



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

La importancia de la Participación Ciudadana Temprana para la
inversión en Chile. Reflexión desde el Protocolo de Acuerdos
Voluntarios de Pre-inversión

Tesis para optar al título profesional de socióloga

Carla Ossa Díaz
Profesora guía: Andrea Peroni

Santiago, Abril de 2018

Contenido

Resumen.....	7
I. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	8
1. Objetivos.....	10
1.1. Objetivo General.....	10
1.2. Objetivos Específicos.....	10
2. Hipótesis.....	11
3. Relevancia.....	11
II. ANTECEDENTES.....	12
1. Los Conflictos Socioambientales En La Industria Extractiva A Escala Global.....	12
2. Los Conflictos Socioambientales En Proyectos De Inversión A Escala Nacional.....	15
3. El Programa de Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP).....	19
3.1. Principios del AVP.....	20
3.2. Etapas del Proceso y Metodología.....	21
3.3. Caso de estudio: Acuerdos Voluntarios de Preinversión – Piloto Catrihuala.....	26
III. MARCO TEÓRICO.....	28
1. Hacia una Democracia Participativa.....	28
2. Estado, Sociedad Civil y Ciudadanía.....	29
3. Participación y Participación Ciudadana.....	33
3.1. Participación.....	33
3.2. Participación Ciudadana.....	34
4. Democracia y Gestión Pública.....	38
4.1. Función en la democracia.....	40
4.2. Gestión del Estado.....	43
5. Desarrollo Sustentable y Conflicto.....	46
5.1. Desarrollo.....	46
5.2. Desarrollo Sustentable.....	48
5.3. Conflicto.....	52
5.4. Gestión del conflicto y participación ciudadana.....	55
6. Principios y condiciones de la participación ciudadana.....	60
7. Tipologías y niveles de Participación Ciudadana.....	62
7.1. Escaleras de la participación.....	63

7.2. <i>Continuums</i> de la participación	65
IV. MARCO METODOLÓGICO	67
1. Diseño metodológico.....	67
2. Técnica de producción de información	68
3. Diseño Muestral	69
V. ANÁLISIS.....	72
1. Aplicación del Programa AVP al Caso de Estudio – Piloto Catrihuala	72
1.1. Preparación.....	75
1.2. Colaboración	81
1.3. Construcción de Acuerdos	82
1.4. Seguimiento del proyecto. La Salida de SOWITEC	84
2. Aplicación de Principios AVP al Caso Piloto Catrihuala	86
2.1. Incidencia en las decisiones	87
2.2. Inclusión y representación de intereses	89
2.3. Igualdad de oportunidades.....	91
2.4. Educación mutua	91
2.5. Transparencia y acceso a la información	92
3. Aprendizajes del Caso Piloto Catrihuala para el Protocolo AVP.....	93
4. Triangulación de Análisis del caso.....	96
5. Principios y criterios para la participación temprana y la inversión sustentable.....	97
5.1. Incidencia en la toma de las decisiones.....	97
5.2. Inclusión y representación de actores e intereses	100
5.3. Transparencia y acceso a la información	103
5.4. Oportunidad y pertinencia.....	105
5.5. Colaboración y alianzas	107
5.6. Desarrollo territorial sustentable	109
VI. REFLEXIONES	112
1. Sobre la Hipótesis.....	112
2. Conclusiones	114
3. Recomendaciones.....	117
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	119
VIII. ANEXOS.....	128
Anexo 1: Listado y perfil de entrevistados	128

Anexo 2: Operacionalización y Evaluación de los Principios del Protocolo AVP: Criterios e Indicadores	129
Anexo 3: Mapa de Actores presentado por el Equipo de Trabajo	137
Anexo 4: Normativa para la Participación Ciudadana en Chile	141
4.1. Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana	141
4.2. DS 66 sobre Consulta Indígena y Convenio 169 de la OIT	144
4.3. Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.....	148
Anexo 5: Sistematización de Instituciones, Documentos y Principios	154

Para la Paca.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Definición
ASCC	Agencia Chilena para la Sustentabilidad y el Cambio Climático
AVP	Acuerdos Voluntarios de Pre-inversión
COSOC	Consejos de la Sociedad Civil
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ICE	Informe Consolidado de Evaluación
LBGMA	Ley de Bases Generales del Medio Ambiente - Ley 19.300
OAE	Organismos de Administración del Estado
PAC	Participación Ciudadana
PACT	Participación Ciudadana Temprana / Anticipada
PACI	Participación Ciudadana Indígena
PAS	Permisos Ambientales Sectoriales
RCA	Resolución de Calificación Ambiental
RSEIA	Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – DS 40
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente

Resumen

La presente investigación se inscribe en el debate actual sobre participación ciudadana en Chile en contextos de conflictos socioambientales, donde la implementación de un proceso de diálogo temprano propone mejorar el diseño de los proyectos y promover la sustentabilidad de los territorios.

La investigación plantea que el uso de metodologías participativas, con incidencia real de sus participantes, desarrolladas en etapas que permitan incorporar mejoras sustantivas al diseño de proyectos; y donde la presencia del Estado otorgue garantías al cumplimiento de principios y acuerdos, es un factor determinante para que las partes involucradas se sienten a dialogar, incluso desde la oposición al proyecto.

El objetivo de la investigación es explicar y analizar la relación entre los mecanismos de Participación Ciudadana Temprana promovida por el Estado mediante los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, en el estudio de caso Catrihuala, y el desarrollo de proyectos de inversión sustentables en los territorios y sus comunidades. Asimismo, la investigación apunta a validar la hipótesis: la Participación Ciudadana Temprana, implementada a través de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, promueve la democracia deliberativa impulsando mejores estándares y condiciones para el diálogo y la sustentabilidad de los proyectos mediante el establecimiento de acuerdos entre Estado, empresas y sociedad civil.

La tesis está compuesta de seis apartados. El primero, formulación del problema, reúne objetivos, hipótesis y justificación de la investigación. El segundo describe los antecedentes sobre conflictos socioambientales, la estructura de proceso metodológico del protocolo de estudio y datos de contexto del caso seleccionado. El tercer apartado presenta la discusión teórica sobre democracia deliberativa, participación ciudadana, desarrollo sustentable y gestión de conflictos. El cuarto capítulo, es el marco metodológico, que describe el diseño, técnicas empleadas y muestra. El quinto capítulo concentra el análisis del caso, evaluación de sus principios y triangulación de fuentes de información. Finalmente, el capítulo seis presenta las reflexiones relativas a la hipótesis y conclusiones.

Palabras clave

Participación Ciudadana Temprana, conflictos socioambientales, Acuerdos Voluntarios de Preinversión, sustentabilidad, proyectos de inversión.

I. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

En Chile, la historia del relacionamiento comunitario entre empresas y comunidades ha sido principalmente una relación entre privados, sin presencia del Estado, sin regulación, y en la mayoría de los casos, de forma reactiva, luego del surgimiento de un conflicto (Fierman & Plumb, 2016). Tradicionalmente, participan en el relacionamiento la empresa - junto a la consultora que elabora el documento de ingreso a la evaluación ambiental (DIA o EIA)-, y la comunidad representada por las organizaciones sociales y en ocasiones por el gobierno local.

Esto refleja una desigualdad estructural en el escenario de diálogo, en tanto las empresas cuentan con recursos económicos y técnicos al servicio de un único interés, desarrollar un proyecto; mientras la comunidad suele ser caricaturizada como grupo homogéneo de personas, valores y costumbres en un territorio. Sin embargo, la comunidad es en realidad un sistema complejo, con una heterogeneidad cultural que comprende tantos frentes de acción como intereses y afectaciones les genere un proyecto.

A nivel nacional existe, además, una percepción de vulnerabilidad o desprotección de las comunidades que proviene del precedente histórico que han tenido los proyectos en Chile al momento de instalarse, particularmente los pertenecientes a la industria extractiva. Es aquí donde el Estado tiene una función central que cumplir, sin embargo, el diálogo y negociación entre partes ha estado marcado por su ausencia como garante de proceso, donde las comunidades llegan a verlo como una parte interesada más, a la que le conviene que se concrete la inversión, y por tanto resulta lógico que se pidan garantías adicionales, por parte de las comunidades, si se trata de dialogar.

Con todo lo anterior, resulta prioritario formalizar algunos procesos de entrada a los territorios, puesto que, aun cuando los proyectos no se materialicen o se instalen, su efecto sobre el capital social de las comunidades representa un riesgo permanente, y un desgaste para los gobiernos locales, más allá del nivel de preparación previa que tengan las comunidades. En efecto, la formalización de mecanismos de aproximación a los territorios genera certezas en las empresas sobre cómo establecer una relación adecuada desde el inicio, y otorga criterio de realidad a las expectativas de las comunidades, permitiendo

“nivelar la mesa” en términos del conocimiento técnico, y de facultar a la comunidad a contar con mecanismos válidos de representación cuando estos no existen en sus bases.

En este sentido, resulta indispensable contar con un Estado activo, que diseñe, lidere y eleve el estándar de los mecanismos de participación ciudadana asociados a la toma de decisiones sobre el emplazamiento de grandes proyectos y la gestión que estos hagan de sus externalidades ambientales, sociales, económicas, culturales, etc. en etapas tempranas que permitan anticipar y administrar de mejor forma el riesgo de conflictividad en los territorios.

Ante este escenario, existe un organismo estatal que asumió recientemente el desafío de desarrollar experiencias piloto de diálogo territorial entre empresas, comunidades y Estado. El ex Consejo de Producción Limpia, actual Agencia de Sustentabilidad y el Cambio Climático (en adelante ASCC o la Agencia) ha desarrollado un largo trabajo para consolidar un modelo de metodologías participativas de diálogo temprano y co-diseño de proyectos.

La Agencia, es un Comité de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) cuya misión es fomentar la inclusión de la dimensión del cambio climático y el desarrollo sostenible en el sector privado y en los territorios. Para ello cuenta con tres iniciativas, siendo la de interés de este estudio los Acuerdos Voluntarios de Pre-inversión (AVP).

El objetivo del AVP es “poner a disposición de los territorios un programa de participación temprana con un rol garante por parte del Estado, que promueva la adopción de altos estándares socioambientales por parte de proyectos de inversión, con el fin de mejorar el proyecto y su contribución al desarrollo local, así como para crear relaciones constructivas de largo plazo entre empresas, comunidades locales y otros actores interesados” (ASCC, 2015:3).

Dicho objetivo se cumple por medio de la implementación de un programa de participación temprana para el cual se ha desarrollado un procedimiento metodológico de pasos sucesivos que tienen como principios de participación: garantizar la inclusión y representación de los actores locales y sus intereses; la incidencia e igualdad de oportunidades de quienes participen; la educación mutua; la transparencia en el acceso a la información, y la legitimidad de las decisiones que se tomen.

En efecto, el diseño y aplicación de herramientas y técnicas de participación ciudadana para el fortalecimiento de la inversión se comprende de mejor forma al precisar que un programa piloto de estas características haya sido desarrollado al alero de CORFO Chile. No obstante, el que CORFO haya decidido crear los AVP es sin duda un reconocimiento a las metodologías cualitativas que favorecen el fortalecimiento de los niveles de sustentabilidad socioambiental que las inversiones requieren para una adecuada convivencia con los territorios y sus comunidades.

En virtud del contexto previamente planteado, la pregunta que se propone dilucidar esta investigación es *¿De qué forma la Participación Ciudadana Temprana promovida por el Estado mediante los Acuerdos Voluntarios de Preinversión y analizada por medio del caso Catrihuala otorga sustentabilidad a los proyectos de inversión?* En este propósito, importa sobremanera verificar la contribución efectiva que este modelo de participación ciudadana temprana realiza al mejoramiento de la sustentabilidad de los proyectos y los territorios en que se insertan.

1. Objetivos

1.1. Objetivo General

Explicar y analizar la relación entre los mecanismos de Participación Ciudadana Temprana promovida por el Estado mediante los Acuerdos Voluntarios de Preinversión en el estudio de caso Catrihuala y el desarrollo de proyectos de inversión sustentables en los territorios y sus comunidades.

1.2. Objetivos Específicos

- Describir el modelo de participación implementado por el Estado por medio de los AVP
- Determinar los elementos comunes presentes en los principales referentes sobre Participación Ciudadana de la literatura en relación con el modelo de participación propuesto por los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, ejemplificado por medio del caso piloto Catrihuala

- Analizar, a la luz del modelo de participación de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión y del caso Catrihuala, la relación existente entre los mecanismos de participación temprana promovida por el Estado y el desarrollo de proyectos de inversión sustentable

2. Hipótesis

La hipótesis que sustenta esta investigación afirma que la Participación Ciudadana Anticipada implementada a través de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, promueve mejores estándares y condiciones para el diálogo y la sustentabilidad de los proyectos mediante los acuerdos alcanzados entre Estado, empresas y sociedad civil.

3. Relevancia

Esta investigación permite relevar la importancia de la implementación de metodologías propias de las ciencias sociales en políticas públicas para el mejoramiento de los estándares socioambientales de proyectos de inversión. La implementación de los llamados Acuerdos Voluntarios de Pre-inversión de la ASCC, llevan en el centro de su propuesta la innovación metodológica en relación con el uso de herramientas de participación ciudadana y relacionamiento comunitario de alto estándar.

De esta manera, la presente investigación permite poner en evidencia la contribución metodológica y práctica de las ciencias sociales en el diseño y aplicación de herramientas y técnicas de participación ciudadana que han sido desarrolladas por el Estado para el fortalecimiento de la inversión y la convivencia sustentable en los territorios.

Finalmente, esta investigación analiza la aplicación de una metodología social cualitativa a un caso piloto de una política pública, lo cual permite poner en valor ámbitos de la teoría social sobre el fortalecimiento de la democracia deliberativa promovida por el Estado, como aporte de las ciencias sociales, en el marco de proyectos de inversión próximos a comunidades.

II. ANTECEDENTES

El presente apartado contiene los antecedentes necesarios para poner en contexto la investigación. En primer lugar, se expone una breve referencia al contexto general de los conflictos socioambientales surgidos en el ámbito de la industria extractiva internacional, sus principales costos y variables que pueden influir en la administración de las relaciones y conflictos con comunidades.

En segundo lugar, se expone la realidad nacional en materia de conflictos asociados a proyectos de inversión a la luz de estudios recientes en Chile que describen sus características y causas frecuentes.

En tercer lugar, se describe el origen de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático y la iniciativa a la cual se aboca esta investigación, los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, indicando los principios y etapas de la iniciativa que representa el estudio de caso, así como los antecedentes generales para situar el caso piloto seleccionado, el Proyecto Catrihuala.

1. Los Conflictos Socioambientales En La Industria Extractiva A Escala Global

“Haber descartado en la década del 70’ el temor de que los recursos naturales son en sí mismo limitados nos llevó a operar en una dinámica de sustitución de recursos escasos por medio del crecimiento industrial, contribuyendo a la generación de los que hoy se nos presentan como problemas ambientales globales” (Redclift 2000).

De acuerdo con la afirmación de Vallejos (s./f.), los riesgos y peligros asociados a conflictos socioambientales se han convertido en la actualidad en los principales focos de tensión de la modernidad [...] los que se expresan en territorios acotados, pero se conciben, en su génesis y externalidades (positivas y negativas) como globales. En efecto, en las sociedades contemporáneas existe una multiplicación de los conflictos que no logran ser resueltos por las instituciones políticas tradicionales, volviendo cada vez más difícil y costosa la resolución de conflictos (Araya y Ceballos 2017:13).

Franks (2014) define el conflicto como la coexistencia de aspiraciones, intereses y cosmovisiones [...] que genera tanto ambientes de baja tensión como situaciones que

pueden llegar al quiebre de una relación o incluso a la aparición de la violencia. Adicionalmente, la CAO (2008) agrega que los conflictos requieren que la tensión derivada de la oposición de intereses sea percibida por un otro y asociada a un costo.

A nivel mundial se observa un clima de conflicto creciente producto de los proyectos de inversión, donde es posible notar que los de carácter extractivo de recursos naturales, (incluidas las actividades de exploración y procesamiento) transforman profundamente los entornos, las comunidades y las economías, y a menudo generan conflictos sociales (Franks 2014). En dichos proyectos, además, es posible identificar una oposición recurrente entre quienes habitan, utilizan, o han atribuido un valor (cuantificable o intangible) al territorio; y quienes representan intereses económicos relativos a la extracción (potencial o efectiva) del mismo espacio geográfico y sus recursos naturales.

Bajo este supuesto se asume que el objeto en disputa es el territorio y el costo de oportunidad de su uso o valor desde la perspectiva de los intereses contrapuestos. Asimismo, resulta complejo pensar en una fórmula que haga homologable el valor que las comunidades otorgan al territorio a partir de criterios cualitativos como el sentimiento de pertenencia o el valor tradicional, en relación al uso que un proyecto extractivo puede hacer del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, existen estudios recientes que tipifican e incluso ofrecen aproximaciones cuantificables sobre los costos más recurrentes asociados a las consecuencias de los conflictos socioambientales. A saber, en 2014 Franks desarrolló un estudio en base a una selección de 50 operaciones mineras a nivel mundial para comprender los problemas en disputa, las manifestaciones de conflicto, y las características de los proyectos.

El estudio señala que el tipo de conflicto socioambiental más recurrente entre comunidades y empresas de la industria extractiva es el que se genera por la disputa de la cantidad y calidad del agua. Por su parte, los costos más frecuentes son los derivados de la pérdida de productividad como resultado del retraso de los proyectos; y en esta misma línea, los costos que más frecuentemente se pasan por alto son los derivados del tiempo adicional de personal de alta dirección para abordar dichos conflictos, ya sea cuando estos surgen o cuando escalan a estadios mayores (Franks 2014).

“En 2014, Anglo American confirmó que la necesidad de rediseñar su proyecto Quellaveco frente al conflicto en el sur de Perú había aumentado el costo estimado del proyecto de US\$3,3 mil millones a US\$5 mil millones” (Franks 2014:3-4).

Si bien situaciones como esta pueden ocurrir independiente del nivel de planificación y desempeño social de una empresa, existen técnicas que pueden colaborar con la prevención y alerta ante escenarios de potencial conflicto. Entre ellas, el estudio destaca casos en que el retraso fue integrado al presupuesto del proyecto en los “costos de construcción”, permitiendo cubrir parcialmente las demoras derivadas del conflicto comunitario.

No obstante, entre los problemas identificados se evidencia un problema de comunicación interna de las áreas de una empresa que dificulta la estimación temprana de los costos asociados a los conflictos socioambientales potenciales. En esta dirección, se esperaría que los equipos de relacionamiento comunitario logren expresar variables de riesgo social en un idioma más técnico y cuantificable, que permita a las áreas de negocios "la consideración temprana de los problemas socioambientales en el diseño y la gestión del proyecto". Sin embargo, se reconoce la dificultad de hacerlo y el peligro de establecer rangos numéricos para variables altamente dinámicas.

En esta dirección, ciertos entrevistados del estudio establecieron que los detonantes y causas subyacentes del conflicto empresa-comunidad -y con ellos sus costos-, son predecibles y los enfoques, procedimientos y estándares están disponibles para que las empresas eviten conflictos y desarrollen relaciones constructivas con los actores de la comunidad (Franks 2014:4). Entre las prácticas identificadas por este estudio se encuentran:

- Procesos de participación, consulta y consentimiento con las comunidades afectadas
- Procesos de seguimiento y respuesta ante quejas, agravios y compromisos de la compañía
- Análisis para comprender el origen del conflicto más allá de lo evidente, que pueda enmascarar temas de importancia para las partes en conflicto
- Procesos de identificación y respuesta ante riesgos e impactos de los proyectos, como la evaluación del impacto ambiental y social

A la lista anterior, Franks (2014) agrega otros dos hallazgos del estudio:

- Contar con un entorno normativo que fomente la evaluación predictiva y la gestión efectiva de los impactos ambientales, y

- La formalización del diálogo en los acuerdos entre las empresas y sus empleados, los pueblos indígenas y las comunidades

Finalmente, su conclusión se centra en las acciones preventivas ante escenarios de riesgo y conflictos señalando que “cualquier disminución en la supervisión del desempeño social y ambiental puede generar costos sustanciales para la industria a mediano y largo plazo debido al mayor riesgo de conflicto empresa-comunidad”. No obstante, reconoce que las empresas están cada vez más dispuestas a reducir los riesgos sociales y ambientales que se expresan a través del conflicto social, una vez que entienden las implicaciones financieras y el riesgo comercial; más aún cuando el origen de los costos involucra valores corporativos.

A la luz del contexto internacional de conflictos socioambientales surgidos ante proyectos de inversión de la industria extractiva, y considerando la realidad local de las inversiones en Chile, donde el PIB se sustenta también, de manera primordial en este tipo de industria, interesa caracterizar brevemente los conflictos a nivel local de manera de determinar si sería posible hacer extensivas las conclusiones del estudio presentado por Franks (2014) a la realidad del contexto experimentado en Chile.

2. Los Conflictos Socioambientales En Proyectos De Inversión A Escala Nacional

En los últimos años, buena parte de las manifestaciones de conflictividad asociada al emplazamiento de proyectos registran oposición ciudadana mediante movilizaciones de la sociedad civil; demandas por mayor información y participación durante la evaluación de los proyectos realizada por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA); y el aumento de las medidas de judicialización interpuestas por comunidades y autoridades locales a los proyectos.

Cuando se trata de proyectos que ya se encuentran operando, los conflictos suelen aparecer a partir de incidentes y situaciones de emergencia provocadas por una inapropiada gestión del riesgo e impactos ambientales que los proyectos generan a los territorios y sus comunidades vecinas. En otras ocasiones, la oportunidad se presenta cuando la inversión requiere renovar o extender su vida útil, situación que obliga a los titulares de proyectos a tramitar permisos ambientales e ingresar modificaciones del proyecto original al Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para la obtención de un nuevo permiso (RCA) extendido por el Servicio a cargo (SEA).

No obstante, la tendencia es a que los conflictos socioambientales se manifiesten en etapas cada vez más tempranas de la inversión, mucho antes de que estas logren asentarse en los territorios, e incluso obtener los permisos que lo hagan posible. En efecto, la emergencia de controversias se ha adelantado progresivamente, situando los conflictos entre comunidades y empresas durante el proceso de tramitación ambiental correspondiente al ingreso de los proyectos al SEIA, transformando en un “gallito” o moneda de cambio las condiciones que cada parte impone o propone para la obtención de la llamada “licencia social para operar”.

El clima de conflictividad se fundan en una desconfianza en las instituciones que no es gratuita, los casos de corrupción o aquellos que demuestran que las decisiones técnicas sobre la aprobación de los proyectos pueden resultar intervenidas por la agenda política, los convenios entre el Estado y empresas, y las promesas de dinamizar la economía y comprometer el crecimiento del PIB, suelen poner en duda la imparcialidad de dichas resoluciones y también de las autoridades y servicios públicos que las respaldan.

Por tanto, el escenario de evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile se presenta hoy en día como un espacio de disputa de intereses, que se asocian crecientemente a la negativa a su instalación, operación e impactos por parte de las comunidades locales. En efecto, una revisión rápida de antecedentes permite identificar diversos estudios que dan cuenta de clasificaciones de conflictos de acuerdo a origen, duración, actores, y procesos formales seguidos; siendo sus consecuencias más radicales la controversia social, su posicionamiento en la agenda pública, la judicialización de los proyectos, su consecuente paralización, hasta la revocación de los permisos ambientales para operar.

Este último escenario genera consecuencias para la empresa, pero también para la inversión social, la calidad de vida y el dinamismo económico de los territorios, enfrentando en múltiples ocasiones a autoridades, servicios públicos, comunidades, e inversionistas.

El estudio sobre conflictos socioambientales de Tironi & Pirkovic (PUC 2017) indica que el 6,15% de los proyectos ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) entre los años 2000 y 2016 generaron conflictos socioambientales siendo en la década del 2010 cuando los conflictos alcanzaron su máxima intensidad. Este estudio

(Tironi & Pirkovic 2017) centrado únicamente en conflictos de la industria energética indica que las centrales hidroeléctricas de pasada y las centrales termoeléctricas son los proyectos con mayor cantidad de conflictivos. En efecto, las Energías Renovables No Contaminantes (ERNC) se muestran como el tipo de energía que genera menores, por no decir nulo nivel de conflictividad social, no obstante, este tipo de proyectos reporta una contribución de más del 50% de la potencia ingresada al SEIA durante el periodo observado. Esto refuerza la premisa que los conflictos no se relacionan necesariamente de manera directa con la cantidad de proyectos o con la magnitud de la generación; sino con una tipología más bien precisa de proyectos de gran tamaño, así como con determinadas características de los territorios donde se localizan (Tironi & Pirkovic 2017:41).

Otros estudios sobre conflictos han sido realizados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), los que permiten establecer ciertos parámetros a la hora de mirar los conflictos en Chile detonados a partir de proyectos de la inversión en los territorios.

Al hacer confluir las bases de datos de los tres estudios¹, es posible identificar en Chile un total de 64 conflictos socioambientales entre los años 2010 y 2016, cuyo análisis general permite confirmar que los proyectos energéticos lideran los indicadores de conflictividad con el 48,4% del total, seguidos por los proyectos mineros con un 23,4%, concentrando entre estos el 71,8% de los proyectos registrados con conflictos, lo cual coincide con que los proyectos de inversión que más aportan al PIB nacional se encuentren entre los de carácter extractivo, particularmente la minería.

¹ La información utilizada para la caracterización de los conflictos socioambientales en Chile proviene de las siguientes fuentes: 1) Instituto Nacional de Derechos Humanos disponible en <http://mapaconflictos.indh.cl/>; 2) Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales disponible en <http://olca.cl/oca/portada.php?mc=91&ip=02032300>; 3) Núcleo Milenio de Investigación en Energía y Sociedad, NUMIES (Investigadores PUC), que puede ser solicitada en www.energiaysociedad.cl; y en el repositorio de acceso abierto FigShare (https://figshare.com/projects/Working_Paper_Series_NUMIES_2017/20098)

Proyectos conflictivos 2010-2016 por sector productivo		
Sector Productivo	Número de proyectos	%
Energía	31	48,4%
Minería	15	23,4%
Saneamiento ambiental	5	7,8%
Pesca y Acuicultura	3	4,7%
Infraestructura Portuaria	3	4,7%
Otros	2	3,1 %
Instalaciones fabriles varias	2	3,1 %
Forestal	2	3,1 %
Agropecuario	1	1,6%
Total	64	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDH, NUMIES y OLCA 2017.

Sin perjuicio de lo anterior, llama la atención que sean las industrias minera y energética las que registran mayores indicadores de conflictos socioambientales en circunstancias que son estos rubros productivos en Chile los que dan cuenta de mejores niveles de desarrollo e implementación de políticas, estrategias y estándares para velar por un buen relacionamiento con comunidades y grupos de interés.

En relación con la clasificación del origen de los conflictos examinados, el INDH ofrece una categorización de tipología que fue aplicada a la base de datos consolidada de los tres estudios. A partir de ella, es posible clasificar la totalidad de los proyectos en tres causales de conflicto, tal como se observa en la tabla que sigue.

Causa del conflicto	Número de conflictos	%
Lugar de la exploración o explotación	28	43,8%
Uso y/o contaminación de recursos naturales	20	31,2%
Residuos, emisiones e inmisiones	16	25%
Total	64	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información consultada cruzada con categorías de clasificación del INDH.

Del total de proyectos, la causa predominante de conflicto es el lugar de la explotación con un 43,8% de los casos, seguido del uso o contaminación de los recursos naturales con del 31,2% de los proyectos, terminando con los residuos y emisiones que generan los proyectos, con un 25% del total de los casos.

A partir de los antecedentes revisados es posible inferir que los conflictos socioambientales en Chile están dados, al igual que a nivel internacional, mayoritariamente por determinadas industrias de carácter extractivo. Adicionalmente, los conflictos presentan como variable relevante la ubicación de los proyectos y la forma cómo se identifican y gestionan sus impactos, vale decir, la manera en que el titular del proyecto determina las medidas para mitigar o compensar los impactos ambientales que afectan a las comunidades de un territorio compartido.

En este sentido, coincidentemente con los hallazgos de Franks, la incorporación de elementos de participación y relacionamiento temprano, así como la gestión anticipada del riesgo se torna fundamental no sólo para la administración de los conflictos, sino para la preparación de escenarios que apunten a mejorar condiciones de sustentabilidad de las inversiones, entendidas en una dimensión integral de su definición ambiental, financiera y socioambiental, entre otras.

3. El Programa de Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP)

Frente a la inexistencia de un marco normativo que garantice la participación temprana como herramienta efectiva para mejorar proyectos de inversión en etapas tempranas, y conciliar la visión de desarrollo local con los estándares de producción de las empresas, la Agencia de Sustentabilidad y el Cambio Climático (ex Consejo de Producción Limpia) inició hacia 1998 un largo trabajo que se materializó en la consolidación de un modelo de metodologías participativas de diálogo temprano y co-diseño de proyectos. De ellas, los Acuerdos Voluntarios de Pre-Inversión (en adelante AVP) son el protocolo metodológico de interés del presente estudio.

La Agencia de Sustentabilidad y el Cambio Climático es un comité de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, que se enmarca dentro de las líneas de acción de esta institución². En esta dirección, si bien la ASCC contribuye al fomento de la inversión, su impronta es el diálogo multisectorial con foco hacia el desarrollo territorial

² La misión de CORFO es “*mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento, fortaleciendo, además, el capital humano y las capacidades tecnológicas para alcanzar el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado*” (CORFO 2018).

sostenible, siendo su misión en particular *“fomentar la inclusión de la dimensión del cambio climático y el desarrollo sostenible en el sector privado y en los territorios”* (ASCC 2017).

En efecto, desde sus inicios la Agencia se ha definido como una instancia de diálogo y acción conjunta entre el sector público, las empresas y sus comunidades vecinas. Su misión, se expresa en impulsar la Producción Limpia para lograr mayor sustentabilidad, modernización productiva y competitividad de las empresas a través de la cooperación público-privada y la articulación de las políticas y decisiones de los diversos actores (CPL, s/f).

Por su parte, el AVP promueve la construcción de acuerdos voluntarios entre las empresas, las comunidades locales y los grupos de interés, en el marco de un proyecto de inversión que se encuentre en etapas iniciales, previo a su posible ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

El objetivo del AVP es *“poner a disposición de los territorios un programa de participación temprana con un rol garante por parte del Estado, que promueva la adopción de altos estándares socioambientales por parte de proyectos de inversión, con el fin de mejorar el proyecto y su contribución al desarrollo local, así como para crear relaciones constructivas de largo plazo entre empresas, comunidades locales y otros actores interesados”* (ASCC, 2017). Dicho objetivo se cumple por medio de un programa de participación temprana que constituye una metodología estructurada en etapas, regida por principios y criterios que garantizan un proceso participativo de alto estándar.

3.1. Principios del AVP

El Acuerdo Voluntario de Preinversión se basa en un conjunto de principios y criterios para garantizar un alto estándar de participación, donde las acciones específicas por etapa e indicadores que permiten evaluar (Ver Anexo 1) y posteriormente certificar el estándar del proceso de participación se encuentran predeterminadas.

Los principios que darán cuenta del alto estándar del proceso de participación del Protocolo son:

- a) Incidencia en las decisiones
- b) Inclusión y Representación de intereses
- c) Igualdad de oportunidades
- d) Educación Mutua
- e) Transparencia y acceso a la información

El cumplimiento de estos principios contribuirá a garantizar la legitimidad del proceso. A su vez, estos son coherentes con la legislación nacional vigente y con los tratados, convenciones e instrumentos internacionales ratificados por el Estado de Chile. En particular, existe concordancia con los lineamientos de participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3.2. Etapas del Proceso y Metodología

El proceso del AVP se estructura en tres fases: Admisibilidad, Participación y Certificación. La segunda fase del proceso, a su vez, cuenta con tres sub-etapas: preparación, colaboración y construcción de acuerdos, tal y como se muestra en la tabla a continuación:

Duración/Etapa	I. Admisibilidad	
2 meses	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión de alcances y contenidos del Programa Piloto - Entrega de información del estado del proyecto - Consejo Directivo de la ASCC valida la selección del proyecto 	
12 meses	II. Participación	
	Preparación	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación del Equipo de Trabajo: Elabora el Mapa de Actores y el Análisis del Entorno Socioambiental; y se encarga de la difusión inicial. - Conformación de la Mesa de Trabajo: Elabora en conjunto con el Equipo de Trabajo el Plan de Participación
	Colaboración	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de las actividades y herramientas diseñadas en el Plan de Participación.
	Construcción de Acuerdos	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de los acuerdos generados durante la fase de colaboración. - Suscripción al acuerdo de las partes involucradas.
1 mes	III. Certificación	
	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación externa del cumplimiento de los principios y criterios del Protocolo AVP 	

Fuente: Elaboración propia en base a ASCC 2017

3.2.1. Admisibilidad

En primer lugar, la ASCC realiza la difusión del alcance y contenido del Programa Piloto: “Acuerdos Voluntarios de Preinversión”. Una vez que la empresa se ponga en contacto, la ASCC solicitará información al titular del proyecto para evaluar si este se encuentra en una etapa adecuada para llevar adelante un proceso de diálogo anticipado. En este punto es importante que el proyecto no haya ingresado al SEIA, ni contemple hacerlo prontamente, y que además se encuentre en una etapa que “aún permita cambios y ajustes, pero con un avance suficiente en el diseño para poder anticipar los impactos principales y la interacción con el territorio” (CPL, s/f, p.16). Del mismo modo, se deberá contar con una comunidad local dispuesta a dialogar y a ser parte del proceso.

Con los antecedentes levantados sobre el titular, el proyecto y la comunidad local, “la ASCC llevará una propuesta a su Consejo Directivo, quien validará y orientará la selección de los proyectos, y propondrá los recursos para cada uno de ellos” (CPL, s/f, p.8). Lo anterior quedará estipulado en un convenio firmado por la empresa y la ASCC, y deberá ser comunicado a la autoridad local y/o representante de la comunidad, con quienes la ASCC haya dialogado previamente, a fin de invitarlos a suscribirlo.

3.2.2. Participación

El principal objetivo de esta etapa es “diseñar e implementar un proceso de participación orientado a identificar, de forma colaborativa, impactos del proyecto y aspectos clave que se traduzcan en ajustes y medidas para mejorar la calidad técnica del mismo y su contribución al desarrollo local” (CPL, s/f, p.20). Para su implementación, la etapa de participación contará con el apoyo permanente de un Equipo de Trabajo encargado de llevar adelante las actividades de participación y gestionar los mecanismos para el involucramiento de los actores involucrados. La fase de participación se compone de las etapas de preparación, colaboración y construcción de acuerdos. Estas son, en términos prácticos, las etapas que contienen casi la totalidad del proceso de implementación del AVP. A continuación, se detallan estas sub-etapas de la fase de participación.

3.2.2.1. Fase de Preparación: Diseñar el Plan de Participación

El diseño del Plan es el principal resultado de la fase de preparación, el que constituirá la base de la Fase de Colaboración. Para su diseño se requiere: Un Equipo de Trabajo (ET) encargado de diseñar las instancias de la Difusión Inicial. Esta instancia tiene como objeto “informar a la comunidad local y actores interesados sobre los objetivos del proceso de participación y los principios que lo guían, así como resolver preguntas e impulsar el involucramiento y la colaboración” (CPL, s/f, p.21).

La Fase de Preparación requiere contar con un Perfil detallado del Proyecto, a fin de construir, en base a la información proporcionada por la empresa, un Mapa de Actores del Territorio (Ibíd.). El objetivo de este mapa es “levantar información actualizada y detallada para así identificar a los grupos interesados y a los actores del territorio, incluyendo su perfil sociocultural, sus intereses y posibles afectaciones en relación con el proyecto” (CPL, s/f, p.22).

En paralelo a la elaboración del Mapa de Actores e Intereses del Territorio, el Equipo de Trabajo realizará un Análisis del Entorno Socio Ambiental, cuyo objetivo es recopilar y sistematizar información sobre las características generales del territorio (CPL, s/f).

En el marco de la difusión inicial, el ET invitará abiertamente a la comunidad a conformar una Mesa de Trabajo como espacio de diálogo permanente y nexos con las instancias ampliadas de toma de decisiones” (CPL, s/f, p.25). La Mesa de Trabajo estará conformada por representantes del ASCC, de la empresa, de organizaciones de la sociedad civil y/o entidades académicas, y en mayor proporción, por un grupo de personas de la comunidad local.

La Mesa de Trabajo apoyará al ET en el diseño e implementación del Plan Participativo, en la generación, revisión y difusión de información y en la sistematización de propuestas y acuerdos (CPL, s/f, p.26).

El objetivo principal del Plan de Participación es contribuir a realizar un diagnóstico participativo sobre los aspectos claves e impactos potenciales del proyecto, para así formular propuestas de mejoras que eleven su estándar socio ambiental. En particular, en el diseño del Plan se deberán definir “los procedimientos, las herramientas y las actividades

que permitirán abordar los contenidos y alcance del proyecto” (CPL, p.27), de manera temprana y participativa, previniendo conflictos.

3.2.2.2. Fase de Colaboración

Con la validación del Plan de Participación se da paso a la fase de colaboración en que implementan las actividades y herramientas diseñadas con el fin de identificar a través de un diagnóstico participativo, los impactos potenciales y aspectos claves del proyecto. El nivel de consenso generado permitirá ajustar y alinear las prácticas con altos estándares internacionales de carácter socioambiental” (CPL, s/f, p.9). Así, se espera que las definiciones que se tomen en cada materia generen un conjunto de acuerdos que reflejen acciones de mejora sistematizadas por el Equipo de Trabajo.

3.2.2.3. Fase de Construcción del Acuerdo

La construcción de acuerdos es un proceso continuo que resulta del diálogo y las herramientas implementadas durante la participación. Estos acuerdos deberán reflejar “acciones concretas que contribuyan a mejorar el proyecto, las cuales deberán ser definidas de manera participativa y contar con el reconocimiento de las partes involucradas” (CPL, s/f, p.34).

