



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Economía y Negocios
Magíster en Políticas Públicas

Participación en la definición de políticas públicas: los desafíos del sector energético chileno.

Análisis y propuestas para un problema público

Tesis para optar al grado de
Magíster en Políticas Públicas
Alumno: Carolina Quiroga García¹
Profesor Guía: Álvaro Sapag

Santiago, 17 de enero 2014

¹ Socióloga con Diploma en Políticas Territoriales, Urbanas y Ambientales; y Diploma en Política Ambiental y de Conservación.



Tabla de contenido

1.	RESUMEN EJECUTIVO	3
2.	OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....	4
2.1	Objetivos del trabajo	4
2.2	Estructura del trabajo	4
3.	PROBLEMA DEL CONTEXTO ACTUAL.....	5
4.	MARCO TEÓRICO: PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS	17
4.1	Participación y ciudadanía	17
4.2	La trayectoria de la participación ciudadana	19
4.3	Participación en políticas públicas	21
5.	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.....	28
5.1	Participación ciudadana en el marco del Servicio de Evaluación Ambiental	28
5.2	Ley 20.500 de Participación Ciudadana.....	34
5.3	Participación Ciudadana en Instrumentos de Planificación Territorial	37
6.	PROPUESTAS DE UNA NUEVA ALTERNATIVA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	46
6.1	Aspectos a considerar.....	47
6.2	Estructura del Modelo de Participación Ciudadana	54
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	59



“la gente afectada por intervenciones
para el desarrollo debe ser incluida en los
procesos de decisión” (Banco Mundial, 1996)



1. RESUMEN EJECUTIVO

El sector energético en Chile presenta importantes desafíos entre los cuales está: la necesidad de abastecer la demanda creciente de energía; hacer del sector eléctrico un sector más sustentable ambiental y socialmente; contar con precios más competitivos de la energía; otorgar mayor transparencia al mercado eléctrico; aumentar la seguridad de abastecimiento debido a las restricciones hídricas, y dar soluciones a la congestión en los sistemas de transmisión eléctrica.

El sentido de urgencia de estos desafíos, se ha visto sumido en un ambiente de tensiones con las comunidades, organizaciones ambientales y la población en general dadas las consecuencias socioambientales que conllevan las iniciativas energéticas². Esta conflictividad se expresa en desconfianza e incertidumbre en el comportamiento de futuros proyectos.

La teoría, y diversos estudios, señalan que una manera de acercar a la ciudadanía, y mejorar la gobernanza, es generar políticas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, con el objeto de generar y facilitar la construcción de consensos sociales, además de establecer estrategias de gestión del conflicto, que permitan validar y legitimar lo acordado.

Varios sondeos muestran que en Chile si bien los temas ambientales y energéticos no son prioritarios – frente a otros temas públicos-, si son dimensiones importantes para las personas. Por lo mismo, existe la demanda por mayor información confiable (dado los tecnicismos utilizados en el sector), además de una mejor y mayor participación en la discusión. Esto, tanto en un ámbito local, vinculado a cada proyecto en particular, como en el ámbito nacional, respecto a las decisiones estratégicas a tomar.

Por ello el presente trabajo analiza la teoría y el contexto actual para proponer los elementos claves para el diseño de un modelo de participación ciudadana que la autoridad del Ministerio de Energía pudiere considerar, a la hora de diseñar la nueva política energética para Chile.

² Ya sean los proyectos individuales como las decisiones de carácter nacional.



2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

2.1 Objetivos del trabajo

Objetivo General

Describir y analizar el estado de la participación ciudadana en el sector energético, con el objeto de proponer nuevas alternativas de ésta.

Objetivos específicos

1. Caracterizar los problemas del sector energético vinculadas a la participación.
2. Revisión del estado del arte de la teoría de participación en políticas públicas.
3. Describir y analizar los actuales mecanismos de participación utilizados en el sector.
4. Proponer nuevas alternativas de participación ciudadana en el sector energético en Chile.

2.2 Estructura del trabajo

El presente trabajo se basa en 4 pilares. El primero es un análisis del contexto actual del sector energético, donde se exponen algunas de los problemas que propician la discusión sobre participación. El segundo pilar es el que da el marco teórico del trabajo. En él se describe el estado del arte en materia de participación. En la tercera parte del trabajo, se hace una revisión de algunos mecanismos actualmente utilizados en el sector energético, así como otros utilizados por el Estado en otras áreas (que resultan interesantes y atingentes). Para finalizar, se presenta el apartado de propuestas de nuevas alternativas de participación ciudadana en el sector energético en Chile. El gráfico a continuación muestra los 4 pilares del trabajo:





3. PROBLEMA DEL CONTEXTO ACTUAL

Chile actualmente presenta importantes desafíos y problemas en materia energética, particularmente en el sector eléctrico³. Estos obedecen a diferentes dimensiones, algunas vinculadas directamente con el crecimiento propio del mercado y otros con aspectos socio-económico. Las problemáticas más destacadas son:

1. Necesidad de abastecer la demanda creciente de energía⁴.
2. Hacer más sustentable, ambiental y socialmente, el sector eléctrico⁵.
3. Contar con precios competitivos de la energía⁶.
4. Contar con mayor seguridad de abastecimiento debido a las restricciones hídricas y congestión en los sistemas de transmisión eléctrica⁷.
5. Alta concentración y poca transparencia en el mercado eléctrico⁸.

La discusión en torno a las temáticas energéticas, se enmarca en un escenario complejo debido, entre otras razones, a importantes niveles de desconfianza que tienen los chilenos hacia las instituciones públicas, alcanzando un 73% como bien lo muestra la última encuesta del Consejo para la Transparencia⁹.

³ El presente trabajo busca abordar la problemática de la política energética en general, pero tendrá un particular énfasis en el ámbito eléctrico dado que en él se genera gran parte de los problemas que aquí se abordan.

⁴ Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE). Ministerio de Energía, Gobierno de Chile, Noviembre 2011.

⁵ ÍDEM.

⁶ ÍDEM.

⁷ Comisión Ciudadana-Técnico-Parlamentaria para la Política y la Matriz Eléctrica (2011). “Chile necesita una gran reforma energética. Propuestas de la comisión ciudadana-técnico-parlamentaria para la transición hacia un desarrollo eléctrico limpio, seguro, sustentable y justo”.

⁸ ÍDEM.

⁹ Consejo para la Transparencia (2014). “V Estudio Nacional de Transparencia”. Gobierno de Chile.



Los sondeos de opinión muestran que si bien las materias vinculadas a energía y medio ambiente no son las más importantes para los ciudadanos – siendo la educación, la salud y la seguridad, (la más importante) -, sí son aspectos relevantes. De hecho las encuestas muestran que entre un 43% y un 87% de las personas señalan estar muy o bastante preocupadas por los temas relacionados con energía y medio ambiente (impacto ambiental de la generación)¹⁰.

Igualmente encuestas como la CEP o IPSOS indican que alrededor de un 50% de las personas, señalan que casi todo lo que hacemos en la vida moderna daña el medioambiente o que el crecimiento económico siempre lo daña.

Un estudio develó que la creciente preocupación de la ciudadanía por los temas energéticos-ambientales, tiene directa relación con la emergencia de los conflictos socioambientales de los últimos años y particularmente con las fuentes de información que estos utilizan para construir sus percepciones; estos son los medios de comunicación masiva.

La consultora Demoscópica, tras la realización de un estudio para el Ministerio de Energía durante el año 2011, concluye que *“nada hace presumir que este estado de la opinión pública pueda retrotraerse a uno de menor interés. El tema energético llegó para quedarse en la agenda pública”*.

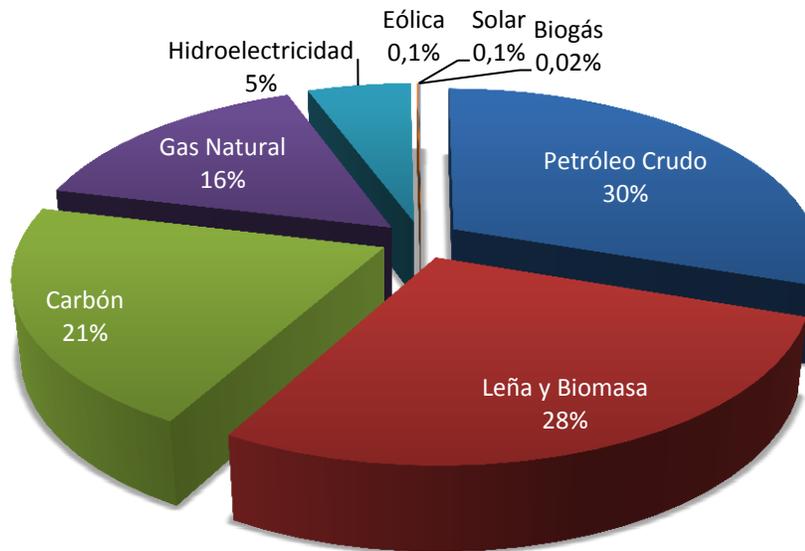
Entre los temas de discusión más recurrentes se encuentran los relacionados con las fuentes energéticas utilizadas en el país. La matriz energética en Chile está compuesta principalmente por 5 fuentes¹¹: petróleo crudo, leña y biomasa, carbón, gas natural y la hídrica. En el gráfico presentado a continuación se muestra la distribución de dichas fuentes en la matriz energética.

¹⁰ Ministerio de Energía (2011). Análisis de las Tendencias de Opinión y Percepción de la Sociedad sobre desarrollo Energético y Medio Ambiente”. Realizado por Demoscópica.

¹¹ Consumo Bruto Energía Primaria.



Gráfico: Matriz Energética Primaria de Chile año 2012.



Fuente: Elaboración propia en base al Balance de Energía 2012 del Ministerio de Energía de Chile.

En comparación a la matriz energética del mundo y de los países de la OECD, Chile tiene una menor presencia de gas, mayor presencia de leña y biomasa, y no cuenta con energía nuclear; como se puede ver en los siguientes gráficos:

Gráfico:
Matriz Energía Primaria Mundo 2008

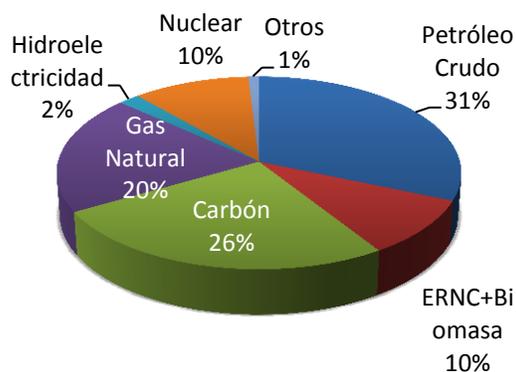
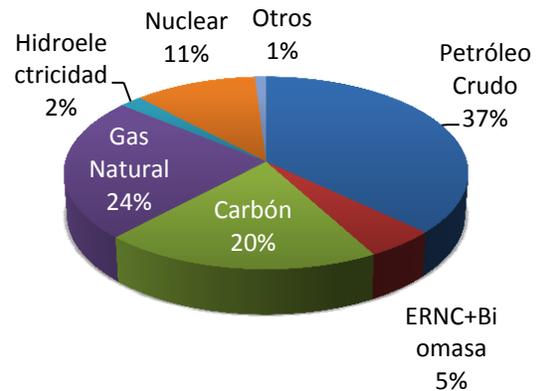


Gráfico:
Matriz de Energía Primaria OECD 2009



Fuente: Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE). Ministerio de Energía, Gobierno de Chile, Noviembre 2011.



El 60% de los energéticos que conforman la matriz energética primaria de nuestro país son importados, mientras que sólo un 40% son recursos naturales nacionales. El cuadro presentado a continuación muestra el porcentaje de importación de cada uno de los energéticos.

Cuadro: Porcentaje de Energéticos nacionales v/s importados.

