevarse a cabo todas las veces que ello afecte comunidades, poblaciones y grupos ciudadanos. Esto debiera ser obligatorio; de lo contrario dejamos a la discrecionalidad de la autoridad política, la cual en alguna instancia superior o inferior va a ser parte y juez en esta materia, la participación o no participación ciudadana. (p.340)

Por otro lado, en los sectores de derecha se comienzan a vislumbrar las primeras aprehensiones de cómo se implementará esta participación y el impacto que esto podría generar al desarrollo económico por los tiempos que tomaría habilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales y sobre todo si su carácter es vinculante:

Eugenio Bauer (UDI): La participación ciudadana en una fase resolutive es algo que no está presente en ningún otro ámbito de la legislación ambiental. No formaba parte del proyecto original y mal regulado puede derivar en discusiones estériles que retrasarán en forma considerable la implementación de muchas iniciativas, lo cual puede influir directamente en el empleo. Al final, son las autoridades las que deben resolver esto. (p. 328)

De todas formas, fue aprobada por la cámara de diputados la indicación mencionada anteriormente, junto con la modificación al artículo 29 para que cualquier persona natural y jurídica, pueda realizar observaciones, teniendo el Servicio de Evaluación Ambiental que considerar y hacerse cargo de ellas, además de incluir que “Si durante el procedimiento de evaluación el Estudio de Impacto Ambiental hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por treinta días”. (p. 387)

Además, se aprueba que el Ministerio deberá “Fomentar y facilitar la participación ciudadana en la formulación de políticas y planes, normas de calidad y de emisión, en el proceso de evaluación ambiental estratégica de las políticas, planes y programas de los ministerios sectoriales”. (p. 394)

En el segundo trámite constitucional, en la cámara del senado, es donde se genera más discusión acerca de la participación ciudadana, asentándose las dos visiones expuestas anteriormente.

En este trámite, la Comisión de Medio Ambiente del senado solicitó la opinión de diversos representantes de entidades. Es importante indicar que las organizaciones no gubernamentales invitadas a participar de esta instancia, “eran de opinión de ampliar en toda la gama posible la participación ciudadana en las DIA, en tanto que los centros e institutos de estudios, particularmente Libertad y Desarrollo, por el contrario, estimaban conveniente eliminar la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental.” (p. 448), por lo que la comisión opta por una vía intermedia.

El Gerente de Medio Ambiente de la Sociedad de Fomento Fabril, don Jaime Dinamarca aseveró que “la incorporación de la participación ciudadana en DIAs implicará una desaceleración en el ritmo de inversión, ya que abrirá la posibilidad de que las Organizaciones No Gubernamentales puedan interponer recursos de reclamación en contra de las aprobaciones de primera instancia” (p. 455).

En una línea similar argumentó el Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, don Lorenzo Constans, quien sostuvo que “considera negativo incorporarla para las declaraciones, ya que desnaturaliza la figura de la DIA, donde está implícito que el inversionista asume la responsabilidad total en el impacto del proyecto y sus mitigaciones.” (p. 471) indicando que “adecuaría parámetros para que tal participación sea focalizada (...) y limitaría la participación a personas naturales o jurídicas directamente afectadas por el proyecto” (p. 466).

Lorenzo Constans se refirió también a la participación ciudadana en las Evaluaciones Ambientales Estratégicas aseverando que el carácter vinculante de la participación podría llevar a decisiones que no están en el mejor interés del bien común o que no tienen en cuenta las complejidades técnicas y administrativas:

La consideran inapropiada, ya que la elaboración de planes, políticas y programas, caen dentro de la órbita de responsabilidades políticas de la administración, afirmando que no es admisible que este nivel de decisiones sea traspasado a la ciudadanía. Señaló que al sector construcción le afecta que los IPT sean objeto de una participación vinculante, como lo dispone la iniciativa en estudio, debido a que las materias que éstos contienen son objeto de planificación por la autoridad administrativa, las que ya contemplan en sus diversas etapas instancias de participación ciudadana y son sometidos a consulta pública, mediante su publicación por la municipalidad respectiva. En este punto, terminó aseverando que sería gravísimo que esta participación fuere vinculante para el desarrollo de las ciudades del país, ya que sólo se regularía por conveniencias privadas dejando fuera criterios técnicos y de bien común. También manifestó su discrepancia con

el análisis de riesgo que se exige para los EIA cuando no exista norma primaria de calidad ambiental, aduciendo que la legislación actual resuelve adecuadamente esta situación, toda vez que exige normativa de referencia de un listado de países, por lo que no sería necesario modificar esta disposición. (p. 466)

Por otro lado, se tiene la intervención del Presidente de la Asociación de Funcionarios Profesionales de la Corporación Nacional Forestal CONAF, don Jorge Martínez recalcó que “le llama la atención que ésta es facultativa o discrecional de los Directores Regionales o del Director Ejecutivo, en circunstancias que la misma no debiera condicionarse y debiera responder al interés de la comunidad.” (p. 459)

En esta línea de argumentación se tiene también lo expuesto por La Directora Ejecutiva de la Fundación Terram, señora Flavia Liberona, quien reconoce algunos avances en la inclusión de la participación ciudadana en procesos ambientales, pero critica que la mayoría de estas inclusiones sean sólo informativas y consultivas. Aboga por una participación ciudadana más activa y vinculante para asegurar una mayor legitimidad en las decisiones ambientales:

Salvo la incorporación de la participación ciudadana en el proceso de calificación ambiental de proyectos que ingresan como DIA y en la etapa de Adenda de los EIA, el Gobierno mantiene el modelo actual considerando la participación ciudadana sólo en términos informativos y consultivos, y no avanza en términos de involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones, lo que significaría un avance sustantivo en términos de legitimizar las decisiones en materia ambiental. No obstante, reconocen y valoran la incorporación, durante la discusión en la Cámara de Diputados, de la participación ciudadana informativa, consultiva y resolutive para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de las políticas, planes y programas, así como la incorporación del mecanismo de denuncia ciudadana en el proceso de fiscalización. (p. 475).

En la discusión en sala de este trámite se observa el rechazo a que los proyectos que entren a la evaluación ambiental a través de DIA tengan participación ciudadana:

Pablo Longueira (UDI): Por el abuso que lamentablemente se ha producido con respecto a muchos proyectos que debieron haber sido objeto de estudios de impacto ambiental -yo diría-, se ha desvirtuado el espíritu de la ley N° 19.300. Se propone extender la participación ciudadana -incluso de ONG defensoras del medio ambiente, del mundo empresarial- a las declaraciones de impacto ambiental. Es algo que debemos revisar. Tenemos que perfeccionar esa norma a fin de definir claramente los proyectos que requieren estudios de impacto ambiental o declaración de impacto ambiental. No parece razonable -creo que afectará a la pequeña y mediana empresas del país; así lo plantearon los representantes de la CONAPYME- extender a todos los proyectos la participación

ciudadana. Esta se debe dejar para aquellos que requieren estudio por su envergadura y efecto. No debe usarse la declaración de impacto ambiental establecida de algún modo en la legislación vigente para los proyectos sin alto impacto en la materia. Basta con las atribuciones relativas al cumplimiento, seguimiento y fiscalización que se propone otorgar a la Superintendencia del Medio Ambiente (p. 554)

Algo que es complementado por lo que menciona Andrés Allamand “conviene encontrar el punto de equilibrio correcto con la tramitación diligente de proyectos de inversión, en particular aquellos que debieran quedar en el ámbito de las declaraciones y no de los estudios de impacto ambiental” (p. 568)

Esta visión, dentro de la discusión en sala, es complementada por lo que dice Carlos Cantero, quien señala que cuando se permite la participación ciudadana, a veces no se hace con el genuino propósito de considerar preocupaciones ambientales, sino más bien de obtener algún otro tipo de beneficio:

Carlos Cantero (RN): En cuanto a la participación ciudadana, hemos visto cómo la institucionalidad ha permitido excesos o abusos. Lo que a mí me preocupa es que en esto la visión del desarrollo ha sido siempre muy economicista, muy reduccionista, dando primacía al lucro, a la rentabilidad económica; otras veces ha predominado la mirada laboral, en la búsqueda de generar trabajo, pero sin un adecuado equilibrio con las consideraciones ambientales. Por otro lado, en nuestro modelo económico se enfatiza una explotación de recursos naturales que no siempre va acompañada de un enfoque adecuado ni tampoco de una visión de mediano o largo plazo que busque racionalmente agregarle valor. Hemos visto situaciones donde no se considera la participación ciudadana, justamente por la incidencia política, y otras donde ella se da, como ya indiqué, no en función del tema ambiental, sino en el interés de lograr algún beneficio.” (p. 572)

En esta fase se aprueba en general el proyecto de ley, y se continua con el segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente, con la votación de las indicaciones realizadas en el Senado. Uno de los aspectos más discutidos siguió siendo cómo se implementaría la participación ciudadana en los DIAs. En esta instancia, algunas indicaciones fueron rechazadas por votación como el hecho de que el recurso de reclamación suspendiera los efectos de la resolución recurrida o la posibilidad de recurrir a la Corte de Apelaciones en caso de que la ciudadanía no estuviera conforme con lo resuelto por el recurso (Wheeler, 2011).

Finalmente, como indica el trabajo de (Costa y Fuentes, 2011), “el Ejecutivo presentó la indicación número 412 para sustituir el artículo 30bis. Esta indicación incorpora una exigencia para la realización de un período de participación ciudadana cual es que dicho proyecto genere cargas ambientales para las comunidades próximas.” (p. 93)

Durante el segundo trámite constitucional se ve el rechazo directo a la participación ciudadana vinculante o resolutive:

Carlos Ominami (IND): Señor Presidente, tengo una impresión distinta acerca de lo que se está planteando. Porque la letra c) aprobada en general por el Senado hablaba de la forma de participación del público interesado y, a su vez, establecía que el reglamento consideraría la participación ciudadana en sus tres dimensiones: informativa, consultiva y resolutive. Por tanto, se trataba de una forma de participación ciudadana bien establecida, no de una consulta puramente retórica. La enmienda de la Comisión elimina las dimensiones de la participación ciudadana, dejando librada al reglamento la definición de la forma de participación del público interesado, con lo cual los caracteres de informativa, consultiva y, sobre todo, resolutive quedarán probablemente suprimidos. (p. 1161)

Este tipo de participación generó gran rechazo desde diversos sectores de la cámara del senado, como se expone en la siguiente intervención del senador Letelier, donde se argumenta directamente que la participación no puede ser vinculante, ya que esto puede prestarse para manipulaciones de la opinión pública y que las decisiones ambientales solo deberían ser basadas en evidencia científica:

Juan Pablo Letelier (PS): Al discutirse esta materia en la Comisión, se habló claramente de las dimensiones de la participación ciudadana. Una es la informativa, y otra, por cierto, la consultiva. Por supuesto, en Chile no podría darse un proceso de consulta ciudadana que fuera vinculante y pasara por encima de lo establecido en el Sistema de Impacto Ambiental, que constituye el gran avance del proyecto en análisis. Porque estamos ante una nueva institucionalidad, donde se plantea -y por eso este punto no puede verse separado de otros- que los informes técnicos son vinculantes y obligatorios respecto de las opiniones de los consejos consultivos, lo que es muy importante para evitar que criterios políticos, coyunturales, puedan pasar por encima de tales informes, cuestión que muchos de nosotros hemos criticado en la actual institucionalidad. Pero la opinión ciudadana per se -¡per se!- no necesariamente puede ser resolutive, con excepción de aquellas condiciones que se hallan establecidas en la ley. Por ejemplo, en lo que respecta a plebiscitos comunales, se encuentra estipulado en una ley orgánica que hay procesos de consultas, los cuales sí son vinculantes.

Este es un tema que me gustaría ponerlo en esa dimensión. Yo entiendo cuál es la reflexión probable del Senador señor Ominami sobre el particular, que por cierto se hace de muy buena fe. Muchos creemos profundamente en la participación ciudadana, que sea informada, consultiva; pero dentro de los marcos que fija la ley. Y quiero dar un ejemplo. No porque un proyecto cuente con la opinión ciudadana a favor necesariamente es correcto. Ha habido ocasiones en que las comunidades han sido cooptadas por grandes empresas para justificar situaciones

poco felices. Y, en ese contexto, uno podría citar el caso del norte, donde han surgido proyectos mineros importantes respecto de los cuales ciertas comunidades estuvieron de acuerdo incluso en que se removiera un glaciar, porque consideraban que el intervenirlos no causaba daño. Lo relevante es que los informes técnicos -y eso es algo que contempla esta ley en proyecto, lo cual es muy significativo- no sean pasados a llevar por opiniones de cuerpos consultivos o políticos de otra índole. (p. 1162)

En su intervención, Juan Pablo Letelier subraya la multidimensionalidad de la participación ciudadana en asuntos medioambientales, diferenciando entre las facetas informativas y consultivas. Mientras destaca la relevancia de la consulta ciudadana, advierte que esta no puede suplantar criterios técnicos ni contravenir el Sistema de Impacto Ambiental. Hace énfasis en la primacía de informes técnicos vinculantes sobre influencias políticas o coyunturales. Finalmente, utilizando ejemplos concretos, Letelier ilustra cómo la aprobación ciudadana no necesariamente garantiza decisiones acertadas, especialmente si las comunidades son influenciadas por grandes corporaciones, resaltando la necesidad de un equilibrio entre la voz ciudadana y la evidencia científica.

El tercer trámite es donde más evidente se muestra esta discusión, donde se realizan intervenciones cuestionando las modificaciones llevadas a cabo en el Senado, dado que, en el segundo trámite, que fue aprobado con modificaciones, se redujo la opción de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

Por un lado, se aborda que la importancia de la participación ciudadana en la institucionalidad ambiental, destacando que su ampliación contribuiría a la legitimidad del proceso

Patricio Vallespín (PDC): No obstante, creo que algunas modificaciones del Senado limitan la participación ciudadana, materia que, desde mi modesto punto de vista, es de fondo. Considero que es bueno para el país que exista el máximo de legitimidad de la institucionalidad ambiental; pero para que eso sea así, hay que ampliar y asegurar la participación ciudadana, no restringirla. El texto aprobado por la Cámara de Diputados disponía claramente que la comunidad organizada podría participar en las declaraciones de impacto ambiental si quería hacerlo, pero que debería solicitarlo. Vale decir que, si presentaba una solicitud formal en cada caso, la comunidad podría participar en la totalidad de los proyectos a evaluar. Sería decisión de ella si lo hacía o no. (p. 1219)

A pesar de que en esta instancia se intentó introducir nuevamente indicaciones para lograr que la participación sea vinculante, rápidamente fue desechada la idea por considerarse inconstitucional:

Felipe Harboe (PPD): Se mantiene la referencia que señala el reglamento que regula la participación. Éste es un punto central. Creo que estamos en una democracia lo suficientemente madura para que los ciudadanos no sólo opinen y participen en los proyectos, sino que su opinión también sea vinculante. Pero en su momento no observamos que el texto que estableció la Cámara de Diputados adolecía de un vicio de inconstitucionalidad, porque al establecer en la ley que la participación debía ser informativa, consultiva y resolutive, lo que estábamos haciendo era entregarle a la opinión de los ciudadanos el carácter de vinculante, cosa en la cual, en lo personal, creo que debemos avanzar, pero que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, no corresponde. Digo esto, porque soy autor del proyecto que establece los plebiscitos vinculantes como forma de regulación de los planos reguladores comunales, para que nunca más un alcalde pueda modificar el plano regulador sin preguntar a los vecinos. Pero para hacer ese proyecto, tuve que ingresar a la Comisión de Constitución de esta Cámara un proyecto de reforma constitucional, porque en sentencias recurrentes del Tribunal Constitucional pude observar que señalan la imposibilidad de que por medio de una ley se establezca que la participación ciudadana es vinculante y obligatoria para la autoridad. En consecuencia, lo que se requiere es una reforma a la Constitución. (p. 1221)

Como indica el trabajo de Costa y Fuentes (2011)

La participación se aplica sólo a nivel informativo y consultivo, el mandato legal es entregar información oportuna y relevante (...) para que la comunidad pueda formarse una opinión, presentar observaciones y reclamar en caso de estas no ser debidamente consideradas (p. 88)

Es importante destacar, que ante la idea de que es inconstitucional legislar a cerca de la participación vinculante, diversos sectores mencionaron en esta última sesión estar dispuestos a discutir cambios constitucionales para permitirlo, pero a la fecha no se ha producido proyectos de ley en esta dirección.

Felipe Harboe (PPD): Perfectamente, podríamos aprobar las modificaciones del Senado y comprometernos, en un gran acuerdo político, a presentar un proyecto de reforma constitucional para considerar la opinión de los vecinos como vinculante en estas materias. Al respecto, hemos visto un conjunto de abusos de parte de las autoridades, particularmente comunales, por ejemplo, en materia de planos reguladores que han ido afectando la calidad de vida de la gente. Los alcaldes y las coremas pasan, pero los problemas quedan para los vecinos. En consecuencia, creo que tenemos que avanzar en esa materia. (p. 1221)

Juan Lobos (UDI): Además, se regulan los aspectos de la participación ciudadana. En esa materia hubo un acuerdo político. En el Senado se aprobó algo que me

parece tremendamente cuerdo. Aquí le concedo totalmente el punto al diputado Harboe, por cuanto lo que está aquí ya constituye una herramienta muy poderosa. Por lo tanto, si queremos modificar estos aspectos, lo que debemos hacer es lo que nos propuso en la Sala el diputado Harboe, es decir, aprobar este proyecto y avanzar posteriormente en una reforma constitucional. Me parece que es lo sensato, lo cuerdo, lo que debiéramos hacer.” (p. 1222)

Considerando todos estos aspectos, finalmente en materia de participación ambiental se incorporaron las siguientes modificaciones, como expone el trabajo de Costa y Fuentes (2011):

(i) Se amplía en la calificación de los proyectos a cualquier persona natural o jurídica— antes existía sólo respecto de personas directamente afectadas y organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica; (ii) Se contempla la participación ciudadana en etapas posteriores, siempre y cuando el proyecto haya sido objeto de modificaciones sustanciales; (iii) Se modifica la causal del recurso de reclamación, siendo ahora procedente cuando las observaciones ciudadanas no hayan sido debidamente consideradas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, en circunstancias que antes la causal se refería a observaciones indebidamente ponderadas; (iv) Se establece la participación ciudadana dentro de la Evaluación Ambiental Estratégica; (v) Se establece un período de participación ciudadana para empresas de menor tamaño que ingresan por Declaraciones de Impacto Ambiental localizadas en una área no regulada por instrumentos de planificación territorial vigentes y que no generan cargas ambientales; y, (vi) Se incorpora la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, para el caso de proyectos que impliquen cargas ambientales. (p. 83)

En esta discusión, se aprecia más claramente dentro de los argumentos en contra de la participación el temor a que involucrar a la ciudadanía retrase proyectos de inversión o que la visión de esto no está al mismo nivel que la argumentación técnica, por lo que se desestima su valor.

En el debate subyace una tensión evidente entre la percepción técnica de la gestión ambiental y la voz activa de la ciudadanía, aún más cuando se debate si debe ser vinculante o no. A menudo, se esgrime el argumento de que la participación ciudadana podría retardar proyectos de inversión, relegando la voz ciudadana a un plano secundario ante argumentaciones técnicas. Esta visión parece priorizar intereses económicos por encima de las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales, como se puede constatar en la evolución de la discusión, donde los mecanismos de participación robustos propuestos inicialmente se diluyeron hacia el final del proceso.

Lo que se pasa por alto en esta dialéctica y en los contraargumentos es que la

participación ciudadana no solo es esencial para una gestión ambiental democrática y sostenible, sino que también puede enriquecer la toma de decisiones, brindar mayor legitimidad y aceptación a las políticas, y ser un pilar en la búsqueda de justicia ambiental.

Argumentos de las implicancias de la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en la Historia del Decreto N°209 que promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales y en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú):

El Acuerdo de Escazú es un tratado regional sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Su nombre oficial es el "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe", y fue adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

En el caso de Chile, el país firmó el Acuerdo de Escazú el 27 de septiembre de 2018, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, impulsado por la CEPAL durante el gobierno de Michelle Bachelet. Sin embargo, en 2020 el gobierno de Sebastián Piñera rehusó suscribirlo, dado que “el tratado estaría por sobre la legislación chilena y expondría al país a controversias internacionales por la aplicación de sus normas” (Llompart, 2022)

El gobierno de Piñera expresó preocupaciones sobre la posible interferencia en la soberanía nacional debido a las disposiciones del Acuerdo de Escazú. Algunos funcionarios argumentaron que el acuerdo podría permitir la injerencia de organismos internacionales en asuntos internos de Chile, lo que podría afectar la autonomía del país en la toma de decisiones. De hecho, la ministra de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, aseguró que el convenio “incrementa la incertidumbre jurídica, dando la preferencia a Bolivia como país sin costa, en todas las disyuntivas internacionales donde Chile tiene conflictos ambientales pendientes con ese país, como el del río Silala” (Fundación Terram, 2020)

Recién el 11 de septiembre de 2022 Chile ratificó el acuerdo durante el gobierno del Gabriel Boric.

En general, en la discusión en sala de Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados, no hubo una discusión en particular con respecto a aumentar la participación ciudadana, donde en su mayoría acordaban que esto era necesario (Decreto 209, 2022):

Jaime Araya (IND): La mayoría de los proyectos que generan impacto ambiental

en las regiones son publicados el día 1 de enero en diarios de circulación nacional, que, curiosamente, solo circulan en la capital del país. Es así como se han aprobado proyectos, por ejemplo, en la Región de Antofagasta, cuyas declaraciones o estudios de impacto ambiental fueron anunciados en determinados diarios de la capital, lo que hizo absolutamente imposible que la comunidad regional se enterara de los mismos. Eso redundó en que no se pudiera pedir adecuadamente la participación ciudadana, cuestión que podría parecer menor, pero, efectivamente, una legislación ambiental débil en esta materia muchas veces hace muy dificultosa la participación ciudadana para evaluar correctamente los impactos ambientales, sobre todo una evaluación sistemática que permita apreciar el conjunto de los impactos que se producen. Naturalmente, con la puesta a punto que vamos a tener que realizar, una vez que se suscriba el Acuerdo de Escazú, va a mejorar mucho la información ambiental. (p. 62)

Alberto Undurraga (PDC): El acuerdo que hoy votaremos es histórico, porque es el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe. Su objetivo es garantizar al menos cuatro derechos fundamentales: acceder a la información ambiental, consagrar la participación ciudadana en la materia, la protección a los activistas que develan la realidad de los conflictos socioambientales y acceder al sistema de justicia si alguno de estos derechos se ve vulnerado. (p. 65)