En consecuencia, el Equipo de Trabajo debe sistematizar los acuerdos generados durante la colaboración y agruparlos en categorías. La sistematización de los acuerdos dará forma al “AVP” el que deberá ser suscrito por todas las partes involucradas. En caso de que el AVP “no sea suscrito por todas las partes, pero sí existan acuerdos sobre algunas materias y categorías, estos se registrarán, dando paso a la suscripción de acuerdos parciales” (CPL, s/f, p.35). Y, en caso de que existan ámbitos en que no se logre acuerdos, estos también deberán quedar sistematizados como parte del proceso.

Además, a fin de sostener relaciones constructivas, se dará continuidad a la participación en etapas posteriores del proyecto” (Ibíd.), en especial durante su evaluación en el SEIA. Asimismo, las medidas definidas el AVP deberán ser implementadas en distintas etapas del ciclo de vida del proyecto.

3.2.3. Certificación

Finalizada la etapa de participación, la ASCC, en su rol garante, impulsará la certificación del proceso de participación por medio de “auditores externos, a fin de dar cuenta si este cumplió con los principios y criterios que garanticen su alto estándar” (CPL, s/f, p.38). En caso de ser satisfactoria, la certificación del proceso de participación podrá ser incorporada por el titular como antecedentes para su ingreso al SEIA o para otros fines que se estime.

La certificación deberá ser comunicada tanto a la empresa como a la comunidad, pudiendo la empresa acompañarla en su proyecto para los efectos que estime y como antecedente para su ingreso al SEIA. Esta certificación “se realizará indistintamente si se logra la suscripción del AVP, pudiendo existir acuerdos en algunas materias o no producirse, lo que no quitará la obligación del Consejo de velar por las garantías del proceso de participación” (CPL, s/f, p.37)

Cabe señalar que la participación, como herramienta efectiva en este proceso, en ninguna circunstancia quita, altera o sustituye la obligación de un proyecto de inversión de ser evaluado bajo la normativa de la institucionalidad ambiental vigente. Por el contrario, este proceso representa en cambio una oportunidad de diálogo temprano y voluntario en el marco del diseño de un proyecto.

3.2.4. Seguimiento

El principal responsable de realizar el seguimiento durante las etapas del proceso es La Agencia. Sin embargo, “todas las partes involucradas tendrán [además] la responsabilidad de comunicar al Consejo cualquier acción que se aleje de los principios y criterios establecidos para el proceso o cualquier otra información que quite legitimidad” (CPL, s/f, p.39). Con esta información, la ASCC en su rol de garante tomará las acciones correctivas.

En el caso que las partes alcancen el Acuerdo Voluntario de Preinversión, el Consejo deberá realizar el seguimiento de las acciones en él comprometidas, para lo cual la empresa deberá “enviar un reporte periódico que dé cuenta de su avance y que refleje el nivel de cumplimiento con las medidas” (Ibíd.). El monitoreo de estas acciones tendrá como un hito relevante el ingreso del proyecto al SEIA, instancia que deberá ser informada tanto al CPL como a la comunidad, a través de los mecanismos de participación estipulados.

Una vez que el proyecto ingrese al SEIA la empresa deberá seguir informando de manera periódica al CPL el estado de avance de la evaluación y toda información que considere relevante. Cualquier cambio requerido que pueda afectar compromisos del Acuerdo, se deberá reportar a la comunidad a través de los mecanismos definidos. En caso que el proyecto sea aprobado por el SEIA, “todas las acciones que queden contenidas en su Resolución de Calificación Ambiental (RCA), serán fiscalizadas por la Superintendencia de Medio Ambiente, acorde con la institucionalidad vigente, siendo esta la responsable de realizar el seguimiento” (Ibid.).

Sin perjuicio de esto, una vez aprobado el proyecto, la responsabilidad de seguir monitoreando las acciones del Acuerdo, será de los propios actores, quienes deberán comunicar al Consejo cualquier factor de incumplimiento. En su rol garante, el Consejo deberá tomar las acciones que correspondan para velar por su adecuado cumplimiento.

3.3. Caso de estudio: Acuerdos Voluntarios de Preinversión – Piloto Catrihuala

En abril del año 2015, la empresa SOWITEC -uno de los principales desarrolladores de proyectos de energía eólica³- manifestó a la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC)⁴ su interés por participar en el Programa Piloto para la implementación del Protocolo de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP) en el marco del proyecto de generación de energía eólica “Catrihuala”⁵.

El Parque Eólico Catrihuala, se ubica más de 20 kilómetros al oeste de la ciudad de Río Negro (ASCC 2016) en el sector de Huellehue, comunidad de Catrihuala, en la comuna de Río Negro, Región de Los Lagos. La comuna debe su nombre al mapudungun *Curuleufu* (Curu: negro; Leufu: río, y según datos oficiales (SUBDERE Los Lagos 2018) cuenta con

³ SOWITEC es una empresa alemana fundada en el año 1993 que se ha convertido en uno de los principales desarrolladores de proyectos eólicos no solo en Alemania, sino en el mercado internacional. Además, la empresa se dedica a la “planificación y realización, gestión comercial y técnica, así como al comercio de emisiones de carbono de proyectos de energía eólica” (SOWITEC, 2018). Información disponible en: <http://www.sowitec.com/es/empresa.html>

⁴ Ex Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL).

⁵ Con anterioridad a esta solicitud, SOWITEC ya se había comprometido a participar del Programa Piloto AVP para el proyecto fotovoltaico “Aurora del Huasco” en la comuna de Vallenar, correspondiente a la construcción y operación de un Parque Fotovoltaico. Para más información sobre el proyecto ver: http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2131714987
Para más información sobre la implementación del AVP en Vallenar ver: http://www.cpl.cl/AcuerdosVoluntariosPreInversion/piloto_vallenar.php

14.732 habitantes y una elevada presencia de población y comunidades indígena de características rurales y alta vulnerabilidad⁶.

Al iniciar el piloto en Catrihuala, el proyecto se encontraba en su etapa de diseño de perfil. Esta etapa es previa al estudio de prefactibilidad y a su ingreso al Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIA). Por este motivo, el proyecto permitió implementar un proceso de participación temprana para las comunidades locales y las partes interesadas. En dicha etapa se consideró que el proyecto involucraría una inversión estimada de USD\$ 220 MM y se ubicaría preliminarmente en un área de 5.000 hectáreas en el sector de Huellehue. El proyecto puede ser descrito, técnicamente, como un proyecto de generación eléctrica de una capacidad de generación de 100 MW de potencia a inyectarse en el Sistema Interconectado Central (SIC)⁷.

La implementación del Protocolo AVP para el proyecto de Catrihuala se inició el 29 de abril de 2015 con la aprobación por parte del Consejo Directivo de la ASCC para la aplicación de la herramienta. Esta aprobación fue otorgada en atención al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, es decir, en consideración de la voluntad de la empresa a operar en el marco del instrumento; la buena disposición de la comunidad para el diálogo; y el hecho de que el proyecto se encontrase en una etapa temprana previa a su ingreso en el SEIA. Bajo estos criterios, el proyecto resultó admisible porque cuenta con condiciones en las que el diálogo es altamente factible.

Es de interés considerar, que previo a la implementación del Protocolo de AVP, tanto en Vallenar como en Catrihuala, la empresa SOWITEC fue criticada por su forma de proceder respecto de la participación ciudadana en el marco del proyecto “Parque Eólico en Lonquimay”, en la Provincia de Malleco, Región de la Araucanía.

En el contexto de dicho proyecto, hacia el año 2014, surgió un escenario de tensiones en la comunidad en relación a la ausencia de garantías por parte del Estado para el acceso a la información previa, libre y pertinente. La empresa SOWITEC se habría acercado a las

⁶ De acuerdo con el Análisis de Entorno Social realizado por el equipo de trabajo de la ASCC en 2016, la comuna de Río Negro cuenta con un 13,89% de población indígena, y 21 comunidades indígenas constituidas al alero de la Ley Indígena 19.253. Asimismo, el informe indica que la tasa de pobreza comunal en 2009 fue del 15% y en 2011 disminuyó al 11%.

⁷ Información sobre las especificaciones del proyecto obtenida en el “Reporte de Estado” del Piloto a marzo de 2018 proporcionado por la ASCC.

comunidades indígenas por medio de operadores externos y habría asumido compromisos que involucraron a algunas comunidades mapuche en la participación en las ganancias del proyecto (OLCA, 2015). Ante este escenario, la comunidad de Lonquimay señaló que no existieron los debidos procedimientos de información previa garantizados por el Estado, ni los espacios adecuados para la participación ciudadana.

El objetivo del programa AVP de Catrihuala es, precisamente, poner a disposición de los territorios un programa de participación temprana con un rol garante del Estado, que promueva la adopción de altos estándares por parte de los proyectos de inversión, con el propósito de mejorar las relaciones de largo plazo entre las empresas, las comunidades locales y otros actores interesados. Además, el AVP tiene por objetivo la mejora del proyecto de inversión mismo y la contribución de este proyecto al desarrollo local de la comunidad.

III. MARCO TEÓRICO

1. Hacia una Democracia Participativa

La preocupación por las deficiencias de la vida política y social actual ha motivado a los académicos y teóricos a formular y promover nuevas formas de participación ciudadana para profundizar la democracia. Jürgen Habermas, uno de los principales defensores y fundadores del modelo de democracia deliberativo, se ha esforzado en demostrar que los principios de una sociedad “basada en un libre acuerdo” están ya incorporados en las instituciones democráticas existentes.

Según Velasco (2003), Habermas pretende recuperar las nociones clásicas de la democracia asociadas a los ideales de la autodeterminación, igualdad política y participación en los procesos públicos de toma de decisiones. Al igual que otros teóricos deliberativos, defiende la idea de que la legitimidad de las decisiones está dada por las discusiones enmarcadas en contextos libres y públicos. Además, sostiene que dichos espacios de deliberación deben encontrarse exentos de dominación o violencia (Ibíd).

La defensa de Habermas del modelo deliberativo tiene como fundamento una concepción de la política como acción que permite, a través de la palabra, decidir sobre el bien común. Para Habermas la democracia es aquel modelo en el que se le otorga legitimidad a las normas jurídicas y a las decisiones públicas mediante la participación de todos los potencialmente afectados por ellas.

Lo fundamental de la democracia, para Habermas, es la consciencia respecto de qué procedimientos se siguen para la expresión de la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, de la formulación de Habermas se deduce la necesidad de reformar el modelo de democracia representativa contemporáneo en la profundización de los elementos de participación ciudadana y en el cultivo de una cultura política activa por parte de los ciudadanos.

En resumidas cuentas, la propuesta de una democracia deliberativa de Habermas no es más que un modelo de democracia participativa en la que se exige una relación estrecha entre la resolución de los asuntos públicos y de los conflictos con prácticas de argumentación y diálogo en distintas instancias del espacio público. En última instancia, la solidez de un modelo de democracia participativa es siempre dependiente de la fortaleza de la sociedad civil y de la capacidad de los ciudadanos para estar a la altura de lo que el proceso de deliberación sobre los asuntos públicos exige.

2. Estado, Sociedad Civil y Ciudadanía

Para definir al Estado existen múltiples definiciones teórico-conceptuales ampliamente aceptadas en la sociología moderna, las que no necesariamente permiten entender en específico el rol del Estado en consideración de la cada vez más reiterada demanda por la ampliación de los espacios de participación ciudadana no convencionales. Es necesario, entonces, contar con un diagnóstico más allá de las distinciones exclusivamente teóricas y conceptuales que ilustre la compleja relación entre la ciudadanía y el Estado en el contexto contemporáneo.

Manuel Garretón (1998) ofrece un diagnóstico de este tipo en el que pone de relieve la importancia de considerar a la sociedad de fines del siglo XX como una sociedad caracterizada por la yuxtaposición de dos tipos societales completamente diferentes. A

modo de tipos ideales weberianos⁸, Garretón reconoce el tipo societal de la “sociedad industrial de Estado nacional” y el tipo societal de la “sociedad post-industrial globalizada”.

En términos generales, la sociedad industrial de Estado Nacional se caracteriza por la organización en torno a la producción, el trabajo y la política. Garretón (Ibíd) sugiere que en este tipo societal los actores sociales se construyen en torno a estos tres ejes e interactúan en el espacio llamado “sociedad”, en el que hay correspondencia entre la economía, la cultura, la política y la estructura social.

En el Estado nacional el principio de avance es el concepto de desarrollo, entendido como el crecimiento la distribución de los beneficios. Es decir, que los beneficios de una sociedad que crece económicamente por medio de la producción industrial se distribuyan lo más equitativamente posible. La sociedad post-industrial globalizada, por otro lado, corresponde a un tipo societal que se organiza en torno a la comunicación y al consumo. Este segundo tipo societal, se origina en dos fenómenos fundamentales: la globalización y la afirmación de identidades⁹. La sociedad post-industrial globalizada, en última instancia, no tiene un “centro”, no constituye un Estado propiamente tal porque en él no se corresponden economía, cultura, política y sociedad.

La yuxtaposición de ambos tipos sociales en el mundo moderno actual sugiere una transformación en el modelo de desarrollo que ha permitido que las fuerzas transnacionales de mercado penetren en el Estado y lo sustituyan como eje central.

En el modelo de desarrollo centrado en las fuerzas transnacionales, desaparecen los elementos de protección políticos del Estado, debilitando su función clásica de protección de los derechos sociales. Esto necesariamente ha de repercutir en la autonomía de los espacios de participación social colectiva o de manifestación de la sociedad civil. El desajuste producido entre los ejes cultural, económico, político y la estructura social tiene como consecuencia la incapacidad del Estado de garantizar las condiciones mínimas de derecho a la ciudadanía. Por lo tanto, no solo se producen en la sociedad formas de

⁸ Véase Weber (1922) “Basic Concepts un Sociology”.

⁹ La globalización cuenta con tres dimensiones principales: una económica (financiera), una cultural (comunicativa) y una política que debilita al Estado nacional a manos de las dos fuerzas anteriores. La afirmación de identidades, por el otro lado, se expresa a través de la edad, el sexo, la religión, la región, la nacionalidad, la etnia, el color. Corresponde a un “sincretismo de particularizantes y globalizados” (Garretón, 1998, p. 12-13).

exclusión relacionadas con la dominación o la explotación (formas propias del Estado nacional), sino que aparecen nuevas formas de exclusión social como la expulsión y la sobrevivencia (Ibíd).

En vista de este diagnóstico -de difuminación del rol del Estado-Nación y su importancia como eje central en la articulación de las definiciones societales- es relevante actualizar el debate sobre la ciudadanía e integrarlo a la discusión respecto de la relación entre sociedad y Estado. Es de especial consideración para un Estado-Nación democrático que se precie de tal, el contar con la capacidad de generar procesos de inclusión y facilitar la constitución de sujetos sociales, a la vez que contar con el poder de ofrecer garantías para el efectivo cumplimiento de los derechos sociales. En particular, el derecho a la participación. Sol Arriaza (2012), por ejemplo, sugiere que existen dos perspectivas no excluyentes desde las cuales se ha conceptualizado el ejercicio de la ciudadanía. Una primera perspectiva, relaciona el concepto de ciudadanía con el disfrute de derechos mientras que, la segunda, se vincula el concepto de ciudadanía a la construcción y el reconocimiento de sujetos sociales en tanto participan activamente en los asuntos públicos.

La primera tesis, aquella que relaciona el ejercicio de la ciudadanía con el goce de ciertos derechos, es aquella defendida por el PNUD como el enfoque apropiado para profundizar una democracia de y para los ciudadanos, con un énfasis en la construcción de sociedades más igualitarias. La democracia, sugiere el PNUD (2010), no debe ser entendida simplemente como el método mediante el cual se elige o se agregan las preferencias de los ciudadanos, sino como la garantía de que las libertades y los derechos de los individuos en ella sean efectivamente ejercidos. Este enfoque, si bien va más allá de la noción instrumental de la democracia, se orienta hacia la percepción del ciudadano como individuo pasivo, sujeto de derechos, pero que se comporta cada vez más como consumidor o cliente del Estado.

La segunda tesis, asume que la ciudadanía está necesariamente vinculada a la construcción y al reconocimiento de sujetos sociales, por tanto, requiere una ciudadanía activa en los asuntos públicos, y que se involucre en las formas de gestión del Estado. Esta es la perspectiva que adopta Nuria Cunill (1991), quien sostiene que una forma de superar las actuales limitaciones de un Estado cada vez más tecnocrático y liberal es la búsqueda de un

nuevo paradigma que ponga en el centro a la ciudadanía. Para ella, una noción de ciudadanía compuesta estrictamente por derechos sólo refleja un entendimiento empobrecido de lo social. En el contexto de un mundo altamente globalizado -imbuido en el tipo social post-industrial globalizado de Garretón (1998)- Cunill sugiere que el ciudadano ha sido reemplazado por el consumidor. El consumidor, en tanto que sustituye al ciudadano, se alinea con un proyecto de democracia utilitarista y liberal en el que el principio de los derechos individuales prevalece por sobre las cuestiones de responsabilidad social (Guendell, 1998).

Según Cunill (1991), en los Estados democráticos actuales no es suficiente entender a la ciudadanía desde el enfoque tradicional de “derecho a tener derechos”, sino que es necesario ampliar esta perspectiva hacia los problemas de reconocimiento ciudadano de los grupos tradicionalmente excluidos y marginados (mujeres, niños, migrantes, minorías sexuales). Este nuevo enfoque sobre los derechos ciudadanos ampliaría el concepto de ciudadanía a “uno de carácter multidireccional” que no se limita a la jurisdicción del Estado, sino que implica un reconocimiento social que abarca todos los ámbitos de la vida. El objetivo principal de esta forma de entender la ciudadanía es, según Cunill, “el reconocimiento y el fortalecimiento del sujeto social, para propiciar una ciudadanía activa que garantice el pleno ejercicio de los derechos, en condiciones óptimas, para propiciar su *empoderamiento* social”. (1991, p. 42). Según Sol Arriaza (2012), desde esta forma de comprender a la sociedad civil y su relación con el Estado, la ciudadanía deja de ser entendida como un estatus legal predefinido y logra entenderse como una realidad social o una práctica en construcción. Como un continuo y dinámico proceso de expansión, de conquista y de reconocimiento de derechos de frente al Estado y a otros actores más privilegiados de la sociedad. El ejercicio de la ciudadanía, por lo tanto, supondría el rol activo del sujeto social -como individuo o colectivo- en la reivindicación de sus derechos y en la construcción de su propia capacidad de empoderamiento.

En esta línea, Merino (1995) sostiene que el hecho de ser ciudadano en una sociedad democrática supone un principio esencial: el derecho a participar de las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Toda forma de participación ciudadana declara, se basa en la previa condición ciudadana garantizada por el Estado de derecho. Es, por tanto, una función social ineludible para el Estado el garantizar y proteger aquellos

espacios de participación ciudadana y las condiciones que permitan el ejercicio adecuado de la ciudadanía en una situación de igualdad, con énfasis en la promoción de la constitución de sujeto social de los grupos menos favorecidos por las dinámicas de la sociedad post-industrial globalizada. Si se tienen en consideración las definiciones de Estado consideradas en el inicio de este apartado es evidente que, como ente que detenta el monopolio legítimo tanto del uso de la violencia física como simbólica, se encuentra en una posición todavía privilegiada para corregir las desventajas que ha causado la transformación de la estructura social y garantizar las condiciones de posibilidad del ejercicio real de una concepción de ciudadanía ampliada. Es decir, una noción de ciudadanía que implica una mayor participación ciudadana en los asuntos de interés público y la ampliación de los derechos políticos hacia derechos sociales correctamente propiciados.

3. Participación y Participación Ciudadana

Frente a las limitaciones de la democracia representativa, el concepto de la participación ciudadana emerge como una herramienta fundamental para robustecer el modelo y superar sus deficiencias. En la literatura existe gran variedad de definiciones, tipos y niveles de participación cualitativamente distintos entre sí y que, por consecuencia, remiten a comprensiones divergentes de su definición, así como de los resultados en su medición. En este sentido, resulta necesario aclarar qué se entiende por “participación” en general, y por “participación ciudadana” en particular, y cuáles son los diferentes objetivos que pueden perseguirse mediante mecanismos participativos en el marco de las democracias contemporáneas, así como también los niveles bajo los cuales puede pensarse una medición para evaluar su implementación.

3.1. Participación

En el lenguaje político cotidiano se alude frecuentemente a la participación de la sociedad desde planos diversos y para propósitos muy diferentes. Sin embargo, esta es siempre considerada como una buena forma de inclusión de perspectivas y opiniones (Merino, 1995). En las democracias contemporáneas se invoca con frecuencia el concepto de participación, ya sea en alusión a la participación ciudadana, a la participación de

movimientos sociales particulares, a la de la sociedad en su conjunto, a la participación económica de ciertos grupos, o la participación político-electoral de los ciudadanos en período de elecciones nacionales o locales. Sin embargo, siempre ligado a los propósitos y principios democráticos como la transparencia y el ejercicio de la soberanía popular.

Para Merino (1995), en principio, existe acuerdo en señalar que el concepto de participar significa ‘tomar parte’, es decir, “convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también [existe acuerdo en que] significa ‘compartir’ (...) de modo que la participación constituye siempre un acto social, en la que no se puede participar de manera exclusiva” (Merino, 1995, p. 14). De ahí que el término participación esté inevitablemente ligado en primer lugar a una circunstancia específica y en segundo a un conjunto de voluntades humanas. De modo que, el medio político, social y económico, y los rasgos singulares de los ciudadanos que deciden formar parte, constituyen el motor principal de la participación (Ibíd.).

3.2. Participación Ciudadana

En la concepción de la Auditoría a la Democracia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016), la participación en democracia se entiende como un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto” (p. 228). Así, considera que la participación, puede ser vista en su sentido más amplio como una forma estable de conexión de la ciudadanía con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil, o mediante el ejercicio ciudadano más activo como la participación en consultas populares o en ámbitos deliberativos particulares.

Para Nuria Cunill (1991) la participación ciudadana se define, en términos generales, como el proceso mediante el cual la ciudadanía incide, por un lado, en los procesos de toma de decisión (tanto respecto al diseño como a la gestión de las políticas públicas) y por otro, en la democratización de la esfera pública mediante el ejercicio de la deliberación. Así, y diferenciando la participación según el área en la que se involucre la ciudadanía, Cunill concibe la participación ciudadana con una doble dimensión: la dimensión política y la

dimensión social (o pública). La primera de ellas se entiende como medio de socialización de la política y la segunda como una forma de ampliar lo “público” a la sociedad civil. Es decir, por un lado, la intervención en el curso de una actividad política y, por otro, la expresión de intereses sociales (Cunill, 1991). Es por ello que se puede afirmar que, tanto Cunill (1991) como el PNUD (2016), conciben que la participación de la ciudadanía se orienta por definición hacia dos dimensiones o esferas. Por un lado, la *esfera política*, por la cual la participación se da por medio de un proceso partidista y/o de participación electoral; y por otro lado la *esfera pública* en la que la ciudadanía adquiere un rol más cercano en la toma de decisiones. Asimismo, bajo ambas definiciones, la participación de la ciudadanía se da siempre en relación a un involucramiento dentro del quehacer del Estado. Es decir, como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil a partir de la cual los actores penetran en el Estado” (Cunill, 1991, p. 44).

Sin embargo, para Baño (1998) hay quienes sostienen que participación ciudadana no equivale a participación política, por lo que no constituiría esta última una esfera de la primera. Guillen, Sáenz, Badii y Castillo (2009) por ejemplo, defienden que “en las sociedades modernas, la participación no se limita a procesos electorales –participación política–, sino representa más bien una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes” (Guillen et. al., 2009). En este sentido, participación ciudadana implica involucramiento e influencia en las políticas y decisiones públicas, y tendría más relación con lo que Cunill (1991) y el PNUD (2016) identifican con la dimensión pública o social del concepto.

En esta línea, para Baño (1998), aun cuando normalmente se hace amplia referencia a la participación ciudadana como una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (1998, p. 15), con tales definiciones existe el grave problema de que no pueda diferenciarse este tipo de intervención de otras, como ocurre precisamente con las de tipo político, de movimientos sociales, de grupos de interés, etc. Así, la especificidad de la participación ciudadana se difuminaría entre los otros tipos de participación (Ibíd.).

Para Merino (1995), asimismo, aunque la participación ciudadana sea entendida en términos generales bajo la popular definición de Cunill (1991), “nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos” (1995, p.15). Así, tanto para Baño (1998) como para Merino (1995):

“lo único que parece claro al principio es que con la expresión ‘participación ciudadana’ se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil; a una acción de ésta sobre la primera que, además, cuenta de antemano con una valoración positiva. Valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor” (Baño, 1998 p. 15).

En términos de Merino (1995), la participación ciudadana, a diferencia de otros tipos de participación o acción colectiva, supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. Y es de los matices entre esos dos elementos que se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma. Así, por ejemplo “las revoluciones no [constituirían] un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de las leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado” (1995, p.15). En términos del autor, la participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo “la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos” (Ibíd.).

Lancar (2008), y en línea con la voluntad manifiesta de participar del individuo propuesta por Merino (1995), entiende por participación, “la acción colectiva de los actores sociales e institucionales, de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública en las esferas territoriales” (p.182). Y, por participación ciudadana, “un proceso, un continuo en el tiempo que se desarrolla, de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano, donde progresivamente éste va adquiriendo mayor relevancia y protagonismo” (Ibíd.). Es decir, como participación asociada a un ciudadano involucrado en las decisiones y gestiones relativas a la implementación de acciones públicas, y asociada al ciudadano en tanto gestor y movilizador de intereses de la sociedad civil en actividades

relativas al cumplimiento de objetivos y tareas del Estado. En esta misma línea, Rafael González (s/f) define la participación ciudadana como:

“un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y Ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve” (Rafael González, s/f, en Lancar, 2008, p.182).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, es posible señalar que tanto para Lancar (2008) como para Rafael González (s/f), el objeto de la participación ciudadana queda definido en pos de la promoción del fortalecimiento de la sociedad civil.

Sin perjuicio de lo anterior, tomando distancia de las definiciones que vinculan de manera directa la participación ciudadana con la esfera de la sociedad civil y su fortalecimiento; existe una línea que, reconociendo lo difuso que resulta distinguir las esferas de la participación política, de la sociedad civil y de la participación en la gestión del Estado; han adoptado una perspectiva más bien instrumental del concepto de participación ciudadana, referida principalmente a su faceta como mecanismo o herramienta para la modernización del Estado. Tal es el caso de Arntz y Soto (2009) para quienes, si bien la participación ciudadana es difícilmente divisible de las otras esferas, ésta corresponde concretamente “a la acción a través de la cual la ciudadanía, individual u organizadamente, se involucra en las decisiones que los afectan” (2009, p.735), en tanto estas decisiones sean parte de la gama de procesos y mecanismos de modernización del Estado.

Por su parte Baño (1998) hace una distinción tajante entre las distintas esferas. El autor señala que, a diferencia de otros tipos de participación como la participación política, o la participación en movimientos sociales, la participación ciudadana “no altera la representación política, tenga esta carácter electoral o virtual, de quien detenta el poder público, puesto que más bien supone su existencia” (1998, p.30). En este sentido, señala que “la participación social no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con el poder público” (Ibíd.), por lo que la participación ciudadana correspondería concretamente a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil, que reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. En otras palabras, afirma que la participación ciudadana refiere precisamente al reconocimiento del carácter

público que tiene su interés privado, “pero que ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés” (1998, p. 30). Así, y en ese sentido, señala que “la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, esto es, correspondiente al interés particular, puede ser contradictoria con la participación política” (Baño, 1998, p.31).

De esta manera, y refutando la concepción de participación ciudadana utilizada por Arntz y Soto (2009), para Baño “cuando se propugna una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado” (Baños, 1998, p.31) sino más bien consideraciones de carácter público, por lo que responde a una acción-participación netamente política y no a una real participación ciudadana. Para el autor, es precisamente lo que ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, referéndum de carácter nacional o regional, iniciativas populares, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como de democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado, que no son sino participación política neta.

De esta manera, para Baño (1998), si bien las ideas respecto al concepto de participación ciudadana pareciesen derivar en parte de las experiencias de participación política y social, sus concepciones pareciesen ser aún más extensas e imprecisas, en tanto el problema de la participación ciudadana “no se pudo enfrentar directamente en términos de definiciones más o menos precisas y la determinación de sus distintas especies y posibilidades de desarrollo” (1998, p.27). Sino más bien, tratando de establecer cuáles son las condiciones que hacen que la participación ciudadana se plantee como un tema relevante, en tanto constituya ésta un determinado tipo de relación entre los intereses particulares, individuales o colectivos, y el Estado.

4. Democracia y Gestión Pública

Existe amplio consenso en la literatura al afirmar que la participación ciudadana es indispensable y altamente deseable en las democracias contemporáneas. Sin embargo, hay quienes sostienen que, si bien esta resulta altamente deseable, “una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales o particulares ajenas a los conductos normales

podrían, paradójicamente, destruirla” (Merino, 1995, p.16). En este sentido, Merino observa que conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia y de la llamada gobernabilidad de un sistema político (Merino, 1995).

Para Lencar (1995), en cambio, el funcionamiento propio de las democracias hace posible una suerte de distribución natural de papeles en la sociedad. Esto es, en cuanto resulta altamente difícil que el entorno político genere por sí mismo estímulos suficientes para provocar en todos los ciudadanos una participación altamente activa o la aparición de múltiples liderazgos individuales simultáneos. De hecho, señala que, aunque pueda existir gran cantidad de estímulos externos y gran predisposición de ciudadanos a participar, “las condiciones pueden [y suelen] estar llevadas por razones diferentes en cada particular, por lo que pueden, por el contrario, desalentar o disminuir las cuotas de participación” (Lencar, 1995, p.17).

Sin embargo, Merino (1995), en base a la evidencia empírica recopilada por Lester W. Milbrath (1965) en *Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?*, reúne algunas conclusiones fácticas importantes al respecto. En primer lugar, que la mayor parte de los ciudadanos de cualquier sociedad política no responde a la clásica prescripción democrática según la cual deben estar informados y activos en cuestiones públicas. En segundo lugar, que niveles moderados de participación suelen ser útiles para mantener un cierto equilibrio entre los roles ciudadanos de participación activa y de obediencia a las reglas democráticas de convivencia, dado que ayudan a equilibrar el funcionamiento de los sistemas políticos que deben ser, a la vez, responsables y suficientemente poderosos para actuar.

En tercer lugar, señala que los niveles de participación muy elevados pueden actuar en detrimento de la democracia si tienden a politizar un alto porcentaje de las relaciones sociales. Y que, en cambio, los niveles moderados o bajos de participación llevan a una mayor responsabilidad de las élites políticas en favor del funcionamiento exitoso de la democracia. Por último, precisa que, para ayudar a asegurar el control del sistema político por la sociedad, es esencial mantener abiertos los conductos de comunicación, forzar a las

élites a mantenerse en contacto con la población y promover que los ciudadanos se vuelvan activos sí así lo deciden. (Merino, 1995, p.15). De esta manera, concluye, la mejor participación ciudadana en democracia no es la que se manifiesta por todos, siempre y en todas partes, “sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad” (Merino, 1995, p. 20).

Asimismo, Arriaza (2012) señala que el desafío de la participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de derecho, “equivale en esencia al compromiso social y político de fortalecer una ciudadanía activa y responsable” (p.7). Para el autor, el desarrollo de la relación entre el Estado y la sociedad civil constituye por tanto una relación de interdependencia. Es decir, que el desarrollo de la sociedad civil está en consonancia con el desarrollo del Estado democrático de derecho, por lo que “en tanto espacio de articulación y construcción de la diversidad de actores (...) va a permitir la emergencia y construcción del Estado democrático y la fortaleza institucional que se requiera en cada régimen democrático particular” (p.7). Bajo esta premisa, el estado de salud de la democracia y su institucionalidad política determina y da sustento al tipo de participación ciudadana que se desarrolla y la incidencia de estas sobre las decisiones que le afectan, pudiendo establecer si es que la sociedad civil por medio de ella asume un rol relevante o marginal.

4.1. Función en la democracia

Incorporar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de las democracias modernas es un desafío. Sobre todo, cuando se trata de decisiones relacionadas con el desarrollo, el componente participativo es crítico para la profundización de la democracia. Tal como sugieren Reyes y Ríos (2016), la participación ciudadana puede contribuir efectivamente al funcionamiento de las democracias modernas. Desde la teoría de la participación, esta puede ser un aporte en términos normativos, sustantivos e incluso instrumentales. La participación ciudadana, según estas autoras, puede contribuir al manejo de los conflictos socioambientales en contextos de proyectos de inversión, potenciando que las comunidades locales y los potenciales afectados colaboren y trabajen de forma conjunta.

Según Baño (1998), para acercarse a una aproximación precisa de qué se propone como participación ciudadana es necesario, primero que nada, establecer en qué ámbitos de acción se propone intervenir. Esto quiere decir que la manera en la que se implementan instancias de participación ciudadana en democracia es dependiente del significado que se le atribuya al término Estado. Para Baño (Ibíd), Estado usualmente refiere a dos campos de significación diferenciados, pero interconectados de manera compleja. Significa, a la vez, un cierto tipo de unidad social, así como Gobierno y Administración. Cuando se refiere a la participación ciudadana como la participación en “actividades públicas”, se refiere simultáneamente a la intervención tanto en la unidad social como en la administración del aparato del Estado. En este sentido, señala Baño (Ibíd), las propuestas de participación ciudadana apuntan en general a objetivos tanto políticos como de gestión pública.

El rol de la participación ciudadana en la democracia es crucial porque, desde la perspectiva de la participación como intervención política, apunta directamente al régimen político. Según Baño (Ibíd), referirá concretamente al procedimiento mediante el cual se constituye la voluntad política y, por lo tanto, a la sustitución o complementación de la actual democracia representativa. Dentro de los cambios que pueden ser generados por medio de la participación ciudadana, entendida como participación política, se encuentran las transformaciones a nivel de la estructura social y de la organización de los intereses. Es otras palabras, la participación ciudadana ha constituido una forma de independizar a las bases respecto de las formas institucionales de representación -partidos políticos tradicionales. La participación ciudadana, entendida en el contexto de la unidad social y la acción política se muestra crítica del incumplimiento de los ideales democráticos en los sistemas representativos.

Sin embargo, el aumento en los niveles de participación ciudadana por medio de canales no convencionales no puede ser entendido como un mero síntoma de la crisis de las democracias representativas. Arntz y Soto (2009) sugieren que la participación ciudadana es un elemento clave en la fortaleza de la sociedad civil y que esta, a su vez, es vital para sustentar una democracia sana, un mercado competitivo y una nación próspera (p. 734). A su vez, Guillen (et al 2009) han señalado que la participación ciudadana es, de hecho, la concreción del ejercicio de la ciudadanía en democracia y que refuerza sus diversas dimensiones (igualdad ante la ley, libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad

religiosa, derecho de propiedad, etc.). Según estos autores, la participación ciudadana es un elemento que explica el funcionamiento mismo de la democracia. Se participa porque los representantes formales electos no siempre son capaces de cumplir su rol de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad. La participación es relevante porque permite resguardar tanto los intereses como los derechos particulares de grupos y personas que muchas veces pasan desapercibidos en el contexto más amplio de la nación. La participación ciudadana es crucial para corregir los defectos que encontramos en el sistema de representación política y para asegurar que las decisiones tomadas por los representantes sean coherentes con las verdaderas demandas, carencias y expectativas de los ciudadanos.

Para Guillen et al (Ibíd), la participación ciudadana tiene por objetivo último la democratización de los gobiernos, mediante mecanismos que exigen información, consulta y participación activa. La transformación social que produce la participación ciudadana se produce ante la exigencia de políticas públicas de mayor calidad, la exigencia de la operación legítima de las instituciones y, por último, el rol activo de la ciudadanía. Como ya ha señalado Tocqueville (1833), la mayor parte de los problemas que se derivan de una sociedad democrática se deben a la inexistencia de mecanismos adecuados que fomenten la participación ciudadana. Para él “la igualdad teórica genera en los individuos el sentimiento de creerse válidos por sí mismos” y, “de dicho individualismo se derivaría una preocupación sólo por su entorno material que haría peligrar a la libertad misma”. En otras palabras, la existencia de principios democráticos que aseguren la igualdad teórica de los ciudadanos debe ser acompañada por instituciones que permitan al individuo participar *en tanto* ciudadano de una democracia, y no como mero individuo cuyo interés particular obstaculiza el interés público.

Desde el pensamiento griego clásico hasta Tocqueville, ha existido conciencia en la teoría democrática de que la participación ciudadana es, en sí misma, una forma de ejecutar los principios democráticos de manera efectiva y, a su vez, disminuir al máximo la posibilidad de conflicto social que se dan por el distanciamiento de las elites respecto de los intereses ciudadanos. Como sugiere Cunill (1991), de una u otra forma la participación ciudadana es y ha sido una constante en la historia de las democracias representativas (p.32).

4.2. Gestión del Estado

La otra cara de la participación política es el rol fundamental que desempeña ya no en la transformación social y política, sino que en lo que refiere a la administración del Estado. Esto es, el funcionamiento de la Gestión Pública. Fuera de la acción política, la participación ciudadana pareciera encontrar su terreno de ejecución particular en la gestión pública y la administración.

Esta es la tesis de Baño (1998), quien ha sugerido que las propuestas de intervención tienen mayor fuerza ante el diagnóstico de determinados problemas de administración. En específico, en lo que refiere al diseño e implementación de políticas públicas, donde ha planteado que la participación ciudadana puede ser enmarcada en acciones de respuesta ante dos problemas diametrales de la administración pública: los problemas de ineficiencia y corrupción. El primero (ineficiencia) refiere al predominio estricto de la racionalidad formal en la administración que contradice las exigencias de la racionalidad material. En otras palabras, correspondería al problema de la excesiva burocratización del Estado: la presencia de un formalismo tan riguroso que pierde de vista los objetivos concretos perseguidos por la administración y que está obstaculizado por el seguimiento estricto de rutinas. El segundo problema (corrupción) corresponde a la presencia de una orientación material indeseada en el aparato público. Es decir, la orientación de la administración a actuar persiguiendo objetivos de interés particular de personas, grupos o sectores. Lo que altera el procedimiento regular (Ibíd, 32).