Energético	Nacional	Importación
Petróleo Crudo	4%	96%
Gas Natural	24%	76%
Carbón	6%	94%
Hidroelectricidad	100%	0%
Eólica	100%	0%
Leña y Biomasa	100%	0%
Solar	100%	0%
Biogás	100%	0%

Fuente: Elaboración propia en base al Balance de Energía 2012 del Ministerio de Energía de Chile. En el caso de la matriz energética para generación eléctrica, ésta está compuesta históricamente por hidroelectricidad, carbón, gas natural y petróleo. En comparación a la matriz eléctrica del mundo, Chile no integra la energía nuclear como fuente de generación, como se observa en los gráficos a continuación:

Gráfico:

Matriz de generación eléctrica de Chile 2010

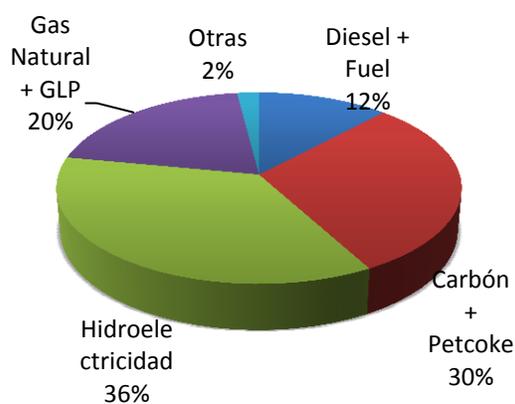
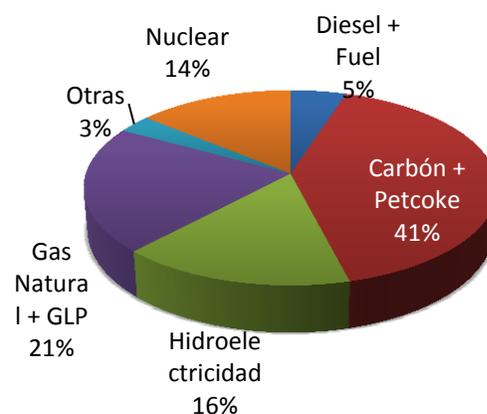


Gráfico:

Matriz de generación eléctrica mundial 2008



Fuente: Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE). Ministerio de Energía, Gobierno de Chile, Noviembre 2011.

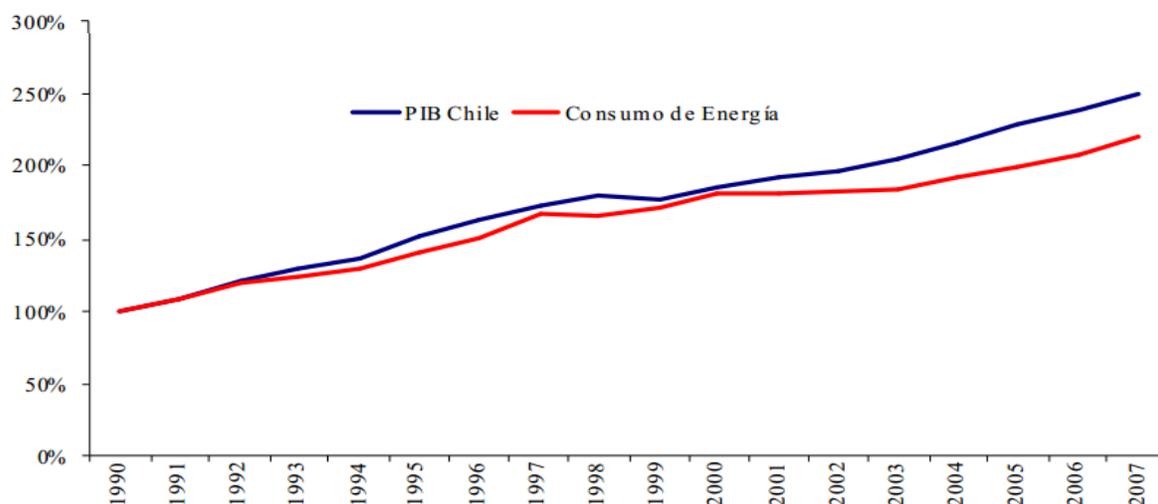


De las fuentes de energía utilizadas para la generación eléctrica en Chile, sólo la hidroelectricidad es nacional¹², lo que significa que más del 50% de las fuentes de energía usadas son importadas. Esta realidad hace de Chile un país altamente vulnerable tanto al contexto geopolítico como a las fluctuaciones de los precios de los diferentes energéticos, ya que es un tomador de precios en los mercados internacionales de commodities.

Por otra parte, existe una importante presión y sentido de urgencia; por parte de los sectores productivos nacionales, para contar con energía; suficiente y a precios competitivos, en un contexto de sostenido crecimiento económico, con tasas promedio de 5,4% en los últimos 25 años (1986 y 2010).

El crecimiento económico del país, reflejado en el PIB nacional, ha tenido un impacto directo en el consumo de energía, como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico: Consumo energético en relación al PIB.



Fuente: Liberona, Flavia; Vasconi, Paola; Carreño, Arturo (2009). Catastro de Proyectos de Generación Eléctrica en Chile. Fundación Terram.

¹² Las fuentes de generación renovables como la solar o la eólica también son nacionales, pero aún representan un porcentaje muy menor en nuestra matriz, por eso no son mencionadas.



El crecimiento de la demanda eléctrica durante las últimas décadas ha aumentado la capacidad instalada, lo que ha significado la construcción de nuevas centrales de generación y nuevas líneas de transmisión. Ello ha tenido un impacto directo a nivel local en las comunidades que se han visto afectadas por la construcción de estos proyectos.

Las externalidades negativas producidas por los proyectos, además de los costos de transacción que éstos comprenden para las comunidades, en términos económicos (turismo) y socio-ambientales, han llevado a un incremento de los conflictos socio-ambientales, a pesar de los mecanismos que la normativa contempla para la relación entre las empresas y las comunidades (como veremos más adelante).

Según el Instituto de Derechos Humanos de los 97 conflictos socio-ambientales identificados en Chile desde enero del año 2010 a junio del 2012, 40 de ellos corresponden al sector energético, algo así como el 41% de los estos a nivel nacional.

La mayor parte de los conflictos socio-ambientales en el sector energía se encuentran en estado activo y un 13% están en estado latente. Sólo un 10% ya fue cerrado (principalmente porque los proyectos han sido paralizados), como es el caso del generado por el proyecto Central termoeléctrica Punta Alcalde en la región de Atacama¹³, la cual fue aprobada por el Comité de Ministros y la Corte Suprema falló favorablemente el recurso de protección.

¹³ Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile (2012). Instituto de Derechos Humanos, Santiago de Chile.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <http://www.indh.cl/mapaconflictos/>

La existencia de conflictos revela que los costos y beneficios sociales y privados no coinciden, por lo que las correspondientes racionalidades que guían las decisiones suelen ser divergentes. De hecho las externalidades negativas de los proyectos que los ciudadanos más recriminan son la generación de residuos, emisiones o inmisiones¹⁴; y la desavenencia de los lugares donde son emplazados los proyectos. Dichas externalidades terminan detonando un conflicto. En el caso de los conflictos antes mencionados, los derechos que las personas consideran que más se vulneran son: un medio ambiente libre de contaminación; derecho a la salud; derecho al agua, derecho a la participación; derecho de acceso a información pública; derecho a la participación y consulta indígena (Convenio N°169 de la OIT); derecho a la propiedad indígena (Convenio N°169 de la OIT). Estos últimos aludidos en los proyectos emplazados en territorios ubicados en zonas con población indígena.

El insuficiente manejo en la contención de los conflictos, sumado a una discusión que está dominada por un alto nivel de tecnicismo y aspectos financieros que no son comprendidos

¹⁴ Las centrales emiten y donde está el receptor se da la inmisión.



por toda la ciudadanía, ha favorecido el incremento de los estos de carácter socioambientales en el sector energía. A esto se suma, un discurso dominante que ha sobrevalorado el sentido de urgencia de las dificultades energéticas del país, sobre los costos que han debido asumir las comunidades locales¹⁵ y nacionales.

En este escenario se ha generado un ambiente de desconfianza e incertidumbre que ha llevado a las organizaciones y a los ciudadanos a aumentar sus necesidades y expectativas sobre los proyectos y los temas energéticos, sin tener canales y fuentes de información que ellos consideren confiables¹⁶. De esta manera la realidad en materia normativa e institucional, ha favorecido para que las organizaciones y ciudadanos opten por interponer recursos de protección para detener los proyectos, sin importar si éstos cuentan o no con la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) otorgada por la institucionalidad ambiental, para el funcionamiento del proyecto. De hecho de los 40 conflictos socioambientales en el sector energía, en su mayoría en estado aún activo, el 82% ya cuenta con RCA, y por el contrario sólo a un 6% fueron rechazados.

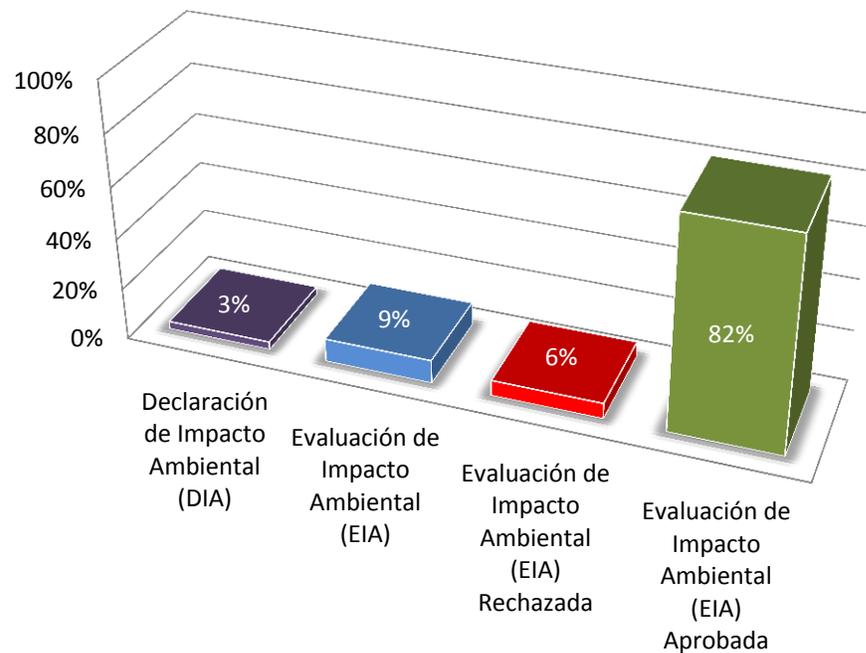
Para comprender la importancia del punto anterior, se debe tener en cuenta que la RCA se entrega una vez finalizado el proceso de evaluación de impacto, que en el caso de este tipo de proyectos debe incluir procesos de participación ciudadana.

En el gráfico a continuación se muestra el estado en el que se encuentran las Resoluciones de Calificación Ambiental de los proyectos que han sido considerados bajo conflicto socioambiental, por el Instituto de Derechos Humanos.

Gráfico: Estado de RCA de proyectos en conflicto socioambiental.

¹⁵ Dufey, Annie (2013). Participación Ciudadana en el Sector Energético Chileno: elementos clave y propuesta. Informe Final para el proyecto “Una Estrategia Energética para Chile. Fundación Espacio Público.

¹⁶ Consejo para la Defensa de Recursos Naturales (NRDC) (2011). Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile: lecciones de la legislación internacional. Santiago de Chile.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <http://www.indh.cl/mapaconFLICTOS/>

La necesidad de más y mejor participación en el sector energía no sólo es a nivel local, en el marco de proyectos de generación o transmisión, sino que también tienen su correlato a nivel nacional. De manera paralela a cada uno de los conflictos socioambientales locales, existe cuestionamientos a problemáticas públicas que afectan en una dimensión nacional, como lo son: la definición de una política energética de largo plazo, la entrada de nuevas fuentes de generación, la definición de zonas abiertas o cerradas a la generación de energía, la planificación del sistema de redes de transmisión; e incluso los procesos de fijación tarifaria, entre otras¹⁷. Dichas temáticas tienen, relación directa con los problemas locales ya que muchos de los cuestionamientos e incertidumbre de decisiones macro, repercuten en cada uno de los conflictos específicos, generando un círculo vicioso de desaciertos.

¹⁷ Dufey, Annie (2013). Participación Ciudadana en el Sector Energético Chileno: elementos clave y propuesta. Informe Final para el proyecto “Una Estrategia Energética para Chile. Fundación Espacio Público.