Erika Olivera (IND): En el proceso de protección del medio ambiente, la ciudadanía cada vez tiene mayor participación e incidencia, pues, precisamente y con mayor nitidez, las medidas públicas y privadas que influyen en el medio ambiente también influyen en sus vidas, en sus rutinas, en sus familias y en sus comunidades. Esa ciudadanía requiere y demanda participación en la toma de decisiones; requiere que su voz sea escuchada; requiere que las decisiones se tomen considerando una multiplicidad de factores. (p. 68)

Los aspectos en contra de promulgar el acuerdo, tenía relación con lo mismo que el gobierno de Piñera argumentó, pero no contra la participación ciudadana particularmente. Se observan discursos más intransigentes que no se observaron en tramitaciones anteriores:

Frank Saeurbaum (RN): Compartimos plenamente la gran relevancia de la participación ciudadana, la transparencia y la justicia ambiental para el avance hacia un desarrollo sustentable (...) Sin embargo, y desde un punto de vista más técnico, el acuerdo contiene varias normas que, conforme a su tenor literal, podrían ser eventualmente interpretadas como autoejecutables, y otras que, pese a contemplar reenvíos a la legislación doméstica, podrían generar debates sobre su aplicación en virtud del control de convencionalidad. (p. 58-59)

José Carlos Meza (PREP): El problema -esto también lo manifesté en la Comisión de Medio Ambiente es que esas declaraciones interpretativas no tienen efectos jurídicos a nivel internacional. Lo voy a explicar de la manera más simple posible. Si yo firmo un contrato con cualquiera de ustedes, por ejemplo, para arrendarles una casa, y el contrato fija un precio determinado, después no puedo determinar de manera unilateral que el precio se entiende que va a ser pagado en otra moneda o de otra manera. Las declaraciones interpretativas tienen solo efecto interpretativo. Los jueces podrían después desestimarlas como elemento interpretativo. Las mismas partes, en este caso el Estado chileno, podrían después desdecirse de esa declaración interpretativa. Además, no son oponibles a los terceros Estados. Por lo tanto, me llama mucho la atención la irresponsabilidad de quienes, teniendo dudas, creyeron en estas declaraciones interpretativas, que no tienen efecto alguno. Por algo el acuerdo no admite reserva.

Harry Jurgensen (IND por PREP): El acuerdo establece una especial protección y otorga un estatus diferente al de otras agrupaciones de derechos humanos, afectándose así la igualdad ante la ley. Si bien puede haber países en que activistas medioambientales son perseguidos, si bien puede haber países en que activistas medioambientales son perseguidos, no es la situación de Chile, donde, incluso, llegan a ocupar puestos gubernamentales y de elección popular, de manera que la protección especial que se les da a través de este proyecto de acuerdo no viene a resolver un problema que tengamos en nuestro país, sino que, por el contrario, lo crea. ¿Por qué es más importante proteger a un activista medioambiental que a un activista por la libertad religiosa o, incluso, que a un activista por la vida o LGBT? El Acuerdo de Escazú es ambiguo y expone al país a controversias internacionales por la anticipación directa de sus normas. (p. 71)

Además de esto, se observan algunos discursos que ven que la participación ya instaurada en el país es suficiente. El debate sobre la participación ciudadana en decisiones medioambientales también refleja preocupaciones por el balance entre el desarrollo económico y el resguardo del medio ambiente. Stephan Schulbert argumenta que, si bien la participación comunitaria ya está incorporada en la legislación, su fortalecimiento podría obstaculizar proyectos esenciales para el desarrollo del país, generando potencialmente conflictos sociales:

Stephan Schulbert (IND por PREP): La participación de las comunidades en los proyectos ya existe y está regulada en el sistema actual, pero está siendo fortalecida en el tratado en cuestión de una forma tal que puede traer el entrampamiento de proyectos de desarrollo, que por cierto son necesarios e indispensables. Y ello no solo respecto de proyectos nuevos, sino incluso de renovación de proyectos, lo que no existe en la legislación vigente, que también puede traer conflictos sociales y en las mismas comunidades. (p. 75)

Luis Sanchez (PREP): Señor Presidente, el Acuerdo de Escazú es una nueva

muestra, como tantas otras que salen de la ONU y de otros organismos internacionales, del verdadero neocolonialismo al que nos quieren someter algunas potencias internacionales. Estados Unidos, China e India; también destacan la Comunidad Europea, Rusia, Japón e Indonesia; Chile ni está ni cerca. Sin embargo, es a los chilenos, a nuestra clase trabajadora y a la clase media, que se rompen el lomo día a día para sacar a nuestro país adelante, a quienes la izquierda les impone medidas extremas que terminan afectando y encareciendo su vida y haciéndoles más difícil encontrar trabajo. Esto no tiene nada que ver con el necesario cuidado del medio ambiente. Es indispensable que, como país, revisemos nuestro sistema de evaluación de impacto ambiental de los proyectos. Hoy se entrapa y judicializa por años la ejecución de obras que podrían generar cientos de empleos y sin que ese bloqueo aporte, en lo más mínimo, a un mejor cuidado del medio ambiente. (p. 78)

De todas formas, en el primer trámite se aprueba el acuerdo, con 105 votos a favor y 34 votos en contra.

Durante el Segundo Trámite Constitucional en el Senado refleja la complejidad y diversidad de opiniones sobre la participación ciudadana y la gestión ambiental. La discusión en torno al Acuerdo de Escazú evidencia la tensionada relación incluso dentro del bloque de derecha entre percepciones de desarrollo económico y la protección medioambiental en Chile. Mientras parlamentarios como Ivan Moreira y David Sandoval sugieren que el país ya mantiene estándares ambientales elevados, esta aseveración puede ser considerada cuestionable, especialmente si se contrasta con indicadores internacionales y problemáticas ambientales actuales. Por otro lado, la intervención de Diego Schalper aporta una perspectiva moderada, enfocada en equilibrar el desarrollo económico con la sostenibilidad:

Ivan Moreira (UDI): Este proyecto se va a aprobar, y no voy a ser yo un obstáculo para aquello. Sin embargo, no estoy en condiciones de manifestar mi conformidad, porque tengo mis serias dudas, las que no se resuelven con buenas intenciones o declaraciones interpretativas. El Acuerdo de Escazú es un tratado de derechos humanos y, como tal, según muchos constitucionalistas, tiene un rango supraconstitucional. Por lo mismo, está sujeto a reglas no legales, sino constitucionales. Es, además, un tratado pionero, según lo han afirmado desde el Gobierno y por los invitados que asistieron a las Comisiones unidas, por lo que no tenemos parámetro alguno en la región para medir de manera anticipada sus efectos. (...) En síntesis, el Acuerdo es un avance para Latinoamérica en general, pero no tanto para Chile en particular, porque nuestro país tiene grandes estándares medioambientales; somos un ejemplo, y muchas veces no sabemos reconocer lo que se ha hecho en este Parlamento a lo largo de estos últimos treinta años en la materia. (p. 147-148)

David Sandoval (UDI): Por cierto que voy a aprobar el Acuerdo de Escazú. Pero

creo sinceramente, Ministra, que ahora debemos avanzar para generar una legislación eficiente, activa, real, proactiva, que se haga cargo del fondo del tema. Tenemos a millones de chilenos viviendo en condiciones de altos niveles de contaminación, lo que afecta directamente la salud de las personas. ¡Ahí es donde hay que poner el acento! El Acuerdo de Escazú no le va a aportar mucho al país, por más que lo quieran presentar como un gran logro, y probablemente mañana el Presidente Boric irá a anunciar: "Aprobamos el Acuerdo de Escazú". Me habría gustado que mañana el Presidente anunciara que vamos a impulsar un plan de descontaminación del país y que nos vamos a hacer cargo de nuestras lacras ambientales, que implican que tengamos a millones de chilenos viviendo en condiciones de precariedad, por la mala calidad del aire, por la contaminación de los ríos, por la deforestación, por la desertificación y la escasez de agua; por tantos temas que sí son relevantes y que el Acuerdo de Escazú no resolverá. (p. 153)