La respuesta tradicional a los problemas de ineficiencia en el aparato del Estado ha sido siempre lo que se conoce como “reforma del Estado” y que es, en sus diferentes variantes, una propuesta de modernización. En general, esta respuesta se encuentra asociada a enfoques de descentralización, simplificación, mejoras comunicacionales, mejoras en la administración de recursos, productividad, y nuevos diseños de racionalización (Ibíd). La participación ciudadana, aunque no siempre considerada, se inserta en estos mecanismos como una solución para mejorar los problemas de ineficiencia en la administración.

Desde la perspectiva de la modernización o “reforma” del Estado, se sugiere que la participación ciudadana debe ser implementada de manera que acompañe prácticamente todas las etapas de las políticas públicas, desde su diseño hasta su implementación y

evaluación posterior. Considerando, por supuesto, un énfasis en las demandas de los interesados definidos por las respectivas políticas (Ibíd). Según Baño (Ibíd), estas propuestas reconocen los intereses de grupos sociales como intereses públicos y activan acciones de la administración que se orientan a su satisfacción. El rol de la participación ciudadana en este contexto sería posibilitar una acción más eficaz y eficiente, dirigida por los interesados en la política pública a implementar (Ibíd):

“En suma, se trata de incentivar o recibir la activación de los sujetos cuyos intereses particulares son afectados por la realización de las políticas públicas, de manera que no aparezcan como meros receptores de las acciones que la administración pública realiza al efecto”. (Baño 1998, p. 33).

Guillen et al (2009) se muestran de acuerdo con Baño en este respecto. Sugieren que la participación ciudadana se ha presentado como una respuesta a los problemas administrativos de ineficiencia que se denuncian en el ámbito social.

Respecto del rol de la participación ciudadana como mecanismo para el control de la corrupción, Baño (1998) sugiere que la participación permitiría evitar que la administración de los recursos públicos sea desviada de forma indeseable en términos de cohecho, corporativización, entre otras. El uso de mecanismos participativos como la planificación, la revisión presupuestaria, la disposición de información y la evaluación de la gestión podrían regular adecuadamente la administración.

Para Merino (1995) los cambios introducidos por la ampliación de la participación ciudadana en la democracia se relacionan directamente con el concepto de responsabilidad pública. En este sentido, la participación ciudadana no refiere necesariamente a la pregunta sobre “¿Quién ha de gobernar?” sino que plantea una pregunta respecto de la configuración institucional adecuada para evitar que la administración del gobierno ocasione perjuicios a los ciudadanos. La responsabilidad de los gobernantes es, para Merino, el eje central de la discusión respecto de la participación ciudadana. Los conceptos de *responsiveness* y *accountability* surgen como conceptos críticos. Mientras que el primero refiere a la capacidad de los gobernantes de responder a los intereses de los ciudadanos, el segundo sugiere que quienes administran el aparato estatal deben rendir cuentas de sus acciones. Para Merino, la participación ciudadana es fundamental en la ejecución de ambas acciones,

como principios de la democracia y, a su vez, como mecanismos de control de la gestión pública.

De la Maza (2011), por otro lado, ha sugerido que la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel administrativo puede fortalecer y mejorar la calidad de las políticas en tres áreas. En primer lugar, sugiere que la participación ciudadana permite incorporar asuntos emergentes de la política entre elecciones y que no fueron incluidos en los debates electorales, o sobre asuntos que trascienden los periodos políticos. En segundo lugar, señala que la participación ciudadana sirve como complemento a la función de agregación de intereses de los partidos políticos. Y, en tercer lugar, ha señalado que la participación ciudadana genera una mayor inclusión social y eficacia en la generación, implementación y control de las políticas públicas. Este último punto se constata especialmente en los niveles locales o subnacionales, puesto que permite incorporar los intereses y demandas territoriales que usualmente no tienen expresión en la representación o no se encuentran organizados.

La inclusión de la participación ciudadana en el enfoque de modernización del Estado - como mecanismo para la mejora de las políticas públicas- adquiere un rol crucial si se considera que la exponencial racionalización del aparato estatal tiene frecuentemente un correlato tecnocrático. De la Maza también ha hecho hincapié en este asunto, demostrando preocupación respecto del rol preponderante que ha adquirido la tecnocracia ante la creciente complejidad de los diversos problemas de la política pública. La participación ciudadana, sugiere, es fundamental para propiciar un “diálogo de saberes”. Vale decir, la inclusión de tipos de conocimiento diferentes al técnico procesional y que no se ordenan según la racionalidad de las grandes opciones políticas (De la Maza 2011).

Para De la Maza, una de las preocupaciones centrales del enfoque de modernización del Estado es que, pese a que ha considerado la integración de mecanismos de participación ciudadana desde sus inicios, sus objetivos centrales han dado mayor énfasis a la eficiencia que a la participación. En otras palabras, la perspectiva dominante respecto de la solución a los problemas de ineficiencia y corrupción no siempre ha tenido en consideración a la

participación ciudadana como un eje central. Esto ha tenido como consecuencia que la modernización del Estado tenga un enfoque “gerencialista” (Ibíd, p.54). La participación, en términos generales, no debiese ser considerada de forma instrumental, sino que debiese seguir el principio de empoderamiento de la ciudadanía, lo cual tiene consecuencias positivas tanto para la gestión estatal como para el fortalecimiento de la sociedad civil.

5. Desarrollo Sustentable y Conflicto

5.1. Desarrollo

Ante la diversidad de significados existentes a nivel cognitivo y valórico para los conceptos de sustentabilidad y desarrollo, y con miras a comprender su evolución y significación actual, es necesario detenerse en primer momento en el origen y contexto en el que éstos brotan en la discusión pública. Pues, aunque actualmente exista –a nivel dialógico-consenso mundial sobre la necesidad de generar desarrollo preservando el medioambiente, la distancia entre el discurso y la práctica mantienen una perversa incógnita acerca de la relación que existe entre ambos conceptos, su priorización en el espacio público, y qué es lo que finalmente se entiende por desarrollo sustentable.

Históricamente es en el contexto de la posguerra que la idea de desarrollo se difunde masivamente en los círculos políticos e intelectuales (Rabí, 2011). Entre los teóricos del desarrollo existía cierto acuerdo en que éste significaba lograr las condiciones de bienestar material –seguridad económica y social- y valores de Europa y Estados Unidos, por lo que, desde entonces, se define como objetivo mundial la promoción del progreso, “mejorar los niveles de vida y alcanzar libertades crecientes para los habitantes del mundo. El resultado es que a partir de 1945 se acepta que el desarrollo es un derecho de todos los pueblos” (p.25)

El contexto de posguerra y la brecha existente entre países de primer y tercer mundo fue el escenario propicio para la emergencia dialógica del concepto de desarrollo como desafío político a nivel mundial. De modo que, en términos de Rabí (2011), desde el origen el término se utilizó como un concepto diferenciador en la medida en prevalecía la conciencia de la existencia de un sub-desarrollo. Sin embargo, la respuesta de cómo lograr el desarrollo trasladó su discusión desde su significado hacia sus estrategias. En efecto, dado

que al parecer ya “existía un acuerdo tácito en que el desarrollo hacía referencia a las condiciones materiales de bienestar a la que una sociedad accedía, siendo las industrializadas el modelo a seguir por el resto del mundo” (p.25), la discusión sobre cómo lograrlo fue el eje central de la discusión pública de la época. Así fue como la ciencia social, y más aún la economía adquirió enorme relevancia en el debate en torno al origen de la idea de desarrollo, la que estuvo desde un inicio configurada con un marcado sesgo economicista.

Según Violeta Rabí (2011) es precisamente el afán de desarrollo –con su sesgo economicista- manifestado en el desenvolvimiento estructural de las instituciones modernas en sociedades tercermundistas, lo que derivó en un proceso denominado la semantización económica de lo social, o *economización de lo social*. Según la autora, este fenómeno ocurre no sólo a nivel social, en tanto las sociedades se convierten en sociedades de mercado cuyo principio rector es el éxito económico; sino también a nivel cognitivo, en tanto las problemáticas sociales son traducidas en código costo-beneficio en el discurso público.

De este modo, y según Rabí (2011) como una de las consecuencias más relevantes del fenómeno, en la nueva sociedad de mercado el tipo de racionalidad que se vuelve dominante desde el punto de vista de la acción social y la toma de decisiones es la racionalidad instrumental, racionalidad que permea no sólo a nivel socio-discursivo, en tanto espacios eminentemente deliberativos como la política se trasladan hacia la técnica (Habermas, 1984), sino que también espacios extraeconómicos como el territorio y el medioambiente son valorados en función del aporte o costo que tienen en el proceso económico de desarrollo (Rabí, 2011).

En adelante la visión de desarrollo que orientó las decisiones sociales fue reduccionista, en tanto fue entendida como el mero logro del crecimiento económico. El desarrollo era “medido por índices cuantitativos de producción, lo que tiene como consecuencia que el desarrollo sea cosificado en la cantidad de bienes, servicios e infraestructura que posee un territorio (Rabí, p.14). Así, la visión dominante de desarrollo se configura como un concepto que cosifica su proceso de instalación, y donde el territorio es reducido a rentas, recursos naturales y posibilidad de inversión (De Mattos, 2000; Aliste, 2010, Rabí, 2011).

La implantación del desarrollo en su versión economicista en el mundo ha revelado con el tiempo sus propias deficiencias. Una de ellas, sino la más importante, radica en la omisión que bajo esta perspectiva se realiza de las condiciones territoriales del desarrollo: el deterioro de lo ambiental como producto de esta relación entre desarrollo y territorio hecha en nombre de la modernización. Sin embargo, según Rabí (2011) esta consecuencia no proyectada del discurso economicista “obligó a relevar la importancia del mencionado vínculo, produciendo la emergencia de nuevos discursos, donde el concepto de sustentabilidad adquiere una notable preeminencia” (p.14).

Así, a partir de la década de los setenta aparecen nuevas corrientes que comienzan a reflexionar sobre el desarrollo y el medio ambiente desde distintas perspectivas. Las teorías alternativas del desarrollo aparecen con fin de cuestionar la concepción dominante y abrir el debate para enriquecer el concepto e introducirle nuevas aristas y dimensiones. Dentro de las propuestas más populares de reconceptualización del concepto de desarrollo se encuentran las propuestas por los Organismos Internacionales, entre las que el concepto de Desarrollo Humano desarrollado en un primer momento por Griffin (1999) y materializado por el PNUD más tarde, y el concepto de Desarrollo Sustentable propuesto por la Comisión Brundtland (1987) que demandó la necesidad de vincular el crecimiento económico no sólo con la equidad social sino también con la calidad ambiental.

Desde entonces la relación entre desarrollo y sustentabilidad, a través del auge del Desarrollo Sustentable, ha emergido con fuerza en la esfera política, social y económica, no sólo en términos discursivos –aunque con mayor fuerza en estos términos-, sino que también en términos prácticos: en la toma de decisiones políticas, en el auge de grupos y movimientos sociales que reivindican el cuidado y protección del medioambiente, e incluso en la aparición de una serie de conceptos que relacionan la actividad empresarial –o de inversión- con la sustentabilidad, como el de la Evaluación de Impacto Ambiental y la Responsabilidad Social Empresarial.

5.2. Desarrollo Sustentable

¿Qué es Desarrollo Sustentable? Esta es una pregunta compleja de resolver, pero de gran relevancia en la discusión sobre medio ambiente. Como sugiere Torgerson (1995), en la

actualidad la discusión pública sobre medio ambiente se ha convertido principalmente en un discurso sobre sustentabilidad. La definición más ampliamente aceptada y citada de “Desarrollo Sustentable” es, sin lugar a duda, la acuñada por la World Commission on Environment and Development (1987), mejor conocida como la Comisión Brundtland. Según John Dryzek, desde la publicación de dicho informe se puede decir que “desarrollo sustentable” es “el discurso global dominante de los problemas ecológicos” (1997, p. 123). El informe redactado por la Comisión Brundtland define desarrollo sustentable como: “desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland, 1987, p. 8). Posteriormente, el informe de Brundtland señala que el desarrollo sustentable es “un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico, y el cambio institucional se encuentran en armonía y promueven tanto el potencial presente como el futuro para responder a las necesidades y aspiraciones humanas” (Ibíd. p. 46).

Desde luego, el uso del concepto “desarrollo sustentable” no empezó en Brundtland. Las dos palabras –“desarrollo” y “sustentable”- han sido empleadas de forma conjunta, aunque esporádicamente, desde los inicios de la década de 1970. Por supuesto, la definición empleada por la Comisión Brundtland no satisfizo a todos y existen otras definiciones posibles. En efecto, para el año 1992 existían más de 40 definiciones diferentes y seguían aumentando (Torgerson 1994). Dryzek (1997) ha compendiado los intentos más robustos y ambiciosos por alcanzar una definición. Entre ellos lista los esfuerzos del “Transportation Research Board de la United States National Academy of Sciences” a inicios de 1990 y un proyecto de UNESCO en 1996 en los que se invirtieron grandes sumas de dinero de forma poco fructífera. Una de las principales razones por las que es difícil alcanzar una definición ampliamente aceptada de “desarrollo sustentable” es, según Dryzek (Ibíd), que el asunto no gira en torno a consideraciones meramente científicas, sino que es un asunto en el que existe una constante pugna de intereses diversos. Los actores astutos, dice Dryzek, comprenden que el concepto se ha transformado en un discurso dominante y que, por tanto, es en extremo relevante contar con una definición que se oriente hacia términos que los favorezcan.

El mismo Dryzek ha llegado a esbozar algunas de las características principales del concepto. Ha sugerido que “desarrollo sustentable” puede ser comprendido no como un logro, y menos aún como un conjunto de estructuras y medidas precisas para alcanzar algún resultado colectivamente deseable. Desarrollo sustentable, sugiere, es un concepto mucho más ambicioso, que refiere al ensamblado de los sistemas que sostienen la vida y que persigue el crecimiento perpetuo de la suma de las necesidades humanas que podrían ser satisfechas no a través de la simple recolección de recursos, sino que a través de la gestión inteligente de los sistemas naturales y los sistemas humanos actuando en combinación. Aun así, Dryzek ha dejado en claro que, en último término, “desarrollo sustentable” es, más bien, un discurso. Y como tal, el concepto está constantemente sujeto a la disputa política.

Para Michael Redclift y Graham Woodgate (2000), desarrollo sustentable es un concepto que ha proporcionado un sinnúmero de problemas conceptuales para los sociólogos. Para estos autores, la definición empleada por la Comisión Brundtland deja en claro que, pese a que se hay acuerdo sobre lo deseable en términos normativos del desarrollo sustentable, no hay un acuerdo claro sobre el contenido de este. Redclift y Woodgate (Ibíd) sugieren que la simplicidad de la definición de Brundtland oscurece las complejidades y las contradicciones subyacentes al concepto. Una pregunta que no cubre la definición del informe de Brundtland es cómo se definen las necesidades que han de ser satisfechas. Aparentemente las necesidades son, inevitablemente, definidas de forma distinta por distintas generaciones y culturas. El problema surge en el momento en el que “desarrollo sustentable” puede ser definido de forma diferenciada para cada cultura. La crítica central de Redclift y Woodgate es que existe una confusión respecto al contenido de la sustentabilidad. Existe, dicen, una confusión respecto de qué debe ser preservado (*sustained*). Para quienes el primer interés es el sistema ecológico, por ejemplo, es la base de los recursos naturales la que requiere ser preservada dado su valor intrínseco. En cambio, para algunos economistas ambientales es el “capital natural crítico” el que debe ser preservado. Es decir, aquel capital que no puede ser sustituido por el capital fabricado por el hombre. Otros sugieren, dicen los autores, que lo que debe ser preservado son los niveles de producción (o consumo) presentes (y futuros). El problema fundamental para conciliar los conceptos de “desarrollo” y “sustentabilidad” es que, en gran medida, pareciera que en

las sociedades modernas actuales solo existe una forma legítima de valor, el valor entendido como crecimiento de las sociedades industriales capitalistas.

Redclift y Woodgate se muestran críticos respecto de una visión que signifique el sometimiento de la sustentabilidad al desarrollo, entendido como crecimiento económico. Sugieren que es relevante tener en consideración que la sustentabilidad en las sociedades altamente modernizadas se vuelve dependiente de las conexiones entre la sociedad y la naturaleza, así como entre los actores sociales especializados y las instituciones. Para ellos, mantener la sustentabilidad como un objetivo de las políticas públicas significa mantener las conexiones entre los individuos, su estilo de vida y las instituciones sociales que condicionan los ambientes naturales, económicos y políticos (Ibíd).

Sachs Wolfgang (2000) también es crítico respecto de la definición de desarrollo sustentable predominante establecida por la Comisión Brundtland en 1987. Sugiere que de tal definición quedan dos preguntas sin respuesta: ¿Qué necesidades? Y ¿De quién son estas necesidades? Wolfgang ha señalado que el hecho de que la definición de Brundtland permanezca ambigua, sin referir a la crisis mundial de injusticia, ha tenido graves consecuencias en los años posteriores. Ha señalado que “desarrollo sustentable” es una expresión que ha sido empleada como sinónimo de “progreso” hacia fines del siglo XX. Señala que, como campo del discurso, el término nació en la década de 1980 del matrimonio entre desarrollismo y medioambientalismo y que ha significado una alianza entre “crecimiento” y “conservación” con un evidente sesgo hacia la conservación del desarrollo: “Dentro del nuevo concepto, el *locus* de sustentabilidad fue cambiado sutilmente de naturaleza a desarrollo: aunque “sustentable” refería previamente a los campos naturales, ahora refiere a desarrollo.” (Wolfgang, 2000, p.73). El significado de sustentabilidad, sentencia, cambió desde la conservación de la naturaleza a la conservación del desarrollo.

Michael Carley e Ian Christie (2000) han sugerido que, desde que la adopción del término se popularizó, los proponentes del desarrollo sustentable pueden ser clasificados en dos grupos amplios. El primer grupo defiende el crecimiento económico continuo, con un enfoque más sensible en lo ambiental, con el propósito de elevar los estándares de vida globalmente y romper la relación entre pobreza y degradación ambiental. El segundo grupo

propone cambios radicales en la organización económica, produciendo menores niveles de crecimiento o incluso crecimiento cero o negativo.

Aun cuando la discusión respecto de qué se entiende precisamente por “desarrollo sustentable” está lejos de quedar zanjada¹⁰, en el contexto global, así como en el contexto latinoamericano, existe consenso respecto de la interdependencia entre la sustentabilidad del desarrollo y el involucramiento de la ciudadanía en el mismo. Reyes y Ríos (2016) han destacado que en el principio 10 de la Declaración de Río durante la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo -que ratifica el concepto de Desarrollo Sustentable de la World Commission on Environmental Development- se establece que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones ambientales que puedan concernirles, dependiendo del nivel en el que se encuentren afectados. En otras palabras, la participación ciudadana es comprendida como una dimensión necesaria del desarrollo sustentable en tanto permite - como sugieren Redclift y Woodgate (2000)- mantener las conexiones entre los ciudadanos, su forma de vida, las instituciones sociales y las políticas públicas que les afectan porque modifican y condicionan el medio ambiente.

Dentro de las condiciones que aparecen en la Declaración de Río, Reyes y Ríos (Ibíd) destacan como necesarias para una participación significativa el acceso a la información ambiental y la justicia ambiental para todas las personas. La participación ciudadana en materia ambiental ha entrado, dicen las autoras, dentro del discurso oficial de los organismos internacionales a modo de derecho y práctica deseable para asegurar una mejor gestión de los recursos, lo cuál es, a su vez, necesario para mantener un desarrollo sostenible.

5.3. Conflicto

Una de las definiciones más aceptadas y minimalistas del *conflicto* en la literatura es la que proponen Araya y Ceballos (2017), quienes entienden el conflicto como “la expresión de las disputas entre visiones distintas o intereses, con respecto a un mismo objetivo. Pueden ser disputas de información, de intereses o valores” (Araya y Ceballos, 2017, p.22). Así, para los autores existe un conflicto cuando se presenta un desacuerdo o una disputa, y esta

¹⁰ Desde una perspectiva discursiva como la que adscribe Dryzek (1997) el concepto es indefinidamente disputable y, por tanto, no es posible delimitar una sola estructura de significado.

es expresada de manera pública. Bajo esta visión, los conflictos que observamos en la cotidianidad son por tanto conflictos de convivencia. Es decir, conflictos de pacto social pero que pueden darse y situarse a distintas escalas.

A diferencia de la definición anterior, en la *Guía para Diseñar e Implementar Mecanismos de Reclamo para Proyectos de Desarrollo CAO* (2008), el conflicto es entendido más bien como una disputa seria y potencialmente costosa, percibida o real, sobre valores incompatibles o intereses más tangibles. Es decir, no meramente cuando este es expreso o manifestado, sino más bien desde el momento en que este es percibido. Sin embargo, y pese a esta diferencia conceptual, lo que resulta común y subyace a ambas definiciones es el hecho de que una vez tomados como propios, los conflictos son perjudiciales para los sujetos involucrados, tanto en términos relacionales, de tiempo, de personal, de recursos y costos de oportunidad necesarios para resolverlos.

En las sociedades contemporáneas, según Araya y Ceballos (2017), es posible observar una multiplicación de conflictos que no logran ser resueltos por las instituciones políticas tradicionales. En sus términos, “las sociedades se han vuelto más complejas de gobernar con los instrumentos propios de las democracias representativas, y [con ello] cada vez más difícil y costosa la resolución de conflictos” (p.13). Señalan incluso, que los conflictos contemporáneos se diferencian de los anteriores contextualmente, tanto por la privacidad del medio en el que se resuelven, como por los agentes que se vuelven partícipes en la resolución. Así, los conflictos “que hasta ahora habían sido abordados en el espacio cerrado de los expertos y la política, ahora saltan al espacio público con la participación de una multiplicidad de actores que se sienten concernidos y que no aceptan decisiones que no tomen en cuenta su participación” (Ibíd.).

Se trata por lo tanto de un contexto en el que las respuestas estatales centradas en una democracia únicamente representativa, y las respuestas privadas basadas en variantes limitadas de responsabilidad social empresarial, se ven restringidas en su capacidad e impacto para con la ciudadanía involucrada. Así, y bajo esta mirada, Araya y Ceballos (2017) identifican al menos dos ámbitos predominantes en los que el conflicto contemporáneo tiene lugar.

En primer lugar, en el agotamiento de confianzas que subyace gran parte del desplante de la vida pública. Señalan los autores que tanto la “confianza interpersonal, [como la confianza] en las instituciones, en los representantes, en las elites políticas, económicas y culturales se encuentra en mínimos históricos, y con ella también la legitimidad que permite refrendar [los] pactos sociales” (p.20). Es decir, que el conflicto emerge hoy en un contexto generalizado de desconfianza en el que la legitimidad de las decisiones cotidianas está en constante cuestionamiento. Un segundo ámbito se halla en el creciente fenómeno de proliferación de conflictos asociados a los daños y consecuencias colaterales de actividad privada e industrial, y sus implicancias en los modelos de gestión del territorio. Para los autores, ello se da, en particular, en relación con la actividad extractivista, inmobiliaria, los impactos medioambientales, y el acceso y gobierno de recursos naturales entre otros. De modo que la coexistencia de diferentes visiones de desarrollo en materia de crecimiento económico y uso de recursos es materia y fuente de conflicto.

En esta misma línea y según la *Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al SEIA-SEA de 2013*, las causas estructurales de los conflictos contemporáneos tienen que ver no sólo con *la institucionalidad, las políticas públicas y las normas en desarrollo*, sino que también con *desequilibrios de poder*, en tanto existe una distribución inequitativa de los impactos y beneficios ambientales, acompañada de la baja influencia de las comunidades locales; con *experiencias conflictivas previas con proyectos de inversión y sus impactos*, en tanto estos pueden crear predisposición de cierta comunidad a oponerse a proyectos de inversión para el desarrollo; con *la heterogeneidad e inequidad social en las localidades*, en tanto las inversiones que consideran beneficios sociales suelen ser percibidas como ofertas irrenunciables o esfuerzos por ganar apoyo para el proyecto; y por sobre todo, con *la falta de vías para la participación ciudadana* en las decisiones, en tanto el desarrollo de proyectos locales -tanto de carácter público como privado- cuentan con déficit de espacios para el diálogo ciudadano, lo que agrava no sólo el cuestionamiento de la legitimidad de las decisiones finales en torno a proyectos, sino que también profundiza a la larga el ambiente de desconfianza entre las partes.

En términos generales, por tanto, los conflictos surgen de preocupaciones compartidas, una situación que genera incertidumbre y en las que las respuestas disponibles no alcanzan para contener el desborde, por lo que se convierten en objeto de debate y disputa. En términos de

actores involucrados por su parte, para Araya y Ceballos (2017) los conflictos pueden darse tanto entre empresa y comunidades, como entre instituciones y comunidades, o bien, entre las tres partes configurándose un conflicto tripartito.

Según Araya y Ceballos (2017), en el conflicto, en general todos los actores apelan al bien común. Las empresas, por su parte, “suelen argumentar desde los beneficios que genera su actividad, (...) para las instituciones públicas el bien común está resguardado por las leyes, normativas y políticas públicas para las que están mandatadas por el soberano (...), y los ciudadanos y comunidades crecientemente se atribuyen la encarnación directa del bien común, en tanto fuente de legitimidad democrática, y en tanto víctimas de las externalidades negativas de unos y otros” (p.30). De este modo, los actores van tomando posiciones, en algunos casos trincheras, para relacionarse con otros en el conflicto.

En términos de alcance, señalan que existen tanto conflictos acotados a sus protagonistas, con baja cobertura pública y con baja capacidad de incidencia, como conflictos que se diseminan por la sociedad completa” (p.23) en tanto capturan y representan algo particular para la sociedad en un momento determinado.

5.4. Gestión del conflicto y participación ciudadana

Los conflictos son un componente permanente en las relaciones entre actores con visiones e intereses distintos que no pueden ignorarse mutuamente. Es por eso, que la gestión de conflictos “debe basarse en que los arreglos son provisorios, [esto es] que los acuerdos responden a contextos particulares, existiendo siempre la posibilidad de revisarlos y mejorarlos” (Araya y Ceballos, 2017, p.29). La gestión debe basarse en que los acuerdos responden a contextos particulares que tienen carácter provisorio, y que pueden ir cambiando. Y, en este sentido, existe una amplia gama de respuestas posibles, donde se articulan discursos, prácticas y dispositivos que los actores utilizan para relacionarse en situaciones de conflicto.

En términos generales, los conflictos públicos y las formas de participación que estos estimulan forman parte de la cultura política emergente que se va abriendo paso en los distintos países. La participación es, actualmente, menos un derecho democrático *general* o

abstracto y más el derecho concreto de resistir y cuestionar proyectos y políticas (Sabatini, 2000, p.183).

En este marco, las formas de participación *directa* cobran fuerza en comparación con la participación *indirecta*, propia de la democracia representativa. Como señala Sabatini (2000), “cada ciudadano tiene derechos que son anteriores y prioritarios frente al Estado y puede legítimamente defenderse de las acciones de terceros que atentan contra su calidad de vida. No importa si se trata de un solo individuo o de muchos” (p.184). Así, este precepto, vuelve relativamente obsoleta la discusión sobre la representatividad en el marco de las democracias representativas.

Según Sabatini (2000), actualmente la participación es menos una tarea a cargo del Estado y más un derecho *práctico* de los ciudadanos. Si bien el fortalecimiento del sistema democrático ha formado parte del proyecto de construcción de los Estados, actualmente estamos ante la emergencia de un ciudadano mejor y más informado y consciente de sus derechos, y cada vez más autónomo frente al Estado y la política tradicional encarnada en los partidos políticos.

Es en este contexto en el que la participación ciudadana adquiere un rol central en la prevención y gestión de conflictos. En este marco, la participación ciudadana debe tener como objetivo central “favorecer el equilibrio de fuerzas entre los intereses que suelen enfrentarse en la distribución de externalidades. Así, las partes involucradas en los conflictos estarán forzadas a negociar. Ninguna tendrá tanta fuerza como para imponer sus intereses, favoreciendo las salidas de compromiso entre los intereses económicos, ambientales y sociales”. (Sabatini, 2000, p.185). Sin embargo, resulta necesario en este punto hacer un alcance respecto a la negociación y a la resolución de los conflictos en el marco de una participación activa.

Como señala Márquez (2017), en principio es posible plantear que los conflictos nunca se resuelven de forma permanente. Esto, fundamentalmente dado que las diferencias de intereses y de opiniones siempre se mantienen, y en una sociedad plural y diferenciada eso es la norma, y por tanto siempre existen y se renuevan. Sin embargo, la pregunta por la resolución de conflictos, no se refiere a si estos se alcanzan o no, porque ello sucede inevitablemente. Refiere en cambio a “cómo esas soluciones pueden llegar a ser legítimas y

relativamente estables para todas las partes involucradas” (p.91). Con resolución legítima, el autor, no refiere a una que sea vista como positiva, deseable o buena por todas las partes involucradas, sino que refiere a que la resolución alcanzada sea asumida por todas las partes como el fin del conflicto. En otras palabras, “a que los actores acepten tal decisión como resolutive, y se sientan vinculados a dicha decisión, y acepten por lo tanto no seguir disputando acerca de ella” (Ibíd.). Según Márquez, ello puede suceder incluso si el actor asume que la decisión tomada es incorrecta, o si se siente derrotado en dicha decisión.

Dicho lo anterior, uno de los principales problemas para la gestión de conflictos entre actores, y para el reconocimiento de resoluciones legítimas, es el generalizado contexto de desconfianza de las sociedades contemporáneas. Esto es relevante dado que, según Márquez “entre actores que tienen desconfianza entre sí, la posibilidad de llegar a acuerdos mutuamente tenidos por legítimos es menor” (2017, p.92). Más aún, bajo condiciones de alta desconfianza la capacidad de hacer vinculantes las decisiones disminuye.

Si bien la situación de desconfianza entre las partes no hace imposible las resoluciones, al menos sí vuelve el proceso más costoso. Y en este sentido, la preocupación por la legitimidad es simplemente una manera de producir una forma de resolución que requiera menos costos para el actor. Sin embargo, según Márquez (2017), esta preocupación por la legitimidad de la resolución sólo tiene sentido cuando las partes tienen condición mutua de poder limitar el poder del otro. Es decir, sólo cuando la relación de poder es relativamente simétrica es que la resolución acordada por las partes puede ser legítimamente aceptada.

En este sentido, y siguiendo a Márquez (2017), existen múltiples alternativas y recursos disponibles para que, en situaciones de alta desconfianza, y en la que los actores estén obligados o interesados, puedan lograr acuerdos o resoluciones aceptables para todos. Revisemos dos de ellas. La primera es la negociación directa, alternativa siempre controversial en el plano de desarrollo de proyectos, dado que suele suceder que los actores de la negociación no se enfrenten a relaciones simétricas de poder, por lo que la desconfianza entre las partes no permitiría alcanzar un acuerdo legítimo.

La segunda, por su parte, es la de recurrir a un tercero o parte no afecta al conflicto. El imparcial “se ubica entre las partes. No tiene un interés propio en materia de conflicto. Ejerce su rol sin buscar obtener una ganancia especial para su posición” (Márquez, p.95). Y

para poder operar como tercero desinteresado, es necesario que las partes en un conflicto tengan alguna confianza en este posible tercero (Ibíd.). Así, si bien esta alternativa genera mayores costos de transacción, el tercero desinteresado estando fuera del conflicto puede ofrecer un espacio y mecanismos para alcanzar una resolución estable. Ahora bien, esta figura, cuya promesa básica “es la de aparecer como imparcial entre las partes” (Márquez, p.89), puede ejercerse de múltiples maneras, ya sea según el grado o capacidad de decisión del tercero en relación al conflicto, como según el lugar en el que radica el poder de decisión sobre el conflicto.

En la primera clasificación, según capacidad de decisión del tercero en relación al conflicto, de mayor a menor poder pueden distinguirse cuatro figuras: juez, árbitro, mediador y facilitador (Márquez, 2017, p.107). En la segunda distinción, que dice relación con dónde radica el poder de decisión sobre el conflicto, existen dos modalidades. En las primeras dos (juez y árbitro), se ha cedido el derecho a tomar la decisión al tercero convocado. La imparcialidad de este tercero se muestra en su “imparcialidad en la decisión: al tomar una decisión escucha a todas las partes, atiende a sus razones y alcanza una decisión, un juicio que es aceptado como adecuado dadas las razones observadas” (Ibíd.). En las siguientes dos modalidades (mediador y facilitador), la toma de decisiones se mantiene entre las partes. El papel del tercero en estas condiciones, tiene que ver, por lo tanto con cómo se constituyen las partes de forma tal que puedan participar de un espacio de discusión. Aquí el tercero opera antes de la discusión (Márquez, p.108).

En términos de Márquez, la figura del juez se puede definir por “ser un tercero que tiene capacidad de tomar una decisión vinculante en el conflicto, y que puede ser llamado por voluntad de una sola de las partes” (p.108). Por lo tanto, una vez llamado a resolver, el juez no puede decidir no decidir al respecto o evitar ser parte del juicio. Es por ello que esta figura representa un tercero mediador atractivo. Para “grupos de poco poder, o en situaciones de asimetría, quien llama al juez confía en sus capacidades de obligar a las partes” (Márquez, p.109).

Por su parte, la figura del árbitro se diferencia de la del juez por la ausencia de poder coercitivo. Para Márquez, y al revés que el juez, el árbitro no puede convocar de forma obligatoria a las partes del conflicto. Además, “el árbitro no tiene capacidad vinculante de

su decisión: ambas partes pueden concordar que seguirán la decisión del árbitro. El árbitro requiere entonces de un cierto nivel de confianza mayor entre actores de lo que requiere la opción del juez” (p.111).

Con mediador el autor refiere a una figura que interactúa con las partes, sin la capacidad de tomar la decisión por ellos, pero que participa en la discusión de una posible solución. Es decir, que tiene “a capacidad de ofrecer soluciones, y de comentar las que ofrecen los actores, pero éstas deben ser aceptadas por las propias partes” (p.113). En relación a la constitución de la mesa el rol del mediador es variado. Lo que crea el mediador es “una dinámica de producción de diálogo, y, en el extremo ideal, una producción de sujetos dialogantes” (p.114). En otras palabras, lo que produce el mediador es un aumento de la capacidad de escucha y reconocimiento de las partes. El mediador permite generar soluciones que quizás las partes no pudieran generar por ellas mismas, pero que si son capaces de reconocer y aceptar.

Por último, el facilitador representa la versión mínima del tercero desinteresado. Es aquel que “crea un espacio en el cual es posible que las partes discutan y converse, y cuya función durante esa conversación es la de mantenerla abierta” (p.114). En otras palabras, evitar que los sujetos se retiren de ella antes de alcanzar un acuerdo que se dé por legítimo. En términos simples el facilitador no habla. Sin embargo, puede adquirir un poder no menor al ser el encargado de definir los integrantes de la mesa y llevarlos a ella.

Según el autor, la disminución de las potestades de este tercero implica un aumento de la necesidad de confianza en el otro participante. Por tanto, ya “no sólo se requiere una confianza en la capacidad de reconocer una buena solución imparcial, sino también la confianza en que los mismos actores que son parte del conflicto poseen la capacidad de declarar una solución imparcial y la disposición de actuar acorde a ella” (p.115).

Sin embargo, si es posible confiar en la parte alterna, ¿por qué usar el mecanismo del tercero desinteresado, y no más bien una negociación directa? Fundamentalmente puesto que se requiere de un tercero que garantice que ciertos daños en los criterios de negociación, dada la asimetría en la relación inicial de los actores, no se producirán (p.115). Es decir, un tercero facilitador requiere sentar garantías para que un diálogo culmine

exitosamente en una resolución que pueda ser aceptada y tenida como legítima por todas las partes en juego.

6. Principios y condiciones de la participación ciudadana

Los actores incluidos en los procesos ciudadanos participativos, así como los formatos en los que puede tener lugar la participación, son muy amplios y diversos. En la mayoría de los casos, los participantes suelen ser representantes de las comunidades afectadas y de las personas interesadas y/o directamente afectadas, quienes asumen la responsabilidad de mover la información relevante hacia sus bases, y llevarlas posteriormente a instancias de toma de decisión (Reyes y Ríos, 2016). Sin embargo, las distintas formas de participación no conducen de manera intrínseca o necesaria a la civilidad o a la democracia, ni tampoco al hecho de que la participación se rijan por una cierta ética compartida (Merino 1995). De modo que es preciso subrayar que la participación ciudadana debe fundarse en principios y condiciones compartidos por todos los actores a fin de que el proceso culmine con el éxito esperado.

En este sentido, existen para Merino (1995) al menos tres principios éticos fundamentales - que deben conocer previamente los participantes- para que un proceso participativo se desarrolle bajo un diálogo constructivo: conciencia social, tolerancia y solidaridad. La conciencia social, en primer lugar, refiere a “los vínculos que unen la voluntad individual de tomar parte en una tarea colectiva con el entorno en el que se vive” (p.26). Es decir, aquella idea de responsabilidad que atañe no solo a los gobiernos en relación con sus ciudadanos, sino también, y de manera inexorable a los ciudadanos en su relación con ellos mismos.

El segundo valor que señala Merino es el de la tolerancia, entendida como el “reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida” (1995, p.27). En este sentido, tolerar no significa simplemente aceptar las acciones u opiniones de los otros, sino que con reconocer que no es posible poseer el monopolio de la verdad, y con aprender a respetar los distintos puntos de vista. Según el autor, la participación se construye necesariamente a través del diálogo: a través de la confrontación de opiniones entre varios individuos independientes, que han decidido ofrecer una parte de

sus recursos y de su tiempo en busca de objetivos comunes, pero que también han decidido renunciar a una porción de sus aspiraciones originales para cuajar una acción colectiva. En este sentido, señala que sin tolerancia, la participación ciudadana sería una práctica inútil: “no llevaría al diálogo y a la reproducción de la democracia, sino a la confrontación y la guerra” (p.27).

Por último, señala a la solidaridad, virtud que comunica las nociones de libertad e igualdad entre los individuos (Merino, 1995). Para Merino, la solidaridad tiene que ver con la sobrevivencia y la convivencia de todos. Quiere abarcar a la sociedad, pero, sobre todo – señala- pretende surgir de ella, dado que tanto la solidaridad como la democracia se desprenden de la convivencia entre ciudadanos. De este modo la solidaridad, en sus términos, es algo más que un acto caritativo: constituye un esfuerzo.