En este ámbito la demanda por una mayor participación en los procesos de toma de decisión, por parte de diversos actores, también ha tomado espacio en la agenda pública. Uno de los ejemplos de mayor connotación pública ha sido el caso de la formación de la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico, que fue conformada durante el año 2011 a solicitud del Ministerio de Energía, para analizar la situación eléctrica del país y formular lineamientos de política. Sin embargo, desde la mirada de diversos actores, la conformación de dicha instancia no logró representar de manera íntegra las diferentes visiones de los sectores de la sociedad, dado los miembros elegidos para conformarla, como bien se señala en la presentación de la contrapropuesta “Chile Necesita una Gran Reforma Energética”: “[...] *No obstante, la falta de representatividad de los 15 técnicos convocados a constituir dicha Comisión asesora presidencial (siendo en su gran mayoría ex directivos o ministros de energía, y representantes o consultores de los consorcios eléctricos dominantes; y coordinados por un conocido empresario del sector energético), generó una reacción inmediata de diversos sectores parlamentarios y organizaciones ciudadanas, quienes cuestionaron la independencia de dicha comisión oficial, y llamaron [...] a la conformación de una comisión paralela a aquella formada por el gobierno, y a la cual denominaron “Comisión Ciudadana-Técnico-Parlamentaria para la Política y la Matriz Eléctrica”¹⁸.*

¹⁸ Fue compuesta por: los parlamentarios de la Comisión de Energía y Minería del Senado: Carlos Cantero (Ind), José Antonio Gómez (PRSD), Ximena Rincón (DC), Isabel Allende (PS) y el senador Antonio Horvath (RN) representante de la región de Aysén; y los diputados Enrique Accorsi (PPD), Patricio Vallespín (DC), Alfonso de Urresti (PS) de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados. Del sector académico y gremial participan en la Comisión: Roberto Román (U. de Chile), Pedro Maldonado (U. de Chile), Miguel Márquez (U. Austral), Verónica Vukásovich (IDMA), Oddo Cid y Rodrigo García (ACERA), Ramiro Plaza (Pymemad), Fernando Rosselot (Madeex), Stephen Hall (Energía Sustentable), Rodrigo Herrera y René Reyes (AIFBN), Verónica Munita (Asociación de la Biomasa); y los especialistas y asesores de los parlamentarios: Andrés Romero, Alejandro Sule, Rafael Sáenz, Luíís Donoso y Marcelo Pérez. Desde las organizaciones ciudadanas integran la Comisión: Iván Couso (PSL), Sara Larraín y



A ello se debe sumar las inquietudes expuestas desde el sector privado, empresas del sector energético. La Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) señala que hasta junio del 2013 en Chile existían US\$55.000 mil millones de dólares invertidos en proyectos que por diversos motivos se encontraban detenidos. La mayor parte de ellos correspondía al sector energía, cuya cartera de proyectos se estancó en US\$27.970 millones de dólares debido a obstáculos indirectos, esto quiere decir, incerteza jurídica, creciente judicialización de proyectos, lenta tramitación ambiental, falta de garantías en el suministro eléctrico a bajo costo y, la implementación de normas específicas como el Convenio 169 de la OIT, entre otras¹⁹.

En consecuencia y a modo de síntesis, es importante destacar que así como existen diferentes actores también existen diferentes ámbitos de discusión de las problemáticas energéticas, ligadas a los espacios territoriales. Estos ámbitos pueden ser identificados de la siguiente forma:

- ✓ Dimensión: local, provincial, regional o interregional, que se da en el marco de la discusión en torno a un proyecto o en torno a la Estrategia de Desarrollo Regional.
- ✓ Dimensión Nacional, en donde se pone en juego problemáticas que afectan a toda la población del país.

Teresa Montecinos (Chile Sustentable), Matías Asún y Milko Yúnusic (Greenpeace), Manuel Baquedano y Alicia Esparza (IEP), Flavia Liberona y Rodrigo Bórquez (Fundación Terram), Bernardo Reyes (Ética en Bosques), Patricio Rodrigo (Chile Ambiente), Juan Pablo Orrego, Mitzi Urtubia y Hernán Echaurren (Ecosistemas), Michael Álvarez y Sebastian Ainzúa (Fundación Heinrich Böll), Paz Araya (CODEFF), Alejandro San Martín (Partido Ecologista), Ernesto Medina (Aquí la Gente). A ellos se sumaron: Rosa Martínez (Valparaíso), Patricio Segura y Miriam Chible (Aysén), Bernardita Araya (Arica- Parinacota), Sigisfredo Bustos y Rodrigo de la O (Maule), representantes de las mesas regionales que se conformaron en diversas localidades del país que enfrentan conflictos energéticos y que aportaron insumos al trabajo.

¹⁹ Observatorio de la Inversión - Sociedad de Fomento Fabril (2013). Informativo N°08. Véase en : <http://www.sofofa.cl/indicadores/CPI/Informe/Observatorio8.pdf>



Como se verá más adelante, hoy en día existen mecanismos de participación en la dimensión local – más allá de las modificaciones y mejoras que estos requieran-. Por ello el presente trabajo busca generar propuestas de participación que den solución a la discusión en torno a la dimensión nacional.



4. MARCO TEÓRICO: PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Para comprender de manera íntegra y en su justa complejidad el tema de la participación, es necesario hacer una breve revisión sobre el concepto de ésta en la ciudadana. Para ello ahondaremos en aquellas definiciones teóricas de carácter más genérico respecto al rol de los ciudadanos, para luego abordarlo en el ámbito de las políticas públicas.

4.1 Participación y ciudadanía

El concepto de participación es un concepto comúnmente utilizado. Se usa para referirse a un gran número de acciones que tienen lugar en la sociedad. Por lo general no cuenta con una sofisticada definición y se utiliza igualmente para referirse a lo social, ciudadana, política, comunitaria; y es sinónimos de acción colectiva y movimiento social.

La participación²⁰ es posible entenderla en dos sentidos:

- ✓ *Participación fuerte*: significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir, en un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un Estado del que se es miembro; donde "participar" en las decisiones implica una posibilidad real de intervenir, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros.
- ✓ *Participación débil*: significa tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir activamente en las decisiones de mayor importancia.

²⁰ Arzaluz Solano, Socorro (1999). "La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto". Red de investigadores Locales Mexicanos. 1er Congreso: Gobiernos Locales; el futuro político de México. Véase en: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>



De acuerdo con esta definición existe una diferencia importante entre estas dos formas de participación: en la primera se tiene poder de intervención y en la otra no; no existen grados intermedios.

La participación ciudadana, es una de las tantas formas posibles de participación en el espacio público, entre las cuales se encuentran²¹:

- ❖ *Participación comunitaria* es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros, asegurando la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado, y de serlo, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial. (Por ejemplo, fundaciones de ancianos, de niños quemados, niños con cáncer, entre otras.)
- ❖ *Participación política* tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, elecciones, etc. Es una mediada por los mecanismos de la representación política. (Por ejemplo, militantes de partidos políticos y movimientos políticos)
- ❖ *Participación social* es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes. El interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales. (Por ejemplo, juntas de vecinos)
- ❖ *Participación ciudadana* es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas. Esta participación los pone en contacto con el Estado en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

En la práctica muchas veces resulta difícil asociar las acciones públicas a sólo uno de estos tipos de participación debido a que la realidad social suele ser bastante más compleja, ya que en ella conviven diversas dimensiones, intereses y actores. No obstante, para efectos

²¹ Cunill Grau, Nuria. (1991). “Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Venezuela: CLAD.



del presente trabajo cuando hablemos de participación estaremos haciendo alusión a la idea de *participación ciudadana*.

4.2 La trayectoria de la participación ciudadana

La idea de participación ciudadana, en lo público, toma fuerza ya hace varias décadas en Norteamérica, debido a que tras una serie de acontecimientos sociales en la década de los 70' se llegó al consenso de que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su estructura básica sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Entendiendo la ciudadanía como: 1) condición legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular; 2) y como actividad deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad²².

En América Latina la idea de este tipo de participación comenzó a posicionarse tímidamente en la agenda pública, recién hace algunos años, en el marco de las reformas estatales, y particularmente, en el marco de los nuevos enfoques de política pública – a partir de las reflexiones respecto a las tensiones que emergen desde la perspectiva de la tecnocracia enfrentada a la gobernanza en la formulación de las políticas-. Como es el caso del principio 10²³ de la Declaración de Río en el marco de Conferencia de las Naciones

²² Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1994). “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”. Ethics, no 104, Chicago, The University of Chicago Press.

²³ “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”



Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual fue recogida tempranamente por nuestra legislación ambiental en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

La perspectiva sobre la participación de la sociedad en las políticas públicas ha ido evolucionando en 3 grandes estadios. El primero, bajo el entendido que las personas participan de las decisiones de política pública a través de sus delegados o representantes elegidos a través de emisión de sufragio. El segundo, que se basa en la idea de que la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y opiniones de los ciudadanos para que, por este sólo hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de políticas. Y un tercer estadio, cuyo planteamiento señala que la participación ciudadana implica el uso de “[...] *los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas*”²⁴ sin intermediación de sus representantes.

A la hora de enfrentar la discusión respecto a qué tipo de participación es la deseable para una sociedad, algunos autores señalan que la participación ciudadana en sociedades como la latinoamericana se ve enfrentada a una paradoja; por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre sus alcances; y por otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada, en gran medida, de la precariedad en las condiciones sociales básicas para el ejercicio de sus derechos ciudadanos²⁵. Esto, conduce a reflexionar en torno a las posibilidades organizativas de la población para generar participación, en un contexto de creciente deterioro de las condiciones sociales. Esta consideración fuerza a tomar en cuenta no sólo la efectividad de la democracia, sino también la efectividad del *desarrollo*, no sólo como consecuencia, sino que como causa de la participación ciudadana en las políticas públicas.

²⁴ Canto Chac, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. Scielo México, Política y Cultura.

²⁵ Ídem.



4.3 Participación en políticas públicas

Sin prejuicio de la paradoja planteada anteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo en su Informe del año 2006, llamado “*La política de las Políticas Públicas*”, plantea que la construcción de políticas públicas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. O sea, participación ciudadana entendida como algo deseable y necesario para la estabilidad y fortalecimiento de la democracia de los países.

Para Aguilar “[...] *la política pública es el conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; [...] que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad*”²⁶”

La visión tradicional de las políticas públicas planteaba que la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido por el Estado, debía ser tomada por tecnócratas, con la participación de selectos actores sociales o grupos con el poder suficiente para obligar o incidir en el Estado a que los tomara en cuenta, mientras que el resto de los integrantes de la sociedad quedaban como “ciudadanos privados de participar”, en el ejercicio pasivo de sus derechos²⁷.

En el desarrollo de la democracia y del ejercicio de la política pública, se ha reconocido que lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación de las

²⁶ Aguilar Villanueva, Luis (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.

²⁷ Cunill Grau, Nuria (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.



mismas²⁸. Paulatinamente, se ha ido reconociendo que los ciudadanos en su conjunto, tienen mucho que decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social, y por ende, merecen ser atendidos mediante políticas públicas²⁹.

Igualmente otros autores señalan que entendiendo al ciudadano como portador de derecho, habría que afirmar que su participación en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza, y por tanto en el centro de la relación entre gobierno y sociedad. Lo cual se ve reflejado en el dilema entre el diseño de políticas top-down (desde la institucionalidad tecnócrata hacia la ciudadanía) o bottom up (desde el involucramiento de la ciudadanía en la construcción de los problemas públicos).

En este sentido es interesante destacar la idea que plantea Manuel Canto, quien señala que *“[...] por lo general, el desarrollo es visto como un efecto de las políticas públicas, pero no es habitual ubicarlo también como parte del proceso de elaboración de las políticas”*. De hecho, el BID en su informe “La cohesión social en América Latina y el Caribe”, señala que *“[...] una mayor eficiencia en los procesos de formulación de políticas implica que las instancias de decisión son capaces de adoptar, a bajo costo, políticas de calidad que reúnan niveles altos de consenso social, que se inserten dentro de una línea de proyección temporal para el país de corto, mediano o largo plazo, y que sean factibles a la hora de la instrumentalización [...]”*. Por el contrario una baja cohesión social es sinónimo de una alta fragmentación al interior de un país, lo *“[...] que se traduce en una multiplicidad de grupos con intereses no armonizados y con bajos niveles de compatibilidad entre ellos. Que buscan influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas para que éstas les sean beneficiosas. Ello supone un aumento considerable de los costos de transacción para cada*

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. (2005). Ciudadanía y administración pública. En Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.