Rojo Edwards (PREP): La verdad es que consideramos que Chile posee una de las legislaciones ambientales más avanzadas del mundo. De hecho, hemos sido pioneros en incorporar temáticas como la participación, la transparencia y el acceso a la justicia, todos argumentos que fueron esgrimidos para ratificar este acuerdo. Lo cierto es que nosotros no vemos avances reales en la protección medioambiental, que es la justificación que se da para aprobarlo. Sin embargo, sí vemos algunas complicaciones que lamentablemente se van a presentar en caso de acogerlo. Por ejemplo, va a traer probables problemas con nuestra soberanía territorial, una posible judicialización permanente y una consiguiente incertidumbre jurídica. (p. 156)

Diego Schalper (RN): La primera ideología es el economicismo, que es creer que la maximización de utilidades económicas autoriza todo, incluso devastar el medio ambiente. La segunda ideología es la que cree que básicamente el desarrollo económico es incompatible con el cuidado del medio ambiente y que no es compatible desarrollar emprendimientos resguardando adecuadamente el bienestar ambiental. Me parece que hay mucho espacio entre esos dos polos. De eso se trata lo que estamos conversando hoy día: cómo somos capaces de conciliar el desarrollo económico, que, al final, se trata de la prosperidad de las personas, y, al mismo tiempo, del cuidado del medio ambiente. (p. 74)

Luciano Cruz-Coke (Evópoli): En segundo lugar, cuestiono también la necesidad de adherirnos a un acuerdo cuando la propia legislación chilena ya cumple con muchos de los objetivos del tratado, que son garantizar el acceso a la información ambiental, la participación pública en los derechos ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, además de la cooperación y el fortalecimiento internacional en estos asuntos. A la vez, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente asegura la participación y dispone que el Servicio de Evaluación Ambiental debe fomentar y facilitar la participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Asimismo, establece la participación ciudadana en la elaboración de diversos instrumentos de gestión ambiental: planes de prevención

y descontaminación atmosférica, normas de calidad ambiental y de emisión. (p. 172-173)

Es importante destacar que, al revisar las intervenciones de los parlamentarios, se puede observar que algunos sostienen que Chile posee altos estándares medioambientales, siendo una afirmación que es discutible y que dependerá de con qué se compare y bajo qué criterios. Estas opiniones manifiestan no solo la diversidad de posturas, sino también el desafío de basar argumentaciones en datos verificables y no en percepciones subjetivas durante las discusiones parlamentarias.

Cabe destacar algunas de las respuestas a estas aseveraciones. En general:

Daniel Nuñez (PC): Aquí alguien dijo que tenemos en Chile una de las legislaciones ambientales más avanzadas de América Latina, y también escuché decir: "¡de las más avanzadas del mundo!". Yo les quiero hacer una consulta: ¿ustedes me pueden explicar por qué, si nuestra legislación ambiental es tan avanzada, tan progresista, tan eficaz, la denuncia sobre contaminación que presentamos el 29 de julio de 2021 a la Superintendencia del Medio Ambiente, generada por Minera Los Pelambres, todavía no tiene respuesta? Escuchen bien: ¡todavía no tiene respuesta! O sea, han transcurrido ocho meses y la institucionalidad ambiental chilena no es capaz de señalar qué ocurrió, producto de que esa minera contaminó con polvo la localidad de Cuncumén, y de aplicarle una sanción. (...) Es por eso que la gente no cree en la institucionalidad; es por eso que, cuando tiene que movilizarse, al final revienta y se producen todos los hechos que nosotros no queremos que sucedan. Y para que ello no ocurra deben tener defensa. (p. 158-160)

Juan Ignacio Latorre (RD): Muchas cosas que están en este acuerdo de cooperación regional, de democracia ambiental, de justicia ambiental, de acceso a la información pública, de participación ciudadana, se encuentran en nuestra legislación. Eso es cierto. El problema es que no hemos implementado adecuadamente -y esto nos lo dicen organismos internacionales como la OCDE, por ejemplo- materias vinculadas a fortalecer la implementación de los derechos de acceso a la información y la participación, generalmente ya reconocidos en las normativas nacionales, o de los procesos de participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental, las cuales dejan mucho que desear, ¡dejan mucho que desear! (...) Asimismo, en materia de participación es necesario avanzar en otras decisiones, como dice el Acuerdo de Escazú, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medioambiente. No hay una consagración expresa del derecho de acceso a la justicia ambiental. Nada se dice de los tribunales ambientales, por ejemplo. No se consagran mecanismos de facilitación para grupos vulnerables ni de representación judicial. (p. 162)

Matias Walker (IND): Tenemos la norma ambiental, y esta tiene que cumplirse en

todos los proyectos de inversión, de acuerdo con nuestra institucionalidad. ¡Pero qué importante es, además, que la normativa ambiental esté refrendada por el apoyo ciudadano a los proyectos! A mí me encantaría, a propósito de que se ha mencionado el caso Dominga, que se le exigiera a dicho proyecto los más altos estándares ambientales, pero además que se les preguntara a los vecinos de la comuna de La Higuera si quieren que Dominga se desarrolle o no, y que el proyecto sea definido por los vecinos de esa comuna y no por los de la comuna de Santiago o de Ñuñoa. Y lo mismo con relación al proyecto de ampliación de la minera Los Pelambres o de su planta desalinizadora en Los Vilos. Preguntarles a los vecinos de la comuna de Salamanca, quienes nos acaban de enviar una denuncia por el contraducto de minera Los Pelambres, porque lamentablemente, en la jornada de hoy, se ha producido un incidente ambiental, producto de que en el sector de Llimpo, de acuerdo a los registros -y tenemos los videos-, se habría producido una rotura del contraducto de la minera Los Pelambres. Entonces, resulta fundamental que todos estos proyectos de inversión cumplan con las normas respectivas y, por supuesto, respeten la institucionalidad ambiental, pero además que se les pregunte a los vecinos de Los Vilos, a los de Salamanca e Illapel, donde estuvimos la semana pasada, cuál es el futuro productivo que quieren para sus comunas. (p. 165)

Ximena Órdenes (IND): En el acceso a la participación, los actuales mecanismos de participación ciudadana claramente no propician el diálogo y el entendimiento entre las partes involucradas en un conflicto socioambiental. O sea, hoy día la iniciación de un proceso de participación ciudadana depende de la solicitud que formule la propia ciudadanía al respecto, y en la práctica suele ser comprendida como un checklist con el que las empresas deben contar. Entonces, claramente tenemos un déficit, y si queremos avanzar en la resolución de conflictos, las partes tienen que llegar a acuerdos. (p. 178)

Alejandra Sepúlveda (FRVS): Para mí es importantísima la participación ciudadana. Sin la participación ciudadana, Presidenta, no lograríamos colocar estos focos amarillos, rojos, que nos han planteado y que hemos vivido permanentemente en las zonas de sacrificio. ¿Qué pasa con los relaves de Codelco? ¿Qué pasa con Vik Millahue, donde se están robando toda el agua en una zona productiva? ¿Qué pasa con los APR? ¿Qué pasa con los humedales? ¿Qué pasa con los glaciares? ¿Qué sucede ahí? Es solo participación ciudadana que nos hace mirar la realidad, porque el Estado de Chile no funciona, ¡porque el Estado de Chile no funciona! Porque no son capaces de fiscalizar, ni de monitorear, ni están permanentemente sujetos al ejercicio de que el Estado defienda a los ciudadanos y ciudadanas. Eso lamentablemente no ocurre, no lo vemos en las regiones, donde tenemos zonas de sacrificio permanentes. Por eso hoy día, cuando nos hablan de encontrar participación ciudadana para una justicia en materia de sostenibilidad de los recursos, conservación de la biodiversidad, lucha contra la degradación de la tierra, cambio climático, resiliencia ante los desastres, nosotros decimos "bueno, cómo no vamos a estar de acuerdo con esto, cómo no vamos a estar de acuerdo con potenciar la participación ciudadana, el

acceso a la información, vital para la toma de decisiones", pero esta participación ciudadana debe ser vinculante para el Estado de Chile, a fin de tomar decisiones, proteger a las personas que viven en los distintos sectores y, sin duda, proteger a los activistas medioambientales. (p. 178)

Estas respuestas critican la tardanza en las respuestas oficiales ante denuncias de contaminación, argumentando que esto erosiona la confianza pública y podría desencadenar conflictos. A pesar de reconocer la existencia de legislaciones compatibles con acuerdos medioambientales internacionales, se señalan deficiencias en su implementación, especialmente en áreas de acceso a la información y participación ciudadana.