Sin embargo, el establecimiento de principios intangibles no asegura por sí solo un procedimiento efectivo de participación, de modo que se vuelve necesario el establecimiento de ciertas condiciones concretas para el diálogo real en los procesos participativos. Para Reyes y Ríos (2016), y bajo el marco de principios mencionados, la participación requiere además de un proceso de construcción de confianzas basado en la transparencia y en la voluntad de acuerdo (p.5). En este sentido, los actores involucrados - tanto la Empresa como el Estado- deben destinar tiempo y recursos para posibilitar el empoderamiento y la participación de la ciudadanía en las instancias de toma de decisión. Es decir, se vuelve necesaria la existencia, gestión y elaboración de un “marco regulatorio que primero fomente y luego asegure estándares públicos de seguridad” (2016, p.54) para la participación ciudadana. En este sentido, y si bien la participación ciudadana puede tener lugar en una gran diversidad de formatos, para entender la profundidad de la participación es menester “tener en cuenta el grado de incidencia e involucramiento del público en la construcción de alternativas y en la toma final de decisiones” (Reyes y Ríos, 2016, p.4).

En esta línea, para De la Maza (2011), la vinculación entre la concertación participativa y adopción de decisiones puede estar institucionalizada o no, y resulta relevante si finalmente ésta adquiere un carácter vinculante para las decisiones o uno meramente consultivo. En este sentido, para el autor deben ser “los individuos, las familias, las comunidades locales o de afinidad, quienes determinen o adhieran a formas específicas de llevar a cabo los

procesos de toma de decisión, ya que éstas afectan directamente sus modos de vida” (p.54). En este escenario el Estado puede cumplir distintos roles en torno a los procesos participativos, a fin de contribuir a dar garantías a los actores que se hacen parte de estos. Entre las acciones que los estados y gobiernos realizan se encuentran: “definir y dar respaldo a inversiones que el país debe implementar, establecer marcos regulatorios que promuevan el relacionamiento temprano entre las partes, participar en las estructuras de gobernanza que se diseñan para conducir las relaciones entre las partes involucradas”, etc. (Reyes y Ríos, 2016, p.5).

Sin embargo, si bien el Estado constituye el garante de los derechos universales de todos, a través de la sanción jurídica y la garantía de acceso, en el marco de los cuales se realiza la construcción participativa de lo público (De la Maza, 2011), muchas veces “no es gravitante que el Estado esté directamente involucrado en el proceso mismo de participación, sino que puede bastar que este se presente como un garante de los acuerdos que los privados alcancen” (Reyes y Ríos, 2016, p.54). De este modo, un proceso o mecanismo de participación ciudadana de calidad, según Arntz y Soto (2009), requeriría sólo del cumplimiento de tres grandes condiciones. En primer lugar, reconocimiento de legitimidad de las políticas públicas y de las mismas instituciones que las generan. En segundo lugar, representatividad del conjunto de intereses y demandas de la población, y por último, resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducidos en una decisión.

7. Tipologías y niveles de Participación Ciudadana

En relación con las formas y métodos que se han desarrollado a lo largo de los años para tipologizar la participación ciudadana, existen diversas clasificaciones que analizan los niveles de participación ciudadana. Entre las que destacan, para efectos del presente estudio, se realizará una breve revisión de las siguientes: la Escalera de la Participación de Arnstein (1969) y su adaptación por Hambleton y Hoggett (1994), el continuum de la participación de Brager y Specht (1973) y su adaptación por Shand-Arnberg (1996), y por último - una de las clasificaciones más utilizadas-, el Spectrum (2007) desarrollado por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2 por su sigla en inglés).

7.1. Escaleras de la participación

La primera y más clásica conceptualización que se hizo de participación ciudadana y que ha servido como punto de partida de su discusión es la que proviene del trabajo de Sherry Arnstein (1969) y su famosa Escala de la Participación. Arnstein elabora el concepto de participación ciudadana como una categorización del *poder ciudadano*, entendido como el medio que tienen los ciudadanos para incidir en reformas sociales significativas de forma que todos compartan los beneficios de la sociedad. A partir de esta concepción establece una Escala de Participación Ciudadana dividida en ocho niveles de diferentes instancias de participación, que a su vez se dividen en tres categorías más amplias: manipulación o no-participación, grados de tokenismo o de participación simbólica, y el empoderamiento de los ciudadanos.

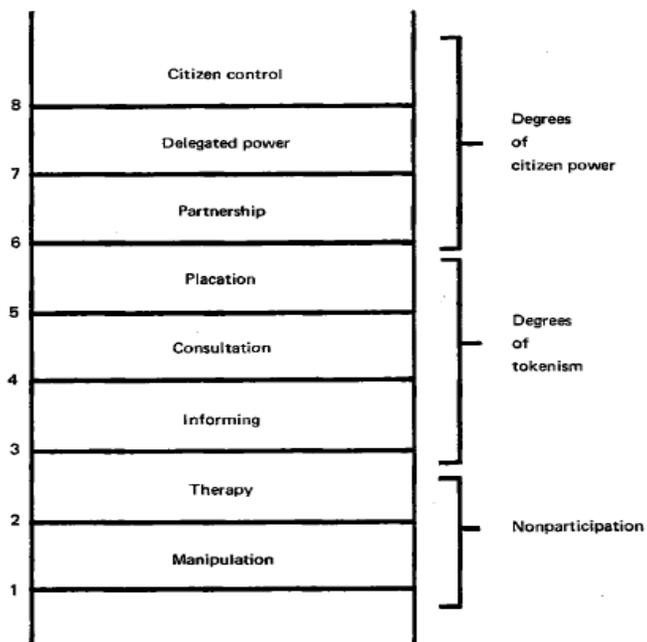


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

La zona de la no-participación contiene dos niveles, la manipulación y la terapia, ideados para “sustituir la genuina participación, y cuyo real objetivo es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos estén

“educando” a los participantes” (Guillen, et. al., 2009, p.187). El plano de la participación simbólica se compone de tres niveles, información, consulta, y co-participación, que constituyen niveles “en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada, pero que, sin embargo, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta” (Ibíd.). Por último, el área más alta de la escalera, el plano del poder ciudadano se compone de tres niveles, co-participación, poder delegado, y control ciudadano. En este nivel la ciudadanía “participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo, o mediante la auténtica delegación o subsidiaridad del poder” (Guillen, et. al., 2009, p.188).

Según Reyes y Ríos (2016), esta clasificación implica que un proceso, para ser considerado verdaderamente participativo, “debe generar un reequilibrio en el poder existente en la sociedad en que se implemente, haciendo que los marginados puedan realmente incidir en el proceso de toma de decisiones” (p.14). Y, dado que bajo la concepción de Arnstein la participación ciudadana es el poder ciudadano, aumentar la participación implica necesariamente una redistribución del poder de la toma de decisiones.

Hambleton y Hogget desarrollan en 1994 una nueva versión de la Escalera de Participación Ciudadana de Arnstein con objeto de incorporar las nuevas formas de participación que fueron complejizándose y desarrollándose con el tiempo. Si bien los autores mantienen los tres macro-niveles definidos por Arnstein, transforman sus ocho niveles en doce niveles.

Los primeros cuatro peldaños, de no-participación ciudadana, “son procesos de información unidireccional, las autoridades en estas cuatro etapas bombardean al ciudadano con campañas publicitarias que distraigan y al mismo tiempo desalienten a la ciudadanía a participar” (Guillen, et. al., 2009, p.188). En esta área la autoridad pretende legitimar su actuación con el establecimiento de mecanismos de pseudo-participación.

Los siguientes seis niveles de la participación ciudadana son integrados por, organismos que proporcionan información de alta calidad, consulta genuina, consultores, decisiones compartidas mediante la descentralización de decisiones, co-participación, y por último control delegado. Para Hambleton y Hogget (1994), en esta área se logra una participación ciudadana verdadera. Los últimos dos niveles, de control ciudadano, son integrados por, control basado en la confianza y control independiente. Y, para los autores, la participación

en esta área es autónoma y logra tener un control y poder de decisión en su máxima expresión.

7.2. *Continuums* de la participación

En 1973 Brager y Specht presentan un continuum bidireccional de la participación en el que explican el rol del Estado y la sociedad civil para cada nivel de participación definido. Estos niveles representan un recorrido que va desde la nula participación, o ausencia de esta, hasta una elevada participación, la cual “busca el control de las decisiones que serán tomadas para la solución de problemas en su comunidad” (Guillen, et. al., 2009, p.189).

Esta herramienta permite medir la efectividad de la participación de diferentes mecanismos de participación ciudadana, entendida esta como la posibilidad real de afectar los resultados de un proceso político y alcanzar objetivos.

Por su parte, en 1996, Shand y Arnberg adaptan el continuum de Brager y Specht de 1973, presentándolo como el *Continuum de la Participación Ciudadana de Shand y Arnberg*, en el que existen cinco niveles que van desde la mínima hasta la máxima influencia de la ciudadanía en la gestión pública.

Así, el primer nivel es la información, donde las autoridades elaboran un plan y lo presentan al público, que sólo está convocado por razones informativas. El segundo nivel corresponde a consulta, en el que se intenta promover un plan y se busca apoyo para facilitar la aceptación y legitimación. En el tercer nivel, correspondiente a la co-participación, el plan o proyecto presentado está sujeto a cambios y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de la ciudadanía. El cuarto nivel corresponde a delegación, en el que la autoridad pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas al plan de acción. Y por último el quinto nivel es el control, en el que las autoridades se dirigen a la comunidad para que tome decisiones por sí misma bajo tutela.

El último modelo –y el más utilizado- es el *Spectrum de Participación Pública* creado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000). Este modelo se relaciona con el anterior y plantea cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Los niveles son: Información, Consulta, Involucramiento, Colaboración y Apoderamiento. De esta forma, el spectrum va desde la comunicación unidireccional hasta llegar al traspaso del poder de la toma de decisiones al ciudadano.

En el esquema a continuación se grafican los niveles y su descripción.

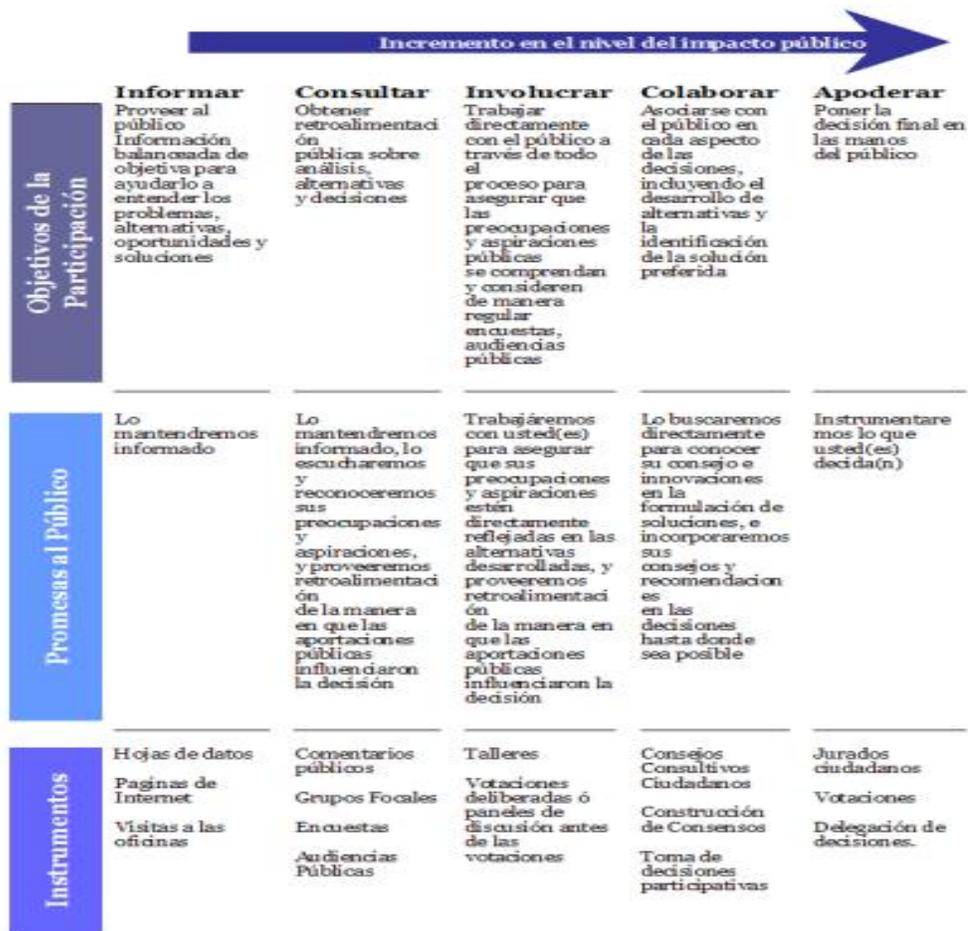


Figura 2. Spectrum de participación (IAP2).

Según Guillen et. al. (2009), el nivel más básico es el de la información, en este proceso no hay un diálogo con los ciudadanos, únicamente una comunicación unidireccional. El siguiente nivel es la consulta, en este nivel tampoco hay diálogo en el sentido estricto del término, pero la comunicación es bi-direccional, el ciudadano solicita una información específica y el Estado le responde específicamente. En el tercer nivel comienza la participación, en este nivel el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. El cuarto nivel es la colaboración, la cual se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones o busca de solución de un problema determinado. Y, por último, el quinto nivel es el empoderamiento, y corresponde al nivel en el que se traspasa el poder de la toma de decisiones al ciudadano.

IV. MARCO METODOLÓGICO

El presente apartado contiene los aspectos metodológicos considerados para el desarrollo de la investigación, incluyendo: tipo de diseño metodológico, técnica para la producción de información y la argumentación de la selección de la muestra, fuentes y entrevistados.

1. Diseño metodológico

La selección del enfoque metodológico determina el tipo de aproximación de la investigación a una realidad, fenómeno o problema social. Para alcanzar los objetivos de esta investigación se utilizó el enfoque metodológico cualitativo según la caracterización de Rist (1977). Bajo este enfoque, la realidad social se sustenta en la construcción simbólica y la interpretación subjetiva, sin anhelar resultados estadísticos, sino buscando la saturación de la información por medio de la redundancia (Canales 2006).

El tipo de investigación corresponde a un estudio de caso, metodología que se utiliza para conocer una experiencia en particular, con foco en su unicidad y precisión en sus características. En efecto, en un estudio de caso, el espacio temporal, la información recopilada, la selección de entrevistados y la profundidad del análisis realizado, se circunscriben a determinado encuadre dentro del cual la investigación adquiere sentido, capacidad explicativa y analítica.

Stake (1995:15) reconoce como tipos de estudios de caso, el intrínseco- para comprender mejor el caso- y el instrumental- donde se busca la comprensión general y se considera que se puede profundizar mejor un tema o afirmar una teoría mediante el estudio de un caso específico. En particular, esta investigación corresponde a un estudio de caso de tipo instrumental, en tanto el interés principal se encuentra en aprehender, por medio de la revisión del caso, cómo la implementación del modelo de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, mediante el desarrollo de procesos de diálogo y participación temprana, contribuyen a alcanzar acuerdos para el desarrollo sustentable de los territorios y comunidades.

El caso seleccionado corresponde al modelo piloto de los denominados Acuerdos Voluntarios de Preinversión (en adelante AVP), programa desarrollado por la Agencia de

Sustentabilidad y el Cambio Climático (en adelante ASCC o La Agencia), bajo el cual se implementa una metodología específica a través de un proceso de diálogo temprano convocado por el Estado, en el cual participan las autoridades locales, comunidades y la empresa que representa el proyecto de interés a instalarse en el territorio.

“El objetivo del programa Acuerdos Voluntarios de Preinversión es poner a disposición de los territorios un programa de participación temprana con un rol garante por parte del Estado, que promueva la adopción de altos estándares socioambientales por parte de proyectos de inversión, con el fin de mejorar el proyecto y su contribución al desarrollo local, así como para crear relaciones constructivas de largo plazo entre empresas, comunidades locales y otros actores interesados.” (ASCC 2018).

Es de interés de esta investigación realizar un análisis general del funcionamiento de este modelo particular de participación temprana. No obstante, con el propósito de ilustrar de mejor manera el proceso, sus características y etapas aplicadas, los desafíos y aprendizajes, se ha seleccionado puntualmente el piloto AVP Catrihuala -estudio de caso instrumental para el aprendizaje-, desarrollado en la comuna de Río Negro entre abril de 2015 y noviembre de 2016, no obstante, el cierre formal del caso se realizó en noviembre de 2017.

2. Técnica de producción de información

Para efectos de este estudio, el levantamiento de información se realizó mediante revisión documental y la aplicación de entrevista en profundidad, técnica de interacción cara a cara con el informante que permite comprender, por una parte, los acontecimientos y actividades que no pueden observarse directamente (Taylor & Bogdan 1994); y por otra, incorporar en el análisis los significados, perspectivas y definiciones de la forma en que ellos ven la realidad (Gainza 2006).

Para su realización, se aplicaron pautas de entrevista del tipo semiestructurada, en virtud que la conversación se ciñó a un diseño temático de dimensiones de interés previamente establecidos. Las pautas de entrevista fueron diferenciadas de acuerdo al tipo de entrevistado, distinguiendo fundamentalmente el carácter descriptivo-explicativo del caso, respecto del analítico-relacional de las dimensiones de análisis.

El uso de diversas fuentes de información permitió la triangulación de los datos. A saber, los datos secundarios revisados como fuente documental y de registro para la descripción

del modelo y caso piloto seleccionado fueron complementados y contrastados con entrevistas a la ASCC.

Por otra parte, la exploración de referentes reconocidos de buenas prácticas a nivel internacional permitió identificar principios generales y técnicas recurrentes para la implementación de procesos de relacionamiento temprano, participación multiactor y diálogo tripartito, los que fueron contrastados con los antecedentes del estudio de caso seleccionado y con los resultados obtenidos de las entrevistas a actores clave especializados.

De esta manera, la investigación desarrolló el análisis de caso en virtud de dos dimensiones:

- La dimensión interna de la evaluación del caso Catrihuala a la luz de los principios y criterios del AVP, complementado con las entrevistas a actores del caso piloto.
- La dimensión externa establecida a través del contraste del caso estudiado respecto al cumplimiento de estándares en materia de participación entre partes, y el aporte de los AVP como iniciativa de participación temprana promovida por el Estado para la sustentabilidad territorial de la inversión.

3. Diseño Muestral

La información utilizada para esta investigación procede de diversas fuentes. En primer lugar, se realizó una recopilación exhaustiva de antecedentes secundarios del estudio de caso, tanto de la descripción del modelo metodológico de los AVP como de su implementación específica en el caso de aprendizaje Catrihuala. La mayor parte de la documentación de registro e implementación del piloto es de carácter público y se encuentra disponible en la página web de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático. Otros antecedentes internos del proceso de evaluación del modelo general y caso Catrihuala en particular fueron solicitados a profesionales de la ASCC que lideran el programa AVP y el piloto Catrihuala en específico.

En segundo lugar, se definió una muestra no probabilística, intencionada sobre la cual se realizaron entrevistas en profundidad entre los meses de agosto de 2017 y febrero de 2018.

Se efectuaron un total de 13 entrevistas¹¹ semiestructuradas a actores clave, los que fueron clasificados en dos grandes grupos. El primer grupo, de los denominados “actores internos”, corresponde a un *muestreo intensivo* de las entrevistas que permitieron estructurar y construir el caso de estudio, así como la descripción del modelo AVP.

Por su parte, el segundo grupo -y mayor tamaño- denominado “entrevistados externos”, corresponde a una *muestra con expertos*, seleccionados en su calidad de informante clave, no por su conocimiento acabado de este caso de estudio en particular, sino por sus áreas de especialización y conocimiento, el espacio en que se desenvuelve, y manejo de altos niveles de información (Gainza 2006). De este modo, los entrevistados externos contribuyeron al análisis y sometimiento a prueba de la hipótesis de investigación, en virtud de su experiencia en participación ciudadana, consulta, relacionamiento sustentable y construcción de acuerdos, entre otros temas.

La distribución de los entrevistados se desagrega de la siguiente manera:

- **Actores Internos (3 entrevistados)**: una entrevista a profesionales de la ASCC que dirigen y conocen el detalle de la experiencia de implementación de los pilotos AVP, sus principales dificultades, desafíos y aprendizajes. Una entrevista al encargado de liderar el acompañamiento al piloto Catrihuala; y una entrevista a un representante de la comunidad indígena que formó parte del proceso de diálogo.
- **Actores Externos (10 entrevistados)**:

Tipo de entrevistado	Descripción
Sector público 2 entrevistas	Especialistas en evaluación ambiental del componente social, especialistas participación ciudadana formal y temprana.
Empresa privada 2 entrevistas	Representantes gremiales del rubro de la minería y energía.
Especialistas 4 entrevistas	Especialistas y académicos en evaluación socioambiental, participación ciudadana formal y temprana, mediación de conflictos socioambientales y consulta indígena.
Sociedad Civil 2 entrevistas	Un representante territorial con experiencia en el relacionamiento con empresas privadas, que participan de Consejos de la Sociedad Civil de organismos públicos, y un activista ambiental.

Fuente: elaboración propia

¹¹ El listado con el perfil detallado del tipo de entrevistado adjunto en el Anexo 1.

Como resguardo ético de esta investigación, la consideración respecto a la confidencialidad en la identidad de los entrevistados permite referir una descripción de perfil general que justifica la inclusión en la muestra en calidad de informante clave, no así la identidad de cada entrevistado.

En relación con los actores internos, cabe señalar la dificultad de entrevistar a quienes representaron a la comunidad en el AVP Catrihuala, dado que el proceso de implementación del piloto AVP involucra un alto nivel de intervención en las comunidades, a saber: la llegada del equipo profesional de la Agencia al territorio y su levantamiento inicial de información exhaustiva -para la construcción de un mapa de actores y análisis de entorno socioambiental-; la llegada de la empresa y la incertidumbre del desarrollo de un nuevo proyecto; la presencia de los observadores del proceso de principio a fin; y la evaluación final del panel de expertos, que también considera entrevistas a la representantes de la comunidad.

Es por ello que, en concordancia con los resguardos de la ASCC para evitar la sobreintervención de las comunidades y desgaste del capital social, y considerando que esta investigación se centra en la descripción y evaluación del modelo AVP utilizando el caso Catrihuala únicamente para ejemplificar de manera específica las etapas y características de implementación del proceso; se decidió realizar el menor número posible de entrevistas a la comunidad, buscando principalmente la triangulación y validación de determinados hitos de aprendizaje de la experiencia piloto, retratados en los documentos de registro y evaluación del caso, así como en las entrevistas internas realizadas al equipo de trabajo de la Agencia.

V. ANÁLISIS

“La noticia de la llegada de un proyecto a las cercanías de una comunidad puede traer temores sobre los cambios que vendrán. La incorporación de fuerza de trabajo foránea, el aumento del tráfico en los caminos vecinales o la disminución en la disponibilidad de los recursos naturales, entre otros factores, pueden provocar una incertidumbre tal que se genere un rechazo total hacia el proyecto, pudiendo en ocasiones llegar a controversias de connotación regional, nacional y en algunos casos, internacional” (Díaz & Cumminngs 2017:137 en Araya 2017).

1. Aplicación del Programa AVP al Caso de Estudio – Piloto Catrihuala

Tal como fuera referido en el capítulo de antecedentes, el AVP cuenta con las siguientes etapas, que se esquematizan a continuación, para una mejor comprensión de su aplicación al caso piloto.



Fuente: elaboración propia en base a ASCC

La ejecución del Protocolo de AVP se inició en agosto de 2015, mes en que la Agencia conformó un Equipo de Trabajo (ET) al servicio del territorio. Dicho ET realizó un proceso de difusión mediante el cual se presentó a sí mismo frente a las partes interesadas y elaboró el diagnóstico a través de un Mapa de Actores y un Análisis Socio-Territorial.

Los datos y los resultados por el ET fueron presentados a los diversos actores consultados. En octubre de 2015 el ET invitó a la comunidad a conformar la Mesa de Trabajo, cuyo objetivo principal es la elaboración e implementación del Plan de Participación. La Mesa, trabajó en el diseño del Plan de Participación -dónde se definen las temáticas relevantes para las partes- entre junio y noviembre de 2016. El Plan de Participación fue validado en instancias de participación ciudadana ampliadas con la comunidad y los diferentes actores

interesados. Con la validación del Plan de Participación se dio por terminada la primera etapa de la fase de participación del AVP (Preparación).

El Plan de Participación, puede ser sintetizado en 6 actividades de carácter informativo que se dieron de forma abierta y ampliada, y que alcanzaron un promedio de 30 participantes por jornada. Estas fueron:

Actividades del Plan de Participación

Fecha	Actividad	Participantes
12 de mayo de 2016	Validación del Plan de Participación.	
9 de junio de 2016	Energías renovables no convencionales y sistema de evaluación ambiental.	CPL, SOWITEC, Ministerio de Energía, SEIA, Cacicado de Riachuelo, Municipio de Río Negro, Comunidad Catrihuala, personas naturales.
29 de Julio de 2016	Visión Mapuche Huilliche del territorio.	CPL, SOWITEC, Comunidad Catrihuala, Municipio Río Negro, concejales de la comuna, comunidades indígenas costeras, Otras comunidades y asociaciones Indígenas, Carabineros, personas naturales.
2 de septiembre de 2016	Valor Ecológico de la Cordillera de la Costa.	CPL, Comunidades indígenas costeras, Comunidad Catrihuala, SOWITEC, concejales de la comuna, Municipio de Río Negro, SEREMI de Energía, Prodesal, Cacicado de Riachuelo, otras comunidades indígenas, personas naturales.
6 de octubre de 2016	Ciclo e idea del proyecto y metodología para la determinación de beneficios y aportes al territorio.	Comunidades indígenas costeras, Consejo de Comunidades de Río Negro, Municipio de Río Negro, SEREMI de Energía, Cacicado de Riachuelo, Comunidad Catrihuala, SOWITEC, CPL, Otras comunidades indígenas, personas naturales
28 de noviembre de 2016	Validación del Acuerdo Voluntario de Preinversión.	CPL, SOWITEC, comunidades indígenas costeras, otras comunidades indígenas, Comunidad Catrihuala, Cacicado de Riachuelo, personas naturales.

Elaboración propia en base a minutas de jornadas de participación ampliada disponibles en: http://www.cpl.cl/AcuerdosVoluntariosPreInversion/piloto_rionegro.php

La construcción del Acuerdo se realizó entre septiembre y noviembre de 2016 mediante el trabajo conjunto del Equipo de Trabajo y la Mesa de Trabajo. En el Acuerdo se emplearon y sistematizaron los insumos recolectados en las instancias ampliadas desarrolladas en el marco del Plan de Participación cuyo contenido principal fueron: las preocupaciones, opiniones, comentarios y sugerencias de los representantes de las organizaciones firmantes y de la comunidad local.

El Acuerdo Voluntario de Preinversión fue firmado el 13 de diciembre de 2016 por: SOWITEC, la Comunidad Indígena de Catrihuala, la ASCC, la Comunidad Indígena de Rayen Coyan, el Comité de Agua Potable Rural de Millahue, y un número reducido de personas naturales. Otras comunidades que participaron del proceso se abstuvieron de firmar y solicitaron que se les otorgase un mayor plazo para evaluar su decisión.

En términos generales, el contenido del Acuerdo gira en torno a 4 dimensiones relevantes: La información y el alcance de esta para el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto y su ingreso al SEIA; los lineamientos generales de cómo se abordarán los impactos socioambientales del proyecto; las contribuciones al desarrollo local; y la continuidad de la participación en el marco del proyecto. De estos cuatro ejes principales se desprenden un total de 14 acciones comprometidas y que corresponden a compromisos que dependen del ciclo de vida del proyecto y su avance¹².

La implementación del Protocolo AVP en Río Negro puede sintetizarse en la siguiente tabla:

<i>Periodo de Tiempo</i>	<i>Hitos del Proceso</i>	<i>Etapas correspondiente</i>
Abril de 2015	CPL aprueba la implementación del Protocolo AVP para el proyecto Catrihuala	Etapas de Admisibilidad
Agosto de 2015	Conformación del Equipo de Trabajo (Preparación)	Etapas de Participación: Sub-etapas de Preparación
Agosto a Octubre de 2015	Difusión Inicial y Elaboración del Diagnóstico (Mapa de Actores + Análisis del Entorno Socio Ambiental)	Etapas de Participación: Sub-etapas de Preparación
Octubre a Diciembre 2015	Invitación a formar la Mesa de Trabajo (Preparación)	Etapas de Participación: Sub-etapas de Preparación
Diciembre - Enero de 2016	Conformación de la Mesa de Trabajo (Preparación)	Etapas de Participación: Sub-etapas de Preparación
Junio a Noviembre 2016	Diseño e Implementación del Plan de Participación (Preparación y Colaboración)	Etapas de Participación: Sub-etapas de Preparación y de Colaboración
Septiembre a Diciembre 2016	Diseño, Construcción y Firma de compromisos y AVP (Colaboración y Construcción de Acuerdos)	Etapas de Participación: Sub-etapas de Colaboración y de Construcción de Acuerdos
Diciembre de 2016 hasta hoy	Mesa Bimensual de Trabajo	Etapas de Certificación

Fuente: Elaboración propia en base a “Reporte de Estado a marzo del 2018” proporcionado por la ASCC.

¹² Para información detallada sobre las acciones comprometidas revisar el Acuerdo, disponible en: http://www.cpl.cl/archivos/avp/pilotos/AVP_Rio_Negro_Proyecto_Catrihuala_97.pdf

1.1. Preparación

1.1.1. Equipo de Trabajo

La ejecución del Protocolo AVP en Río Negro se inició formalmente en agosto de 2015 con la conformación del Equipo de Trabajo: profesionales facilitadores (3), un profesional técnico ambiental, un profesional observador y profesionales para la coordinación con la Agencia (2). En el transcurso de la implementación del programa AVP el Equipo de Trabajo sufrió modificaciones desencadenadas, por la insuficiencia de las capacidades y habilidades del Equipo, además de las deficiencias en las capacidades de liderazgo estratégico por parte de la Agencia¹³ en la implementación específica del Protocolo AVP en el proyecto Parque Eólico Catrihuala.

Durante la etapa de preparación se mantuvo el Equipo de Trabajo original. Posteriormente - en la segunda etapa de la ejecución del programa y hasta el final- el técnico ambiental y dos de los facilitadores dejaron de acompañar el proceso y fueron reemplazados.

En esta primera etapa, el Equipo de Trabajo se dedicó a la difusión inicial del objetivo del proceso de participación y los principios que lo guían. Además, construyó el Mapa de Actores y el Análisis del Entorno Socio Ambiental, los dos principales productos que la metodología indica deben ser construidos previo a la consolidación de la Mesa de Trabajo y al diseño del Plan de Participación (agosto a octubre de 2016).

1.1.2. Difusión del proyecto.

La estrategia de difusión y comunicación del proyecto contempló fundamentalmente dos vías. En primer lugar, entrevistas con actores relevantes -CONAF, Gobernación y Municipio-, y en segundo, reuniones ampliadas con organizaciones del territorio -tanto para los Cacicados de Ricachuelo como para la comunidad de Catrihuala representada por la Asamblea de Socios Comunidad Catrihuala-.

La estrategia de difusión y comunicación del proyecto tuvo como principales objetivos:

¹³ Ver Informe de Evaluación “Panel de Evaluación Acuerdos Voluntarios de Pre-inversión en el Proyecto Parque Eólico Catrihuala”. Informe Individual a cargo de María Eliana Arntz. 15 de mayo de 2017.

1. La presentación del ex Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL) y del Programa de Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP) en el marco del Piloto Río Negro.
2. La presentación Protocolar del Equipo de Trabajo.
3. La recepción de retroalimentación de los actores relevantes y la comunidad en relación con el programa AVP y su inserción en el territorio.
4. El conocimiento de las contrapartes del Equipo de Trabajo en el territorio.
5. La realización de un primer acercamiento con la Asamblea de la Comunidad Catrihuala a fin de conocer el alcance del trabajo realizado por la empresa SOWITEC.
6. Y, por último, la aclaración de dudas sobre la implementación del protocolo y su relación con los diferentes actores que integran el territorio.

Durante el proceso de difusión, y en las diversas instancias contempladas en la estrategia, fueron objeto de discusión cinco temáticas relevantes relativas al desarrollo del proyecto y su impacto dentro y para con el territorio.

En primer lugar, los potenciales impactos sociales del proyecto en el territorio entre ellos, la inquietud de los habitantes por la llegada de la empresa, y su preocupación por divisiones que el proyecto pudiese producir en la comunidad y/o entre comunidades vecinas.

Asimismo, se planteó, desde la Gobernación Provincial y la Municipalidad de Río Negro, la preocupación por la protección de las comunidades indígenas y el respeto por sus costumbres.

Respecto a la relación entre la comunidad y la empresa, fue relevante para el Cacicado manifestar su desconocimiento de la empresa y del proyecto mismo, y remarcar la necesidad de respeto hacia el territorio cacical y su estructura. Adicionalmente, se manifestó interés por incluir en la difusión a otras comunidades del sector que también se podrían ver potencialmente impactadas por el proyecto.

Por último, una de las preocupaciones ampliamente compartidas por los actores fue el potencial impacto ambiental del proyecto. En este sentido, y en relación al valor ecológico de la Cordillera de la Costa, se señaló que un aspecto crítico del proyecto es el potencial impacto sobre los alerces del sector. Así mismo fue objeto de preocupación la

configuración y ubicación de la posible línea de transmisión en relación al cuidado de flora y fauna, la cordillera, los espacios sagrados, el turismo rural sustentable, y el paisaje y la biodiversidad de la zona.

Los canales de cobertura mediática e información de las actividades fueron diversos: radio local, informando acerca de las actividades varias veces a la semana y en distintos horarios en la Radio SAGO –de la Sociedad Agrícola de Osorno (de cobertura provincial), afiches en paraderos de transporte público, en la posta, en los CESFAM, y en el municipio.

1.1.3. Mapa de Actores

En atención al Protocolo AVP, el Equipo de Trabajo elaboró un Mapa de Actores (ver Anexo 3. Mapa de Actores) del Territorio durante la etapa de preparación para la participación (entre agosto y octubre de 2015).

Según el Equipo de Trabajo, el área considerada para el desarrollo del proyecto cuenta con características ambientales, sociales y políticas, donde confluyen diferentes intereses de actores con respecto a sus usos, potencialidades, significados y recursos. Los documentos de la ASCC indican que la identificación/descripción de actores fue resultado del trabajo conjunto entre el Equipo de Trabajo y la Mesa de Trabajo. En este sentido, el principal criterio para establecer la relevancia de un actor en el proceso ha sido definido en base a un proceso de co-construcción.

El documento constituye en sí mismo un cuadro de identificación y descripción de los actores de potencial influencia del proyecto, además de una categorización de ellos respecto a si constituyen actores locales, comunales (provinciales y/o regionales) o extraterritoriales. El documento presentado entiende por “Actores Locales” aquellos con presencia y base territorial directa en la localidad de Huelleshue y sus alrededores, cuyo ámbito de intereses y acciones se circunscriben, principalmente, al marco local de su territorio. Por su parte, señala que los “Actores Comunales”, no son necesariamente habitantes del área de Huelleshue y sus alrededores, sino que su marco de acción e intereses abarca el conjunto del territorio comunal de Río Negro. Por último, entiende por “Actores Extraterritoriales” aquellos que no surgen del espacio local acotado de la localidad y la comuna y/o no tienen directamente presencia ni asentamiento, pero que sí poseen un interés particular por algún

recurso o dinámica del territorio específico. El orden de los actores presentados en el cuadro es aleatorio, y no presenta jerarquías o interrelación entre ellos.

En total, el Mapa de Actores identificó 14 categorías de actores distribuidos según pertinencia territorial, listados en la tabla a continuación:

Categorías de actores identificadas en el Mapa de Actores	
Nivel Territorial	Actor
Actor Local	Comunidad Catrihuala
	Comunidades y Organizaciones Funcionales Comuna de Río Negro
	Asociación Indígena Mapulahual
Actor Comunal	Municipalidad de Río Negro
	Cacicado, Jurisdicción de Riachuelo
	Consejo de Comunidades de Río Negro
Actor Provincial y/o Regional	Secretaría Regional del Ministerio de Energía
	Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos
	CONADI, SEA, MOP, SERNATUR
	Autoridades políticas: Intendente, Gobernador, Alcalde, Concejales.
Actor Nacional / Temático	Corporación Alerce
	WWF
Actor Extraterritorial	SOWITEC, Energías Renovables
	Consejo Nacional de Producción Limpia

Elaboración propia en base a datos obtenidos de Mapa de Actores (2016), disponible en: http://www.cpl.cl/archivos/avp/pilotos/Mapa_de_Actores_44.pdf

En términos metodológicos la identificación de actores se abordó a través de la obtención y análisis de fuentes de información primaria y secundaria, en el marco de las visitas del Equipo de Trabajo a localidad de Huellelhue y a la comuna de Río Negro, entre los meses de agosto y diciembre de 2015. Las fuentes secundarias de información corresponden a información disponible en redes sociales, medios de comunicación ciudadanos de corte regional y en el Diario Austral de Osorno, relacionada con personas, organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil que poseen acción, intereses y/o visibilidad en el territorio. Asimismo, fue analizada la base de datos de las organizaciones comunitarias de la Comuna de Río Negro, facilitada por la Municipalidad. Las fuentes primarias de información, por su parte, refieren a la información recopilada de manera directa por el Equipo de Trabajo mediante observaciones en terreno y entrevistas semi-estructuradas con personas de la comunidad Catrihuala, dirigentes y funcionarios locales.

1.1.4. Análisis del Entorno Socioambiental

El Análisis del Contexto Socioambiental fue desarrollado por el Equipo de Trabajo entre los meses de agosto y septiembre de 2015. Según el documento, el instrumento fue desarrollado en colaboración con actores clave del territorio, y tuvo como principal objetivo el caracterizar el territorio en el que se desarrollaría el proceso de participación. El contenido del informe se encuentra dispuesto fundamentalmente en tres secciones. En primer lugar, una caracterización socioambiental de la comuna de Río Negro; En segundo lugar, la caracterización socioambiental de la comunidad de Catrihuala; Y en tercer lugar el Análisis Perfil del Proyecto y sus componentes ambientales.