²⁹ Aguilar Villanueva, Luis. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: FCE. En Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.



una de las políticas negociadas, tanto en materia de tiempo como de concesiones [...]”. En consecuencia la falta de participación en la elaboración de las políticas debe ser vista como un factor de ineficiencia del proceso.

Un modelo social interesante de observar, en cuanto a la relación gobierno-sociedad, es el de la Unión Europea, el cual vincula de manera directa la participación ciudadana (en el marco de la política social) a las decisiones económicas de los países, señalando que *“[...] el consenso social mediante diálogo y la existencia de organizaciones de enlace en la sociedad, autónomas, bien estructuradas y capaces de prestar servicios de interés colectivo como la representación y la información, pueden considerarse actualmente como condiciones mucho más propicias al despegue económico que las subvenciones [...]”*³⁰.

Además es importante centrar la atención respecto a la cuestión del objetivo de la participación, ya que es posible que sólo se busque el “ritualismo de la participación” para legitimar el quehacer gubernativo; o la existencia de algunos enfoques de gobernanza donde se restringe la participación a “los implicados” o stakeholder, impulsándola en ámbitos exclusivamente administrativos.

Es fundamental tener en cuenta que cuando es sistemática la exclusión de algunos grupos sociales de la discusión pública, y de los mecanismos institucionalizados de participación, entonces la desconfianza crece, se debilita el consenso necesario y se pierde credibilidad en las reglas formales³¹.

María Teresa Villareal señala que una de las cuestiones fundamentales en la discusión sobre la participación y gobernanza, dice relación con *“[...] si las políticas públicas deben*

³⁰ Consejo Económico y Social Europeo (2004). El futuro de la política de cohesión social. En Canto Chac, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Scielo Mexico, Política y Cultura.

³¹ Rein, Martin y Francien F. Rabinovitz. (1978). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”. En Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.



ser simplemente el resultado de la libre competencia entre preferencias y proyectos sociales donde prevalezcan los intereses de los grupos mejor organizados y con mayores habilidad y poder para hacer valer sus propuestas. O bien, si deben institucionalizarse mecanismos que pretendan otorgar igualdad de oportunidades para participar a los diferentes grupos en los procesos de políticas públicas [...]”³².

Para ello es posible distinguir dos estrategias para enfrentar la participación. La primera, institucionalizada, que es aquella contenida en el marco legal y normativo³³, por cuanto se encuentra dentro de los márgenes formales e institucionales; y la segunda estrategia denominada como autónoma, es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad, con reglas de funcionamiento independiente.

La participación ciudadana institucionalizada permite que el Estado tenga el poder de establecer las reglas y sus alcances, con el objeto de evitar que dichas instancias sean captadas por grupos organizados de poder, que terminan por defender únicamente sus propios intereses.

Hay autores que señalan que la única forma de consolidar las instituciones y los procesos de políticas públicas es a través de la construcción de espacios públicos que posibiliten la participación en la confección de decisiones públicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las instituciones formales no siempre van al mismo ritmo que las transformaciones sociales, en cuanto al sentido y los tiempos que se establecen³⁴. Es por ello que resulta importante destacar que en este marco el rol del Estado resulta clave, ya

³² Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.

³³ Ziccardi, Alicia. (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

³⁴ North, Douglas C. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE. En Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.



que está llamado establecer todas las vías de participación posible, de tal forma de facilitar y promover a los ciudadanos.

Existen diversos instrumentos formales que pueden favorecer tanto la participación colectiva y organizada como la individual, entre los que se encuentra:

- La **iniciativa ciudadana** para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los **buzones ciudadanos** que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El **monitoreo ciudadano**, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La **contraloría social o ciudadana**, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los **comités y consejos de participación ciudadana**, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas.

Estos instrumentos tienen por objeto evitar la privatización de las decisiones públicas. De hecho algunos son controles ex antes porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles ex post porque dan seguimiento a las acciones y resultados de la política pública³⁵.

El proceso se completa cuando los ciudadanos ocupan esos espacios y herramientas, las transforman y las amplían, ya que los mecanismos institucionales pueden ser puertas

³⁵ Cunill Grau, Nuria (2000). Responsabilización por el control social. En CLAD, Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana. Caracas: CLAD, BID, Eudeba.



anchas de libre acceso para influir en la gestión gubernamental, o bien puertas estrechas y llenas de filtros³⁶.

En éste punto, es necesario destacar que los instrumentos participativos tienen diferentes ámbitos de acción. La gran mayoría de los mecanismos han sido desarrollados en el ámbito de gobiernos locales. Esto no quiere decir que el ámbito local sea el único posible o favorezca más o menos; sino más bien, hace alusión a que hasta ahora éste ha sido el principal foco de aplicación. De hecho a nivel local los instrumentos de participación presentan restricciones debido a que no logran influir ni afectar aquellas variables fundamentales que tienen que ver con áreas de influencia nacional³⁷.

Manuel Cantos hace un recuento de aquellos aspectos a favor y en contra de la participación (principalmente local), que se deben tener en cuenta a la hora de implementar un modelo:

A favor	En contra
Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.	Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.	Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
Genera aprendizajes sociales e innovación.	Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.
Fortalece a las instituciones locales.	Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes.
Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.	Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.

³⁶ Villarreal Martínez, María Teresa (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.

³⁷ Canto Chac, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Scielo Mexico, Política y Cultura.



Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.	Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
Genera formación de capital social.	Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.
Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.	
Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional.	

Es importante a la hora de pensar los mecanismos de participación ciudadana, todos aquellos elementos que pueden ser posibilidades y restricciones para su desarrollo.



5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

En la actualidad existen algunos mecanismos de participación ciudadana utilizados en el sector energía, implementados en el marco de la institucionalidad ambiental. De igual forma, otros servicios y organismos del Estado cuentan con instrumentos de participación ciudadana que merecen ser destacados con el objeto de recoger elementos y aprendizajes para crear nuevas propuestas para el sector.

En el siguiente apartado se presenta una revisión de diferentes metodologías y herramientas de participación ciudadana.

5.1 Participación ciudadana en el marco del Servicio de Evaluación Ambiental

En Chile al igual que muchos otros países del mundo, la regulación obliga a aquellos proyectos que afectan el medio ambiente natural y/o social a enfrentar un proceso de evaluación de impacto, previo al desarrollo del mismo. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala que todo proyecto “[...] susceptible de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases [...] deberá someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”³⁸ en forma previa a su ejecución o modificación.

De esta forma todo proyecto que se someta al Sistema de Evaluación Ambiental (SEA) deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental³⁹ (DIA), salvo que el proyecto genere impactos de mayor envergadura, frente a lo cual se debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), con el objeto de obtener una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), que permita la puesta en marcha del proyecto. En la actualidad, posterior

³⁸ Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N°40. Publicado en el Diario Oficial de 12 de agosto de 2013. Ministerio del Medio Ambiente.

³⁹ Según el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los proyectos que presenten una DIA, sólo deben presentar una declaración jurada, en la cual expresen que cumplen con la legislación ambiental vigente, acompañada de los antecedentes que permitan evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.



a la modificación de la ley durante año 2010, la mayor parte de los proyectos relacionados al sector energía deben presentar un EIA y no una DIA, debido a que pueden presentar riesgos para la salud de la población, por la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos que generan⁴⁰.

Sin embargo, esto no fue siempre así ya que antes de la modificación de la Ley existían importantes proyectos que lograban sólo presentar una DIA, como es el caso del Parque eólico Chiloé que es uno de los focos de conflicto socioambiental en la región de Los Lagos⁴¹.

En materia de participación la regulación tiene 2 énfasis principales. El primero es el acceso a los antecedentes del proyecto -ya sea DIA o EIA- por parte de la comunidad y la posibilidad de formular observaciones. Es importante resaltar, que los mecanismos que la ley concibe de participación ciudadana, sólo son requeridos en el caso de una EIA. Sin embargo la nueva actualización del Reglamento del SEA integra un artículo de “participación ciudadana en el caso de la DIA”. Sin embargo el énfasis que a ésta se le da es de información del proyecto a la comunidad a través de diferentes medios, lo cual se denomina como participación; esto se lleva a cabo sólo en los casos que un proyecto que presente DIA genere cargas ambientales o externalidades negativas a la comunidad próxima, y al menos 2 organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y a través de sus representantes legales o 10 personas directamente afectadas la soliciten. Sólo en estos casos el SEA puede decretar que se inicie un proceso de participación ciudadana por un plazo de 20 días. Sin embargo no queda claro en la normativa cuáles son las actividades a desarrollar en el marco de este proceso, más allá de la difusión.

La ley señala que le corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental ya sea regional o nacional asegurar los mecanismos que permitan la participación informada de la

⁴⁰ Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N°40. Publicado en el Diario Oficial de 12 de agosto de 2013. Ministerio del Medio Ambiente.

⁴¹ Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile (2012). Instituto de Derechos Humanos, Santiago de Chile.



comunidad. Haciendo alusión, como se señaló anteriormente, al énfasis por la información del proyecto. De esta manera el titular debe dar a conocer a través de diferentes medios (Diario Oficial, aviso radial, oficinas de instituciones locales, entre otras) los antecedentes básicos del proyecto. Sin embargo es responsabilidad del titular del proyecto la responsabilidad de implementar mecanismos de participación de la comunidad. La normativa no señala los alcances ni qué se entiende por ésta (dado que hay diferentes formas de participación como ya hemos visto).

La institucionalidad ambiental, según lo dispone la ley, cuenta con mecanismos para que tanto las organizaciones como los ciudadanos, expongan observaciones a los EIA y DIA. El objetivo de la participación ciudadana en el Reglamento es comprender *“los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas⁴²”*. De esta manera la autoridad debe ponderar las observaciones para luego ser respondidas por el titular de cada proyecto.

Las observaciones deben realizarse por escrito o medio electrónico, bien fundamentadas, como la ley lo señala. Si estas cumplen con los plazos y con requerimientos de forma mínimos, serán evaluadas técnicamente y podrán ser incorporadas en el Informe Consolidado de Evaluación y luego en la RCA. En esta etapa, el espíritu de la ley es que cada observación pueda contar con una respuesta fundada, sin explicitar, más allá de lo dicho anteriormente, los mecanismos para ello.

Según el Servicio estime conveniente podrá solicitar al titular del proyecto informar a la comunidad sobre las características del proyecto, sus impactos, las medidas propuestas para mitigarlos, repararlos y compensarlos. Estas actividades deben realizarse de manera oportuna en lenguaje sencillo, directo y de fácil comprensión para la comunidad. Es posible que en el marco de dichas actividades surjan acuerdos entre el titular del proyecto y la comunidad, con el fin de negociar las medidas de compensación y/o mitigación de los impactos ambientales del proyecto.

⁴² Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N°40. Publicado en el Diario Oficial de 12 de agosto de 2013. Ministerio del Medio Ambiente.



Consulta a Pueblos Indígenas

En el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajadores (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, la normativa a incluido en el Reglamento de Evaluación mecanismos de participación específicos para proyectos que afecten a comunidades indígenas.

En este sentido, en el caso que un proyecto afecte directamente a personas de pueblos indígenas, el SEA debe diseñar y desarrollar un proceso de consulta de “buena fe”, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental.

En el proceso de consulta sólo pueden participar los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y el objetivo de dicha consulta será llegar a un acuerdo o lograr consentimiento. Sin embargo la normativa señala de manera ambigua que de no alcanzarse el acuerdo o el consentimiento *“no implica la afectación del derecho a la consulta”*⁴³.

En el caso que el proyecto no afecte directamente a grupos indígenas pero se emplace en tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o en las cercanías a grupos humanos pertenecientes a grupos indígenas, y no haya sido declarado en la DIA o el EIA, el SEA tiene la facultad para reunirse con los afectados recoger sus opiniones, analizarlas, y si corresponde, determinar el termino anticipado del procedimiento.

Como se puede observar, el paradigma desde el cual está basada la concepción del impacto socioambiental de la normativa chilena, da primacía a la concreción del proyecto, buscando sólo mejoras en cuanto a las externalidades negativas que potencialmente pudiesen ocurrir. Sin embargo es el mismo titular del proyecto el encargado de definir los impactos potenciales del proyecto y consensuar con la comunidad los mecanismos de reparación, compensación o mitigación según fuese necesario.

⁴³ Conforme al Convenio 169 de la OIT la consulta no es vinculante.