Por otro lado, se enfatiza la importancia de que las comunidades afectadas tengan un papel más activo y decisivo en las decisiones medioambientales. Se subraya la relevancia de que los proyectos de inversión no solo cumplan con las normativas, sino que también cuenten con el respaldo ciudadano, y que las decisiones recaigan en las comunidades directamente impactadas. Esta perspectiva es respaldada por argumentos que sostienen que los mecanismos actuales de participación ciudadana son insuficientes y deben ser reformulados para favorecer un diálogo constructivo y para que el Estado actúe de manera vinculante según las necesidades y deseos de la ciudadanía, especialmente en zonas críticamente afectadas por decisiones medioambientales.

En esta tramitación, se observa una tendencia hacia la polarización y radicalización de las opiniones y argumentos. Es crucial en este contexto destacar la importancia de basar el debate en hechos verificados, ya que la introducción de argumentos no sustentados o falsos puede nublar la discusión y llevar a decisiones que no reflejen el verdadero interés público.

El debate en torno a la legislación ambiental en Chile refleja una marcada tensión entre dos perspectivas fundamentales. Por un lado, hay una llamada vehemente hacia una reformulación de la estructura existente, con énfasis en la participación ciudadana y la justicia ambiental, argumentando que el sistema actual no es lo suficientemente reactivo ni transparente para abordar los desafíos medioambientales contemporáneos. Por otro lado, hay una postura más conservadora que, aunque reconoce la necesidad de ajustes, expresa preocupación por las posibles consecuencias económicas y el equilibrio entre las demandas medioambientales y los intereses de inversión.

6 DISCUSIÓN

La discusión se centra en dos aspectos principales: el análisis de la literatura académica y la evaluación de los discursos parlamentarios en relación con la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

La participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales es un tema de relevancia en las investigaciones nacionales e internacionales. La argumentación académica subraya su papel esencial en la construcción de una gestión ambiental más justa, democrática y equitativa. Esta participación no se ve simplemente como un aditivo, sino como una herramienta que, al integrar conocimientos y perspectivas locales, puede enriquecer decisiones, potenciar comunidades y facilitar una educación y conciencia ambiental más profunda.

El debate académico reconoce los beneficios inherentes de la participación ciudadana, como la legitimidad de las políticas y acciones ambientales, el empoderamiento de las comunidades y la resolución de conflictos en escenarios de controversia. No obstante, también señala la necesidad de enfrentar desafíos intrínsecos como la representatividad, transparencia y comunicación efectiva, garantizando que la participación no sea una mera formalidad, sino un proceso genuinamente inclusivo y transformador.

Adicionalmente, en contextos como Chile, la participación ciudadana se enfrenta a tensiones derivadas de una histórica priorización del crecimiento económico sobre la sostenibilidad y justicia ambiental. Los riesgos de manipulación, la instrumentalización política y las resistencias por parte de actores con poder enfatizan la necesidad de mecanismos transparentes y objetivos que aseguren una participación equitativa y basada en la justicia.

Más allá de sus desafíos y limitaciones, la literatura académica destaca el valor inestimable de la participación ciudadana en decisiones ambientales. Su potencial reside en su capacidad para transformar las estructuras de poder, democratizar decisiones y trabajar hacia un futuro más sostenible y justo para todos. Sin embargo, es necesario que se adopten medidas para garantizar su implementación de manera efectiva, considerando las peculiaridades y necesidades de cada contexto.

Por otro lado, la discusión parlamentaria sobre la regulación y participación ciudadana en la gestión ambiental en Chile ha estado marcada por tensiones palpables y desafíos enmarcados en diversos factores.

Se observa que, si bien en el discurso político permanentemente se recurre a la importancia de la participación ciudadana en la política, la acción discursiva no se materializa en prácticas políticas y en la apertura de canales de participación que permitan a la ciudadanía incidir en los procesos de toma de decisión de acuerdo con las iniciativas de ley estudiados en esta tesis, ya que hasta el día de hoy en Chile no se presentan estas instancias de participación significativas. Para explicar esto, se abordará a través de cuatro desafíos identificados en los discursos analizados de parlamentarios:

Uno de los desafíos identificados en esta tesis para lograr una participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en el parlamento, es el miedo de los políticos a ceder poder a la ciudadanía. Este temor se manifiesta en la reticencia a acordar una participación ciudadana directa y efectiva, o de incorporar instrumentos que permitirían que ciertas decisiones políticas fueran consultadas o bien decididas por la propia ciudadanía, a pesar de años de discusión para cada proyecto de ley, aspectos que son visibilizados en las mismas discusiones parlamentarias.

Esto se condice con los argumentos académicos que se estudiaron en la presente tesis que señalan que la negativa a involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones podría estar fundamentada en una concepción oligárquica de la sociedad. Las personas que se encuentran en posiciones privilegiadas y tienen acceso a los procesos de toma de decisiones pueden internalizar prejuicios acerca de las personas comunes. Se asume que estas no poseen la capacidad para comprender, entender y racionalizar las complejidades que conllevan los asuntos públicos. Esta visión puede traducirse en la presunción de que aquellos fuera de ese grupo privilegiado, es decir, la mayoría de la población, carecen de la aptitud para tomar decisiones informadas sobre asuntos complejos, como pueden ser los medioambientales. Dicho de otra manera, en una mentalidad oligárquica, se considera que el ciudadano promedio no tiene la capacidad para entender o gestionar adecuadamente los desafíos que presenta la administración pública. En este escenario, la protesta social, se advierte casi como la única estrategia para obtener resolver conflictos socioambientales.

Esta aprehensión de ceder poder a la ciudadanía se acentúa también con el segundo desafío identificado durante la discusión parlamentaria que es cuando se estipula que la participación ciudadana sea vinculante. Esta aprehensión surge tanto de la percepción de que la ciudadanía no posee la capacidad técnica necesaria y que su involucramiento podría retrasar proyectos esenciales para el desarrollo económico del país. Esta dialéctica refleja una preocupación mayor: relegar la voz ciudadana a un plano secundario en favor de argumentaciones técnicas y económicas.

En Chile, como en muchos otros países, el énfasis histórico en el crecimiento económico a menudo ha tenido prioridad sobre la protección ambiental y el bienestar de las comunidades afectadas por proyectos de inversión. La promoción del crecimiento económico ha sido una prioridad para muchos gobiernos, ya que se considera esencial para mejorar el bienestar general de la población, generar empleo y reducir la pobreza. En este contexto, incentivar la participación ciudadana se ha visto como algo que va en detrimento de los proyectos de inversión que impulsan la economía y no como un derecho universal que sea compatible y que mejore el desempeño ambiental.