Dado que al momento del análisis del perfil de proyecto se encontraba en una etapa de diseño y elaboración, resulta un apartado que carece de relevancia en tanto no se conoce ni la localización exacta del proyecto, ni su diseño final, ni sus impactos, ni sus oportunidades de desarrollo concretas.

En síntesis, dado que la etapa en la que se encuentra el proyecto al momento de la realización del Análisis no permitió disponer de un diseño inicial de ingeniería que aportara información cien por ciento válida, confiable y exacta de cómo sería, y si bien la realización del Análisis cumple con el protocolo formal de la metodología AVP, cualitativamente éste carece de trascendencia para el proceso dada la ausencia de contenido sustantivo.

1.1.5. Conformación de la Mesa de Trabajo y Plan de Participación

La Mesa de Trabajo fue constituida a fin de servir como una instancia de diálogo permanente y voluntaria entre los diversos actores territoriales que forman parte del proceso de participación que promueve el CPL en la comuna de Río Negro. En este sentido, su principal objetivo fue apoyar al Equipo de Trabajo en el diseño e implementación del Plan de Participación para la Fase de Colaboración, y actuar como nexo con las instancias ampliadas de participación.

Los primeros lineamientos estratégicos para la conformación de la Mesa de Trabajo se elaboraron en octubre de 2015 en una reunión entre CPL y la empresa desarrolladora del proyecto. Hacia diciembre del mismo año la Mesa ya se encontraba conformada y comenzó a trabajar tanto en la definición del Decálogo de funcionamiento de la Mesa de Trabajo, como en la elaboración del Plan de Participación.

La Mesa de Trabajo se constituyó formalmente en enero de 2016 y trabajó en el diseño del Plan de Participación entre junio y noviembre de 2016. Contó con la participación permanente del Equipo de Trabajo, la Comunidad de Catrihuala, el Cacicado de Riachuelo, SOWITEC, coordinadores de la ASCC; así como con la participación esporádica -según pertinencia- del Ministerio de Energía, el Consejo de Comunidades de Río Negro, y personas naturales. Además, contó con la participación del Municipio de Río Negro hasta septiembre de 2016 y con la participación de las comunidades de caletas costeras de Hullehue y Cóndor a partir del mismo mes. En promedio, la participación en la mesa fue de 13 personas por sesión, con un mínimo de 10 y un máximo de 17.

Dentro de los objetivos específicos de la Mesa de Trabajo están:

- 1) Validar de la información levantada
- 2) Estructurar el Plan de Participación
- 3) Revisar las visiones frente a las contribuciones al Desarrollo Local

El diseño del Plan Participativo fue elaborado por la Mesa de Trabajo en conjunto con el Equipo de Trabajo a lo largo de diversas instancias de trabajo colaborativo que se extendieron entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, mes en el que no sólo se sistematizó y presentó el documento formal por parte del Equipo de Trabajo, sino que también se presentó la Mesa de Trabajo y el Plan de Participación en una jornada de validación pública.

Para la elaboración del Plan de Participación, se invitó en una primera instancia, hacia enero de 2016, a los integrantes de la Mesa de Trabajo a reunirse en grupos para discutir las diferentes temáticas, para después priorizarlas y consensuarlas en función de su relevancia y significación. Posteriormente, cada grupo de trabajo propuso una o más acciones concretas para abordar cada temática priorizada para ser incluidas en un Plan de Participación proyectado para ser implementado en un plazo de seis meses. Hacia marzo

del mismo año el Equipo de Trabajo presentó una sistematización del trabajo realizado, para ser analizada y consolidada por los integrantes de esta, de ahí que se formularan nuevas acciones para abordar los diversos temas priorizados

Del proceso descrito se obtuvo el Plan Participativo, que consiste en una serie de enfoques, contenidos y actividades cuyo objetivo en términos generales es diseñar una estrategia de participación que considere las principales preocupaciones y temas de interés de los actores involucrados, en torno al territorio y al proyecto con el que se busca formular propuestas que eleven el estándar socioambiental del eventual proyecto, garantizando la incidencia en la toma de decisiones. Asimismo, otro de sus objetivos es ofrecer espacios de formación, de acuerdo a las necesidades y recursos de los actores del territorio, e instancias específicas para entregar información y conocimiento técnico para que los actores locales participen de éste y otros procesos similares

La estructura temática del Plan Participativo es resultado del proceso de identificación y consecuente priorización de preocupaciones, manifestadas por los actores locales en relación con los impactos potenciales que el eventual proyecto podría generar en el territorio. Para la identificación de estos potenciales impactos, se consideraron como marco variables ambientales, económicas y socioculturales, incluidas en la metodología del AVP. Tomando en consideración los ámbitos de preocupación expresados por la comunidad local y otros actores relevantes, las acciones propuestas por la Mesa de Trabajo y el estado de avance del potencial proyecto eólico, se organizaron en el plan en torno a tres ejes: Territorio, Capacidades Locales y Proyecto.

Con lo anterior, se apuesta que el plan, una vez puesto en marcha, promueva el diálogo informado mediante el intercambio de conocimiento, búsqueda colaborativa y análisis conjunto de información técnica ambiental entre las diferentes partes interesadas.

1.2. Colaboración

El Plan de Participación constó de seis actividades de carácter informativo, abiertas y ampliadas a todas las personas, organizaciones y actores interesados. Éstas alcanzaron un promedio de participación de treinta personas por jornada, cuyos temas consistieron en:

- Sesión 1: presentación pública y validación del Plan de Participación.
- Sesión 2: jornada educativa sobre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las Energías Renovables no Convencionales y el Sistema Interconectado Central (9 junio 2016).
- Sesión 3: presentación del Modelo de Negocios de la empresa desarrolladora SOWITEC S.A. en Catrihuala, en el marco de una jornada informativa, de la estructura organizacional, esquemas de desarrollo, grupos de interés del proyecto, y el desarrollo de sus proyectos en el marco la sustentabilidad de los proyectos de inversión (12 junio 2016).
- Sesión 4: jornada educativa a cargo de las comunidades Presentación Diversidad para la comprensión de la cosmovisión Mapuche-Huilliche del territorio, su visión intercultural y autonomía (29 julio 2016).
- Sesión 5: jornada educativa del Secretario Ejecutivo de la Corporación Alerce sobre Valor Ecológico de la Cordillera de la Costa, áreas protegidas, y promoción de la recuperación y restauración de bosques, (19 agosto 2016).
- Sesión 6: presentación informativa de CONAF sobre la Importancia del Patrimonio Natural y Cultural de la Cordillera de la Costa en la Provincia de Osorno, la preservación de las áreas protegidas en su relación con el cambio climático (2 septiembre 2016).

1.3. Construcción de Acuerdos

Una vez llevado a cabo el Plan de Participación, la Mesa de Trabajo, junto con el Equipo de Trabajo, construyó el Acuerdo Voluntario de Preinversión durante los meses de septiembre y noviembre de 2016. El Equipo de Trabajo presentó ante la Mesa de Trabajo una propuesta de acuerdo, tomando en consideración y sistematizando las preocupaciones, opiniones, comentarios, y sugerencias de los representantes de las organizaciones y de la comunidad local que participó del proceso. Los insumos para esta sistematización fueron recogidos en las instancias ampliadas ejecutadas en el marco del Plan de Participación.

En la propuesta presentada por el Equipo de Trabajo se consideraron, además de los temas en torno a los que existen acuerdos, aquellos temas en los que no existe acuerdo. Una vez

realizada la propuesta del Equipo de Trabajo, se negoció en torno a ella un documento que se convirtió, eventualmente, en el acuerdo definitivo. En el proceso de negociación se redactaron múltiples versiones del acuerdo. Según el Subdirector de Desarrollo de la Agencia, Claudio Bustamante, el acuerdo llegó a tener aproximadamente 8 versiones diferentes, de las que resultó el acuerdo final.

El acuerdo final se firmó en diciembre de 2016, después de un periodo de tiempo en el que se realizó la validación de este en instancias participativas de carácter ampliado. En él, se consignan algunas especificaciones y condiciones previas de las que la más relevante es aquella que señala que la firma no constituye la manifestación de acuerdo respecto del desarrollo del proyecto Catrihuala. Entre otras disposiciones previas a los compromisos en sí se estipula que se incorporarán estos acuerdos en el Estudio de Impacto Ambiental a presentar ante el SEIA, para asegurar su cumplimiento; se mantendrá una actitud de respeto ante la identidad local, las autoridades tradicionales y las comunidades indígenas; entre otras.

El Acuerdo Voluntario de Preinversión fue firmado finalmente por un representante del CPL, un representante de SOWITEC y un representante de la comunidad indígena “La Catrihuala”. Posteriormente adhirieron al acuerdo 4 personas naturales. Este número de partes firmantes contrasta con la composición de la Mesa de Trabajo, en la que además participó activamente el Cacicado de Riachuelo y otras comunidades indígenas costeras.

Ni la Seremi de Energía ni la Municipalidad de Río Negro suscribieron al Acuerdo puesto que, en caso que el proyecto contara con factibilidad técnica e ingresara al SEIA, deberán participar en la evaluación de este.

La razón de las comunidades indígenas costeras para no suscribir al Acuerdo fue que, en razón del proceso de validación en instancias ampliadas, señalaron que necesitarían un periodo de tiempo más extenso para ratificar los compromisos. El Cacicado de Riachuelo, en cambio, manifestó que -consistentemente con su posición inicial- no deseaba que el proyecto de Parque Eólico Catrihuala se realizara. Además, manifestaron que la realización del proyecto beneficiaba exclusivamente a la comunidad de Catrihuala y no a ellos.

Los acuerdos específicos que se suscribieron en el Acuerdo Voluntario de Preinversión abordan cuatro ámbitos principales, acompañados respectivamente de acciones específicas. Estos ámbitos son:

- i. Acerca del alcance de la información para el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (4 acciones).
- ii. Acerca de lineamientos generales sobre cómo se abordarán los impactos socioambientales del proyecto (4 acciones).
- iii. Acerca de las contribuciones al desarrollo local (3 acciones).
- iv. Acerca de la continuidad en la participación en el marco del proyecto (2 acciones)

Respecto de las contribuciones al desarrollo local, es importante señalar que el acuerdo final solo pudo establecer, a modo general, los eventuales beneficios que la empresa aportaría. No se contó con una definición específica de quiénes serían los beneficiarios, ni los administradores de estos. Esto porque, como se ha señalado, el proyecto se encontraba en una etapa en la que la información disponible no permitía identificar impactos potenciales del mismo. En este sentido, a lo largo del proceso del diálogo y de la construcción del acuerdo sólo fue posible mencionar aspectos genéricos del proyecto, dada la escasa información disponible.

Otro aspecto relevante de considerar en este caso es que los compromisos y acciones firmados en este acuerdo se encuentran, como es lógico, en su mayoría condicionados a los resultados del estudio de prefactibilidad realizado por la empresa y, en última instancia, a la realización del proyecto Parque Eólico Catrihuala.

1.4. Seguimiento del proyecto. La Salida de SOWITEC

Una vez firmado el Acuerdo Voluntario de Preinversión, la Mesa de Trabajo continuó sesionando de manera bimensual para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos alcanzados. En junio de 2017, SOWITEC realizó una presentación con la comunidad local respecto de las mediciones de viento y se contrastó esta información con la información de CONAF respecto de las áreas en las que existe alerce. Alrededor de la misma fecha la empresa notificó que el análisis económico sugería que el proyecto podría no ser viable. En septiembre de 2017 SOWITEC obtuvo los resultados de las mediciones de viento realizadas y presentó el informe de prefactibilidad del proyecto ante la comunidad. Dicho informe

incluye información respecto de estudios sociales, ambientales, técnicos y económicos. Lamentablemente, la información recolectada en estos informes fue desfavorable para asegurar la rentabilidad esperada del proyecto de Catrihuala. Por este motivo, la empresa desistió de la ejecución del proyecto.

De un total de 14 acciones comprometidas en el Acuerdo Voluntario de Preinversión, 10 se encontraban condicionadas a la realización del proyecto y, por tanto, no se llevaron a cabo ni se les dio continuidad. Las 4 acciones no condicionadas a la inversión de la empresa se realizaron conforme a lo acordado e incluyeron una visita de 37 personas de diversas organizaciones locales al parque eólico “Los Buenos Aires” en la comuna de Reinaco en mayo de 2017.

En la última reunión de la mesa de trabajo, realizada en noviembre de 2017, se formalizó el cierre del proyecto mediante la entrega de una carta y se acordó cerrar el proceso del AVP. Además, SOWITEC informó sobre la posibilidad de venta del proyecto a un nuevo inversionista que potencialmente podría introducirse al territorio. En la actualidad se ha planificado que la mesa vuelva a sesionar en marzo o abril de 2018 para planificar las actividades e instancias de cierre formal del piloto AVP y abordar las expectativas, propuestas y aprendizajes en torno al proyecto y al proceso de diálogo participativo.

SOWITEC ha informado que tomará un periodo de 6 meses analizar la nueva opción de inversión si es que la comunidad de Catrihuala muestra interés en esta posibilidad. Catrihuala, por su parte, ha ratificado su interés en que se desarrolle el proyecto y en contar con la información que pueda entregar la empresa al respecto. Además, la Comunidad de Catrihuala se ha vinculado con el Programa de Generación Comunitaria del Ministerio de Energía, mediante el que recibirán apoyo y asesoría para el desarrollo de proyectos energéticos y acceso a financiamiento.

Dada la voluntad de todas las partes de seguir adelante con el proceso, y pese a que puede entenderse como finalizado el Protocolo AVP, se ha acordado dar continuidad a la Mesa de Trabajo con el objetivo de realizar un seguimiento apropiado de la información relacionada con la posibilidad de realizar el proyecto con un nuevo inversionista. Se le ha solicitado a la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, además, permanecer en la Mesa de Trabajo en su rol de facilitador y garante de los estándares en el diálogo.

2. Aplicación de Principios AVP al Caso Piloto Catrihuala

Tal como fuera reseñado en los antecedentes, el Protocolo AVP cuenta con cinco principios, cada uno de los cuales contiene criterios e indicadores respectivos, los que se distribuyen de la siguiente manera:

Principios	N° Criterios	N° Indicadores
1. Incidencia en las decisiones	3	13
2. Inclusión y representación de intereses	3	19
3. Igualdad de oportunidades	4	13
4. Educación mutua	2	7
5. Transparencia y acceso a la información	3	15
TOTAL	15	67

Fuente: Elaboración propia en base a Consejo Nacional de Producción Limpia. (s/f). Programa Piloto: “Acuerdos Voluntarios de Preinversión”. Protocolo para su implementación. *Gobierno de Chile*.

A partir de los antecedentes del Programa de Acuerdos Voluntarios de Preinversión, así como de las características de su aplicación al caso de estudio piloto Catrihuala, fue posible analizar la matriz de evaluación de los principios del AVP, criterios e indicadores, asociados a su nivel de cumplimiento; trabajo realizado en conjunto por la ASCC con la participación de dos especialistas observadores externos del proceso, que evaluaron esta experiencia en particular.

En este propósito se elaboró una tabla de síntesis (ver Anexo 2), en la cual se asigna una categoría de respuesta¹⁴ a cada indicador, estableciendo su nivel -total, parcial o nulo- de cumplimiento, lo que posibilita la estimación de las dificultades y debilidades de ejecución del proceso, así como de las fortalezas, oportunidades y principales aprendizajes de la experiencia de implementación del Programa AVP en el Proyecto Eólico Catrihuala.

¹⁴ El valor asignado corresponde al promedio de las evaluaciones del panel conformado por el equipo de trabajo de la Agencia, la evaluadora titular, y editora del documento de evaluación final del piloto, María Eliana Arntz (Directora de Fundación Casa de la Paz); y Francisca Rivero (Responsable Nacional de Fundación Avina Chile).

A continuación, se desagregan, en virtud de cada principio orientador del Programa, los resultados y hallazgos de la experiencia AVP Proyecto Eólico Catrihuala.

2.1. Incidencia en las decisiones

Debilidades

Pese a que el documento del Mapa de Actores elaborado por el Equipo de Trabajo indica que el insumo fue resultado del trabajo conjunto del equipo con la Mesa de Trabajo, el informe de evaluación de Arntz (2017), sugiere que una de las debilidades más grandes de la participación fueron las dificultades para validar el trabajo de la Mesa Técnica, particularmente el mapa de actores elaborado, en instancias ampliadas con las comunidades involucradas, constituyendo una deficiencia severa del proceso.

Por otra parte, uno de los requisitos de admisibilidad del Protocolo AVP para la implementación del proceso es el contacto temprano, siendo fundamental que el proyecto no haya ingresado al SEIA, ni contemple hacerlo prontamente. Esto para cumplir el principio de incidencia el cual supone que mientras más anticipadamente se inicie un proceso de PAC, mayor es la probabilidad de que los actores locales puedan incidir en las decisiones sobre el diseño del proyecto y se pueda co-construir el mismo y sus medidas de mitigación, de forma que se prevengan los impactos socioambientales indeseados.

Sin embargo, también es relevante para la implementación del Protocolo del AVP que su aplicación se realice en una etapa en la que el proyecto cuente con un avance de diseño que permita identificar y anticipar los principales impactos que se derivan de la interacción del proyecto con el territorio. De forma que la comunidad local esté en condiciones de formarse una idea de las potenciales afectaciones y/o beneficios de la ejecución del proyecto.

Es este propósito, el proyecto “Parque Eólico Catrihuala” se encontraba, al momento de la implementación del Protocolo AVP, en una etapa extremadamente preliminar para efectos de la implementación del proceso. El diseño del proyecto estaba en plena medición del potencial eólico del terreno, no se contaba con la información de línea base que identifica aspectos clave sobre el verdadero alcance geográfico del proyecto ni el número de aerogeneradores que se deseaba instalar, por ejemplo. De esta manera, pese a que el

protocolo fue implementado de manera temprana, la empresa (SOWITEC) no se encontraba en condiciones de suministrar la información suficiente para la elaboración de los productos que son el objetivo del Protocolo AVP, y en consecuencia, la comunidad local no contaba con la información que permitiera garantizar su real incidencia en el proceso – uno de los principios rectores del Protocolo y que asegura un cierto estándar de calidad.

De acuerdo con la evaluación del proceso realizada por el panel de expertos¹⁵, la anticipación extrema de la PAC puede ocasionar el efecto opuesto al que se desea, la frustración y pérdida en la confianza en la herramienta aplicada. En conjunto, el estadio del desarrollo del proyecto, así como las debilidades en las capacidades y competencias del Equipo de Trabajo, fueron los factores que se vieron más comprometidos en el proceso.

Ante la pregunta ¿Qué tan temprano es muy temprano para la Participación Ciudadana? la percepción de la agencia es contrapuesta, en tanto reconoce la falta de información de base, pero advierte a su vez la oportunidad del proceso de intervenir positivamente ante potenciales conflictos en el territorio.

Nosotros hablamos de la incidencia y tenemos algunos indicadores que tenemos que mejorar, pero efectivamente hay un tema en las expectativas sobre cómo yo voy a incidir. (Subdirección de Desarrollo ASCC).

Fortalezas

Pese a que se señaló que una de las principales deficiencias en la implementación del Protocolo AVP fue el estado excesivamente temprano del proyecto de inversión, esto no quiere decir que el relacionamiento temprano con las comunidades locales no sea un aspecto clave y fundamental en los procesos de participación ciudadana. En efecto, el hecho de que el proyecto haya sido enmarcado en la herramienta en una etapa preliminar de diálogo (previo al ingreso al SEIA) es una práctica valiosa en sí misma. Esto permitió la implementación del Protocolo AVP y de cada una de sus etapas en condiciones adecuadas para que la ASCC pudiese dar garantía de los elevados estándares exigidos en el protocolo mismo. Además de esto, los actores involucrados en el proceso han señalado que el

¹⁵ El Panel de expertos evaluador del proceso para este piloto AVP estuvo compuesto por dos profesionales senior vinculadas a organizaciones ampliamente reconocidas en materia de participación ciudadana y desarrollo sustentable: María Eliana Arntz de Fundación Casa de la Paz, y Francisca Rivero de Fundación Avina Chile.

relacionamiento temprano de la empresa con la comunidad fue crucial para la generación de confianza y el fortalecimiento de las capacidades de los actores mismos.

En el caso de Catrihuala, no siento que hayamos entrado demasiado temprano, porque nos hicimos cargo de otro foco que tenía que ver con el potencial conflicto y que había una antena, que había rumores y que ya estaba el municipio. Entonces, es como la pérdida ¿Qué perdemos? Avanzar en la incidencia de los actores en el proyecto, porque todavía no hay un proyecto. Pero, ¿qué ganamos? Nos damos más tiempo, para lo que yo te decía que era importante en las etapas iniciales, que es como vencer los miedos, las desconfianzas... (Subdirección de Desarrollo ASCC).

2.2. Inclusión y representación de intereses

Debilidades

La elaboración, por parte del Equipo de Trabajo, de los productos clave para la planificación del proceso, como son el Mapa de Actores o el Análisis del Entorno Socio Ambiental, fue deficiente, afectando la planificación inicial y diseño del plan de participación. Según el informe de Arntz (2017), el enfoque metodológico mediante el cual se realizaron los insumos fue erróneo, mientras que la caracterización territorial insuficiente. El Mapa de Actores, por ejemplo, contiene la mera descripción sin considerar intereses, dinámicas sociales, o potencial grado de implicación de los involucrados. Por este motivo, las complejidades del territorio, así como la identificación de las redes presentes en él, no fueron completamente consideradas al realizar la convocatoria a la participación, difusión de la información, validación de los instrumentos elaborados, entre otras cosas. A su vez, no se tuvo en consideración la distribución geográfica de los asentamientos ni el capital sociocultural en la estrategia comunicacional aplicada en Catrihuala.

Se suponía que ellos [representantes comunitarios de la mesa] tenían que transmitir la información a las comunidades. Si no lo hacían ellos, tenía que hacerlo la Mesa. Lo importante era que las comunidades estuvieran informadas (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

Posterior a la difusión inicial, la estrategia comunicacional para la cobertura mediática de las actividades realizadas fue principalmente el empleo de transmisiones radiales y afiches en lugares de alta concurrencia. Por ello, es altamente probable que las falencias en la difusión hayan afectado los niveles de participación del proceso, sin embargo, no es posible estimar en qué medida. Asimismo, no fue posible determinar si el trabajo realizado fue

debidamente legitimado, ya que la Mesa de Trabajo no contó con la participación sistemática de todos los actores relevantes y, por tanto, con la validación rigurosa de sus avances.

En síntesis, la mala calidad del diagnóstico inicial realizado por el Equipo de Trabajo entorpeció el proceso y propició el incumplimiento de los estándares del AVP en relación con las garantías de inclusión de los actores en el inicio del proceso.

Fortalezas

Aun cuando la participación de los integrantes de la Mesa de Trabajo fue de carácter irregular, es posible asegurar que los intereses en relación al proyecto Catrihuala estuvieron representados. Según la matriz de evaluación, así como el informe de Arntz (2017), se verificó que se cumplieron las condiciones formales para el desarrollo del proceso de tal forma que la comunidad pudiera incidir de manera efectiva por medio de su participación. Entre estas condiciones formales, garantizadas por la ASCC, se cuenta el estado de prefactibilidad del proyecto; la disposición de la empresa al diálogo y su disposición a que las preocupaciones y opiniones de la comunidad tuviesen un efecto de incidencia cierta; así como la existencia de un Plan de Participación diseñado e implementado de forma conjunta por el Equipo Técnico y la Mesa de Trabajo, que fue ratificado en instancias de PAC ampliadas.

Se puede considerar que el aspecto mejor logrado del proceso de implementación del Protocolo AVP fue la construcción de la Mesa de Trabajo y su labor, dado que cumplió con todos los criterios formales de representación de los intereses en el territorio (Arntz, 2017). La Mesa de Trabajo se desempeñó activamente como contraparte en el proceso participativo y se considera que reflejó fidedignamente los intereses, preocupaciones, expectativas y opiniones de los actores locales y de todas las partes involucradas.

Catrihuala y Sowitec, que son los directamente afectados y los mayores interesados, tuvieron siempre un compromiso muy alto y los otros actores un compromiso mediano (Subdirección de Desarrollo ASCC).

Por último, existe constancia de que no se observó ni registro ninguna limitación a la participación, en el sentido en que no existió ningún impedimento a la entrada de nuevos actores al proceso, mientras estos desearan participar. Aun así, Arntz (2017) ha sugerido

que, dadas las deficiencias en la primera fase de la implementación del Protocolo, no puede tenerse certeza completa de si existen actores de la comunidad de Catrihuala que quedaron excluidos de una efectiva representación.

Lo que más nos llamó la atención a nosotros fue que quisieran hacer el proyecto en nuestro territorio, tocando la puerta y no a escondidas como hacen las mineras (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

2.3. Igualdad de oportunidades

De acuerdo con el informe de evaluación (Arntz, 2017), los participantes del proceso señalaron que cuando manifestaron sus molestias o reparos respecto del proceso mismo fueron atendidos y escuchados de manera satisfactoria.

al “término de proceso” [...]nos encontramos con una organización diametralmente opuesta a la que vimos en el inicio del proceso, una comunidad, en este caso la Catrihuala, y la participación esporádica de otros no Catrihuala, estaba mucho más empoderada y un equilibrio mucho más evidente entre empresa y comunidad. (Subdirección de Desarrollo ASCC).

2.4. Educación mutua

A lo largo del proceso de implementación del Plan de Participación existió una agenda que permitió a los actores involucrados asistir a instancias de educación mutua que fueron definidas conjuntamente por el Equipo de Trabajo y la Mesa de Trabajo. Por ejemplo, una actividad altamente valorada por la Agencia y por la empresa fue la instancia en la que se permitió la exposición de la visión Mapuche Huilliche respecto del territorio. Estas actividades permitieron otorgar mayor simetría al proceso de intercambio de información y confrontar distintos tipos de saberes, desde el saber técnico hasta el saber práctico, o la cosmovisión indígena.

Nosotros como comunidad y como seres humanos encontramos muy importante este proceso de dialogo ya que nos ha permitido empoderarnos y valorarnos, de nuestro territorio y de nuestra comunidad (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

2.5. Transparencia y acceso a la información

Debilidades

El número de organizaciones que suscribió al Acuerdo en su versión final fue limitado. Si bien se argumentaron diversos motivos, la principal razón esgrimida por las comunidades para sustraerse de la firma del acuerdo fue que este no permitía identificar los potenciales impactos del proyecto y que, por tanto, el acuerdo de eventuales beneficios sería poco productivo. Esto pues, como es evidente, los beneficios acordados deben -desde la perspectiva del actor local- mitigar o compensar las potenciales afectaciones.

Fortalezas

Uno de los aspectos a destacar de la labor realizada por el Equipo de Trabajo es su rol en cuanto a la nivelación de conocimiento necesaria para eliminar las asimetrías de información y de empoderamiento en el proceso. Como lo estipula el Protocolo, queda en manos del Equipo Técnico la responsabilidad de nivelar la información, facilitar la comprensión de esta y adoptar las medidas complementarias necesarias para asesorar a la comunidad local. Según el informe de evaluación realizado por Arnz (2017), los participantes del proceso valoraron muy positivamente las actividades desarrolladas por el Equipo de Trabajo y la Mesa de Trabajo en este sentido, y afirman haber comprendido adecuadamente la información entregada. Aun cuando no hayan ratificado el Acuerdo, los participantes valoraron esta dimensión del proceso desarrollado en su conjunto.

Se vieron todos los temas, la ley indígena, los impactos, porque siempre hay impactos, chiquitos, grandes, etc. Costo mucho, fueron días intensos de reuniones, pero gratificantes. Fue intenso el diálogo. Para nosotros era algo nuevo (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

A su vez, la empresa estuvo dispuesta a entregar la información disponible respecto del proyecto y de participar en los diversos talleres dirigidos a la comunidad. Aun así, como se ha señalado en el apartado de las debilidades del proceso, la información con la que contaba la empresa no fue suficiente para que los participantes ponderaran el real alcance del proyecto mismo y las potenciales afectaciones.

3. Aprendizajes del Caso Piloto Catrihuala para el Protocolo AVP

Establecido un primer nivel de análisis sobre los alcances de la aplicación del Protocolo AVP al proyecto eólico Catrihuala, es posible afirmar que el proceso no obtuvo los resultados idealmente esperados y no cumplió a cabalidad con los altos estándares descritos el Protocolo AVP. Esto debido a dos factores principales: el estadio temprano de desarrollo de diseño del proyecto y a las deficiencias en las capacidades y competencias del Equipo de Trabajo en la primera etapa (Arntz 2017). Sin embargo, no por ello sería adecuado sugerir que, en su conjunto, el proceso de la implementación piloto del Protocolo no fue exitoso. Aun teniendo en consideración el retiro de la empresa del proyecto y la posibilidad de que este no sea realizado en un futuro próximo.

En gran medida, el procedimiento de implementación no fue particularmente complejo si se consideran otros casos similares o se tiene en cuenta el contexto nacional de proyectos de inversión. A lo largo del proceso hubo desafíos importantes, pero no se dieron situaciones conflictivas insalvables o errores que comprometieran la integridad del Protocolo en su totalidad.

En esta dirección, cabe aclarar, que la complejidad de la implementación del AVP en Río Negro no estuvo nunca dada -como podría pensarse- por la presencia de un componente indígena, sino más bien por las características del territorio, la dispersión espacial de los actores, la escasa cobertura de las telecomunicaciones y el perfil social en sus variados componentes. Dato que fuera reafirmado en las entrevistas a profesionales de la Agencia.

Adicionalmente, si se considera la ejecución del Protocolo AVP como herramienta del Estado para el relacionamiento temprano y la participación ciudadana en proyectos de inversión, es posible extraer lecciones valiosas de este caso.

En primer lugar, se debe considerar que la labor que realizan los miembros del Equipo de Trabajo durante la primera etapa de la ejecución del Protocolo es clave para el desarrollo de etapas posteriores. Esto es, el trabajo realizado por la Mesa de Trabajo en las fases de colaboración y de construcción de acuerdos es altamente dependiente de la calidad de los insumos elaborados por el Equipo de Trabajo en la fase de preparación. En el caso del AVP de Catrihuala, fue solo mediante los cambios realizados en el Equipo de Trabajo hacia la segunda etapa que se logró mitigar la situación crítica en la que se encontraba el proceso y,

pese a que el segundo Equipo de Trabajo es evaluado positivamente, las deficiencias de la primera fase tuvieron un impacto negativo en la continuidad del proceso. Por ejemplo, debido a las deficiencias del Mapa de Actores y del Análisis Socio Ambiental no fue posible construir una estrategia pertinente a la totalidad de los participantes y sus intereses, así como no fueron considerados los impedimentos dados por el territorio para la participación.

Un segundo aprendizaje relevante del caso Catrihuala es que la labor del Equipo de Trabajo debe ser, a su vez, monitoreada y coordinada de forma permanente por los miembros coordinadores de la ASCC con una visión estratégica y un liderazgo claro. La ausencia de un liderazgo estratégico por parte del CPL es considerado como un error que impidió la corrección pertinente a la labor del Equipo de Trabajo durante la primera etapa. Debe recordarse que, en última instancia, la Agencia es el ente garante del proceso en su conjunto.

En tercer lugar, el caso permite un aprendizaje respecto de la definición práctica de lo que entendemos por relacionamiento temprano. En otras palabras, nos da un lineamiento sobre “qué tan temprano es *demasiado* temprano”. Es esencial que en la etapa de admisibilidad del proyecto se considere con mayor detalle y profundidad el estado del diseño del proyecto ya que, si bien es deseable que la PAC se realice en una etapa que permita la incidencia real, un exceso de anticipación es contraproducente. Cuando no existe un avance suficiente en los lineamientos de los potenciales impactos socioambientales de un proyecto se torna imposible que los actores locales puedan identificar y anticipar las potenciales afectaciones y/o niveles de interés en el proyecto mismo.

Un cuarto aprendizaje es la relevancia, en términos comunicacionales y logísticos, de reconocer apropiadamente el territorio. La calidad de un Mapa de Actores y un Análisis del Entorno Socio Ambiental es fundamental en la comprensión respecto de las dificultades que pueden surgir para la estrategia comunicacional. La ausencia de una buena línea de base o diagnóstico no permitió comprender tempranamente que, en este caso, el componente indígena no era tan complejo de abordar como la dispersión geográfica de los actores. Un concepto aprendido durante la experiencia fue la necesidad de contar con la presencia permanente de un profesional del Equipo de Trabajo en el territorio. De forma

que haya un compromiso con involucrarse con mayor profundidad en el acompañamiento del proceso y en las necesidades de los actores locales.

Otro aprendizaje relevante se obtuvo en torno al proceso de legitimación de la Mesa de Trabajo y de sus resoluciones. En lo que respecta a la conformación de esta y de los criterios mediante los cuales se determina quién forma parte de ella se llegó a la conclusión de que la Mesa debe operar bajo un criterio de autogestión equilibrado. Es decir, la entrada o salida de un actor es definida por los participantes de la propia Mesa en un proceso de diálogo. Sin embargo, debe cuidarse que se mantenga un equilibrio permanente en relación al número de representantes que pueden participar como gestores de un mismo interés o en representación de una misma comunidad. En la medida en que el proceso de auto gestión se va desarrollando, el trabajo interno de la Mesa se va legitimando y protegiendo. En este caso, por ejemplo, la disposición a la participación de actores abiertamente opuestos a la ejecución del proyecto -el Cacicao- permitió legitimar en parte el proceso de diálogo mismo (Director de AVP en la ASCC). Un ambiente que empezó altamente tensionado y que, a lo largo del proceso, fue construyendo confianzas.

Se aprendió no solo que la capacitación de la comunidad es relevante para un proceso de PAC ampliado y temprano, sino que el momento en el que se realiza esta capacitación también es importante. Durante el proceso de implementación del Protocolo AVP en Catrihuala se impartieron actividades de educación y capacitación a la comunidad en torno a tres dimensiones principales: herramientas para el diálogo, herramientas para la negociación, y resolución de conflictos. Según la experiencia de actores relevantes en el proceso se llegó a la conclusión de que el mejor momento para implementar instancias de capacitación es en las fases tempranas del programa. Esto es así porque permite un despliegue inicial con mayor dinamismo y la creación de un conocimiento altamente valorable en todas las etapas posteriores, sobre todo en la construcción y negociación del Acuerdo (Director AVP en la ASCC). Además, se valoran tipos de capacitación que, en términos generales, no son muy recurrentes, como la capacitación para el diálogo dirigida hacia las empresas.

No solo facilitamos el proceso, sino que también instalamos capacidades, porque esta salida o empoderamiento de las comunidades y la posibilidad de que logren acuerdos

con la empresa se puede hacer facilitando y/o empoderándolos, generando las condiciones (Subdirección de Desarrollo ASCC).

Un último aprendizaje a destacar es que el proceso de implementación de la herramienta Protocolo AVP tiene valor en sí misma, de forma independiente al proyecto de inversión que acompaña. Una vez realizado el Acuerdo e informada la comunidad del retiro de SOWITEC en cuanto empresa inversora, la comunidad mantiene las capacidades y competencias desarrolladas durante el proceso y que serán de gran utilidad para, por ejemplo, la llegada de un nuevo titular que pretenda invertir en la zona. El proceso de implementación del AVP deja instalado un capital social particular que permite a las comunidades relacionarse con mayor empoderamiento respecto de otros actores, sean estos actores empresariales, indígenas, o correspondan a otras realidades sociales diversas.

Fuera de la metodología, diseñamos un taller de formación de liderazgo, donde invitamos a todos los líderes, a los representantes de cinco procesos que tenemos en el país, a cada una de las mesas de trabajo (Subdirección de Desarrollo ASCC).

Asimismo, la comunidad de Catrihuala se encuentra, hoy en día, mejor capacitada para enfrentarse a la llegada de un proyecto de inversión de gran escala y con una disposición más madura respecto de cómo entienden el desarrollo local.

Para nosotros como comunidad, desde ese día tuvimos la mirada más amplia. De que tenemos que empezar a empoderarnos como territorio, como pueblo originario. Que tenemos que prepararnos un poco más para poder hacer frente al desarrollo (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

Con la gran cantidad de información construida conjuntamente durante el proceso, la comunidad se encuentra en condiciones de recibir a nuevos inversores.

Ahora queremos hacer nosotros los proyectos. Estuvimos trabajando con 11 comunidades viendo la posibilidad de hacer nuestros propios proyectos (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

4. Triangulación de Análisis del caso

A partir de las dimensiones evaluadas por la metodología del Protocolo AVP, es posible establecer que los aprendizajes identificados van más allá de los cinco principios orientadores considerados por el modelo de la ASCC. En esta dirección, es factible incorporar una contribución que destaque aspectos que hoy forman parte de las fortalezas

del programa, pero que la evaluación ceñida a los criterios e indicadores actuales no necesariamente pone en valor.

En este propósito, la propuesta se basa en la triangulación de fuentes de información complementarias levantadas para la investigación. A saber, la exploración de principios y criterios contenidos en otros referentes de participación temprana y relacionamiento en el marco de los proyectos de inversión sustentable; las entrevistas a especialistas “externos” al caso piloto Catrihuala y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático; así como el cruce con conceptos desarrollados en el marco teórico de este estudio.

5. Principios y criterios para la participación temprana y la inversión sustentable

Se entenderá como Principio, la base, origen o razón fundamental sobre la cual se procede. En este sentido, desde un punto de vista jurídico, un principio es una aspiración, una guía, un indicador; es la orientación central de un sistema o las razones verosímiles sobre lo que una determinada sociedad valora como justo o correcto (RAE 2016 en Ministerio de Energía 2017).

A continuación, se acuñan seis definiciones de principios registrados en diferentes guías, manuales, y documentos desarrollado por organismos nacionales e internacionales, así como por las recomendaciones convergentes de los entrevistados, que retratan el estándar que se espera los proyectos asuman como parte de las buenas prácticas en materia de participación temprana e inversión sustentable. Los principios fueron agrupados bajo un mismo título, en la medida que apuntan a un mismo objetivo (sistematización de principios en el **Anexo 5**: Sistematización de Instituciones, Documentos y Principios).