Existe un número importante de estudios que se han dedicado a proponer mejoras al Sistema de Evaluación Ambiental. Uno de ellos es el realizado por The Natural Resources Defense Council (NRDC)⁴⁴. Entre las recomendaciones más importantes que realizan está el “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana”.

Desde la perspectiva de NRDC las principales recomendaciones para mejorar el SEA en materia de fortalecimiento de la participación ciudadana son⁴⁵:

1. **Ampliar las instancias de participación ciudadana.** Es necesario que el SEA amplíe los espacios de participación, particularmente respecto a las declaraciones de impacto en donde las decisiones están sujetas, hasta ahora, sólo a la discrecionalidad de las autoridades.
2. **Asegurar la consideración de las observaciones ciudadanas.** Es necesario establecer criterios claros que definan que elementos de las observaciones pueden y deben ser considerados por la autoridad. Particularmente lo que dice relación con:
 - a. **Impactos ambientales no reconocidos en el EIA.** Si la ciudadanía identifica impactos ambientales adicionales a los considerados en el EIA, la autoridad estará obligada a considerarlos y pronunciarse fundadamente sobre ellos. Esto tendrá real fuerza en conjunto con las definiciones de impactos indirectos, sinérgicos y acumulativos, puesto que muchos de los impactos que los titulares tienden a obviar caen en estas categorías.
 - b. **Errores en la predicción de impactos.** Si la ciudadanía identifica errores o diferencias en la predicción de los impactos ambientales, la autoridad deberá considerarlos y, si amerita, solicitar un estudio independiente del tema.
 - c. **Impactos significativos que no se han considerado como tales.** Cuando la ciudadanía tenga objeciones respecto de la interpretación de los criterios del

⁴⁴ Es el grupo ambiental más eficaz de Estados Unidos.

⁴⁵ The Natural Resources Defense Council (2011). Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile :lecciones de la legislación internacional.



artículo 11 para definir si los impactos del proyecto son significativos, la autoridad deberá pronunciarse fundadamente sobre el asunto.

- d. **Diferencias sobre si el proyecto se hace cargo de sus impactos ambientales.** Si la ciudadanía considera que el proyecto no se hace cargo adecuadamente de sus impactos ambientales, esto deberá ser considerado por la autoridad y ésta debe emitir un pronunciamiento fundado.
 - e. **Alternativa razonable no identificada por el titular.** Si la ciudadanía identifica una alternativa factible que pueda cumplir con el objetivo propuesto del proyecto, debe ser evaluada por la autoridad.
3. **Contar con fondos concursables para la participación ciudadana.** Para balancear a los distintos actores del proceso y dar mayor credibilidad al SEA, se debe contar con fondos concursables para el caso de proyectos relevantes. Estos deberían poder usarse para que la ciudadanía pueda contratar a expertos o financiar otros gastos asociados a la participación ciudadana.
 4. **Posibilitar la paralización de las obras en las reclamaciones ciudadana⁴⁶.** La reclamación por parte de la ciudadanía sólo tendrá real peso si ésta puede paralizar las obras de los proyectos. Claramente esto no puede otorgarse en todos los casos, pero deben establecerse criterios, por ejemplo, si existe un riesgo inminente de daño ambiental, para que el organismo ante el cual se apela la Resolución de Calificación Ambiental pueda ordenar la paralización de las obras.

⁴⁶ En la actualidad dicha facultad la tiene la Superintendencia del Medioambiente.



5.2 Ley 20.500 de Participación Ciudadana

Recientemente⁴⁷ se dictó en Chile la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Dicha Ley tiene por objeto establecer el derecho de las personas a participar en los distintos espacios de la gestión pública, con el fin de acercar los gobiernos locales y la administración central a la ciudadanía⁴⁸.

Los aspectos que regula esta Ley son:

- Normas relativas al derecho de asociación.
- Registro de organizaciones de interés público.
- Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público.
- Participación ciudadana en la gestión pública.
- Fortalecimiento de la participación en el espacio local.
- Transparencia en el Estado.

Dentro de los aspectos que señala la Ley, está el reconocimiento del derecho de las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones, que realizan los organismos del Estado. En ella se mandata a todos los órganos del Estado a establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones.

En el caso del Ministerio de Energía, éste ha establecido 4 mecanismos de participación ciudadana: 1) Acceso a la información relevante; 2) Cuenta Pública Participativa; 3) Consultas Ciudadanas; 4) Consejos de la Sociedad Civil.

A continuación se detalla en qué consiste cada uno de los mecanismos de participación utilizados por el Ministerio de Energía⁴⁹:

⁴⁷ Publicación febrero 2011.

⁴⁸ Véase: <http://www.participacionciudadana.gob.cl/ley-20-500/>

⁴⁹ Resolución Exenta N°0463 del Ministerio de Energía (16/08/2011). “Aprueba Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Energía y deja sin efecto Resolución Exenta N° 71, de 10



- 1) *Acceso a la información relevante*: consiste en poner a disposición de la ciudadanía información relevante acerca de las políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Para ello se utilizan 3 instrumentos:
 - a. Web institucional.
 - b. Formulario (web o escrito) de consultas directas.
 - c. Formulario (web o escrito) de solicitud de acceso a la información –en los casos que la solicitud quede fuera de los requisitos establecidos en la Ley de Transparencia-.
- 2) *Cuenta pública participativa*: el Ministerio debe realizar una vez al año una cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de la gestión presupuestaria.

Los ciudadanos cuentan con 10 días hábiles, luego de realizada la publicación, para realizar consultas respecto a la participación. Lo cual se puede hacer a través de los mecanismos antes señalados.

A su vez el Ministerio contará con 60 días cerrado el plazo de consultas, para responder, pudiendo extender, si lo estima conveniente, 10 días hábiles más. Las respuestas deberán ser expuestas en la página web del Ministerio.
- 3) *Consultas Ciudadanas*: el Ministerio debe señalar aquellas materias que considere son de interés ciudadano y por tanto son posible objeto de una consulta ciudadana. Dicha consulta deberá hacerse de manera informada, pluralista y representativa. Son los ciudadanos quienes deben dar a conocer, a través de internet, qué temas deben ser expuestos en la consulta ciudadana, a través de un proceso on-line previo.

de marzo de 2010, del Ministerio de Energía”. Véase:

http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2012/Norma_Participacion_Ciudadana.pdf



Por lo menos una vez al año, el Ministerio de Energía debe realizar un llamado a consulta ciudadana. El proceso de consulta se lleva a cabo vía on-line⁵⁰.

- 4) *Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)*: Son instancias de carácter consultivos, no vinculante, que deben ser conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro (relacionadas con los temas del Ministerio).

Cada 2 años se realiza el llamado para integrar el COSOC. Éste debe sesionar 4 veces al año. Debe estar integrado mínimo por 10 personas y máximo por 15 personas. Los costos asociados a las sesiones (viajes, estadías) deben ser cubiertos por cada integrante.

Su objetivo es acompañar a la autoridad en el proceso decisorio sobre Políticas Públicas referidas al sector energía⁵¹.

La normativa que regula la participación ciudadana en el Ministerio de Energía, no deja clara la manera en que las observaciones realizadas a través de los diferentes mecanismos de participación son integradas en los procesos de toma de decisión. Sin embargo señala que las observaciones realizadas en ningún caso son vinculantes y que el COSOC es sólo una instancia de acompañamiento de la autoridad.

Como se vio anteriormente (en el marco teórico) es de suma importancia establecer mecanismos de participación que contemplen una incidencia real en los diferentes procesos, ya que de lo contrario sólo serán instancias de “ritualismo” para legitimar el quehacer gubernativo, afectando de manera directa las confianzas y expectativas de la ciudadanía.

⁵⁰ Es importante señalar que no necesariamente toda la población tiene acceso a computadores e internet, ya sea por temas económico, de acceso o alfabetización digital.

⁵¹ Resolución Exenta N°032 del Ministerio de Energía (30/03/2012). “Crea Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Energía”. Véase:

http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2012/resex_32.pdf



Es importante comprender que la Ley de participación ciudadana puede ser utilizada a favor del Ministerio de Energía con el objeto de generar y favorecer mecanismos que le permita disminuir tensiones existentes en el sector. Sin embargo según la normativa y el funcionamiento que han tenido los mecanismos en dicho organismo, no queda claro si existe voluntad real para hacer un uso concreto de estas instancias a favor de la ciudadanía.

5.3 Participación Ciudadana en Instrumentos de Planificación Territorial⁵²

La Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) cuenta con algunas metodologías de participación ciudadana según los siguientes marcos de acción:

- 1) Para la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo.
- 2) Para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
- 3) Para la elaboración de Políticas Públicas Regionales.
- 4) Para la elaboración del Plan Plurianual Multinivel de Inversiones.
- 5) Para la elaboración de Instrumentos de Planificación Regional.

Entre estas metodologías se revisó el caso de la participación ciudadana en los instrumentos de planificación Regional.

Esta se ha integrado como una pieza clave para la implementación de éste tipo de instrumentos. Los **principios** que guían la participación ciudadana en estas instancias son:

- ❖ Acceso a la información.
- ❖ Transparencia.
- ❖ Equidad (igualdad de oportunidades).
- ❖ No exclusión.
- ❖ Respeto por la diversidad.
- ❖ Receptividad.
- ❖ Voluntariedad en el proceso de participación.

⁵² El siguiente apartado se desarrolló en base al documento: “Bases Políticas y Marco Conceptual de los Manuales de Participación Ciudadana para los Instrumentos del Sistema Regional de Planificación”. Subsecretaria de Desarrollo Regional 2010.



En el marco de esta metodología se distinguen 4 niveles, que dicen relación con el grado de influencia que tienen las propuestas de la sociedad civil, que forma parte del proceso, para la contraparte pública que la ha convocado a participar. Estos 4 niveles son:

1. Acceso a la Información. Se considera un requisito para todo nivel y la base inicial de cualquier proceso participativo. Para que un proceso sea pertinente, consistente y efectivo, se requiere que la información sobre el tema a tratar esté disponible de manera oportuna, completa y fácilmente accesible a quien la necesite.

2. Consultivo. Representa el grado de influencia básico de lo/as actores en los asuntos públicos. Consiste en que la ciudadanía participa dando su opinión y haciendo aportes a los temas que se tratan, sin que ello obligue a quienes toman las decisiones. En este nivel se dan dos modalidades:

a. Consultivo sin respuesta obligatoria: en este caso las opiniones de la ciudadanía son un insumo para las decisiones de la autoridad, pero ésta no se compromete a dar cuenta de los resultados de las opiniones ciudadanas y de cómo fueron o no incorporadas en la toma de decisión.

b. Consultivo con respuesta obligatoria: lo distintivo en esta modalidad es que la opinión y postura de los consultados debe ser respondida por quienes las solicitan o reciben, dando cuenta de su recepción y del uso que se le dio.

3. Decisorio. En este nivel de participación lo/as actores tienen incidencia directa en la toma de decisiones, pues su opinión o posición es vinculante. De esta manera, la autoridad se obliga no sólo a ingresar las opiniones y posiciones de la ciudadanía, sino a ejecutarlas, según lo que se haya establecido.

4. Co-gestión. Esta forma responde al grado de influencia máxima de la sociedad civil en lo que se refiere a asuntos públicos. Aquí, la participación adopta una modalidad de procesos o instancias de trabajo periódico, con permanencia en el tiempo y con carácter de negociación, en los cuales lo/as actores adoptan decisiones de común acuerdo.



A pesar del nivel de participación por el que se opte, es importante tener en cuenta que existen ciertos aspectos que son críticos para la ciudadanía a la hora de validar o rechazar las instancias de participación, ya que ésta tendrá en la mira elementos como la representación de la ciudadanía en los espacios de participación, la legitimidad que se le reconozca a los procesos participativos y los resultados que se obtengan de la participación.