Cuando se ha abordado la discusión, se plantea que la implementación de mecanismos de participación es poco viable debido a los costos involucrados y a la posibilidad de que provoque retrocesos en proyectos de inversión que impulsan la economía nacional y

generan empleo o la preocupación por la toma de decisiones técnicas incorrectas.

El debate en torno a la participación ciudadana vinculante toca fibras profundas en la concepción de la democracia y en la manera de ponderar el desarrollo económico frente a la protección ambiental y los derechos ciudadanos. Durante la discusión parlamentaria en Chile, la resistencia a la implementación de la participación vinculante ilustra un enfrentamiento de visiones, donde por un lado se tiene una perspectiva técnica y económica, y por el otro, la voz y derechos de la ciudadanía.

Cabe destacar que nuevos estándares ambientales, como lo es el Acuerdo de Escazú, aunque aboga por la inclusión de la sociedad civil y por procesos participativos amplios y significativos en asuntos ambientales, no establece que la participación ciudadana deba ser vinculante en todas las circunstancias.

La expectativa es que, al garantizar el acceso a la información y la participación pública, las decisiones tomadas reflejen de manera más efectiva las preocupaciones y necesidades de las comunidades involucradas. Esto podría ofrecer una solución intermedia que podría ser más fácilmente aceptada por distintos actores involucrados en la toma de decisiones. Las autoridades tienen el deber de considerar y dar peso a las opiniones y preocupaciones de la comunidad, pero también pueden equilibrar esos intereses con otras consideraciones importantes, como la necesidad de desarrollo económico.

Estos aspectos deberían ser discutidos en el parlamento al momento de legislar, pero es en este punto donde se revela un tercer desafío, ya que los resultados del análisis de los discursos parlamentarios muestran una escasa utilización de argumentos académicos para rebatir este punto, aun cuando hay bastantes para hacerlo, como se estudió en este trabajo.

Los detractores sostienen que involucrar a la ciudadanía podría ralentizar procesos al considerar que carecen del conocimiento técnico y especializado necesario. Sin embargo, esta aprensión no solo subestima la capacidad y el derecho de la población a estar informada y a tomar decisiones, sino que también perpetúa la idea de que el desarrollo económico y la participación ciudadana son excluyentes entre sí.

La implementación de mecanismos de participación no debe verse solamente desde la óptica de los costos o los retrasos que pueda generar en proyectos. Es esencial comprender que la participación ciudadana, más allá de ser un derecho, puede aportar valiosas perspectivas y soluciones que equilibren el desarrollo económico con la sostenibilidad y el bienestar de las comunidades. Una participación informada y activa de la ciudadanía no solamente legitima las decisiones tomadas, sino que puede conducir a un desarrollo más armónico, sostenible y respetuoso con el medio ambiente y la

sociedad.

Además de esto, como muestra la revisión académica, la falta de mecanismos formales de participación puede generar conflictos a través de protestas informales, lo cual también puede perjudicar el avance de proyectos y empeorar la situación. Incluir a las comunidades desde el inicio de los proyectos y fomentar la colaboración entre los actores involucrados es un enfoque que puede ayudar a disminuir la conflictividad y promover una toma de decisiones más informada y equitativa. Al involucrar a las comunidades en el proceso, es posible identificar y abordar las preocupaciones y necesidades locales de manera más efectiva y proactiva, lo que puede llevar a soluciones más sostenibles y aceptables para todas las partes. Esto, a su vez, puede disminuir la necesidad de recurrir a mecanismos informales de protesta y reducir la conflictividad en torno a proyectos de inversión y desarrollo que al final igual aumentan los tiempos en los procesos.

La dicotomía entre crecimiento económico y bienestar social ha sido una constante en las discusiones estudiadas. Sin embargo, reducir el debate a un enfrentamiento entre estas dos dimensiones es una simplificación que no hace justicia a la complejidad del desarrollo sostenible.

El campo académico ha realizado esfuerzos por desentrañar la complejidad de la relación entre crecimiento económico y bienestar social, ofreciendo una perspectiva más matizada y profunda sobre el desarrollo sostenible. Varios estudios e investigaciones señalan que no es suficiente con analizar estos elementos en términos aislados, sino que deben considerarse como partes interconectadas de un sistema más amplio.

En ese sentido, se observa que es esencial que exista una relación fluida entre la academia y el parlamento. Sobre todo, considerando el cuarto desafío que se observa en esta tesis que tiene que ver con la polarización y radicalización de opiniones que ha tomado la discusión en el último tiempo.

Recientemente, se ve una tendencia hacia la polarización y radicalización de opiniones y argumentaciones. Ciertos sectores adoptan enfoques más extremos. Este fenómeno, en el contexto chileno, subraya la necesidad de abordar las preocupaciones de los actores políticos y fomentar un diálogo constructivo entre todas las partes interesadas para encontrar soluciones equilibradas y sostenibles en materia de participación ciudadana y medio ambiente.

La tendencia actual sugiere que el debate, en lugar de basarse en hechos verificados y datos concretos, corre el riesgo de ser nublado por percepciones subjetivas o, peor aún, por información incorrecta o falsa. Esta situación puede desviar la discusión de los verdaderos intereses y necesidades públicas.

Considerando toso esto, se tiene que la investigación académica puede proporcionar evidencia y argumentos importantes para apoyar la participación ciudadana en la gestión ambiental, pero su impacto en el parlamento puede depender de cómo se presenten y utilicen estos argumentos en el contexto político.

Esta brecha no sólo subraya la complejidad inherente a la creación de políticas públicas, donde múltiples intereses y perspectivas chocan, sino que también resalta un potencial subaprovechamiento de la rica base de conocimientos y evidencia que la academia puede aportar al diseño e implementación de políticas efectivas. Al presentar evidencia empírica y teórica que respalde la inclusión de las comunidades en la toma de decisiones, se puede demostrar que una mayor participación ciudadana no sólo es compatible con el crecimiento económico, sino que también puede contribuir a lograr un desarrollo más sostenible y equitativo.

7 CONCLUSIONES

La argumentación académica de la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales aborda su importancia para lograr una gestión ambiental más justa, democrática y sostenible. Los estudios académicos identifican desafíos y oportunidades para mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, destacan buenas prácticas y presentan propuestas de políticas y reformas legales.

Por otro lado, la argumentación en el parlamento sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental está influenciada por una variedad de factores, incluidos intereses políticos y económicos, la opinión pública y la presión de grupos de interés. Algunos legisladores apoyan la participación ciudadana en la gestión ambiental mientras que otros pueden oponerse debido a preocupaciones sobre costos, eficiencia y conflictos de intereses, pero se observa una escasa utilización de evidencia académicas y argumentos éticos en sus discursos. La discusión en torno a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales en el parlamento de Chile es un reflejo de tensiones más amplias sobre cómo equilibrar los derechos ciudadanos, las consideraciones técnicas y las preocupaciones económicas, pero en estas se observan pocos argumentos académicos para legislarla.

Chile, al igual que muchas otras naciones, ha enfrentado la encrucijada de ponderar la protección ambiental frente a la promoción del desarrollo económico. En muchas ocasiones, la urgencia de impulsar la economía, crear empleos y reducir niveles de pobreza ha primado sobre consideraciones medioambientales y sociales. Pero ¿a qué costo? La relegación de la voz ciudadana y la priorización de argumentaciones técnicas y económicas han llevado, en numerosas ocasiones, a decisiones que afectan irreversiblemente al medio ambiente y a comunidades enteras, acrecentando conflictos.

La verdadera cuestión subyacente para destrabar los trámites legislativos es cómo equilibrar la participación activa y decisiva de las comunidades afectadas con la necesidad de criterios técnicos sólidos y una rápida toma de decisiones. En medio de estos desafíos, no se debe olvidar la esencia de la participación ciudadana en la gestión ambiental: democratizar y enriquecer la toma de decisiones, legitimar políticas y buscar justicia ambiental, como bien argumenta la discusión académica.