5.1. Incidencia en la toma de las decisiones

La incidencia en las decisiones es un principio que abordan diversas instituciones y organismos internacionales. La incidencia refiere a que los procesos de diálogo deben ser capaces de permitir que las partes interesadas puedan influir en la toma de decisiones relacionadas con el proyecto, -además, debe ser considerada como parte del proceso de diálogo temprano-.

Este principio coincide plenamente con las reflexiones propias de la democracia deliberativa, donde la participación ciudadana es un catalizador de la democracia en las sociedades contemporáneas, ya que es el principio de incidencia el que otorga legitimidad a la toma de decisiones y acuerdos sobre los asuntos públicos (Habermas, 1975).

En la Guía de estándares de la participación para proyectos energéticos elaborado por el Ministerio de Energía (2016:25), se indica por incidencia (...) *permitir a los interesados influir en las decisiones relacionadas con el proyecto que les pudieran afectar, a través de instancias deliberativas que permitan comprender los intereses y necesidades de las partes involucradas para llegar a acuerdos justos y equitativos*. Punto que se acentúa con el argumento de Held (2007) -sobre la participación ciudadana en la deliberación pública- quien, al igual que la Guía de Estándares, atribuye a la deliberación pública la capacidad de sustituir la consideración de intereses por la consideración de argumentos, lo cual mejora el juicio colectivo.

Por su parte, el caso de estudio, en la descripción del Protocolo AVP (ASCC 2015), se señala que la incidencia *aborda la necesidad de realizar un proceso de diálogo temprano y deliberativo donde las necesidades e intereses de quienes participan son incorporados de manera efectiva en la toma de decisiones*.

Lo anterior se complementa con el principio de *respeto por los aportes del público* señalado por la OEA (2001:3) en la estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible, donde se indica que *la participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que, en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente*.

En este sentido, resulta fundamental la convocatoria para asegurar la representación de los intereses, tal como señala uno de los entrevistados:

(...) la difusión es importante. El disponer de los recursos para que la gente pueda llegar. Cuando uno hace una reunión en Alto Biobío, la gente que está en la sub-cuenca del Queuco se demora 4 horas en llegar, entonces... poner un camión, autos para que puedan pasar, o hablar con la municipalidad que sabe, los pasa a buscar y los lleva. O sea, no sólo hay que convocar sino que también asegurarte que estén las capacidades para llegar (entrevistado DPD Min. Energía).

Asimismo, la Norma ISO 26.000 establece que las organizaciones deben considerar los intereses de las partes como legítimos, atendiendo y respetando estas necesidades como una manera de asegurar el éxito de los proyectos en el mediano y largo plazo. Esto refiere entonces, a que el respeto por los intereses de las partes incluye también un nivel de incidencia de los actores interesados en la toma de decisiones finales de los proyectos.

En esta misma línea, las alusiones al respeto y la incidencia en la participación, fueron en varias oportunidades relacionadas con el concepto *Buena Fe*, fundamentalmente aludiendo al Convenio 169 y al nivel de participación -informativa, consultiva o vinculante- asociado:

porque hoy la gente está aburrída de participar y que al final sea para pelear procesos que ya están determinados desde antes. Yo creo que el factor de buena fe, si tú me preguntas a mí, es lo más importante (especialista en antropología jurídica).

Por lo tanto, un protocolo que define metodológicamente procesos de participación temprana para proyectos de inversión deberá establecer condiciones para el diálogo que aseguren que las partes interesadas puedan incidir en la toma de decisiones respecto de los proyectos.

Cuando uno arma un plan para un proceso de diálogo ese plan tiene que contemplar qué rol se está entregando a este grupo de personas sobre las diferentes instancias, es decir qué estoy haciendo con esta gente y qué poder le estoy entregando a ellos para trabajar juntos (especialista mediación y acuerdos).

Poner en valor nuevos espacios de participación donde el Estado logre alinear la esfera cultural, económico, político y la estructura social, de modo de retomar su rol garante de las condiciones mínimas de derechos de la ciudadanía por la vía del “empoderamiento social” propuesto por Garretón (1998) y Cunill (1991). Lo cual permita, a su vez, entender a la ciudadanía como una realidad social o una práctica en construcción (Arriaza 2012).

(...) uno puede decir sabe que esto no es meramente consultivo, en particular el núcleo más intenso, es una co construcción entre nosotros. Y eso en mi experiencia ha generado mayor interés en particular con gente que ya está aburrída de estar consultada (especialista mediación y acuerdos).

(...) el rol que efectivamente tiene cada uno de los actores, como uno de los elementos dentro de esto es determinante. Otro aspecto importante, y que siempre es complicado, sería cómo se toman las decisiones, de cualquier órgano que se quiera establecer para este tipo de diálogo, cómo logras romper las asimetrías en estas actividades, en esta mesa de representación (especialista en antropología jurídica).

Es súper importante el determinar ¿Cuál es el ámbito de acción?, así, súper puntal, "esto va a ser con respecto a..., y tales cosas van a ser las que vamos a ver" (especialista en antropología jurídica).

Finalmente, surge la interrogante sobre cómo promover la participación incidente sin generar una fatiga o saturación de la misma. Al analizar el caso Catrihuala, así como al consultar a los especialistas sobre las complejidades de la participación ciudadana en proyectos de inversión, y particularmente en el caso de estudio, se aplaude la capacidad de los AVP de dar forma a uno de los elementos que Garretón manifestara como consideraciones prioritarias del Estado Nación. A saber, “el contar con la capacidad de generar procesos de inclusión y facilitar la constitución de sujetos sociales” (Garretón 1998). En el marco del caso de estudio analizado, uno de los especialistas, consultado sobre cómo estimular la participación, señala:

...en la medida en que estás entregando más responsabilidad y más poder a estas instancias, a los participantes en esos procesos, es decir, nosotros juntos vamos a co-construir eso y estamos entregando realmente un mandato importante en ese proceso eso genera interés, la gente está aburrída de ser consultada pero si se les da un trabajo que tiene relevancia para ellos está mucho más entusiasmada para participar y ven la relevancia de esa participación (especialista mediación y acuerdos).

5.2. Inclusión y representación de actores e intereses

Los organismos internacionales, referentes nacionales y entrevistados, argumentan claramente que en los procesos de diálogo y participación es necesario incluir a todos los grupos e intereses presentes en un territorio y que se ven afectados de alguna manera por el desarrollo del proyecto.

Sol Arriaza (2012), señala que la ampliación de los derechos en los Estados democráticos modernos depende, entre otras cosas, de la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos, lo que incorpora el reconocimiento de derechos de sectores sociales que antes no eran considerados ampliando el concepto de ciudadanía. En efecto, el Estado se ha visto progresivamente despojado en su función de protección de los derechos sociales, cuya consecuencia en los espacios de participación permiten la aparición de nuevas formas de exclusión (Garretón, 1998).

El Estado no se ha hecho presente y nos ha pagado por la protección de la naturaleza, sino que, todo lo contrario, le da garantía a las grandes empresas para que vengan a destruir (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

...hay una crisis de representatividad del sector público es decir los ciudadanos no nos sentimos debidamente representado por las autoridades políticas, no nos sentimos debidamente representados por el poder ejecutivo (entrevistado gremio minería).

En concordancia con lo antes señalado, la Guía de estándares de participación del Ministerio de Energía indica que la inclusión depende de diversos criterios. A saber, la pluralidad, entendida como el rango de intereses, opiniones y perspectivas respecto al proyecto; la diversidad de los actores como características demográficas, de género, nivel socioeconómico, edad y pertenencia a pueblos originarios, entre otras características (Min. Energía 2016). Este último punto también es abordado por la OEA (2001); organismo que indica que *se debe realizar esfuerzos especiales para incluir la participación del sector privado, y para crear igualdad de oportunidades para las mujeres, y los grupos vulnerables tales como las poblaciones indígenas, los jóvenes, minorías en desventaja racial y/u otros grupos tradicionalmente marginados.*

Como señala Merino (1995), uno de los problemas de la representatividad es la incapacidad de los representantes de cumplir ser un “enlace” efectivo entre el gobierno aquella porción de la sociedad que representan. A este respecto, una de las inquietudes manifestadas por los entrevistados representantes de la industria privada en Chile se refiere a la responsabilidad de quien participa, ante lo cual señala:

“si tú quieres participar en estos procesos tienes que asumir algún tipo de costo y responsabilidad, no puede ser que la participación sea sin responsabilidad [...] las organizaciones que dicen representar a la ciudadanía tienen que tener algún tipo de legitimidad, de organización, de transparencia” (entrevistado gremio minería).

La respuesta en extenso apunta a dos temas particulares: salvaguardar la veracidad de las afirmaciones que los participantes puedan llegar a hacer en el marco del proceso de participación y posteriormente, puertas afuera del mismo; cuyo riesgo fundamental es la deslegitimación de la instancia de diálogo, así como la oposición tendenciosa de la comunidad ante el proyecto, a propósito de la participación de organizaciones o individuos con una agenda política propia.

Por otro lado, el entrevistado advierte la necesidad de establecer mecanismos que garanticen el equilibrio en la representatividad de las comunidades, velando porque su participación en la mesa no sea cooptada por intereses ajenos o de carácter más bien ideológico, que pueda distorsionar el real discurso de la comunidad afectada por el desarrollo de la inversión en el territorio.

Sin perjuicio de lo anterior, para el Ministerio de Energía, la inclusión también se relaciona con la representatividad de los actores y grupos involucrados, poniendo énfasis en la legitimidad de estos representantes, tanto a nivel de actores locales como representantes de la empresa y sector público. Este tema es particularmente relevante considerando que el nivel de legitimidad de los representantes de las organizaciones determina la fuerza y nivel de vinculación de los acuerdos alcanzados, tal como señalan Reyes y Ríos (2016) quienes reconocen en la participación ciudadana, la virtud de integrar “las distintas visiones e intereses se manifiesten públicamente, sometándose a un proceso transformativo de preferencias y legitimador del resultado final”

Por su parte, Servicio de Evaluación Ambiental, en el estudio de buenas prácticas sobre de las relaciones entre actores, indica que la inclusión también apunta a generar buenas relaciones entre las partes interesadas e involucradas con los proyectos. Esto permite que nadie quede excluido. *Fortalecer las relaciones involucra escuchar, compartir información, trabajar en conjunto, respetar tiempos y acomodar las diferencias culturales, entre otras acciones que permiten generar confianza* (SEA 2013).

A este respecto, la advertencia desde la Agencia apunta a que *hay que buscar el adecuado equilibrio entre nivelar versus sesgar el proceso hacia uno de los actores* (Subdirección de Desarrollo ASCC).

En este propósito, es preciso que las partes se encuentren en igualdad de condiciones para el diálogo, es decir, que no haya asimetrías de poder, conocimiento, etc. Por eso la Guía de estándares de Participación incorpora dentro del principio de la inclusión la habilitación de capacidades, como elemento que busca dar apoyo a los participantes, mediante procesos formativos y de asistencia técnica que posteriormente les permita participar del Sistema de Diálogo en igualdad de condiciones.

Por otro lado, dentro del principio de inclusión y representatividad, se considera el principio de la *Igualdad de oportunidades*, el cual apunta a la “*equidad e igualdad en el acceso a la participación y a las posibilidades de expresar libremente opiniones, intereses y necesidades*” (ASCC 2017), lo que era tempranamente afirmado por Habermas cuando establecía que la democracia es el modelo que otorga legitimidad a las normas jurídicas y a las decisiones públicas mediante la participación de todos los potencialmente afectados (Velasco 2003).

Igualar oportunidades implica incorporar mecanismos particulares de diálogo y participación para grupos excluidos y/o que requieren consideraciones culturales, idiomáticas, etc. En este punto entran las consideraciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT sobre la consulta y participación de pueblos indígenas, el cual “*se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo*” (OIT 2013).

Pero los procesos de articulación y dialogo territorial a mi gusto tiene que estar muy enfocado en armar procesos, armar interacción...es la interacción y el proceso lo que permite generar otro tipo de interacción entre actores que ponen arriba de la mesa los diferentes intereses, necesidades, esperanzas y sobre eso se puede trabajar, y eso no quiere decir que siempre van a haber acuerdo y más aún cuando estamos hablando de proyecto en donde el sentimiento real es de una falta definición sobre el futuro del territorio (especialista mediación y acuerdos).

Las condiciones para el diálogo que subyacen a este principio se relacionan con la habilitación de capacidades entre los actores, con mecanismos de comunicación de la información en todo el ciclo del proyecto, y en particular con la idónea definición de los mecanismos participativos desplegados durante todo el proceso, que efectivamente las metodologías utilizadas, plazos y procesos consideren a los distintos tipos de actores y permita que todos participen en igualdad de condiciones.

5.3. Transparencia y acceso a la información

Este principio es clave en todo proceso participativo, especialmente en el actual contexto de los proyectos de inversión, considerando que hoy en día hay una crisis de confianza y credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones, y la transparencia en el acceso y

entrega de información parece ser un camino necesario para destrabar el diálogo y participación asociado a los proyectos.

cuando tu informas es súper legítimo el no saber. El problema está en que tú no reconozcas eso y dar una sensación de que estás escondiendo información y eso dice que, en un mundo de desconfianza frente a la falta de información, es lo peor. Me están escondiendo información, me va a perjudicar y ahí se instalan los mitos (entrevistado gremio energía).

Como señala el Protocolo AVP, hay que *afrentar las asimetrías de información para garantizar la disponibilidad, comprensión y acceso temprano y permanente de todos quienes participan. [Para esto] Promueve la sistematización y entrega de conocimiento verídico y de calidad, y fomenta el seguimiento del proceso* (CPL s/f pág. 5).

En efecto, el argumento presente en el Protocolo AVP es reafirmado por el entrevistado especialista en participación ciudadana el señalar

...entonces el gran problema, sobre todo en las comunidades rurales y apartadas y estos grandes proyectos es la asimetría, la asimetría en la conversación, entonces hay que lograr que la conversación sea entre dos personas que se pueden entender.

La Guía de estándares de Participación del Ministerio de Energía, la Estrategia interamericana para la promoción de la participación de la OEA, la Norma ISO 26.000 y el Principio 10 de Río 92, abordan claramente la transparencia como eje de los procesos de participación y sustentabilidad. Todos ellos coinciden en que la información debe ser clara, completa y oportuna, que el acceso a la información debe ser expedito y amplio, es decir, que los actores participantes deben tener todos los medios disponibles para acceder a la información generada por todos los actores participantes de los procesos, y que se requiere de un lenguaje que sea comprensible por los distintos actores.

Uno parte de la base de que hay derechos que son de la comunidad, que tienen que ser garantizados cuando un proyecto de inversión ingresa a un territorio. Y eso tiene que expresarse en la etapa de decisión, que es clave, y que esa conversación se agotó en el sentido de que la comunidad tuvo la capacidad de entender lo que iba a pasar. “Yo entiendo los impactos y los beneficios de este proyecto, sé cómo me va a afectar, sé a lo que se ha comprometido la empresa conmigo y puedo exigir eso en el futuro. Tengo claridad respecto de que mis otras alternativas productivas no se van a ver afectadas o se van a ver potenciadas por este proyecto”. Esto es como lo básico de esta conversación. Y lo que sigue es “cumpla lo prometido” (especialista en participación ciudadana).

La transparencia también se vincula con la rendición de cuentas, como elementos necesarios que las partes deben considerar en todos los proyectos, para hacer visibles los acuerdos establecidos, el uso de recursos, la mitigación a los impactos generados, etc. Esta rendición de cuentas debe ser realizada por todas las partes involucradas. No solo corresponde a las empresas entregar información sobre las acciones emprendidas, sino que el Estado debe rendir cuentas a la ciudadanía respecto a los proyectos, y los representantes de las comunidades locales deben rendir cuentas a los miembros de sus comunidades, como responsables de transparentar el proceso a las bases.

(...) la transparencia blindo a la empresa de chantaje, blindo a la comunidad de aportes chanta, o también chantaje, y blindo al municipio. (entrevistado DPD Min. De Energía).

Por tanto, de este principio derivan condiciones para la participación como la adecuada comunicación y entrega de información durante todo el proceso, asegurar una adecuada representación de los distintos intereses en torno a los proyectos, con la apropiada definición de las metodologías, procesos y plazos que se podrán desplegar durante el proceso de diálogo y participación.

5.4. Oportunidad y pertinencia

Estos principios se vinculan principalmente con las etapas dentro del ciclo de los proyectos de inversión. Es oportuno que la participación comience de manera temprana y que dure todo el ciclo. En palabras del Ministerio de Energía, significa *fomentar que el proceso participativo sea oportuno, comenzando temprano, cuando es más factible incidir y mejorar los planes del proyecto. La participación dura hasta que el proyecto y sus impactos finalicen, a través de diversos mecanismos (Min. Energía 2016:23).*

Por su parte, desde la experiencia del Piloto Catrihuala, se reitera, además de la centralidad de que el proceso participativo sea temprano, la importancia de la existencia de una estructura que ordene la conversación, anteponiendo el conocimiento del proyecto por sobre la negociación de los beneficios.

...los mismos dirigentes de la comunidad dijeron 'saben que no vamos a hablar de eso hasta que entendamos mejor este estudio de impacto ambiental, y trabajamos eso

primero y después vamos a hablar de las platas’, y eso fue muy acertado de parte de los dirigentes y cambió el enfoque (Subdirección de Desarrollo ASCC).

En esta dirección, una de las mayores fortalezas del modelo AVP es la pertinencia y oportunidad con que se establecen las etapas de conversación en la mesa de trabajo. A este respecto, las fuentes consultadas establecen recomendaciones respecto al “orden de las conversaciones”. En efecto, uno de los puntos ampliamente consensuados sobre lo oportuna que debe ser la participación, se refiere a que existen etapas del proceso que deben respetarse, en pro de establecer procesos de diálogo que permitan, primeramente, comprender de forma cabal los proyectos y sus características; y sólo una vez que se logre dimensionar la envergadura del proyecto de inversión, que sean estimados los impactos potenciales y co-construidas las medidas de mitigación, es apropiado avanzar hacia la negociación de los beneficios para el desarrollo de los territorios.

Es importante partir por la conversación sobre los impactos, después los beneficios, es un “Must” [del inglés “deber ser”]. Cuando tienes un orden de los impactos, puedes conversar sobre a quiénes les corresponden los beneficios. Cuando saltas la discusión de los impactos te cuesta determinar con quien vas a conversar respecto de los beneficios, porque lo que tienes que hacer es compensar medidas que no pudiste mitigar. Si saltas a la conversación sobre los beneficios, para que te quieran, como lavar imagen, y no pasaste por la conversación de la jerarquía de gestión de impacto, se te enreda (especialista en participación ciudadana).

La primera conversación es sobre los impactos, y la manera como la empresa jerarquiza su gestión de impactos es distinta a la percepción de la comunidad. Cosas como el polvo, el ruido, son la última prioridad de una empresa. Hay un desacople entre lo que jerarquiza la empresa y como la comunidad percibe o quiere jerarquizar esos impactos. Es importante despejar eso antes de iniciar la conversación (consultor en gestión socioambiental).

Tal como fuera enfatizado por diversos entrevistados, esta perspectiva se vislumbra también en las definiciones problematizadas en la discusión teórica sobre lo que determina que la participación llegue a ser incidente y sus consecuencias sustentables. De esta manera, la definición clásica de desarrollo sustentable acuñada por la Comisión Brundtland -desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundland, 1987)- se enfrenta a conceptualizaciones más integrales y compartidas por estándares y entrevistados, donde el desarrollo sustentable es visto como el resultado de la gestión inteligente de los recursos (Dryzek 1997); y más aún, donde el principio básico establece que es el desarrollo

el que debe estar supeditado a la sustentabilidad (Redclift y Woodgate 2000) y no a la inversa.

Esto permite legitimar las decisiones y enriquecer los resultados. *Un proceso de toma de decisiones que sea abierto a incluir aportes en todas sus fases, puede beneficiarse de ajustes cuando sea necesario responder a nueva información o circunstancias. (OEA 2001:5)*

De la oportunidad y pertinencia derivan condiciones para el diálogo como transparentar y asegurar la idoneidad de aspectos metodológicos, plazos y procesos que se podrán desplegar durante el proceso de diálogo y participación, esto porque durante todo el ciclo del proyecto es necesario definir las instancias mínimas de participación de los distintos actores involucrados.

5.5. Colaboración y alianzas

Este principio, a diferencia de los cuatro anteriores, no se condice con ninguno de los principios orientadores establecidos por el Protocolo AVP, no obstante se reconoce que la implementación de metodologías de participación temprana en proyectos de inversión demanda colaboración y alianza entre las partes, entendiendo que los proyectos requieren de un trabajo conjunto de los actores interesados e involucrados, lo cual se logra siempre y cuando las partes logren establecer acuerdos y colaborar mutuamente en diferentes etapas del ciclo del proyecto. En efecto, ante la necesidad de establecer acuerdos sobre temas en disputa, uno de los entrevistados, representante de diversas organizaciones territoriales señala:

...tú quieres hacer un proyecto porque te sale rentable porque el ingeniero dice, bueno el otro tiene otra racionalidad, ósea yo vivo aquí y me encanta este lugar y no me gustan que me corten el árbol.

La frase ilustra intereses en oposición que deben llegar a acuerdo, lo cual no necesariamente resulta en una transacción o un ganador y un perdedor en relación con el interés, simplemente puede ser necesario ponerse de acuerdo en que hay un tema en el que no se está de acuerdo.

A este respecto, el establecimiento de alianzas de colaboración requiere de la existencia de un mínimo de confianza entre las partes, lo que en muchos casos remite indefectiblemente a la presencia de un tercero que desempeñe un rol imparcial en el proceso participativo, y, más aún, en el establecimiento de acuerdos de beneficio mutuo.

El Estado, en algunos territorios, no cuenta necesariamente con la confianza, pero en general, es el llamado a estar (Subdirección de Desarrollo ASCC).

En efecto, resulta natural pensar en el Estado como el organismo garante por definición, más aún, considerando su responsabilidad en la protección de derechos, no obstante, de acuerdo con la postura de Reyes y Ríos (2016), a veces “no es gravitante que el Estado esté directamente involucrado en el proceso mismo de participación, sino que puede bastar que este se presente como un garante de los acuerdos que los privados alcancen”, función que es también identificada y valoradas por las propias comunidades, ya que independiente de la desconfianza hacia las instituciones, reconocen en el Estado, la presencia de un ente que respalda procedimientos y compromisos.

Cualquier institución del Estado nos hubiese dado la garantía de que se estaban haciendo las cosas bien. Sino, solo entre un particular y una comunidad, ¿cómo hubiese tenido credibilidad lo que estábamos haciendo? (dirigente Comunidad Indígena Catrihuala).

La Guía de estándares para la Participación indica la importancia de la *planificación conjunta* para promover el involucramiento de los participantes en el diseño del proceso para potenciar mayores niveles de pertinencia al considerar los intereses y necesidades de las partes, y mayores posibilidades de implementación del proceso participativo. Lo anterior implica establecer un co-diseño del proceso, generar instancias de deliberación y diálogo, y definir mecanismos de resolución de controversias (Min. Energía 2016).

Se estima que de este principio surgen condiciones relativas a contar con mecanismos de convocatoria propicios para incluir a todos los actores involucrados directa e indirectamente dentro del proceso de diálogo y participación, toda vez que un buen proceso de convocatoria, que defina adecuadamente a los participantes, permitirá que los actores involucrados conozcan los intereses de todos los participantes y puedan establecerse alianza y colaboración entre las partes. Por otro lado, también se relaciona con asegurar los mecanismos para generar confianzas entre las partes. También este principio se relaciona

con asegurar la presencia de un tercero imparcial que permita apoyar a los actores en los procesos de diálogo y participación, ya sea a través de facilitadores y/o apoyo técnico y/o mediación.

5.6.Desarrollo territorial sustentable

Al igual que el principio anterior, el desarrollo territorial sustentable tampoco es parte de los principios orientadores incluidos por la ASCC. Sin embargo, la revisión de fuentes admite la importancia de que un proyecto de inversión al instalarse en un territorio, sea capaz de promover el desarrollo integral de éste. Por un lado y como punto de partida, es un mínimo que se asegure que el proyecto hace frente a los impactos producidos. Sin embargo, este principio hace énfasis en que, junto a todos los actores involucrados, piense cómo el territorio se potencia y mejora su calidad de vida con la existencia del proyecto de inversión.

...pero si lo haces bien si logras de alguna manera compatibilizar que yo vine a hacer negocios, pero para todos, tienes que estar dispuesto a modificar ciertas cosas de tu proyecto para responder a los intereses de la comunidad, las cosas que a la comunidad le afectan (entrevistado gremio energía).

Moore (1998) plantea como concepto el *valor de lo público*, señalando que los servicios públicos deben generar el máximo valor público a la ciudadanía (Araya, 2017), a diferencia de las empresas, cuyo objetivo es la maximización del beneficio. Sin embargo, la implementación de iniciativas como el protocolo AVP promueven la participación de las empresas en la planificación y la inversión social en los territorios en que e instalan.

[Sobre la reunión de cierre formal del AVP] comunidad y empresa están interesados en que ahí se lleve a cabo un proyecto y cada uno tiene potenciales interesados y estrategia. Por ende, que cada uno avance con sus potenciales interesados y estrategia y volvamos a reunirnos en cuatro, cinco o seis meses más, para que cada uno cuente cómo nos ha ido”. Perfecto, nos dimos la mano (Subdirección de Desarrollo ASCC).

La responsabilidad de las empresas en el desarrollo local genera opiniones y expectativas encontradas entre autoridades locales, comunidades, gobierno central y empresas; resultando, por parte de estas últimas, en una multiplicidad de estrategias e inversión para la vinculación con grupos de interés.

Yo creo, que, en todo el tema de generación de valor del territorio, no solamente tiene que estar la empresa, sino que debería haber una cuestión de uno a uno con el Estado, para que realmente en el fondo si el Estado dijera “ya ok, yo voy a poner uno”, tú lo que pones, el Estado pone otro, perfecto (entrevistado gremio energía).

Sin perjuicio de lo anterior, la tendencia mundial se orienta a la participación cada vez mayor de las empresas en el diseño y planificación de la inversión social local, mediante el establecimiento de alianzas con municipios, servicios públicos y organizaciones territoriales, privilegiando visiones como de valor compartido con mayor incidencia de los beneficiarios en su diseño e implementación.

En la Guía de estándares de participación del Ministerio de Energía y en la Guía de buenas prácticas en relaciones entre los actores del SEA, se aborda el desarrollo local y enfoque territorial como un principio a incluir en los procesos de diálogo y participación. Esto merece especial atención considerando que hoy ya no es suficiente que los proyectos de inversión hagan frente solo a los impactos que éstos generan, sino que deben abordarse como una propuesta integral que potencia el desarrollo de los territorios donde se emplazan, buscando ser un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

De acuerdo a lo manifestado por el Ministerio de Energía (2016:32), *“los proyectos energéticos promueven el desarrollo de las comunidades y territorios relacionados con ellos durante todo su ciclo de vida, complementan la visión y planes de desarrollo local, y potencian las oportunidades sociales y económicas de sus habitantes”*.

Lo anterior requiere de una planificación y mirada a largo plazo que considere las características específicas del territorio donde se pretende instalar el proyecto y que fomente el despliegue de las potencialidades de las comunidades locales, evaluando los impactos del proyecto -positivos y negativos, ambientales y no ambientales- y que atienda en este análisis las distintas cosmovisiones sobre el territorio.

Necesitamos la mirada de futuro, sea esto u otro siempre tiene que ser en base al cuidado de nuestro entorno (dirigente Comunidad Indígena Catrinhuala).

es más inteligente diseñar aportes que sean sostenidos en el tiempo a grandes turros de plata en un principio, porque después la comunidad no tiene incentivo a mantener su parte del acuerdo (entrevistado DPD Min. Energía).

El principio de Desarrollo territorial sustentable requiere una mirada de largo plazo no solo sobre los proyectos de inversión sino también sobre los territorios y sus habitantes, razón

por la cual se podría pensar como transversal al resto de los principios; ya que un proceso de participación temprana deberá procurar que en todo su funcionamiento se haga una real contribución al desarrollo de los territorios, lo que implica definir adecuadamente el área de influencia, asegurar mecanismos pertinentes de participación, convocatoria, representación, asegurar la habilitación de conocimientos para empoderar a comunidades y que en el mediano y largo plazo sean los gestores de su desarrollo, etc.

En este propósito, es importante tener en cuenta que los procesos reflexivos por parte de las comunidades no son automáticos, requieren de acciones de habilitación de contenidos y destrezas específicas para el diálogo, para la negociación, y para el establecimiento de acuerdos sustentables; más aún si no se han visto enfrentadas previamente a escenarios de conflicto que requieran del autoconocimiento de sus capacidades como organización, y de la priorización de necesidades y aspiraciones de mediano y largo plazo.

*“si un territorio no ha sido sometido a proyectos de inversiones previos no tiene la reflexión de su pasado, su presente y su futuro. Es una situación en la que se los pone y están obligados a una reflexión comprehensiva de quienes son y hacia dónde van. Tienes que tener esa conversación y dar tiempo para que esa conversación fluya”
(especialista en participación ciudadana).*

VI. REFLEXIONES

En concordancia con el análisis precedente, es posible consignar que la investigación logra abordar los desafíos planteados en los objetivos. A saber, tanto en los antecedentes como en el análisis, la investigación describe el modelo de participación ciudadana temprana implementado por la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, como órgano de administración del Estado, por medio del Protocolo AVP, y del caso de estudio seleccionado, el Proyecto Eólico Catrihuala (primer objetivo específico).

En esta dirección, se analiza la aplicación del proceso metodológico de participación ciudadana, por medio del cumplimiento de los principios y criterios definidos por la Agencia y evaluados por el panel de expertos.

Asimismo, se realiza, a través de las recomendaciones de especialistas entrevistados, y de la revisión de estándares validados, un contraste de los principios y criterios de evaluación del AVP a la luz de los elementos recurrentes que emergen de la triangulación de fuentes utilizadas en la investigación.

Por medio de las acciones descritas, se establece la relación entre la participación ciudadana y la sustentabilidad socioambiental de los proyectos de inversión, proponiendo un ajuste que optimice la evaluación actual de los pilotos, con un enfoque orientado de manera más equilibrada hacia el componente de la sustentabilidad.

1. Sobre la Hipótesis

La hipótesis que sustenta esta investigación afirma que la Participación Ciudadana Anticipada implementada a través de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión, promueve mejores estándares y condiciones para el diálogo y la sustentabilidad de los proyectos mediante los acuerdos alcanzados entre Estado, empresas y sociedad civil.

En virtud de las fuentes consultadas fue posible reafirmar progresivamente el supuesto que, el Protocolo AVP, sus etapas constitutivas, la metodología desarrollada y los principios orientadores que definen sus objetivos y marco de acción otorgan efectivamente sustentabilidad a los proyectos de inversión.

La implementación del proceso, con sus bemoles en la preparación de los insumos, fue altamente valorada por los participantes desde la empresa, comunidades y la Agencia. Asimismo, es posible afirmar que, si bien el Proyecto Eólico Catrihuala fue desistido por la empresa debido a motivos de factibilidad económica de la inversión; el alto nivel de compromiso de los participantes tuvo consecuencias fructíferas en diferentes aspectos.

En primer lugar, su ejecución mejoró las condiciones de entrada de una empresa que había experimentado controversias en proyectos anteriores, entregándole herramientas para una vinculación pertinente con comunidades rurales, vulnerables, y más aún, de pertenencia indígena.

En segundo lugar, la comunidad en su definición más amplia, decidió sentarse a la mesa a dialogar, a pesar que algunos de sus representantes estaban en desacuerdo con lo el proyecto, lo cual permite validar la instancia de participación temprana y legitimar las decisiones que se toman a través de ella, basadas en fundamentos de la democracia deliberativa, el fortalecimiento del diálogo y la sociedad civil.

En relación con lo antes señalado, uno de los puntos ampliamente valorados fueron los espacios de capacitación y educación mutua, a partir de los cuales se fortaleció la confianza en los miembros de la Mesa de Trabajo. En efecto, la evaluación realizada por el panel de observadores externos y la Agencia concluye que, de los cinco principios analizados, este es el mejor logrado en términos de su evaluación de indicadores.

En otro plano, la revisión de estándares de participación temprana e inversión sustentable se focalizó en la búsqueda de principios orientadores propuestos por documentos ampliamente validados, pero también en consultas a actores clave, en calidad de expertos en participación, conflictos socioambientales e inversión sustentable. De esta manera, fue posible identificar la preeminencia de seis principios transversales a las fuentes (Anexo 5), cuatros de los cuales se reconocían en las orientaciones de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión.

Los principios coincidentes apuntan a brindar garantías de proceso a la instancia de participación temprana, velando por la representatividad de las partes, su incidencia en las decisiones, las condiciones de igualdad de oportunidades, acceso a información oportuna y transparente, así como a la generación de instancias de aprendizaje conjunto. A estos cinco

principios subyace el rol del Estado de coordinar y velar por las garantías en juego, así como por el cumplimiento de compromisos. Sin embargo, el análisis permitió sumar dos nuevos principios, cuyo foco es el fortalecimiento del desarrollo territorial sustentable y de la formación de alianzas de colaboración; donde el desarrollo y la premisa de factibilidad económica de las inversiones queda condicionado a la construcción de acuerdos para una convivencia sustentable de los territorios.

2. Conclusiones

Actualmente en Chile los conflictos ciudadanos en el marco de proyectos de inversión derivan fundamentalmente del hecho de que las comunidades locales poseen escaso margen de incidencia efectiva tanto en las decisiones primordiales de los proyectos, como en los beneficios que estos generan. Como consecuencia, las posibilidades reales de llevar a término los proyectos se ven reducidas variablemente según el grado del conflicto en desarrollo, derivando así en un escenario de incertidumbre y confrontación tanto para las empresas como para las comunidades.

La propuesta de la ASCC representa una iniciativa impulsada y liderada por el Estado, que, en virtud de una prolongada ausencia frente a procesos de participación –en calidad de garante, observador y fiscalizador-; colabora con la reivindicación de su reputación entre las comunidades, y la intención de la institucionalidad por recuperar la confianza tanto de la sociedad civil como de las comunidades, y formar parte de los procesos de diálogo otorgándoles una connotación de alto estándar.

Por otra parte, ante el débil escenario institucional para la participación ciudadana en Chile, este modelo representa un avance significativo con medidas concretas adoptadas por el Estado para formalizar e incrementar los espacios de participación ciudadana incidente en el marco de proyectos de inversión en los territorios.

Asimismo, un elemento fundamental es que los estándares y organismos internacionales revisados, son claros en señalar que la relación entre comunidades y empresas debe iniciarse en fases tempranas de los proyectos por múltiples razones, todas ellas referidas a respetar los principios básicos de una buena participación (transparencia, incidencia y participación oportuna, entre las principales).

El diálogo debe ser temprano porque permite que las partes se conozcan y construyan lazos de confianza sin la condición de la elaboración de informes de evaluación del proyecto. Esto permite que, llegado el momento, la comunidad participe y contribuya con información valiosa de caracterización local, así como la identificación de sitios de interés o significación cultural que pueden nutrir el diagnóstico de factibilidad y línea base del proyecto.

El diálogo debe ser temprano porque permite debatir de manera oportuna sobre los alcances del proyecto, facilitando una adecuada identificación de potenciales impactos, y otorgando el tiempo necesario para analizarlos y elaborar medidas de mitigación y compensación conocidas y validadas por la comunidad.

El diálogo debe ser temprano porque, en consecuencia con lo antes señalado, permite la incidencia de la comunidad en aspectos que pueden mejorar el proyecto.

Finalmente, debe haber diálogo temprano para que la empresa, conociendo las características y necesidades de la comunidad y el territorio, pueda diseñar una estrategia de inversión social pertinente al contexto local y validada por sus representantes, comprometiendo su participación en la consecución de objetivos sustentables, de alto impacto y de largo plazo.

Por su parte, los hallazgos de la aplicación del Protocolo AVP en el piloto Catrihuala dejan entrever complicaciones en la preparación de insumos fundamentales para el desarrollo del proceso. En efecto, a la luz de la evaluación del caso estudiado, queda en evidencia la centralidad de aspectos como la conformación del equipo de trabajo y su responsabilidad en la calidad de la preparación de insumos para la planificación y diseño del plan de participación. Sin perjuicio de lo anterior, las dificultades reseñadas corresponden en su mayoría a elementos de ajuste metodológico y administrativo propios de experiencias de prueba, lo cual se corresponde con que el Proyecto Catrihuala haya sido el segundo piloto del Protocolo AVP realizado por la ASCC.

Ahora bien, el análisis de los principios orientadores del AVP permiten proponer la incorporación de elementos ausentes o subdimensionados en dicho Protocolo. En efecto, esta investigación permitió dimensionar la importancia de evaluar -además de los criterios contenidos en los principios del AVP-, elementos que permitan garantizar la sustentabilidad

de largo plazo en la implementación de este proceso de participación temprana mediante la incorporación de dos nuevos principios. Por una parte, la colaboración mutua, la coordinación entre partes y el establecimiento de acuerdos, a través del Principio de Colaboración y Alianzas; y, por otra parte, un principio centrado en la definición explícita de criterios que garanticen el desarrollo territorial sustentable de los acuerdos que se definan, entre comunidades, empresas y Estado, por medio del ejercicio del Protocolo AVP.

Claro, porque está dentro de las competencias de esta agencia, está mandatada a construir acuerdos que son público/privado, por lo tanto, le entrega las competencias de coordinación. No tenemos competencias de fiscalización, por ejemplo, pero sí tenemos competencias de coordinación, porque tenemos que construir acuerdos (Subdirección de Desarrollo ASCC).

En este sentido, la investigación permitió identificar en la ASCC un rol de coordinación fortalecido por las atribuciones propias de organismo para operar, posicionándolo en un sitio privilegiado para el establecimiento de alianzas sustentables de largo plazo.

Ahora bien, al iniciarse el Programa AVP, los criterios de admisibilidad admitían únicamente proyectos de ERNC, que no estén en territorio de alta conflictividad socioambiental, y no consideren relocalización de población. Criterios que presentan condiciones de diálogo altamente factible, o al menos un escenario inicial favorable. Esto remite a una reflexión sobre si la metodología es lo suficientemente robusta para ampliar la aplicación de los AVP a contextos de mayor complejidad, a proyectos de mayor escala o donde se han presentado conflictos por la instalación de proyectos anteriores ¿Podría la Agencia ser la encargada de implementar procesos de diálogo para proyectos estratégicos, y no sólo los de ERNC?