Como bien señala el Manual de Bases Políticas y Marco Conceptual de los Manuales de Participación Ciudadana para los Instrumentos del Sistema Regional de Planificación, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la viabilidad efectiva de los procesos de participación ciudadana dependen no sólo de lineamientos y voluntades generales, sino que se juega en una gran cantidad de condiciones prácticas para llevarlos a cabo. En este sentido es posible distinguir 7 condiciones prácticas claves para la implementación de un proceso de participación ciudadana:

- 1. Compromiso de la autoridad y apoyo institucional.** Para que la participación se ejecute y sea efectiva es necesario que la autoridad y los directivos del organismo público estén convencidos y comprometidos con la apertura de su gestión a la intervención de la ciudadanía. Este compromiso debe expresarse en asignación de responsabilidades personalizadas sobre la participación e instrucción a sus funcionarios para que den su colaboración y se establezcan las coordinaciones y los apoyos necesarios para su implementación. En relación a la ciudadanía, el compromiso de la autoridad se hace visible con su presencia y participación en las actividades participativas.
- 2. Disposición de recursos.** Un proceso de participación ciudadana requiere de recursos humanos, materiales y económicos para su implementación, por lo que hay que hacer un análisis exhaustivo de la inversión que es necesario realizar para llevar a cabo sus actividades. Se deben considerar las competencias y los tiempos de dedicación que requieren las personas que forman parte de la institucionalidad pública así como de los/as actores no gubernamentales invitados a participar. Tener una previsión ajustada de estos requerimientos y disponibilidades es fundamental para que las actividades cuenten con la participación que se espera.



3. **Orientación a resultados.** La explicitación del objetivo y del resultado esperado con el proceso participativo es un factor motivador de la participación, pues se le ve el sentido práctico a la convocatoria. Asimismo, tener claro los resultados esperados permite ajustar anticipadamente las expectativas de los/as participantes con lo que busca la autoridad que convoca a participar, evitando la generación de falsas proyecciones y frustraciones al término del proceso.
4. **Planificación anticipada y conocida.** Un proceso de participación ciudadana debe tener un plan de trabajo elaborado con anticipación, de manera que se conozca desde el inicio cómo se desarrolla el proceso completo. Esto implica al menos calendarizar las actividades, las fechas de ocurrencia, los/as participantes y sus productos. Si el proceso es largo y complejo es conveniente distinguir etapas que tengan productos intermedios mediante los cuales evaluar los avances y rectificar a tiempo posibles desvíos. El plan de trabajo sirve como herramienta de gestión y de control y permite que quienes se interesen puedan prepararse con anticipación y disponer de los tiempos requeridos.
5. **Responsabilidad personalizada.** Un plan de trabajo debe contemplar la asignación de responsabilidades personales tanto para el proceso general que se ha planificado como para las distintas actividades que contempla el plan. Junto con contribuir a la realización de las acciones comprometidas, esta asignación también permite precisar la evaluación y pedir rendición de cuentas.
6. **Adecuado a la realidad particular.** Para que un proceso sea adecuado es importante considerar las características específicas de cada grupo o comunidad que participará, de manera que las metodologías y dinámicas, el lenguaje, los materiales de apoyo, el lugar de trabajo, los requisitos para participar, entre otros aspectos que pueden ser efectivamente utilizados por los/as participantes.
7. **Apoyo externo y experto.** En ocasiones la credibilidad y la validación de un proceso participativo puede depender de la confianza de los/as participantes en quienes conducen las actividades, tanto por su competencia temática o técnica, como por su imparcialidad respecto de los/as actores que participan. Contar con un



apoyo externo y experto es un recurso importante de tener en cuenta, principalmente cuando hay tensión entre la autoridad pública y la sociedad civil o cuando hay temas sensibles para distintos intereses en juego.

En el marco de la metodología de la SUBDERE se proponen dividir en 3 etapas el diseño y plan de participación ciudadana.

1) *Etapa de diseño*

En ella se visualizan todos los elementos que se deben considerar para la participación, de manera que se prevea con anticipación la ruta que seguirá el proceso y los requerimientos que se desprenden de él. Esta etapa incluye los siguientes elementos:

Definición de la situación o del tema que se quiere abordar, de manera que sea un objeto delimitado con claridad, que evite confusiones tanto a los convocantes y organizadores como a los convocados.

En esta sub etapa es necesario destacar la importancia de definir las perspectivas desde donde se abordará el proceso de participación: perspectiva temática y/o territorial. El criterio temático se refiere a si la participación ciudadana se estructurara en torno a ciertos tópicos específicos de consulta. A su vez, el criterio territorial, indica si la planificación u objetivo de la consulta aborda alguna dimensión del territorio específica.

Determinar los objetivos y alcance de la participación. Esta clarificación es fundamental para que los convocados sepan qué se espera de ellos y qué pueden esperar como fruto de su participación. Al determinar los alcances se define qué nivel tendrá la participación y cómo incorporará los resultados en las decisiones que se adopten.

Diagnóstico que permita conocer el escenario en el que se insertará el proceso, lo/as actores con sus características, los principales problemas, conflictos e intereses en juego, con el fin de preverlos y abordarlos tempranamente. La identificación de actores facilita que se cumpla con el principio de la inclusión.

Formación del equipo de trabajo y de la persona responsable del plan, que tengan las competencias, las atribuciones y dispongan de los recursos que se necesitan para cumplir su rol.



Programación de las actividades específicas que se desarrollarán en un plazo de tiempo determinado para abordar los objetivos propuestos. En la programación, se definen los siguientes elementos: actividades por realizar, responsable de cada una de ellas, plazo para su cumplimiento, recursos requeridos para su realización y resultados esperados. Para una mayor facilidad de seguimiento al programa de trabajo es conveniente construir un cronograma o Carta Gantt del mismo.

2) Etapa de ejecución

En esta etapa se lleva a la práctica el programa elaborado en la primera etapa. Los pasos que se siguen son los siguientes:

Invitación, motivación y preparación a las personas y grupos para su participación. Para la convocatoria resulta relevante mostrar a las personas por qué su participación es necesaria, relacionando el tema en cuestión con su vida diaria. Una vez que las personas y los grupos estén dispuestos a participar, deben recibir información necesaria para que su participación sea sustantiva.

Acción Ciudadana. Consiste en la realización de las actividades mediante las cuales se concreta la participación ciudadana. Es el momento de la presencia activa de ciudadanos y ciudadanas.

Sistematización y devolución de información que se produce con la acción ciudadana. Los datos o elementos recogidos deben ser considerados para la toma de decisión final y el resultado debe ser informado a todos los/as actores, de manera que ellos puedan conocer y evaluar la manera como se incluyeron sus aportes, siendo éste un factor determinante para dar legitimidad al proceso de participación y a sus conclusiones.

Implementación y seguimiento de resultados. El proceso termina con el aseguramiento de la implementación final de los acuerdos logrados, para lo cual al cierre de la etapa de ejecución debe establecerse un plan de seguimiento con acciones y responsables de realizarlo.

3) Etapa de evaluación



En esta etapa se realiza una revisión del proceso en relación con su diseño, con la ejecución de las actividades y con la obtención de los resultados. A partir de estas consideraciones se sacan aprendizajes que luego se aplican para un rediseño o para la elaboración de nuevos esquemas que comiencen un nuevo ciclo de participación. Esta evaluación global corresponde al cierre de un plan de participación, pero de la misma manera, ésta debe hacerse en cada actividad, con el fin de que los aprendizajes que va dejando la práctica puedan aplicarse inmediatamente al resto del plan, corrigiéndolo y evitando la mantención de dificultades o errores de la implementación.

En síntesis las etapas y sub etapas propuestas por éste manual para el proceso de participación son:



Para la etapa de diseño, es importante tener en cuenta el modo de inclusión de la ciudadanía que se quiere utilizar, el grado de apertura o selección con el que se realiza la convocatoria. En este sentido es posible identificar 4 modos de inclusión:

- 1. Masiva:** Se incluyen todo/as los ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores ni límites en cantidad. Esta inclusión amplia se realiza a través de medios de alcance masivo (sitios Web, diarios, radios, volanteo, entre otros). Se aplica la



inclusión masiva, entre otros, para consultas abiertas, realizadas por medios de alcance masivo o indiscriminado.

2. **Abierta:** Incluye a ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores, pero pone límites por disponibilidad de cupos. Este modo no selecciona a lo/as participantes; sólo se limita el alcance de la inclusión.
3. **Focalizada:** Incluye ciudadanos y ciudadanas que se seleccionan según tipologías de actores, con límites y reservas de cupos. Este modo permite una participación de actores que se seleccionan según tipo de agrupación, sector al que pertenece, localidad donde se encuentra, tema que trata, entre otros, pero no identifica en la convocatoria a cada institución o individuo participante. Este modo de selección se puede dar, por ejemplo, en la convocatoria a asambleas abiertas, en distribución o recopilación de información que toca a un sector o tema particular.
4. **Individualizada:** Incluye a ciudadanos y ciudadanas identificados personalmente o por el cargo que ocupan en una organización. Este modo selecciona a lo/as participantes por identificación de la institución, grupo o persona que se desea que tome parte de una actividad o proceso. Esta selección se realiza principalmente para actividades donde se requiere de una presencia garantizada de tipos específicos de participantes, como actores claves del tema en cuestión.

Algunas herramientas de participación a tener en cuenta son:

- Actividades de Encuentro: reuniones amplias de personas que interactúan presencialmente. Los encuentros adoptan especificidades diversas en cuanto al número de los asistentes, a la duración de la actividad, al criterio de la convocatoria, a las herramientas que se utilizan, etc. Algunos tipos de encuentros son:
 - Encuentro regional o zonal: esta actividad es funcional a momentos de la participación donde se ha realizado un proceso previo y se reúnen delegado/as o representantes para tratar temas en un encuentro general en la región o zona definida.



- Encuentro/s temático/s: orientado a profundizar con la comunidad un tema en particular respecto de las variables de la política, por ejemplo un encuentro temático sobre las energías ERNC o la Eficiencia Energética.
- Jornada temática: se distingue de los encuentros temáticos porque convoca a participantes que tienen un conocimiento específico y relevante sobre el tema, como una jornada de trabajo o un taller.

Algunas modalidades que se pueden utilizar para estos encuentros son:

- Seminario-taller: es un evento mixto en el cual se encuentra una combinación de módulos expositivos, con actividades de creación grupal en las que se desarrollan contenidos del tema expuesto.
- Taller: Actividad diseñada con módulos de diálogo de grupos pequeños y plenarios para tomar acuerdos, de preferencia, facilitada por un externo. Sirve para discutir temas en profundidad y tomando la opinión de la mayor parte de los participantes. Dentro de esta herramienta están los denominados “talleres temáticos”, que, como su nombre lo indica, están referidos a temas específicos, por ejemplo a los que trata una política pública en particular.
- Encuentros de debate: herramienta para situaciones donde existen grupos de interés y personas que tienen posiciones diferentes y/o contrapuestas dentro de la región o territorio. No pretende construir contenidos ni acuerdos, sino conocer diversas posiciones o intereses sobre un asunto.



6. PROPUESTAS DE UNA NUEVA ALTERNATIVA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A partir de la información analizada es posible concluir que es necesario que el Estado integre más y mejores mecanismos de participación ciudadana como parte de los procesos de toma de decisión en el marco de las políticas públicas, entendiendo la participación como algo deseable y necesario para la estabilidad y fortalecimiento de la democracia, como bien lo señala el BID.

En el marco de la desconfianza institucional que existen tanto en Chile como en otros países del mundo, la creación de legitimidad y confianza no se genera de manera natural sino que se trabaja y un buen modelo de participación ciudadana permitirá el trabajo de dichas confianzas. Por el contrario la implementación de mecanismos de participación que no sean claro, transparentes, veraces y oportunos, pueden terminar generando una mayor desconfianza y afectar las expectativas de las personas, aumentando la rabia y en consecuencia el conflicto discutido⁵³.

Por ello, dado el contexto energético actual se considera necesario que la autoridad tenga en consideración implementar un modelo de participación ciudadana en el marco del diseño de una próxima política energética⁵⁴, en busca de investirla de legitimidad política y social.

A partir de toda la información y modelos revisados a continuación se presenta una nueva alternativa de participación ciudadana para la discusión de la política energética en Chile. Es importante destacar que los pilares de ésta metodología se basan principalmente en el

⁵³ Dufey, Annie (2013). Participación Ciudadana en el Sector Energético Chileno: elementos clave y propuesta. Informe Final para el proyecto “Una Estrategia Energética para Chile”. Fundación Espacio Público.

⁵⁴ Además de integrar la participación al diseño de la política, es fundamental que la autoridad considere el diseño de la política energética en base a la Evaluación Ambiental Estratégica, dado que dentro de los cuestionamientos más importantes a los temas energéticos están los impactos ambientales. De no considerarlo se transformará en un blanco constante de crítica en el proceso de participación ciudadana.