Aumentar la argumentación académica en la discusión parlamentaria puede contribuir a resaltar la importancia de la participación ciudadana como una herramienta fundamental para abordar los desafíos ambientales y sociales, y así contrarrestar el discurso económico dominante y la falsa dicotomía de crecimiento económico y el desarrollo sustentable. No se trata de reemplazar una lógica de cuidado ambiental vs lógica de crecimiento económico, sino de una discusión más amplia con todas las variables sobre la mesa. Esto también ayudará a asegurar que las políticas ambientales sean más sostenibles, justas y representativas de las necesidades de su ciudadanía.

8 BIBLIOGRAFÍA

Aedo, M. P., & Parker, C. (2021). *Funcionarios públicos y evaluación ambiental en Chile: tensiones en la construcción de una gobernanza ambiental democrática*. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 65(239), 379-393. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.67896>

Aguilar, L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*, 25, 11–25. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>.

Alfie, M. (2013). *Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?* Revista Sociológica, 28, 73-122.

Belemmi, V., Mansuy, N., Gumicio, C., Costa, E., Araya, P. & Lillo, D. (2021). Protegiendo la comunidad, el medio ambiente y la democracia: Manual de participación ciudadana en materia ambiental. Caritas Chile y ONG FIMA

Biblioteca del Congreso Nacional. (2010). Historia de la Ley 20.417. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Biblioteca del Congreso Nacional. (2011). Historia de la Ley 20.500. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Biblioteca del Congreso Nacional. (2022). Historia del Decreto N°209. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Billi, M. & Moraga, P. (2021). *Gobernanza Climática de los Elementos: Una propuesta frente a la actual institucionalidad nacional del cambio climático*. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. <https://www.cr2.cl/boletin-n2-gobernanza-climatica-de-los-elementos-una-propuesta-frente-a-la-actual-institucionalidad-nacional-del-cambio-climatico/>

Borquez, R., Billi, M. & Moraga, P. (2021). *Estado, medio ambiente y desarrollo: pasado, presente y futuro de la gobernanza ambiental chilena*. Revista Anales Universidad de Chile, 7 (19), 289-316.

Carrasco, S. (2021). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis Revista Latinoamericana*, 20 (58), 120-140. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1581>

Chile. (1980). Constitución Política de la República de Chile. Gobierno de Chile.

Cifuentes, T. & Morales, F. (2021). La participación ciudadana en el sistema político chileno post-dictadura. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2005). Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile. Naciones Unidas.

Comisión Sindical Cívico Parlamentaria. (2016). Propuestas de la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Gobierno de Chile.

Cordero, L. (2019). De nuevo la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. <https://espaciopublico.cl/de-nuevo-la-participacion-ciudadana-en-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>

Costa, E. (2020). La participación ciudadana en materia ambiental: Un modelo deliberativo. Tesis posgrado de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/185132>

Costa, E. & Belemmi, V. (2017). ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. Revista de Derecho Ambiental Universidad de Chile, 8, 7-29.

Costa, E. & Fuentes, P. (2011). La Participación Ciudadana En Las Declaraciones De Impacto Ambiental. *Revista Justicia Ambiental*, 83-106.

De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (Eds.) (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. CLACSO. http://www.cedla.uva.nl/50_publications/other.html

Delamaza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile* (Doctoral dissertation, Leiden University).

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis. Revista Latinoamericana*, (30).

Delamaza, G. (2023). “*Hasta ahora, efectivamente, el sistema político no ha abierto la puerta a la participación ciudadana. es de esperar que esta vez sí ocurra*”. Entrevista por la Dirección de Comunicaciones de la Universidad Católica del Maule (DIRCOM UCM). <https://portal.ucm.cl/noticias/ahora-efectivamente-sistema-politico-no-ha-abierto-la-puerta-la-participacion-ciudadana-esperar-esta-vez-ocurra>

Delgado, V., & Reicher, O. (2017). La urgente incorporación del principio de participación ciudadana en el derecho de aguas chileno. *Revista de Derecho Ambiental*, (8), 154-183.

Dorador, C. & Costa, E. (2022). *El asilo contra la extinción*. Paidós.

Elizalde, A., Delamaza, G., & Córdova, M. G. (2013). Sociedad civil y democracia en América Latina: desafíos de participación y representación. *Polis. Revista Latinoamericana*, (36).

Fuentes, C. (2018). Participación ciudadana: la eterna desconfianza. <https://www.ciperchile.cl/2018/06/14/participacion-ciudadana-la-eterna-desconfianza/>

Fundación Terram (2020). ¿Por qué Chile no lo firma? Cuatro preguntas claves sobre el Acuerdo de Escazú. <https://www.terram.cl/2020/09/por-que-chile-no-lo-firma-cuatro-preguntas-clave-sobre-el-acuerdo-de-escazu/c>

Gligo, N., Alonso, G., Barkin, D., Brailovsky, A., Brzovic, F., Carrizosa, J., ... & Villamil, J. J. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Hervé, D. (2015). Justicia ambiental y recursos naturales. *Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso*, 385.

Hervé, D., Cordero, I. & Moraga, P. (2020). Cápsula Climática: ¿Qué es la justicia ambiental? <https://www.cr2.cl/capsula-climatica-que-es-la-justicia-ambiental/>

Lara, M., & Letelier, D. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Revista de Gestión Pública*, 6(2), 283-314.

Llompert, Valentina (2022). Tras la aprobación del Senado, Chile ratifica histórico Acuerdo de Escazú sobre medioambiente. <https://www.df.cl/df-lab/cambio-climatico/chile-ratifica-el-acuerdo-de-escazu-tras-la-aprobacion-del-senado#:~:text=Chile%20y%20el%20Acuerdo&text=Pero%2C%20en%202020%2C%20el%20Gobierno,la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20sus%20normas.>

Madariaga, M. (2020). Policy brief Observatorio Ley de Cambio Climático: Participación Ciudadana en el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático. (CR)2. <https://www.cr2.cl/policy-brief-observatorio-ley-de-cambio-climatico-participacion-ciudadana-en-el-proyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>

Méndez, P. (2021). El desempeño de la consulta pública en la elaboración de normas ambientales generales: Hacia una mayor participación. *Economía y Política*, 8(1), 37-64.

Ministerio del Medio Ambiente [MMA]. (2017). Guía de participación. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/11/guiaparticipacion.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente [MMA]. (2021). Informe del estado del medio ambiente: Institucionalidad y desarrollo sustentable. Chile.

Mirosevic, C. (2011). La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (36), 281-323.

Montoya, E. & Rojas, R. (2016). *Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental*. *Revista Gestión Ambiental*, 19 (2), 302-317

Moraga, P.(2017). La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental. *Revista Derecho del*

Estado, (38), 177-198.

Naciones Unidas. (1992). Declaración De Rio sobre Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

ONG Fima (2020). Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile, primera edición. <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2020/09/analisis-del-cumplimiento-de-esta%CC%81ndares-del-acuerdo-de-escazu%CC%81-en-chile-FINAL.pdf>

ONG Fima (2023). Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile, segunda edición. <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2023/04/analisis-cumplimiento-2023.pdf>

Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo [PNUD]. (2020). Diez años de auditoría a la democracia antes del estallido. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile*.

Sapiens A. R., Ugarte Caviedes, A. M. y Aldunce, P. (2017). Los significados de la participación para el cambio climático en Chile. *Ambiente y Desarrollo*, 21(41), 43-60. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ayd21-41.spcc>

Secretaría General Iberoamericana. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. SEGIB.

Soto, F., & Costa, E. (2019). Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado*, (44), 227-255.

Subirats, J. (2015). Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública. *Revista El rol del Estado: Contribuciones al debate*, 1, 132-134.