En efecto, cabe preguntarse si hay cabida hoy en Chile para implementar un proceso de modernización del Estado que mejore el estándar de la participación ciudadana temprana, en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión; que le otorgue, por ejemplo, un carácter obligatorio, procedimientos administrativos e instrumentos de gestión que fortalezcan la incidencia de la participación en la decisión de la inversión en Chile. La Agencia ha sido el primer bastión, pero ¿quién es el llamado a asumir este rol en un proceso de mayor alcance que requiere la articulación de organismos del Estado vinculados a la

inversión privada, la evaluación ambiental, la protección de la sociedad civil y la promoción del derecho a la información y participación incidente?

La metodología de diálogo de los AVP representa una importante aproximación desde la institucionalidad a implementar procesos de participación tripartitos, elaborados con altos estándares internacionales, principios ajustados a los objetivos, y con resultados preliminares satisfactorios desde la perspectiva de la reconstrucción de confianza con el Estado, y de la formación de confianza entre comunidad y empresas.

Por tanto, en el escenario actual se aprecia, un reposicionamiento del diálogo temprano entre partes, impulsado por el Estado bajo la reflexión de ¿Cómo incentivar la participación temprana en la inversión privada de manera de promover el desarrollo de mejores proyectos, más sustentables para los territorios? El desafío se encuentra entonces principalmente en el Estado, en avanzar hacia la construcción de políticas públicas en materia de Participación Ciudadana; que busquen dar cabida a la incidencia de la sociedad civil en las decisiones que la afectan, y en aprobación de proyectos de inversión privada, pero de interés nacional o estratégico.

Finalmente, y pensando en concreto sobre la participación en el ámbito de la inversión propuesta por los AVP, resulta natural preguntarse ¿Cómo avanzar en el desarrollo de metodologías para la participación incidente que le permitan al Estado dar un salto cualitativo hacia proyectos de mayor complejidad?

3. Recomendaciones

Existen dos recomendaciones a establecer ante el caso de estudio escogido. La primera de ellas es la adaptación de la metodología a variables ambientales más complejas que permitan ampliar los criterios de admisibilidad para que más proyectos de inversión accedan al proceso de acuerdos voluntarios, ya que, si bien estas son experiencias pilotos; toda iniciativa de participación temprana representa un aporte hacia la obtención de mejores proyectos, que se desarrollen y convivan de manera sustentable con los territorios en que se insertan. Sobre este punto, debe asegurarse cada vez que se implemente un AVP que el diálogo sea el fundamento y no el medio para alcanzar un acuerdo, de manera de no condicionar su ejecución a los intereses de las partes.

La segunda recomendación es avanzar en materia de tramitación legal para que la implementación del AVP sean un referente a considerar en la evaluación ambiental de proyectos, y que los acuerdos alcanzados por las partes durante este proceso, cuenten con procedimientos administrativos para el seguimiento de su cumplimiento en etapas posteriores del proyecto.

De esta manera se busca que, el acceder a los AVP sea un aliciente de garantías para las partes, tanto para la empresa que logra un consenso sobre las condiciones –codiseñadas- que la facultan a instalarse en el territorio; como para la comunidad, de contar con la certeza que el proyecto es de su entero conocimiento, aprobación, y que cumple con un estándar de sustentabilidad adecuado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático – ASCC (2016). Análisis de Entorno Socioambiental. Programa Piloto Acuerdos Voluntarios de Pre inversión: Piloto Río Negro. Disponible en http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/543/analisis_socioambiental.pdf
- _____. (2017). Informe de Evaluación. Piloto Río Negro - Proyecto Catrihuala, Panel de Expertos. Santiago. Disponible en http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/563/informe_evaluacion_piloto_avp_rio_negro-_catrihuala_vf24_07_2017.pdf
- _____. (2016). Mapa de Actores. Programa Piloto Acuerdos Voluntarios de Pre inversión: Piloto Río Negro. Disponible en http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/543/mapa_de_actores.pdf
- _____. (2016). Plan de Participación. Programa Piloto Acuerdos Voluntarios de Pre inversión: Piloto Río Negro – Proyecto Catrihuala. Disponible en http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/547/plan_de_participacion.pdf
- Aliste, E. (2010). Imaginarios del Desarrollo y Prácticas de Transformación del Ambiente. Una discusión conceptual desde la Geografía Social. La Planificación Territorial y el Urbanismo desde el Diálogo y la Participación. Buenos Aires: Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica.
- Aliste & Urquiza 2010 (compiladores) Medio Ambiente y Sociedad. Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas. Santiago RIL Editores, 2010. ISBN: 978-956-284-727-8
- Aninat, Isabel. Los desafíos pendientes del Convenio 169. Puntos de Referencia. Centro de Estudios Públicos, edición online n°369 abril 2014.
- Araya, R. y Ceballos, F. editores (2017). Conflictos, Controversias y Disyuntivas, Santiago de Chile, Ediciones Abierta, serie IDRC vol.1.
- Araya, R. editor (2017). Repertorios y prácticas para la gestión de controversias. Santiago de Chile, Ediciones Abierta, serie IDRC vol.2.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal Of The American Institute Of Planners, 35(4), 216– 224. doi:10.1080/01944366908977225.

- Arntz, M., & Soto, S. (2009). Participación Ciudadana para la Modernización del Estado: Diagnóstico y Propuestas. En C. p. Estado, Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. C.I.P Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Baño, R. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. FLACSO-Chile, LOM. p. 15-37.
- Berdichevsky, P. & Sepúlveda, C. (2016) “Desafíos para una política pública en base a dos décadas de aprendizaje”. Documento de Referencia N°27. Fundación Espacio Público: Santiago.
- Bohman, J. (1998) Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*: Vol. 6. N°4. Pp. 400-425.
- Bourdieu, Pierre (2014) “Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)” Anagrama. Barcelona, España.
- Brager, G. y H. Specht (1973). *Community Organizing*. Nueva York: Columbia University Press.
- Canales, Manuel (2006). Metodologías de Investigación Social. Introducción a los Oficios. Santiago LOM.
- Canessa, Mitzzy; García, Magdalena (2016). “Estrategias y prácticas de relacionamiento comunitario en el marco de participación ciudadana”. Documento de Referencia N°28. Fundación Espacio Público: Santiago.
- Carley, Michael and Ian Christie (2000). *Managing Sustainable Development*. Earthscan Publications Ltd, London and Sterling, VA.
- Compilance Advisor Ombudsman CAO (2008) Guía para Diseñar e Implementar Mecanismos de Reclamo para Proyectos de Desarrollo. Disponible en <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/advisor/documents/implemgrievsp.pdf>.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana. (2017) “Informe Final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. SEGPRES. Disponible en: <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- Consejo Nacional de Producción Limpia. (8 de Marzo de 2018). *Acuerdos Voluntarios de Pre-Inversión | Vallenar - Región de Atacama*. Obtenido de Consejo Nacional de Producción Limpia: http://www.cpl.cl/AcuerdosVoluntariosPreInversion/piloto_vallenar.php

- _____. (s.f.). *Programa Piloto: “Acuerdos Voluntarios de Preinversión”. Protocolo para su implementación.* . Gobierno de Chile.
- Consejo Internacional de Minería y Metales - ICMM. (2006). *Guía de Buenas Prácticas para la minería y la biodiversidad.* Londres. Reino Unido.
- _____. (2010). *Los Pueblos Indígenas y la Minería. Guía de Buenas Prácticas.* Londres. Reino Unido.
- _____. (2003). *Marco conceptual sobre Desarrollo Sustentable, Principios del ICMM.* Londres. Reino Unido.
- Corporación Financiera Internacional – IFC (2012). *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social.* Washington D.C., Estados Unidos.
- _____. (2010) *Inversión Comunitaria Estratégica. Un Guía Rápida. Síntesis del Manual de Buenas Prácticas de IFC.* Washington D.C., Estados Unidos.
- _____. (2007) *Relaciones con la Comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes.* Washington D.C., Estados Unidos.
- Cunill, Nuria (1991). Capítulo I. Política y participación ciudadana, conceptos relacionados. En *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos.* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- De La Maza, Gonzalo (2009) “ONG, Sociedad Civil y Democracia en Chile Post Autoritario”. Disponible en: <http://www.avina.net/avina/wp-content/uploads/2013/06/Delamaza.-ONG-sociedad-civil-y-democracia-en-Chile-postautoitario.-Art-de-2009.pdf>
- _____. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana*, 10(30), 45–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>.
- De Mattos, C. A. (2000). Nuevas Teorías del Crecimiento Económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista de Estudios Regionales* N° 58, 15-36.
- Downs, Anthony. (1957) *An Economic Theory of Political Action in a Democracy.* The Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 2, pp. 135-150. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1827369>.
- Dryzek, John S. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science.* Cambridge: Cambridge University.

- _____. (1997). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford University Press: Oxford.
- Elster, Jon. (1997) "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory". En *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, compilado por James Bohman y William Rehg, 3-34. Cambridge y Londres: The Massachusetts institute of Technology Press.
- Ernst & Young (2016). Benchmark de la gestión de inversión social minera en Chile. Ernst & Young Global Limitada.
- Franks, Davis, Bebbington, Ali, Kemp & Scurrah (2014) "Conflict translates environmental and social risk into business costs" Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America - PNAS. Disponible en <http://www.pnas.org/content/111/21/7576>
- Franks, Daniel (2012). "Social impact assessment of resource projects." International Mining for Development Centre. Mining for Development: Guide to Australian Practice. The University of Queensland. Australia. Disponible en: https://im4dc.org/wp-content/uploads/2012/01/UWA_1698_Paper-02_Social-impact-assessment-of-resource-projects1.pdf
- Fierman, Betsy & Plumb, David (2016). Experiencia nacional e internacional en mediación de conflictos socio-ambientales". Documento de Referencia N°29 Espacio Público. Santiago Chile.
- Fishkin, J.S. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Gainza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual. En Canales, M. (2006). Metodologías de Investigación Social. Introducción a los Oficios. Santiago LOM.
- Garretón, Manuel. (1998) ¿En qué Sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo. Estudios Sociales. Santa fe, Argentina.
- Global Reporting Initiative (2007). Estableciendo la conexión. Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad del GRI y Comunicación del Progreso del Pacto Mundial. Holanda.
- _____. (2011). GRI e ISO 206000: Cómo usar las Directrices del GRI en conjunto con la Norma ISO 26000. Holanda.
- Griffin, K. (1999). Desarrollo Humano: Origen, Evolución e Impacto. Conferencia para el 10^{mo} Aniversario de HEGOIA (pp. 13-23). Bilbao: Instituto para el Estudio del Desarrollo y de la Economía Internacional.

- Grupo de Trabajo “Reglamento e Implementación de la Ley de Consulta Previa en el Congreso de la República”. Informe implementación del derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos indígenas y originarios en el Congreso de la República, 2011 – 2012.
- Grupo de Trabajo “Reglamento e Implementación de la Ley de Consulta Previa en el Congreso de la República”.
- Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Análisis del reglamento de la ley de consulta previa. Decreto Supremo N°001-2012-MC, 2012.
- Guillen, A; Sáenz, K; Badii, M; y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena: International Journal of Good Conscience*. Disponible en: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf).
- Held, David. (2007) *La Democracia Deliberativa y la Defensa de lo Público* en Modelos de Democracia, Madrid, España: Alianza Editorial.
- Habermas, J. (1973) *Theory and Practice*. Trans. J. Viertel. Boston: Beacon
- _____. (1984). *Ciencia y Técnica como Ideología*. Madrid: Tecnos.
- _____. (1990), *Pensamiento postmetafísico*. Madrid: Taurus.
- _____. (1993): “Los usos pragmáticos, éticos y morales de la razón práctica” en: Herrera, María (1993): Jürgen Habermas: moralidad, ética y política. Propuestas y críticas. México, Alianza.
- _____. (1996), *La lógica de las ciencias sociales*. Madrid: Tecnos.
- _____. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
- Lancar, C. (2008). *Sociedad Civil y participación ciudadana – Cómo los actores sociales hacen parte de las decisiones*.
- Ludwing Guendell, (1998) *La política social, los procesos de integración social y la construcción del sujeto colectivo*, en Fernández Osear, comp. *Política social y descentralización en Costa Rica*, San José. UNICEF.
- Márquez, R. (2017). Una reflexión sobre el rol del tercero en la resolución de conflictos en el Chile contemporáneo. En Araya R. y Ceballos, F., *Conflictos, Controversias y Disyuntivas* (pp. 89-110). Santiago de Chile, Ediciones Abierta.
- Matta Aylwin, Manuel y Santiago Montt Oyarzún (expositores) (2011). *El Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas: Su introducción en el derecho chileno*. Centro de Estudios Públicos. Estudios Públicos n° 121. Santiago Chile.

- Merino, M. (1995). La participación ciudadana en democracia. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, 58 pp.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014). Reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 6 n°1 letra A) y n°2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Decreto Supremo 66. Chile. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>
- Ministerio de Energía (2017). Política de desarrollo local sostenible y asociativo. Documento versión para la consulta pública realizada entre 12 de mayo y 9 de junio, 2017. [Consultado en septiembre y octubre de 2017] Disponible en http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/ucm/consulta/Politica_desarrollo_local_consulta_publica.pdf
- _____. (2016) Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía. Santiago Chile. Disponible en http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2016/Documentos/CompromisoDialogoEstandarParticipacion.pdf
- _____. (2015) Propuesta de principios y criterios para un documento de referencia de buenas prácticas en hidroelectricidad sustentable en Chile, para la contribución de los compromisos de la Política Energética 2050. Informe Final. Rubik Sustentabilidad para el Ministerio de Energía del Gobierno de Chile. Marzo, 2017. Disponible en [file:///C:/Users/Monica%20Morales/Downloads/Principios%20y%20Criterios%20Hidro%20Sustentable_Informe%20Final_V3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Monica%20Morales/Downloads/Principios%20y%20Criterios%20Hidro%20Sustentable_Informe%20Final_V3%20(1).pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores Chile (2017). Plan de Acción Nacional sobre empresa y derechos humanos en Chile. Santiago Chile.
- Ministerio del Medio Ambiente (2013). Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo 40. Chile. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2011). Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ley 20.500. Chile. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1994 y 2016). Ley sobre Bases Generales del Medioambiente. Ley 19.300. Chile. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>
- Naciones Unidas Derechos Humanos (2012) La Responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos. Guía para la implementación. Naciones Unidas,

- Ginebra. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales OLCA. (2015). *Lonquimay: Empresa Alemana divide a Comunidad Pewenche por mega proyecto eólico*. Obtenido de OLCA: <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=106293>
- Organización de Estados Americanos OEA (2001) Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente Organización de los Estados Americanos. Disponible en https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf P.6
- Organización Internacional de Formalización – ISO (2010). ISO 26000 Responsabilidad Social. Visión general del proyecto.
- Organizaciones Indígenas y Grupo de Trabajo de pueblos indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, 2012.
- Organización Internacional del Trabajo OIT (1989). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra
- PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. New York, N.Y.; Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- _____. (2016). *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago, Chile.
- _____. (2016) “Participación Electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016”. Disponible en <http://auditoriaalademocracia.org/web/participacion-electoral-chile-en-perspectiva-comparada-1990-2016/>
- PNUD-OEA. Nuestra Democracia. México FCE, PNUD, OEA, 2010.
- Rabí, Violeta (2011). *Hacia una Sociología del Medioambiente: Un Estudio de las Representaciones del Desarrollo en Actores del gran Concepción* (tesis de pregrado para optar al título profesional de socióloga) Universidad de Chile, Santiago de Chile

- Redclift, Michael and Graham Woodgate (2000). "Sustainability and social construction" en The international handbook of environmental sociology. Editado por Michale Redclift y Graham Woodgate. Edward Elgar Publishing Limited: Massachusetts.
- Reyes, F. y Ríos, E. (2016). Participación ciudadana en proyectos de inversión: Lecciones desde la experiencia internacional. *Espacio Público*. Documento de referencia N°26.
- Rosenblüth, M. (2009). Gobernabilidad democrática y garantías sociales: Hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos. Fundación para la Superación de la Pobreza. Chile.
- Sabatini, F. (2000). Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales urbanos: una estrategia para los municipios. En Participación ciudadana para enfrentar conflictos medioambientales – Desafíos para el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente CIPMA.
- Sachs, Wolfgang (2000). "Sustainable development" en The international handbook of environmental sociology". Editado por Michale Redclift y Graham Woodgate. Edward Elgar Publishing Limited: Massachusetts.
- SEA (2013) Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al SEIA-SEA. Disponible en http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/GuiaPAC_anticipada_FINAL_20130711.pdf.
- SEA (2017) Guía Metodológica para la realización de actividades presenciales del Servicio de Evaluación Ambiental con la ciudadanía. Disponible en http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/
- SEIA. (8 de Marzo de 2018). *Ficha del Proyecto: Proyecto Fotovoltaico "Aurora del Huasco"*. Obtenido de [seia.sea.gob.cl: http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2131714987](http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2131714987)
- Segovia, Carolina. (2015) "Confianza en instituciones políticas en Chile". Documento de Referencia N°25. Fundación Espacio Público: Santiago.
- Shand, D; y Arnberg, M. (1996). Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives. OCDE.
- Shumpeter, J.A., *Capitalismo. Socialismo y Democracia*, Ed. Aguilar, México, 1963, 512 pp., p. 343.

- Sol Arriaza, R. (2012) El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. FLASCO, No.202, ISBN 978-9977-68-235-8.
- SOWITEC. (8 de Marzo de 2018). *Empresa: Quienes somos*. Obtenido de SOWITEC: <http://www.sowitec.com/es/empresa.html>
- Stake R. E. (1995). *Investigación con Estudio de Caso*. Cuarta edición 2007, Ed Morata. Madrid.
- Tironi & Pirkovic (2017). Núcleo Milenio de Investigación en Energía y Sociedad – NUMIES. Conflictos energéticos en Chile. Estudio base para el periodo 2000 – 2015. Disponible en www.energiaysociedad.cl
- Torgerson, Douglas (1995). “The Uncertain Quest for Sustainability: Public Discourse and the Politics of Environmentalism”, pp. 3-20 en Frank Fischer y Michael Black (eds.) *Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future*. Liverpool: Paul Chapman.
- _____. (1994). “Strategy and Ideology on Environmentalism: A Decentred Approach to Sustainability” *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*.
- Vallejos, A. (s./f.) Conflictos, Riesgos e Intervención socioambiental. Una aproximación sociológica. Ponencia asociada a los proyectos Fondecyt 1120554, Intercambio CONICYT/CNRS y al Núcleo de Gobernanza Ambiental de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Disponible en <http://fes-sociologia.com/files/congress/11/papers/1667.pdf>
- Velasco, Juan Carlos (2003): "Estado de derecho y democracia. La política deliberativa", en *Para leer a Habermas*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 95-127.
- Weber, Max. (2015) «Politics as Vocation» En *Weber's Rationalism and Modern Society*, de Tony Waters y Dagmar Waters, 3-102. Palgrave Macmillan.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common Future*. Documento en línea. Disponible en: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- Yáñez, Nancy (2009). Los contenidos del Convenio N° 169 de la OIT. En *Las Implicancias de la Ratificación del Convenio N° 169 de la OIT en Chile*. Observatorio Ciudadano. Santiago Chile.

VIII. ANEXOS

Anexo 1: Listado y perfil de entrevistados

Caracterización de entrevistados				
N°	Tipo entrevistado	Sector	Organismo	Perfil del entrevistado
1	Externo	Público	Ministerio de Energía	Profesional Dirección de Participación y Diálogo
2	Externo	Público	Servicio de Evaluación Ambiental	Profesional de la división de participación ciudadana y consulta indígena
3	Externo	Privado - gremio	Consejo Minero	Representante del directorio
4	Externo	Privado - gremio	Asociación de Generadoras Energía	Miembro de la Asociación, gerente de empresa de generación y transmisión
5	Externo	Especialistas / académicos	Fundación sin fines de lucro	Director organismo de mediación conflictos y construcción de acuerdos
6	Externo	Especialistas / académicos	Institución de Educación Superior	Abogado y académico especializado en comunidades indígenas y consulta
7	Externo	Especialistas / académicos	Institución de Educación Superior	Académico especialista en participación ciudadana
8	Externo	Especialistas / académicos	Consultora en gestión socioambiental proyectos	Jefe área social y participación
9	Externo	Sociedad Civil / comunidades	Organización territorial RM	Representante territorial integrante mesa del riesgo Chacabuco y COSOCs
10	Externo	Sociedad Civil / comunidades	Organización ambientalista	Activista ambiental
11	Interno	Público	Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático	Encargado de la implementación de AVP nivel central
12	Interno	Público	Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático	Coordinador implementación AVP Catrihuala
13	Interno	Sociedad Civil / comunidades	Comunidad Indígena Catrihuala	Integrante de la comunidad indígena y de la mesa de trabajo AVP Catrihuala

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2: Operacionalización y Evaluación de los Principios del Protocolo AVP: Criterios e Indicadores

Tabla Principio 1: Incidencia en las decisiones

CRITERIOS	INDICADORES	EVALUACIÓN
1.1 Se informa efectiva y tempranamente sobre el AVP en el territorio para asegurar un proceso previo, libre e informado.	<ul style="list-style-type: none"> En la Etapa de Admisibilidad, la ASCC difunde exhaustiva y eficazmente información inicial del proceso mediante mecanismos apropiados a la comunidad local, de acuerdo a sus conocimientos y costumbres. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> En la Etapa de Admisibilidad, el CPL levanta y triangula información del territorio para analizar la disponibilidad de las comunidades para participar del proceso, mediante procedimientos apropiados y variados (reuniones, visitas al territorio, documentación secundaria, datos estadísticos, prensa, entre otros). 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> En la Etapa de Admisibilidad, se define un mecanismo verificable para obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales para participar del proceso, que incluya a sus instituciones representativas. 	Cumple con observaciones
1.2 Los participantes influyen en la definición de ámbitos claves del proyecto, como diseño, identificación de impactos, evaluación de alternativas y definición de beneficios.	<ul style="list-style-type: none"> En la Etapa de Admisibilidad, el titular de demuestra que el proyecto se encuentra en etapa de pre-factibilidad o en una etapa que permite hacer ajustes, expresando su disposición a participar de un proceso que puede implicar cambios en el proyecto. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo y la Mesa de Trabajo diseñan un Plan de Participación para abordar los objetivos de la Etapa de Participación mediante herramientas y actividades colaborativas. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> Los impactos potenciales son identificados y analizados por cada una de las partes mediante un proceso participativo colaborativo. 	No cumple
	<ul style="list-style-type: none"> Los beneficios del proyecto se definen de forma participativa en base a la visión colectiva y de largo plazo de la comunidad local. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> Los conocimientos, necesidades e intereses de la comunidad son considerados e influyen en diferentes ámbitos del proyecto, lo que será debidamente registrado por el Equipo de Trabajo en el sistema de información permanente. 	Cumple
1.3 Las opiniones y necesidades de los	<ul style="list-style-type: none"> El Mapa de Actores, el Análisis de Entorno Socioambiental, el Plan de Participación y los Acuerdos Construidos, deberán ser acordados en instancias de participación ampliada. 	Cumple con observaciones

participantes son consideradas a lo largo del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo y la Mesa de Trabajo identifican y acuerdan de manera ampliada, las necesidades (técnicas, recursos, capacitación, entre otras) que deberán ser abordadas en el Plan de Participación y las formas más pertinentes para su implementación. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo y la Mesa de Trabajo deberán ser validados por la comunidad una vez finalizada cada fase de la Etapa de Participación. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo elabora minutas de seguimiento, devolución y validación a lo largo del proceso (de cada una de las instancias de participación), en las que se sistematizan los aportes de quienes participan, para luego, hacerlas públicas, contrastarlas, complementarlas y corregirlas si los participantes lo estiman necesario. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> El Acuerdo Voluntario de Preinversión sintetiza los acuerdos alcanzados y suscritos por las partes a lo largo del proceso y, para ello, la ASCC respeta los procedimientos de la comunidad para llegar a acuerdos, facilitando mecanismos culturalmente adecuados. 	Cumple con observaciones

Principio 2: Inclusión y Representación de intereses

CRITERIOS	INDICADORES	EVALUACIÓN
2.1 Los intereses del territorio están adecuadamente representados.	<ul style="list-style-type: none"> Las diferentes partes interesadas, son debidamente identificados por el Equipo de Trabajo, en coherencia con el área de influencia del proyecto. 	No Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo caracteriza los intereses de todos los actores involucrados en relación con el territorio, incluyendo posibles obstáculos para su participación. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo identifica, en base a información primaria y secundaria, las características generales del territorio. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> En la Fase de Preparación, el Equipo de Trabajo difunde información inicial del proceso de manera apropiada y extendida, al menos por tres vías, para asegurar una invitación abierta, amplia y masiva a todas las personas y grupos interesados. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo realiza esfuerzos especiales para convocar a los pueblos indígenas, a los actores asociados a las problemáticas ambientales críticas y a los titulares de derecho del territorio, aplicando técnicas apropiadas para favorecer su participación, y tomando consideración por aquellos grupos excluidos y/o que necesiten requerimientos especiales para asegurar su participación, lo que deberán describir, fundamentar y reportar debidamente a la ASCC antes de que se 	Cumple con observaciones

	constituya la Mesa de Trabajo (Difusión Inicial).	
	<ul style="list-style-type: none"> • Se conforma una Mesa de Trabajo con los diferentes actores involucrados, la que, si bien no es representativa, es diversa y adecuada con las características del territorio, velándose por la inclusión de variados intereses. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo salvaguarda los intereses de la naturaleza asegurándose de que sean representados por organizaciones locales, ONGs, y/o entidades de investigación, identificándoles en el Mapa de Actores e invitándoles a participar en el proceso, considerando propuestas de la comunidad local y/o validando los posibles interesados (Mapa de Actores. Difusión Inicial. Mesa de Trabajo). 	Cumple
2.2 Las personas o grupos que deseen participar pueden efectivamente hacerlo, integrándose al proceso de forma voluntaria	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier persona o grupo aplica para ser considerado como actor pertinente sobre la base de sus intereses relacionados con el proyecto, sin ninguna condición o requisito para involucrarse lo que se informa y se difunde en todas las instancias, herramientas y materiales a lo largo del proceso. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo realiza talleres de sensibilización y capacitación al inicio de la etapa de la Etapa de Preparación en el que se enfatiza el carácter libre y voluntario del proceso. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El componente local de la Mesa de Trabajo está integrado por un grupo de personas quienes, a título personal y de manera voluntaria, se interesan en colaborar activamente con el Equipo de Trabajo, sin perjuicio que su configuración deberá contar con la validación de la comunidad. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Participación es diseñado de acuerdo a las características del territorio y sus habitantes, asegurando condiciones de convocatoria, accesibilidad, y libre concurrencia que garantiza la participación informada y voluntaria de todos los interesados en formar parte en el proceso. 	Cumple con observaciones
2.3 Se establecen objetivos y reglas claras para todas las partes interesadas y para cada una de las etapas del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • La ASCC desempeña sus funciones de convocante, coordinador y garante en base a principios y criterios que guían todo el proceso participativo, los que con conocidos por todos los participantes y cuyo cumplimiento es asegurado por la misma ASCC. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo facilita el proceso y coordina las acciones necesarias para que la Etapa de Participación se implemente en el marco de los principios y criterios establecidos, promueve que los proyectos adopten altos estándares socioambientales, y asegura que los aspectos ambientales del proyecto sean debidamente abordados durante la etapa de participación. 	Cumple con observaciones

	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo posee la habilidad y tiene la función de traducir a un lenguaje comprensible para personas no expertas la información científico técnica. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo asegura un rol neutral a lo largo del proceso, lo que queda establecido en su contrato de trabajo. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • La Mesa de Trabajo actúa como contraparte del proceso participativo, reflejando adecuadamente los intereses y expectativas de los habitantes del territorio y de las diferentes partes involucradas. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo y la Mesa de trabajo garantizan la participación y comunicación eficaz de las personas de la comunidad local, informándoles cómo el Programa de Acuerdos Voluntarios de Preinversión y cómo el proyecto de inversión que busca emplazarse en el territorio, podría potencialmente afectarles, facilitando la discusión y promoviendo la retroalimentación. 	cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad local y otros actores relevantes, participan plena y eficazmente en el diseño, implementación y evaluación de los Acuerdos Voluntarios de Preinversión. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • La empresa pone a disposición del proceso participativo, un equipo de trabajo multidisciplinario, conformado por profesionales de distintas áreas relevantes de la misma (ingeniera, medio ambiente, relaciones comunitarias). 	Cumple

Principio 3: Igualdad de Oportunidades

CRITERIOS	INDICADORES	EVALUACIÓN
3.1 Todos los participantes tienen igual posibilidad de expresar sus opiniones, intereses y necesidades, las que gozan del mismo valor	<ul style="list-style-type: none"> • Toda empresa o comunidad local pueden manifestar su interés y/o consentimiento para participar del proceso. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad local tiene acceso a recursos suficientes (económicos, humanos) para participar plena y eficazmente en el Programa Acuerdo Voluntario de Preinversión. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Participación exige la implementación de Instancias de Participación Ampliada para la deliberación pública, amplia y masiva. 	Cumple con observaciones
3.2 Las costumbres y la cultura local han sido consideradas en todas las etapas del proceso, especialmente, en el diseño del plan participativo.	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Participación utiliza mecanismos socioculturalmente adecuados, tomando en cuenta instituciones y prácticas tradicionales y llevándose a cabo en lugares acordados mutuamente. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de participación es desarrollado en conjunto con la Mesa de Trabajo, integrada mayoritariamente por personas de la comunidad local que den cuenta de su diversidad, para considerar y facilitar procedimientos, actividades y 	Cumple con observaciones

	dispositivos socioculturalmente apropiados para los diversos participantes.	
	<ul style="list-style-type: none"> • La ASCC reconoce, respeta y promueve estructuras y procesos de toma de decisión propios de la comunidad local, en especial de los pueblos indígenas, por tanto, el AVP considerará dichas particularidades a lo largo de todo el proceso. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo consulta a las comunidades indígenas la necesidad de configurar instancias específicas para ellos, respetando el derecho a la auto-determinación. 	Cumple con observaciones
3.3 Se nivelen capacidades y se utiliza un lenguaje apropiado de modo de quebrar asimetrías entre las diferentes partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo sugerirá mecanismos y técnicas de participación, de información y de monitoreo de fácil comprensión para los habitantes del territorio. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo diagnostica la necesidad de apoyo en habilidades, nivelación de asimetrías y/o recursos para la participación, e implementa actividades y/o programas de sensibilización, desarrollo de capacidades, formación de liderazgos y orientación a procesos participativos en la Etapa de Preparación, y eventualmente, informa a la ASCC la necesidad de contratación de asesoramiento. 	No Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan de Participación reconoce esfuerzos, instituciones, liderazgos y diagnósticos comunitarios previamente desarrollados por la comunidad local y por otras instituciones. 	Cumple con observaciones
3.4 Los grupos con necesidades especiales reciben el apoyo necesario para participar	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo identifica en el Mapa de Actores a los grupos vulnerables y sus requerimientos de participación, así como a los grupos potencialmente opositores al proyecto, y en conjunto con la Mesa de Trabajo, consideran estrategias especiales, para invitarles a participar en condiciones que les resulten apropiadas (lugares de encuentro, traslados, alfabetismo, cuidado de niños/as, enfermos y adultos mayores). 	No Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • Se diseñan e incluyen mecanismos y formatos apropiados a las condiciones particulares del territorio y a las necesidades especiales de sus actores. 	No Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera la necesidad de presupuesto adicional para facilitar la inclusión y acceso de grupos con necesidades especiales. 	No se observa

Principio 4: Educación Mutua

CRITERIOS	INDICADORES	EVALUACIÓN
4.1 El proceso participativo incluye mecanismos que fomentan la búsqueda colaborativa de información y la toma conjunta decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> El titular se compromete a capacitar en habilidades y herramientas para el diálogo y la participación a personas clave al interior de la empresa. 	No se observa
	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos y actividades de la Fase de Colaboración ponen a dialogar los conocimientos y puntos de vista de la comunidad local y otros actores involucrados, con la información disponible del proyecto, para así incorporar sus perspectivas en ámbitos clave del proyecto. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> La búsqueda de conocimiento es una instancia formal cuya duración y actividades asociadas se definen en el Plan de Participación (se sugiere considerar al menos 1 mes). 	Cumple
4.2 El CPL deberá velar porque siempre que sea necesario se realicen estudios adicionales, a fin de evaluar la incidencia ambiental, social y cultural que el proyecto previsto puede tener sobre el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> El Equipo de Trabajo en conjunto con la Mesa de Trabajo, diagnostican la necesidad de contratación de estudios o asesorías técnicas por parte de los participantes locales, quienes también pueden solicitarlo formalmente, para una mejor comprensión de la información y el proyecto. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> La comunidad local, a través de la Mesa de Trabajo, participa en las decisiones sobre los estudios o asesorías que el proceso requiera. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> La Mesa de Trabajo con el apoyo del Equipo de Trabajo, prepara los Términos de Referencia de los estudios o asesorías que el proceso requiera. 	No se observa
	<ul style="list-style-type: none"> La Mesa de Trabajo en diálogo con la comunidad local y con apoyo del Equipo de Trabajo, selecciona a los especialistas e instituciones necesarias para realizar los estudios que el proceso requiera. 	No observa

Principio 5: Transparencia y acceso a la información

CRITERIOS	INDICADORES	EVALUACIÓN
5.1 La información del proceso está documentada, es entregada de manera oportuna y está disponible para los que quieran acceder a	<ul style="list-style-type: none"> Durante la Etapa de Admisibilidad, la empresa provee de antecedentes relevantes del proyecto, al menos, perfil del proyecto, Mapa de actores y Análisis de Entorno. 	No cumple
	<ul style="list-style-type: none"> La ASCC en su rol de convocante, entrega información exhaustiva a la comunidad local y otros actores relevantes, con respecto al proceso de participación y el proyecto que formará parte del mismo. 	Cumple

ella.	<ul style="list-style-type: none"> • La difusión inicial y la estrategia de comunicación están diseñadas para asegurar cobertura de la totalidad de las personas de la comunidad y actores relevantes, y se definen protocolos informativos para el inicio, para el término de cada fase y para el surgimiento de situaciones inesperadas. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • La totalidad de la información sobre el proceso de participación, incluyendo las actividades, asistentes y financiamiento (montos y fuentes), está disponible de manera permanente y el Equipo de Trabajo la entrega formalmente a cualquier persona que la solicite en un plazo de 5 días hábiles. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • Las minutas de las actividades de participación, con el contenido de las opiniones y propuestas emitidas por los asistentes, están disponibles públicamente. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones y especialistas a cargo de los estudios y antecedentes técnicos del proceso y las fuentes de financiamiento involucradas, son de conocimiento público. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El documento con las decisiones del proceso y la sistematización de los acuerdos, y su relación con el proceso de participación, está disponible públicamente. 	Cumple
5.2 La información es comprensible para todos los interesados.	<ul style="list-style-type: none"> • Se diseña un sistema de información en conjunto con los participantes del proceso, para asegurar un fácil acceso y una óptima legibilidad a través de mecanismos apropiados a las características geográficas y socioculturales del territorio y sus habitantes, incluyéndose plataformas de acceso, periodos de actualización, formatos de registro, instrumento de seguimiento y opciones de difusión. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • Las capacidades técnico ambientales del Equipo de Trabajo poseen habilidad para transmitir la información científico técnica y la información proporcionada por la empresa, a un lenguaje comprensible para personas no expertas. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo prepara información simple y accesible, y materiales socioculturalmente apropiados para dar a conocer en lenguaje sencillo, los aspectos técnicos del proyecto y los informes especializados a la comunidad local, con especial atención en los grupos vulnerables, para que todos comprendan y puedan desarrollar su propia opinión al respecto. 	Cumple

	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de participación cuenta con al menos cuatro formas diferentes, apropiadas al contexto local y sus habitantes, para difundir información de manera permanente (internet, material impreso, radios locales, diarios, boletines municipales, afiches en lugares públicos, entre otros). 	Cumple
5.3 La información es parte de un proceso de retroalimentación entre las partes.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe voluntad de la empresa por facilitar el acceso a la información y generar nueva información en conjunto con los actores participantes del proceso. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso participativo está diseñado de modo que los actores locales puedan pronunciarse sobre la calidad, pertinencia y suficiencia de los estudios y antecedentes técnicos disponibles. 	Cumple con observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • El Equipo de Trabajo elabora informes de seguimiento, devolución y validación a lo largo de todo el proceso, sistematizando los aportes de quienes participan, para posteriormente, hacerlas públicas, contrastarlas, complementarlas y corregirlas si los participantes lo estiman necesario. 	Cumple
	<ul style="list-style-type: none"> • Se diseña un mecanismo para sistematizar el seguimiento, para atender los reclamos, sugerencias y propuestas de la comunidad y para dar respuestas a propuestas y opiniones formuladas durante el proceso de participación, y una vez suscritos los acuerdos. 	Cumple

Fuente: Elaboración propia en base a Consejo Nacional de Producción Limpia. (s/f). Programa Piloto: “Acuerdos Voluntarios de Preinversión”. Protocolo para su implementación. *Gobierno de Chile*.