Manual de Bases Políticas y Marco Conceptual de los Manuales de Participación Ciudadana para los Instrumentos del Sistema Regional de Planificación, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; y en el estudio “Análisis de las Tendencias de Opinión y Percepción de la Sociedad sobre desarrollo Energético y Medio Ambiente”, realizado por Demoscópica para el Ministerio de Energía durante el año 2011.

6.1 Aspectos a considerar

A partir del estudio “Análisis de las Tendencias de Opinión y Percepción de la Sociedad sobre desarrollo Energético y Medio Ambiente”, se han relevado una serie de consideraciones a tener en cuenta a la hora de implementar y llevar a cabo un modelo y estrategia de participación ciudadana, señaladas a continuación:

- ✓ Es importante considerar ciertos aspectos que pueden resultar clave a la hora de hablar de participación ciudadana pero particularmente en la temática energética. En este sentido dado el contexto actual en el que se encuentra la discusión en el sector, es relevante tener en cuenta que el principal desafío que debe enfrentar una política de participación ciudadana es que los conflictos (que no representan una anomalía), deriven a “**conflictos gestionados**”.
Sin embargo, una forma de generar métodos de “control de daños” es que se integre al diseño de la metodología de participación, una **estrategia preventiva** con el objeto de evitar y saber **afrentar procesos de crisis** en el marco de la participación.
- ✓ Para realizar una buena gestión de conflicto y anticipar las crisis, el modelo de participación ciudadana debe contemplar **instrumentos de evaluación y monitoreo** en la etapa de ejecución, enfatizando el análisis del nivel estratégico y de contenido, a través de mecanismos cuantitativos como cualitativos.
- ✓ En materia de representatividad de la población, es necesario tener en cuenta que el Estado debe **asegurar y promover mecanismos que permitan evitar que los espacios de participación ciudadana sean captados por grupos minoritarios** de la sociedad civil organizada.



- ✓ Dentro del modelo de participación se debe integrar los mecanismos actualmente utilizados en el marco de la Ley 20.500 de participación. Para ello, a cada uno de estos **mecanismos se le deben implementar mejoras**. Entre las mejoras propuestas están:
 - Ampliar el número de integrantes del Consejo de la Sociedad Civil.
 - Financiar el traslado de los miembros del CSC, con el objeto de velar por la participación de miembros de diversas regiones.
 - Revisar los requisitos para ser miembro, privilegiando aquellas organizaciones regionales que se considere tienen un mayor impacto.
 - Integrar el CSC como una instancia clave en el marco del nuevo modelo de participación.
- ✓ El enfoque de la política de participación del sector energía debe ser **progresivo**, esto quiere decir que comienza con grupos focalizados y se va ampliando en cobertura. La amplitud de la cobertura debe depender de los mecanismos que sea posible utilizar en términos de recursos disponibles (humanos y económicos). Pasando de un participación **focalizada**⁵⁵ a una participación **abierta**⁵⁶.
- ✓ El modelo de participación debe tener una lógica de **co-producción**, entendiendo que los ciudadanos (no-expertos) son agentes que pueden complementar y/o mejorar las decisiones de los expertos, en búsqueda no sólo de opinar sobre decisiones, sino que participar en el diseño.
- ✓ Debe tener integrada la **dimensión territorial** en sus bases. Para ello es posible utilizar los espacios territoriales definidos para las Secretarías Ministeriales de Energía, esto quiere decir:

⁵⁵ Incluye ciudadanos y ciudadanas que se seleccionan según tipologías de actores, con límites y reservas de cupos. Ejemplo actores claves.

⁵⁶ Incluye a ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores, pero pone límites por disponibilidad de cupos. Este modo no selecciona a lo/as participantes; sólo se limita el alcance de la inclusión.



- Territorio 1: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta
 - Territorio 2: Atacama y Coquimbo
 - Territorio 3: Valparaíso, Metropolitana y Libertador Bernardo O'Higgins.
 - Territorio 4: Maule, Biobío y La Araucanía.
 - Territorio 5: Los Ríos, Los Lagos y Aysén.
 - Territorio 6: Magallanes y la Antártica Chilena.
- ✓ El objetivo que debe perseguir el modelo es ser una **herramienta consultiva con respuesta obligatoria**. Consiste en que la ciudadanía participa dando su opinión y haciendo aportes a los temas que se tratan, sin que ello obligue a quienes toman las decisiones. A esto se le agrega que la opinión y postura de los consultados debe ser respondida por quienes las solicitan o reciben, dando cuenta de su recepción y del uso que se le dio.
- ✓ En algunas instancias como **los espacios con expertos puede tener un carácter más vinculante**, o sea, que se determine a sí misma por la participación. Pero en ningún caso debe ser sólo de carácter informativo, pretendiendo únicamente proveer de información a la ciudadanía y a la opinión pública.
- ✓ Dentro de las **premisas** que debe integrar el modelo de participación están:
- Reconocimiento y respeto del otro: aceptación de la diversidad de percepciones, valoraciones e intereses, buscar intereses compartidos y apertura al cambio.
 - Orientado a resultados: claridad del resultado esperado y con proceso pertinente.
 - Inclusivo, no exclusivo: integración de grupos de interés significativo. Minimizar riesgos de exclusión y conflictividad.
 - Limitado en el tiempo: metas realistas y posibles de alcanzar con tiempo establecido. Etapas, productos, logros medibles y evaluables (Plan de Trabajo).
 - El problema o las posiciones en disputa, no son estáticas sino pueden ir evolucionando en el tiempo. Para esto se deben generar estrategias de anticipación y persuasión sobre todo para aquellos actores claves.



- ✓ Se debe diseñar un **kit de herramientas (toolkit) de participación**, con el objeto de evaluar las más pertinentes, adecuarlas a las realidades locales de cada territorio y permitir flexibilidad al proceso. Esto en el marco de que se necesario de implementar herramientas de participación que no estaban contempladas inicialmente, como resultado del seguimiento y monitoreo del proceso⁵⁷.
- Hitos del proceso de participación:
 1. Ministerio de Energía redacta un documento de política con las dimensiones más relevantes de su estructura.
 2. Se presenta el borrador en los espacios de participación de los actores claves.
 3. Se integran comentarios al borrador.
 4. Se difunde la propuesta⁵⁸ en diferentes espacios ciudadanos. Para ello se utilizan diversas metodologías: workshop, página web, cabildos, seminarios, entre otros posibles.
 5. Se recogen observaciones y se responden. Se sintetizan e integran al contenido de la política dependiendo si son aspectos no contemplados o profundización de temas ya existentes. Se deben especificar aquellas observaciones que no se integrarán y sus motivos.
 6. Se modifica el documento y se presenta para su consenso en las mesas de actores claves.
 7. Se presenta ante parlamentarios.
 8. Una vez consensuada la política, se comienza con la difusión masiva, del proceso y sus resultados.

⁵⁷ Es posible encontrar territorios que impliquen llevar a cabo un mayor número de herramientas o instancias de participación, dado que presentan mayor conflictividad que otros territorios.

⁵⁸ La propuesta debe ser difundida en u formato de fácil comprensión, por ejemplo un video.



- ✓ El modelo de participación debe estar integrado por una **dimensión de comunicación**, entendiendo que la comunicación es un aspecto de la política y no la información que se entrega de ella. La comunicación debe estar integrada a la política y no debe ser considerada sólo como un instrumento de difusión.

Dicho modelo debe ser:

- Bidireccional: recoge la opinión de los ciudadanos, sin embargo, busca que la postura oficial se valide a través de los datos.
 - Simétrico: Busca el mutuo entendimiento de las partes en el proceso comunicativo.
 - Persuasivo: tiene por objeto persuadir a las personas a través del entendimiento. No es una imposición de la postura oficial.
- ✓ Para generar una participación ciudadana más enriquecedora para el proceso, es necesario que el Estado se encargue de que los actores involucrados y las comunidades adquieran destrezas y capacidades, fortalezcan espacios y organizaciones.
 - ✓ Es fundamental que el modelo de comunicación **dé claridad a la ciudadanía** respecto a qué es lo que se busca del proceso de participación y cómo este luego influye en la toma de decisiones.
 - ✓ Los **mecanismos** de entrega de información que se utilicen debe ser **amplios y diversos**, con el objetivo de llegar tanto a jóvenes (mayor uso de TIC's entre 15-35 años) y adultos.
 - Es fundamental que la información que se entregue sea clara, oportuna y confiables, dado que el sector energía está dominado por un lenguaje con altos tecnicismo y complejidad que genera distancia con los ciudadanos. Es fundamental que se tenga en cuenta, y se tome como principio, que si la información disponible está incompleta o es de difícil comprensión o acceso, suplirán su opinión con elementos de carácter emotivo e intuitivo.
 - El Estado, a través del Ministerio de Energía, debe transformarse en un generador de información, dado que la información es equivalente a ciudadanía más y mejor informada, en miras de la participación.



- ✓ Dentro de los **elementos claves** que debería integrar la **dimensión de comunicación** está:
 - Establecer un relato del proceso: la narrativa que explique fácilmente los alcances y objetivos. Estos contenidos serán la base que sustentarán los materiales de difusión a usar en los espacios de participación y en los materiales de prensa y difusión pública.
 - Divulgación del proceso: se deben establecer los hitos fundamentales de arranque del proceso y planificar el mejor momento para darlo a conocer.
 - Planes Educativos: que doten a la ciudadanía de mayor información sobre el proceso, la política energética y sus consecuencias en la vida cotidiana.
 - Planes regionales de difusión: con alta probabilidad la resonancia del proceso puede ser más alta si planifican acciones segmentadas desde cada una de las regiones hacia sus habitantes.
 - Planes de medios y prensa: desplegar planes de aparición en medios vía inserciones pagadas, como acciones de prensa a cubrir en el ámbito nacional y regional. Informes mensuales de seguimiento de agenda y de prensa.
 - Informes mensuales de gestión.
- ✓ Entre los **mecanismos** que se pueden contemplar para la **difusión** están:
 - **Medios de difusión masiva:** afiches, stands o kioscos informativos, volantes, dípticos o trípticos, cartas abiertas, sitios Web, videos y audiovisuales, apariciones en medios de comunicación masivos (prensa escrita, radio, televisión).
 - **Medios de difusión focalizada:** correos electrónicos, uso de espacios específicos, cartas con destinatarios grupales como a las autoridades y participantes de etapas, soportes de redes ciudadanas, medios de difusión comunitarios.
 - **Medios de difusión individualizada:** mail o carta personal o institucional, a base de registros de actores y/o asistencia a reuniones de organizaciones.



- **Acto de lanzamiento:** evento con presencia ciudadana. Se pueden hacer uno o varios actos de lanzamiento, este acto contribuye a posicionar el producto final esperado, junto con comprometer públicamente los esfuerzos de los actores.
- **Muestra o exposición itinerante:** exhibición abierta al público, con paneles, fotos, material audiovisual e impresos para entregar, que se lleva a los territorios donde se dispone de información y personas que interactúan con las visitas. Se pueden instalar en lugares especialmente dispuestos para ello, como son las llamadas “casas abiertas”, o en lugares de afluencia de público como escuelas, sedes sociales, plazas, etc.

En síntesis el modelo de participación debe buscar:

El modelo de participación se debe basar en: espacios de **diálogo y consulta con la ciudadanía, consenso y validación con actores claves; y comunicación clara, diversa (información) y oportuna (difusión).**



6.2 Estructura del Modelo de Participación Ciudadana

1ra etapa: Diseño

La etapa de diseño se divide en 4 grandes fases. De ellas se proponen definiciones claves para el desarrollo del modelo de participación. Las fases y definiciones del diseño son:

Definición del tema de participación	<ul style="list-style-type: none">• Participación en torno a la discusión de un documento de política energética emanado del Ministerio de Energía
Definición del territorio de participación	<ul style="list-style-type: none">• Integrará una perspectiva territorial con el objeto de integrar a los diferentes actores que se encuentra a lo largo del país.• Se propone utilizar los territorios de las Seremias de energía.
Determinar los objetivos	<ul style="list-style-type: none">• Generar espacios de participación que permitan integrar las visiones de las y los ciudadanos a un proceso que otorgue mayor legitimidad a la construcción de una política energética para Chile.
Determinar y alcance de la participación	<ul style="list-style-type: none">• Los alcances de la participación variaran entre focalizado, abierto y masivo, según el tipo de instrumento de participación.
Programación y comunicación	<ul style="list-style-type: none">• Es clave para el éxito del proceso, que tanto la programación como la comunicación se definan con anterioridad a la ejecución.

A continuación se detalla cada una de las fases anteriormente señaladas:

1. *Definición del tema de participación:* El Ministerio de Energía redactará una propuesta de “Política Energética” destacando sus principales líneas estratégicas. Será éste documento el instrumento de discusión a lo largo del proceso de participación.
La participación ciudadana, en sus diferentes niveles, será respecto a todo el documento y no a una parte de él.
2. *Definición del territorio de participación:* La participación ciudadana integrará una perspectiva territorial con el objeto de integrar a los diferentes actores y ciudadanos que se encuentra a lo largo del país. Este punto es clave ya que es necesario que la



población en su conjunto se sienta parte del proceso y valide por igual el resultado de la política energética.

Para ello el territorio se dividirá estratégicamente, en los mismos territorios que abarca cada una de las Seremias de Energía, dándole un rol preponderante a las Secretarías Regionales Ministeriales de Energía. Los territorios son:

- a. Territorio 1: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta
- b. Territorio 2: Atacama y Coquimbo
- c. Territorio 3: Valparaíso, Metropolitana y Libertador Bernardo O'Higgins.
- d. Territorio 4: Maule, Biobío y La Araucanía.
- e. Territorio 5: Los Ríos, Los Lagos y Aysén.
- f. Territorio 6: Magallanes y la Antártica Chilena.

3. *Determinar los objetivos y alcance de la participación:*

El objetivo de la participación ciudadana para la política energética es:

Generar espacios de participación que permitan integrar las visiones de las y los ciudadanos a un proceso que otorgue mayor legitimidad a la construcción de una política energética para Chile

Por su parte los alcances de la participación variaran entre focalizado, abierto y masivo, según el tipo de instrumento de participación. A continuación se detalla el alcance de la participación para cada uno de los instrumentos.

- Instrumentos con alcance masivo⁵⁹:
 - Se dispondrá en la página web del Ministerio de Energía la propuesta de política pública, al cual podrán acceder todos/as los ciudadanos y realizar observaciones.
- Instrumentos con alcance abierto⁶⁰:

⁵⁹ Se incluyen todo/as los ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores ni límites en cantidad.

⁶⁰ Incluye a ciudadanos y ciudadanas sin distinción de tipos de actores, pero pone límites por disponibilidad de cupos.



- Se realizarán instancias de diálogo territorial como:
 - Encuentros temáticos: orientado a profundizar con la comunidad un tema en particular respecto de las variables de la política.
 - Seminario-taller: es un evento mixto en el cual se encuentra una combinación de módulos expositivos, con actividades de creación grupal en las que se desarrollan contenidos del tema expuesto.
 - Encuentro zonal: esta actividad es funcional a momentos de la participación donde se ha realizado un proceso previo y se reúnen delegado/as o representantes para tratar temas en un encuentro general en la región o zona definida.
 - Instrumentos con alcance focalizado⁶¹
 - Encuentros con el Consejo de la Sociedad Civil (conformado previamente)
 - Jornada temática: se distingue de los encuentros temáticos porque convoca a participantes que tienen un conocimiento específico y relevante sobre el tema, como una jornada de trabajo o un taller.
 - Encuentros de debate: herramienta para situaciones donde existen grupos de interés y personas que tienen posiciones diferentes y/o contrapuestas dentro de la región o territorio.
4. *Programación y comunicación:* Es fundamental definir con anterioridad la programación de cada uno de los espacios, en cada uno de los territorios.
- Al igual que la definición de la programación es importante que de manera anterior a la etapa de ejecución, se defina la estrategia de comunicación

⁶¹ Incluye ciudadanos y ciudadanas que se seleccionan según tipologías de actores, con límites y reservas de cupos.

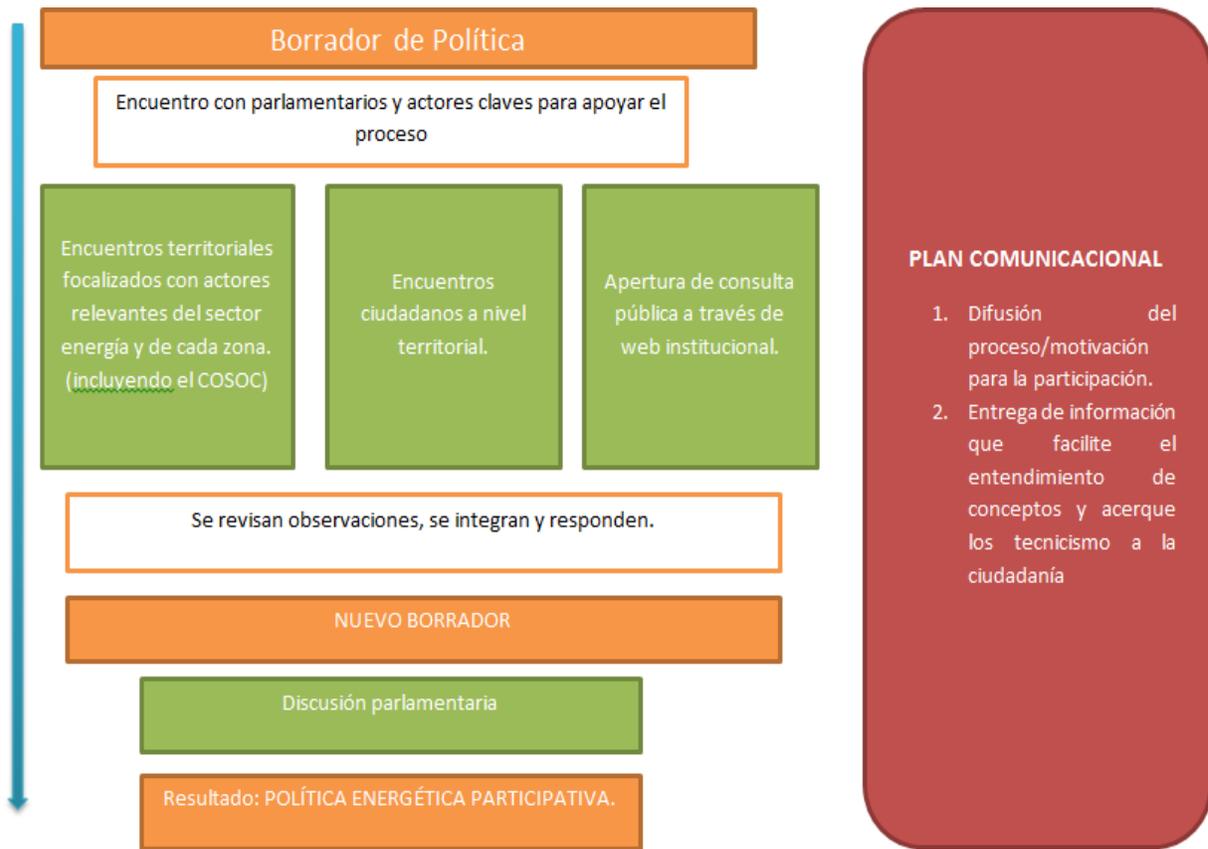


2da etapa: Ejecución

La etapa de ejecución del modelo de participación ciudadana está constituida por las siguientes fases:

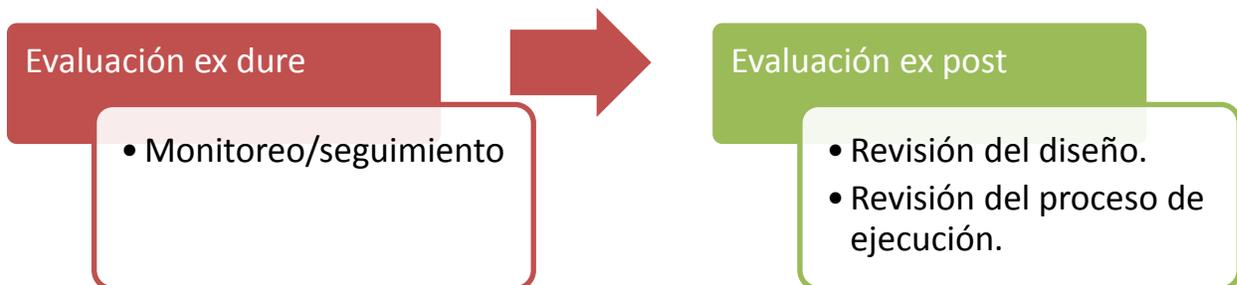
1. Ministerio de Energía redacta un documento de política con las dimensiones más relevantes de su estructura.
2. Se busca a través de diálogo con parlamentarios y actores claves apoyo público para el proceso de participación.
3. Se presenta el borrador en los espacios de participación de los actores claves a nivel territorial
4. Se generan espacios de participación abiertas con ciudadanas y ciudadanos a nivel territorial.
5. Se habilita la consulta pública a través de la página web del Ministerio.
6. El Ministerio de Energía revisa observaciones, se responden e integran (las que se consideren pertinentes).
7. Se integran comentarios al borrador.
8. Se redacta una nueva propuesta de borrador.
9. Se discute en el Parlamento.
10. Se genera la POLÍTICA ENERGÉTICA PARTICIPATIVA.
11. Una vez consensuada la política, se comienza con la difusión masiva, del proceso y sus resultados.

En el siguiente cuadro se muestra de manera general cada una de las etapas.



3ra Etapa: Evaluación

Tanto al final como durante el proceso de deben generar instrumentos que permitan monitorear el desarrollo del modelo. La evaluación se divide en:





7. BIBLIOGRAFÍA

1. BANCO MUNDIAL (1996). Maestro.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). La política de las políticas públicas.
3. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). La cohesión social en América Latina y el Caribe.
4. CANTO CHAC, MANUEL (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Scielo México, Política y Cultura.
5. COMISIÓN CIUDADANA-TÉCNICO-PARLAMENTARIA PARA LA POLÍTICA Y LA MATRIZ ELÉCTRICA (2011). “Chile necesita una gran reforma energética. Propuestas de la comisión ciudadana-técnico-parlamentaria para la transición hacia un desarrollo eléctrico limpio, seguro, sustentable y justo”.
6. COMISIÓN ASESORA PARA EL DESARROLLO ELÉCTRICO (CADE). Ministerio de Energía, Gobierno de Chile, Noviembre 2011.
7. CONSEJO PARA LA DEFENSA DE RECURSOS NATURALES (NRDC) (2011). Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile: lecciones de la legislación internacional. Santiago de Chile.
8. DUFEY, ANNIE (2013). Participación Ciudadana en el Sector Energético Chileno: elementos clave y propuesta. Informe Final para el proyecto “Una Estrategia Energética para Chile. Fundación Espacio Público.
9. ESTRATEGIA NACIONAL DE ENERGÍA 2012-2030, Ministerio de Energía, Gobierno de Chile, Febrero 2012.
10. GÜELL, P. y MÁRQUEZ, R. (2001). El capital social en el Informe de Desarrollo Humano 2000. En Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL-ECLAC.
11. FERNÁNDEZ GUAJARDO, PATRICIA TERESA (2008).” Políticas Públicas en Democracia: políticas para ciudadanos”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.



12. LIBERONA, FLAVIA; VASCONI, PAOLA; CARREÑO, ARTURO (2009). Catastro de Proyectos de Generación Eléctrica en Chile. Fundación Terram.
Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile (2012). Instituto de Derechos Humanos, Santiago de Chile.
13. MINISTERIO DE ENERGÍA (2011). “Análisis de las Tendencias de Opinión y Percepción de la Sociedad sobre desarrollo Energético y Medio Ambiente”. Realizado por Demoscópica.
14. OBSERVATORIO DE LA INVERSIÓN – SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (2013). Informativo N°08. Véase en :
<http://www.sofofa.cl/indicadores/CPI/Informe/Observatorio8.pdf>
15. O’RYAN RAÚL, DÍAZ MANUEL Y CLERC JACQUES (2007). “Consumo de Energía y Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en Chile 2007-2030 y Opciones de Mitigación”. Programa de Gestión y Economía Ambiental (PROGEA, Universidad de Chile.
16. REGLAMENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. Decreto Supremo N°40. Publicado en el Diario Oficial de 12 de agosto de 2013. Ministerio Secretaria General de la Presidencia.
17. VILLARREAL MARTÍNEZ, MARÍA TERESA (2008). “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León.