Anexo 3: Mapa de Actores presentado por el Equipo de Trabajo

ACTOR	NIVEL TERRITORIAL	DESCRIPCIÓN
Comunidad Catrihuala	Actor Local	Actor central del proceso de participación dada su cercanía con el eventual proyecto Parque Eólico Catrihuala, el cual planifica un posible emplazamiento sobre algunos de los predios cordilleranos que forman parte del territorio de la comunidad. Cinco integrantes de la Comunidad Catrihuala, forman parte de la Mesa de Trabajo que asesora al Equipo de Trabajo. La Comunidad Catrihuala encuentra su más temprano antecedente legal en el título de comisarios entregado el año 1827 a dieciséis jefes de familias de en un amplio territorio de la Cordillera de la Costa, que iba desde el Río Trafún por el norte, y el nacimiento del Río Blanco por el sur, hasta el mar por el oeste y el Río Las Canoas (actual Rahue) por el este. Cabe señalar que, buena parte de este territorio fue usurpado y reducido desde fines del siglo XIX por particulares, quienes fueron constituyendo fundos madereros para la explotación del alerce a lo largo del siglo XX, razón por la cual la historia de la comunidad Catrihuala está marcada por el conflicto territorial. Actualmente, la comunidad mapuche Catrihuala se encuentra constituida en predios particulares resultantes del proceso de subdivisión de localidad de Huellehue, ubicada a 20 kilómetros al oeste de la ciudad de Río Negro. En esta pequeña comunidad mapuche-huilliche viven alrededor de 60 familias. En términos geográficos, se encuentra un tanto aislada debido a la poca circulación de transporte. En relación con el eventual proyecto “Parque Eólico Catrihuala”, parte importante de estas familias, considera que se trataría de una posibilidad para mejorar su calidad de vida, en la medida que pueda contribuir al desarrollo local y en la medida que sea posible participar de alguna forma en los potenciales beneficios.
SOWITEC S. A. Energías Renovables.	Actor Extraterritorial	Desarrollador del eventual proyecto “Parque Eólico Catrihuala”, actualmente en etapa de medición de vientos. Su interés es la puesta en marcha de un proyecto de inversión. El potencial desarrollo del proyecto, podría entrar en tensión con aspectos normativos relacionados con el uso de suelo, vocación productiva y visión de desarrollo construida por otros actores locales. Actualmente, la empresa forma parte de la Mesa de Trabajo
Consejo Nacional de Producción Limpia.	Actor Extraterritorial	Comité público privado dependiente de la CORFO. Actor técnico institucional de carácter público. Instancia de diálogo y acción conjunta entre el sector público, las empresas y sus trabajadores. Impulsa el proceso de participación temprana para promover la construcción de acuerdos voluntarios entre las empresas, las comunidades locales y grupos de interés, en el marco de un proyecto de inversión que se encuentre en etapas iniciales. Provee al territorio, de un equipo de trabajo que cuente con capacidades especializadas en el ámbito de la facilitación y en el ámbito técnico ambiental, quienes serán los responsables de implementar esta etapa. Forma parte de la Mesa de Trabajo en calidad de garante del proceso, su rol es imparcial, por tanto, no se sitúa ni a favor ni en contra del proyecto, sino como promotor del diálogo y los acuerdos
Municipalidad de Río Negro	Actor Comunal	Entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a quien le corresponde la administración de la comuna de Río Negro. Gobierna y administra la comuna, con objeto de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su

ACTOR	NIVEL TERRITORIAL	DESCRIPCIÓN
		participación y desarrollo en los ámbitos económicos, sociales y culturales de la comuna. A la municipalidad corresponde, por ejemplo, la definición del Plan de Desarrollo Comunal. Actualmente, es parte de la Mesa de Trabajo a través de la Dirección de Desarrollo Económico Local.
Cacicado, Jurisdicción de Riachuelo	Actor Comunal	Actor de ámbito supra-territorial en materia indígena en la comuna de Río Negro. Está adscrito a la Junta de Caciques del Butahuillimapu y forma parte de instancias provinciales y regionales de diálogo con el gobierno. Actualmente, es parte de la Mesa de Trabajo. Su interés en el territorio tiene que ver, por una parte, con la defensa de los derechos indígenas contenidos en el Convenio 169 de la OIT, y por otra, con los aspectos socioambientales y culturales asociados a la Cordillera de Huellehue, entre otros.
Consejo de Comunidades de Río Negro	Actor Comunal	Agrupación que congrega a más de veinte comunidades indígenas jurídicamente constituidas en la comuna de Río Negro. Se trata de una instancia funcional, más que tradicional, que participa de variadas instancias provinciales y regionales de diálogo con el gobierno. Dada su relevancia en términos de congregación de comunidades, han sido invitados a formar parte de la Mesa de Trabajo, no obstante, aún no se han incorporado de manera activa a dicha instancia. Sin perjuicio de lo anterior, su participación en el proceso es fundamental. Su interés en el territorio se relaciona con la defensa de aspectos medioambientales y con la defensa de derechos indígenas contenidos en el Convenio 169 de la OIT, entre otros.
Secretaría Regional del Ministerio de Energía	Actor Regional	Órgano descentrado del Ministerio de Energía emplazado en la Región de Los Lagos. Actor técnico-institucional con injerencia directa en materias de desarrollo energético en la Región. Forman parte de la Mesa de Trabajo por solicitud de los demás participantes de la misma.
Comunidades y Organizaciones Funcionales Comuna de Río Negro	Actor Local	Actores locales y organizaciones funcionales de la Comuna Río Negro, más o menos próximos a la Comunidad Catrihuala, con intereses particulares sobre el territorio. Consideran prioritario abordar la diversidad de comunidades existentes, tomando en cuenta de manera simultánea la autonomía de cada comunidad y la visión compartida de territorio. Asimismo, en relación con el eventual proyecto eólico, les interesa conocer las dimensiones del mismo, los eventuales impactos del proyecto y las posibles medidas de mitigación, compensación y reparación. Las entidades informadas del AVP y que participaron de la jornada de validación del Plan de Participación en el mes de abril del 2016, son las siguientes: Comité de Pequeños Agricultores de Putrihue; Comunidad Choyun Mapu de Millantué; Comunidad Rayen Koyam de El Bolsón; Comunidad Riachuelo; Club del Adulto Mayor Los Copihues de Riachuelo; Comunidad Newen Trawun de Putrihue; Comunidad Ko Rayen de El Bolsón; Sector Guaitecas; Comunidad Newen Chahuilco de Rincón Huilma; Comunidad Millaray de Sector Chapaco-Tres Esteros; Comunidad Indígena Loy Cumilef de Caleta Huellehue. Otras que no aparecen en el párrafo anterior, no obstante, participaron en la jornada de difusión del AVP realizada en septiembre 2015 en Riachuelo, son: Comunidad Millahuilma de Sector Huilma; Sector Cheuquemo Bajo; Sector Cheuquemo; Comunidad Ñanco Cheuquemo; Comunidad Costa Río Blanco; Comunidad Hualinto de Sector Hualinto Otras entidades informadas del proceso por el Equipo de Trabajo: Comunidad Llahualco de

ACTOR	NIVEL TERRITORIAL	DESCRIPCIÓN
		<p>Sector Llahualco; Comunidad Mapucachillahue de Sector Llahualco-El Mirador; Asociación pescadores indígenas y Comunidad Caleta Cóndor; Comunidad Indígena Relmu domo Wentrú de sector línea matriz.</p> <p>Otras entidades de la comuna de Río Negro con las que aún no se toma contacto, son: Comunidad de Pescadores Indígenas Ñirrehue de sector Huelllehue-Ñirrehue; Sector Este de la Comuna de Río Negro (Comunidad La Capilla, Sector Chifín, entre otras). Se espera que estos actores participen activamente en el Plan de Participación y se dispondrán los mecanismos apropiados para que esto suceda.</p>
Asociación Indígena Mapulahual	Actor Local y Provincial	<p>Instancia organizativa creada para la administración conjunta de las áreas protegidas que conforman la red de Áreas Protegidas Indígenas Mapu Lahual. Esta Asociación agrupa a los representantes de nueve comunidades indígenas que abarcan las comunas de San Juan de la Costa, Río Negro y Purranque a lo largo de la Cordillera de la Costa de la Provincia de Osorno. Se espera que se incorporen activamente en la Fase de Colaboración, para ello, se deben considerar mecanismos apropiados, considerando su situación geográfica y las dificultades para trasladarse. La Asociación tiene intereses concretos en el desarrollo turístico del territorio, asociados al conjunto de la Cordillera de la Costa, de ahí que les concierna un desarrollo compatible con estos.</p>
Corporación Alerce	Actor Nacional / Temático	<p>Corporación de derecho privado que agrupa a un conjunto de académicos y especialistas en materias del alerce y su conservación. Dado sus objetivos de conservación y uso sustentable de los bosques de alerce, se constituye como actor relevante a la hora de abordar dicha temática tanto en términos genéricos como en su posible vinculación con un eventual proyecto eólico.</p>
WWF	Actor Nacional e Internacional / Temático	<p>Organismo No Gubernamental (ONG) internacional establecida en Chile con una oficina de proyectos en Valdivia. Se enfoca en la protección de los bosques y del ámbito marino del sur de Chile. Se preocupa de que tanto las especies animales como vegetales se encuentren debidamente resguardados bajo alguna modalidad de protección. Asimismo, trabaja para reducir los impactos humanos, principalmente de actividades productivas que afectan directamente la integridad de especies, ecosistemas y comunidades indígenas y locales del territorio. Cabe mencionar que WWF trabajó más de diez años con las comunidades del borde costero de la provincia de Osorno que formaron la Red de Áreas Protegidas Indígenas Lafken Mapu Lahual. Dada su importancia, conocimiento y experiencia de trabajo en el territorio, serán invitados formalmente para participar del Plan de Participación, en especial, para abordar aquellas temáticas relativas al alerce.</p>
CEDER / Centro de Estudios de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos.	Actor Regional	<p>Unidad Académica de la Universidad de Los Lagos de carácter interdisciplinario. Su objetivo es contribuir al análisis, explicación y promoción del desarrollo a nivel local y regional. Sus áreas de trabajo abordan dinámicas socioculturales, socioambientales y socioeconómicas del territorio. Se espera se integren de manera activa en la Fase de Colaboración del AVP.</p>
CONADI,	Actor	Actores institucionales públicos que, en sus respectivas áreas

ACTOR	NIVEL TERRITORIAL	DESCRIPCIÓN
SEA, MOP, SERNATUR, y otras reparticiones públicas con incidencia temática en el proceso.	Provincial - Regional	temáticas de trabajo ligadas a algún aspecto específico del Plan de Participación, poseen conocimiento y manifiestan intereses y preocupaciones en relación con territorio. Se espera participen como especialistas temáticos de sus áreas de trabajo.
Autoridades Políticas	Actores Regional, Provinciales y Comunes	Autoridades relacionadas a la comuna de Río Negro, entre estos: Intendente Regional, Gobernador de Osorno, Alcalde, Concejales. La Mesa de Trabajo ha determinado tomar medidas para mantener debidamente informados a estos actores, pero prescindiendo -en lo inmediato- de invitarles a ser parte activa del Plan de Participación.

Fuente: Consejo Nacional de Producción Limpia. (s/f). Programa Piloto: “Acuerdos Voluntarios de Preinversión”. Protocolo para su implementación. *Gobierno de Chile*.

Anexo 4: Normativa para la Participación Ciudadana en Chile

Para una comprensión acabada del contexto nacional, se presenta una revisión general de las principales normativas que regulan la participación ciudadana en Chile. En este propósito se describe brevemente la ley de asociaciones y participación ciudadana y las dificultades que ha experimentado en su reciente implementación; la normativa para la consulta indígena en el marco de la ratificación del Convenio 169 de la OIT; así como el marco de la institucionalidad ambiental y los espacios de participación ciudadana que hoy se encuentran regulados durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión.

4.1. Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana

Promulgada el 16 de enero del 2011, la Ley sobre asociaciones y participación ciudadana (en adelante Ley 20.500) estableció un marco jurídico para la asociatividad y participación en Chile, la que tiene como propósito regular los siguientes aspectos:

- a) La constitución y deberes de las asociaciones sin fines de lucro y de las organizaciones de interés público.
- b) Creación de la institucionalidad para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público
- c) Introducción de modificaciones en la regulación de Gestión Pública

A pesar de las transformaciones propuestas por la Ley en la gestión municipal y pública, el proceso de implementación de la misma no fue el esperado. Para efectos de este estudio, interesa señalar las dificultades experimentadas para implementar la Ley 20.500, cuyo primer aliciente es que en agosto de 2014 la Presidenta de la República dictó un instructivo otorgando seis meses para dar cumplimiento a los requerimientos de la ley, que hasta entonces se estaban ejecutando con retraso y de manera parcial. Entre las medidas para la coordinación y ejecución de la ley N°20.500 destacan:

La revisión y actualización de las normas sobre participación ciudadana por parte de todos los órganos de la administración de Estado, a fin de adecuar los mecanismos desde lo consultivo hacia lo deliberativo; para lo cual se deberá oír al respectivo consejo de la sociedad civil.

- Creación de una unidad de participación ciudadana en cada OAE, que se relacionará con el primer nivel jerárquico del organismo.
- Establecimiento de un mínimo de 5 sesiones ordinarias de los consejos de la sociedad civil en el año, sin perjuicio de su facultad de autoconvocarse. Constituir los consejos de la sociedad civil de aquellas instituciones que aún no cuenten con uno.
- Realización de audiencias públicas de oficio o a requerimiento de la mayoría simple del consejo de la sociedad civil, por 500 ciudadanos o por 25 organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro.
- Cabildos ciudadanos territoriales o sectoriales, nacionales o locales, para recoger insumos para elaborar una determinada política pública o programa estratégico.
- Dictación de un decreto para la creación de un Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (en adelante el Consejo) ¹⁶, de carácter autónomo y que se relacionará con el ejecutivo a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que tendrá como funciones la difusión y promoción del derecho a la participación ciudadana, el diseño y aplicación de un informe periódico anual que tenga como resultado un índice de participación ciudadana y la coordinación de un sistema integral de participación ciudadana del que formarán parte todos los consejos de la sociedad civil creados al alero de la ley N°20.500, con presencia regional¹⁷.

A pesar de las medidas tomadas, fue el propio Consejo quien emitió un informe en 2017 donde se evidencia la situación crítica sobre la participación en Chile, los bajos niveles de implementación de las acciones y requerimientos de la Ley, así como de los pobres resultados que se han obtenido a partir de la creación de sus organismos y la puesta en marcha de los procedimientos participativos que la Ley 20.500 determinaba.

¹⁶ El Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil estuvo originalmente pensado como un organismo de carácter permanente, al que además se le asignó la tarea de liderar un diálogo nacional que permita evaluar la política de participación ciudadana implementada durante los últimos años, así como las eventuales reformas institucionales; correspondiéndole a una Comisión interministerial encabezada por la Segpres el recoger, procesar y sistematizar las proposiciones de modificaciones legales formuladas.

¹⁷ Otras medidas descritas en el instructivo son:

- Cuenta pública participativa en la que se deberá incorporar la opinión del consejo de la sociedad civil respectivo.
- Encuentros de diálogos participativos entre las autoridades de Gobierno y representantes de la sociedad civil, en forma presencial, y la ciudadanía general en forma virtual, sobre una propuesta de política pública determinada previamente por la autoridad mediante una minuta de posición.
- Construcción de una plataforma digital participativa única, a la que deberán incorporarse los organismos del Ejecutivo.
- Presupuestos participativos respecto a los recursos destinados al financiamiento del diseño, formulación y ejecución de proyectos prioritarios para la sociedad civil del ámbito del servicio.

En efecto, respecto al Fondo de Fortalecimiento, éste no creció en recursos y el tipo de objetivos que financia son de corta duración. Por otra parte, en septiembre de 2015, un 37% de los municipios no había constituido los consejos comunales, y muchos de los ya constituidos habían vencido sin renovarse. Además, una de sus atribuciones más interesantes es la posibilidad de convocar a un plebiscito, sin embargo, los requisitos impuestos lo han vuelto una práctica inaplicable.

Sobre los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), las conclusiones del Informe fueron decisorias en advertir su carácter consultivo no vinculante y la ambigüedad de su rol, especialmente respecto de la orgánica de los ministerios y servicios, que al no tener atribuciones resolutivas desmotiva la participación de los dirigentes sociales que conforman los COSOC.

A este respecto Javier Zulueta¹⁸, señala que la promoción de una participación genérica (en relación con la promulgación y el funcionamiento de la Ley 20.500) “no sirve necesariamente para enfrentar problemas puntuales o conflictos que se puedan generar en torno a un proyecto o temática particular” (Araya 2017:143).

Ahora bien, a partir de este poco auspicioso diagnóstico, las recomendaciones establecidas para mejorar la participación en la gestión pública apuntan a tres ámbitos fundamentales:

- i. **La incorporación de la participación como derecho humano exigible** en la nueva Constitución junto a la consagración del Derecho a la Participación Ciudadana.
- ii. **El fortalecimiento de la participación a través de la incorporación de mecanismos de democracia directa:** a) reconocer la participación como ejercicio de soberanía; b) que la nueva Constitución establezca referéndums revocatorios para vetar tramitación de leyes y mandatos de autoridades; el voto programático; y c) Reconocer el derecho de los ciudadanos a participar de la gestión pública, y del deber del Estado de promoverlo.
- iii. **Modificación a la ley N°20.500** donde destacan, entre otras modificaciones sugeridas: La creación de institucionalidad a) el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil para la fiscalización de los mecanismos de participación; y b) la Subsecretaría de Participación Ciudadana para implementar el plan y la política nacional de participación ciudadana.

¹⁸ Director de la División de Participación y Diálogo Social del Ministerio de Energía; promotor y responsable del diseño y aplicación de la Guía de Estándares de Participación para el desarrollo de proyectos de energía 2015.

4.2. DS 66 sobre Consulta Indígena y Convenio 169 de la OIT

El Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “Convenio 169”¹⁹) establece el deber de los gobiernos de *consultar* a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente²⁰; consultas que deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas²¹.

Aun cuando el Excelentísimo Tribunal Constitucional sentenció que la regulación de la consulta establecida en el Convenio 169 tiene el carácter de autoejecutable²² —esto es, con la aptitud para aplicarse directamente, sin necesidad de dictar normas para hacer efectivo su cumplimiento—; el Ejecutivo consideró necesario establecer un procedimiento administrativo especial de aplicación general que permitiese fijar la implementación de la consulta.

En Chile, el Decreto Supremo N° 124/2009 constituyó la regulación inicial de la consulta y participación indígena como procedimiento general para medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígena, no obstante, fue considerado por los propios representantes de la cosmovisión indígena como un decreto inconsulto, restrictivo y poco flexible, que no cumplía que los estándares internacionales y no regulaba el Convenio, sino que la Ley Indígena²³.

Es en este contexto que, buscando mejorar la puesta en práctica del Convenio, en el año 2013 se establecieron dos nuevas regulaciones para la consulta indígena. El Decreto Supremo N° 66/2013, (en adelante “DS 66”)²⁴; y el Decreto Supremo N° 40/2013 del

¹⁹ Promulgado mediante decreto supremo N°236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²⁰ Artículo 6 N°1 letra a) del Convenio 169.

²¹ Artículo 6 N°2 del Convenio 169.

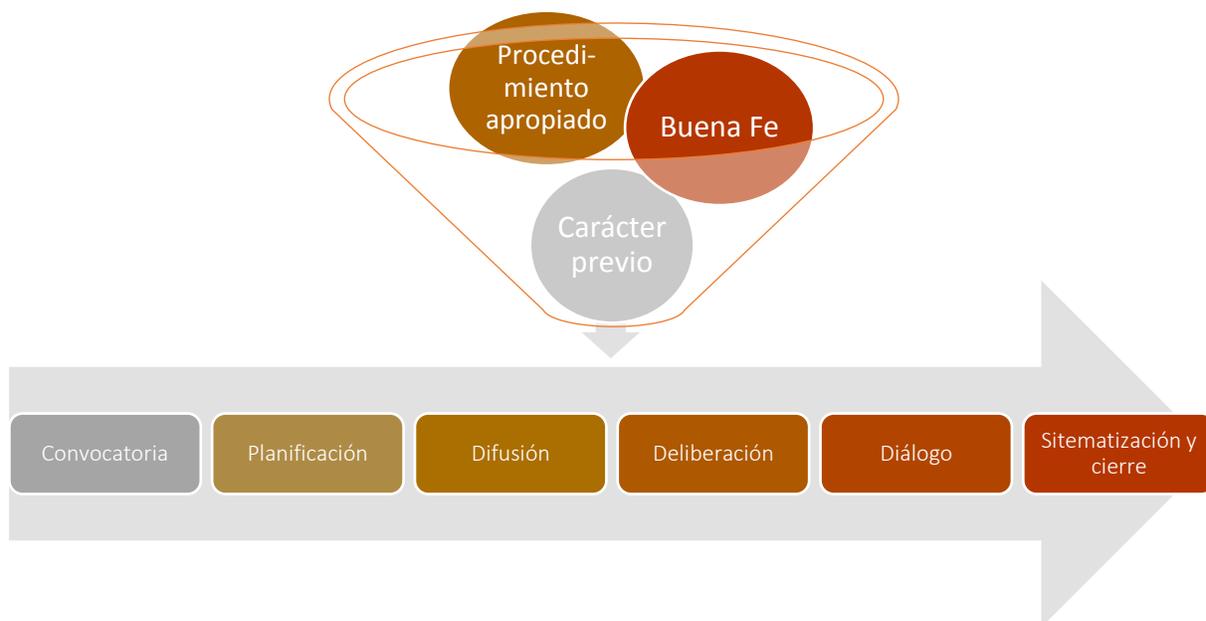
²² Sentencias de Tribunal Constitucional (“STC”) N°309, del año 2000, y N°1.050, del año 2008.

²³ Aninat, Isabel. Los desafíos pendientes del Convenio 169. Puntos de Referencia. Centro de Estudios Públicos, edición online n°369 abril 2014.

²⁴ Decreto supremo N°66, de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social, que “Aprueba Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica”.

Ministerio del Medio Ambiente, que establece el nuevo reglamento del SEIA, el cual incorpora una regulación específica para la consulta indígena.

En efecto, el DS 66 es resultado de varios años de debate del ejecutivo por consensuar un mecanismo que permitiera cumplir con los estándares del Convenio 169 y diferenciara este proceso del mecanismo general de participación ciudadana²⁵. El DS 66 derogó el decreto anterior y reguló la consulta indígena para los órganos de administración del Estado (OAE) expresamente mencionados en su artículo 4°. En él se contemplan tres Principios y seis etapas.



Fuente: Elaboración propia

Principios contemplados en el DS 66

- **Buena fe** (artículo 9°): Todos los intervinientes deberán actuar de manera leal y correcta con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento previo, libre e informado en el marco del procedimiento establecido en el Título III del DS 66, mediante un diálogo sincero, de confianza y de respeto mutuo, sin presiones, de manera transparente, generando las condiciones necesarias para su desarrollo y con un

²⁵ El Convenio 169 del OIT indica que los gobiernos deberán “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población...” (OIT 1989, artículo 6).

comportamiento responsable. Los intervinientes no podrán realizar conductas, acciones u omisiones que obstaculicen el normal desarrollo del proceso de consulta previa o impidan alcanzar su finalidad, así como aquellas que pretendan burlar o desconocer los acuerdos alcanzados. Para el Estado la buena fe también implicará actuar con debida diligencia, entendiéndose por tal la disposición de medios que permitan la generación de condiciones para que los pueblos indígenas puedan intervenir en un plano de igualdad.

- **Procedimiento apropiado** (artículo 10°): El procedimiento de consulta deberá aplicarse con flexibilidad, para lo cual deberá ajustarse a las particularidades del o los pueblos indígenas consultados, debiendo respetar su cultura y cosmovisión, reflejada en costumbres, aspectos lingüísticos, tradiciones, ritos o manifestaciones de sus creencias; debiendo considerarse además la naturaleza, contenido y complejidad de la medida a ser consultada.
- **Carácter previo** (artículo 11): La consulta debe llevarse a cabo con la debida antelación y deben otorgar al pueblo indígena afectado la posibilidad de influir de manera real y efectiva en la medida que sea susceptible de afectarle directamente. El órgano responsable siempre realizará la consulta antes de la dictación de la medida administrativa y, en el caso de las medidas legislativas, deberá realizarse antes del envío al Congreso del mensaje del Presidente de la República, conforme a las etapas y plazos del procedimiento establecidos en los artículos 16 y 17 del reglamento de consulta indígena.

Etapas del procedimiento establecido en el DS 66

1. **Convocatoria** (artículo 15). Se dará inicio al proceso mediante la convocatoria a la primera reunión de planificación del proceso de consulta que realice el órgano responsable a los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente, según el alcance de la afectación que produzca la medida; y de conformidad con las reglas de publicidad y accesibilidad pormenorizadas en el artículo 15 del reglamento de consulta indígena.
2. **Planificación del Proceso de Consulta** (artículo 16 letra a)). La etapa tiene por finalidad: **(i)** entregar información preliminar sobre la medida a consultar a los pueblos indígenas; **(ii)** determinar, por parte de los pueblos indígenas y del órgano responsable: los intervinientes, sus roles y funciones, la metodología y el

mecanismo de registro de las reuniones por medios que dejen constancia del proceso; y **(iii)** la pertinencia de contar con observadores, mediadores y/o ministros de fe.

La metodología deberá considerar al menos la forma de intervenir en el proceso de consulta, la formalización de los acuerdos, los lugares, los plazos, la disposición de medios que garanticen la generación de un plano de igualdad, así como los mecanismos de difusión y logística en general.

Los acuerdos de esta etapa constarán en un acta que contendrá la descripción detallada de la metodología establecida, debiendo ser suscrita por los intervinientes designados para dicho efecto.

De no haber acuerdo en todo o en algunos de los elementos indicados precedentemente, el órgano responsable deberá dejar constancia de esta situación y de la metodología que se aplicará, la cual deberá resguardar los principios de la consulta.

3. **Entrega de información y difusión del proceso de consulta:** La etapa se propone entregar todos los antecedentes de la medida a consultar a los pueblos indígenas, considerando los motivos que la justifican, la naturaleza de la medida, su alcance e implicancias.

La información debe ser entregada oportunamente, con métodos y procedimientos socioculturalmente adecuados y efectivos, en español y en la lengua del pueblo indígena, cuando sea necesario, de acuerdo a las particularidades del pueblo indígena afectado. La información se deberá actualizar permanentemente en los sitios web del Ministerio de Desarrollo Social, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y del órgano responsable.

4. **Deliberación interna de los pueblos indígenas.** Tiene por finalidad que los pueblos indígenas analicen, estudien y determinen sus posiciones mediante el debate y consenso interno respecto de la medida a consultar, de manera que puedan intervenir y preparar la etapa de diálogo.
5. **Diálogo:** Tiene por finalidad propiciar la generación de acuerdos respecto de la medida consultada mediante el intercambio de posiciones y contraste de argumentos; con respeto a la cultura y métodos de toma de decisiones de los pueblos indígenas. Dentro del plazo establecido para esta etapa, deberán realizarse las reuniones que sean necesarias para cumplir con el objetivo de la consulta. De esta etapa deberá levantarse un acta en la que consten los acuerdos y desacuerdos, y los mecanismos y acciones de seguimiento y monitoreo.

6. **Sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta:** Tiene por finalidad elaborar una relación detallada del proceso llevado a cabo, desde la evaluación de la procedencia, las distintas etapas y los acuerdos alcanzados y la explicación fundada de los disensos producidos, lo que deberá constar en un informe final.

4.3. Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente

La Ley 19.300 define el principio preventivo como aquel que “pretende evitar que se produzcan problemas ambientales”, subrayando la importancia de “no continuar con la gestión ambiental” implementada hasta ese momento en el país pues a juicio de su redactor, esta se limitaba a “intentar superar los problemas ambientales una vez producidos” (Moraga P. en Aliste & Urquiza 2010).

La Ley 19.300²⁶ Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), fue la primera normativa en considerar un proceso de consulta, la participación ciudadana formal (PAC), aunque, a poco andar fue interpretada como ‘mero maquillaje’ de decisiones preconcebidas del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), generando un cuestionamiento a la legitimidad de la institucionalidad ambiental (Mirosevic, 2011; Moraga, 2017), lo que llevó en 2009 a promulgar la Ley 20.417 que modifica la LBGMA y crea el Ministerio y la Superintendencia del Medioambiente, y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), órgano especializado en administrar el SEIA.

Esta modificación le otorgó un carácter más técnico a las decisiones ambientales, pero no logró abordar los cuestionamientos a la baja incidencia de las comunidades en el proceso participativo y al carácter consultivo de la participación. En consecuencia, se creó un nuevo Reglamento -RSEIA o DS40- que al igual que la ley 19.300, regula la participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental²⁷ para las comunidades y comunidades indígenas. Sin embargo, la Participación Ciudadana (PAC) sigue estando cuestionada por las restricciones de tiempo impuestas; lo tardío de su aplicación, la baja incidencia comunitaria en el diseño y medidas de mitigación del proyecto; el carácter voluntario de la

²⁶ Crea en 1994 la Comisión Nacional del Medioambiente, CONAMA y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA.

²⁷ Artículo 26 de la ley N°19.300 y artículo 83 del RSEIA.

PAC Temprana; y la evidente ausencia del Estado en la generación de confianza entre el titular y las comunidades.

¿Cuáles son las características del reglamento -DS 40 o RSEIA- en relación al proceso de participación ciudadana del Servicio de Evaluación Ambiental?

La participación ciudadana puede realizarse en forma previa al ingreso del proyecto o en su carácter formal cuando dicho proyecto ya ha sido ingresado o al [Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental] (Díaz & Cummins 2017:137 en Araya 2017). En efecto, tal como indica el Servicio de Evaluación Ambiental (2013) en la Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al SEIA-SEA *“la participación anticipada no es obligatoria en el marco del SEIA, por tanto, su implementación depende de los proponentes y su actitud consciente de las ventajas y beneficios de ésta en el futuro del proyecto, permitiendo con ello identificar y canalizar con tiempo y tranquilidad las distintas opiniones existentes”*.

Los procesos de participación ciudadana y consulta indígena son realizados por los respectivos equipos de PAC en las Direcciones Regionales del SEA, excepto cuando se trata de proyectos interregionales, los que se encuentran a cargo de la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana del SEA (Dirección Ejecutiva), que además se encarga de entregar las directrices a nivel nacional.

Las actividades presenciales que el SEA desarrolla con la ciudadanía puede ser realizado en los siguientes procesos:

- Procesos de Participación Ciudadana (PAC)
- Procesos de Consulta a Pueblos Indígenas (PCPI)
- Reuniones con Grupos Humanos Pertenecientes a Pueblos Indígenas (GHPPI)
- Análisis de ingreso por susceptibilidad de afectación directa a GHPPI
- Consultas Ciudadanas
- Audiencias Públicas
- Diálogos Participativos y/o Cabildos Ciudadanos.

De acuerdo a lo reseñado en la Guía Metodológica para la realización de actividades presenciales del Servicio de Evaluación Ambiental con la ciudadanía (SEA 2017), las

actividades presenciales son considerados actos públicos en los que el Estado se relaciona con la ciudadanía y donde el profesional del SEA gestiona las actividades en calidad de funcionario público.

Las convocatorias son efectuadas por el SEA a través de los mecanismos que establece el Reglamento, no obstante, se pueden emplear mecanismos adicionales si se estima que los tradicionales no son suficientes para informar a la ciudadanía.

El objetivo primordial de las actividades presenciales es informar a la ciudadanía del área de influencia del proyecto que existe un proceso PAC en desarrollo; explicar en qué consisten el SEA, la evaluación ambiental, los procesos de PAC; cuáles son los plazos del procedimiento de observaciones ciudadanas, etc. Luego, el SEA presenta a la ciudadanía interesada con la presencia del titular del proyecto sometido a evaluación, dando a conocer las partes relevantes del proyecto.

Respecto a los contenidos, el SEA solo se involucra en la discusión con las comunidades acerca de las medidas adecuadas para mitigar, compensar o reparar impactos ambientales del proyecto establecidos en la LBGMA y el RSEIA. Otras medidas que puedan acordar los titulares con las comunidades -políticas de buen vecino, acuerdos de participación en los beneficios, etc.-, se encuentran fuera de las materias evaluadas por el SEA y, por tanto, del proceso PAC formal que éste lleva a cabo. Más aún, el SEA suele no tener conocimiento de las conversaciones previas o paralelas entre el titular y las comunidades, salvo aquellas que sean informadas por el titular al SEA y queden contenidas en el capítulo 9 del EIA como Compromisos Ambientales Voluntarios.

En síntesis, la implementación del proceso de participación ciudadana muestra que las actividades presenciales se han formalizado, pero han mantenido su carácter informativo, con un acompañamiento puntual para la generación de observaciones al proyecto.

La Consulta Indígena en el Reglamento

El proceso de consulta indígena de proyectos o actividades que ingresan al SEIA está regulado en los artículos 27 y 85 a 87 del Reglamento del SEIA. Se encuentra a cargo del SEA con la atribución de solicitar la asistencia técnica de la CONADI, y de diseñar

procedimientos y metodologías para llevarla a cabo, no obstante, debe respetar las etapas mínimas del artículo 16 del Convenio 169.

El proceso de consulta diseñado por el SEA debe efectuarse de buena fe y contemplar mecanismos apropiados según las características socioculturales de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental.

La consulta indígena se efectúa siempre que el proyecto genere los efectos indicados en los artículos 7, 8 y 10 del RSEIA, y afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Ahora bien, si un proyecto sometido a evaluación mediante EIA o DIA indica la no generación de los efectos referidos en los artículos previamente señalados; pero se emplaza en tierras indígenas, áreas de desarrollo indígena o en las cercanías a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el SEA debe igualmente realizar *reuniones* (no un proceso formal de consulta) con el objeto de recoger las opiniones de los grupos indígenas del área en que se desarrollará el proyecto, en un período no superior a 30 días en el caso de los EIA y 20 días en el caso de las DIA, desde la declaración de admisibilidad del proyecto.

En caso que existan dudas sobre una afectación directa a grupos humanos indígenas (contenidas en los artículos 7, 8 y 10 del RSEIA), el titular puede solicitar información al SEA.

El SEA, como responsable del proceso de consulta indígena, comunica al titular los acuerdos que se vayan alcanzando en la consulta y vela porque las modificaciones y medidas de mitigación que se generen mientras se realiza la consulta, sean notificadas a las comunidades durante la propia consulta en curso; así como porque los acuerdos alcanzados al finalizar la consulta queden consignados en el Informe Consolidado de Evaluación Ambiental -ICE- y posteriormente en la RCA.

Los mecanismos a través de los cuales se realiza la consulta son diseñados y definidos conjuntamente por el SEA y las comunidades indígenas, a fin de que sean pertinentes y ajustados a sus tiempos y definiciones. Estos pretenden crear un espacio propicio para llegar a acuerdos, donde el titular proponga y la comunidad complemente y valide las

medidas de mitigación, compensación y reparación para hacer frente a los impactos del proyecto que produzcan una afectación a grupos humanos indígenas.

Además del reglamento, el “Instructivo sobre implementación del proceso de consulta a pueblos indígenas en conformidad con el Convenio 169 de la OIT en el SEIA²⁸” estipula que el SEA, como órgano responsable de la realización de la consulta indígena, debe dejar constancia de haber realizado todos los esfuerzos necesarios para alcanzar acuerdos en la consulta, dejando registro de todas las acciones donde consta la voluntad de facilitar la construcción de confianzas, generación de alternativas y acuerdos con los grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas.

Percepciones sobre la implementación de la Consulta en el RSEIA

Así, las decisiones ambientales son formales, pero no por eso cuentan con legitimidad social; para lograrlo es necesario fortalecer y ampliar los espacios de participación ciudadana disponibles (Berdichevsky & Sepúlveda, 2016, p.10).

Los cuestionamientos surgidos a partir de la implementación del Reglamento llevaron a la creación de la **Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA** (la Comisión), grupo de expertos que generó recomendaciones, tres de las cuales, referidas a la participación, se sintetizan a continuación.

1. Relacionamiento Temprano y Evaluación Especial para Proyectos Estratégicos²⁹

La Comisión propuso un procedimiento voluntario previo a la evaluación del SEIA que permita a ciertos proyectos estratégicos, generar los espacios de diálogo con comunidades locales y presencia del Estado. Esto permite transparentar posiciones tempranamente, nivelar asimetrías de información; identificar actores, roles y desarrollar estrategias conjuntas, otorgando a la comunidad una participación significativa. Además, facilita al titular conocer preocupaciones y aspiraciones del territorio, e incorporarlas en la toma de decisiones. Finalmente permite al Estado verificar el cumplimiento de procedimientos y metodologías que orientan el proceso de Relacionamiento Temprano.

²⁸ Oficio Ordinario D.E. N°161.116, de 24 de agosto de 2016.

²⁹ Corresponde a la Propuesta N°1 y N° 15 de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA

Además, el *relacionamiento temprano* debe estar basado en los principios de incidencia de la participación y en las decisiones; representatividad de intereses y actores; información completa, veraz y oportuna; interacción constructiva y deliberativa; buena fe y protección de los derechos humanos. Asimismo, el procedimiento debiera comenzar en etapa de prefactibilidad y concluir antes del ingreso al SEIA, no obstante, la Comisión no propone un instrumento de gestión ambiental específico para implementarlo.

2. Fortalecimiento de la participación ciudadana (PAC) en el SEIA³⁰ mediante:

- Extensión de la PAC en Adendas de los EIA y DIA
- Asistencia Técnica a la Ciudadanía mediante un registro público de consultores que asesoren comunidades en los procesos de PAC³¹.
- Fortalecimiento de la Gestión de la PAC incrementando el financiamiento y dotación de profesionales del SEA para procesos PAC, evaluación del medio humano y Consulta Indígena.

3. Creación de un Sistema de asesoría a las comunidades³² con asesores escogidos por ellas; donde el Estado coordine el registro y actualice la información pública para evitar conflictos de intereses de los asesores.

³⁰ Propuesta N°7 de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA

³¹ Propone que el registro tenga carácter informativo, con consultores certificados en base a criterios objetivos.

³² Propuesta N°6 de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA

Anexo 5: Sistematización de Instituciones, Documentos y Principios

Principio / Documento	IFC	Río	ICMM	OIT	OEA	PG	ISO	RREE	ASCC	M. Energía	SEA	
	Normas de Desempeño	Prácticas recomendadas para empresas que hacen negocios en mercados emergentes	Principio 10 de la Convención de Río 92	Marco Conceptual sobre el Desarrollo Sustentable	Pueblos Indígenas y la Minería. Guía de Buenas Prácticas	Convenio 169	Estrategia interamericana para promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible	Objetivos para Desarrollo Sostenible - ODS	Norma ISO 26.000	Plan de Acción Nacional sobre Empresa y Derechos Humanos	Acuerdos Voluntarios de Pre-inversión	Compromiso para el Diálogo: Guía de estándares para la participación
Incidencia en las decisiones		X		X	X	X	X		X	X	X	
Inclusión / representación de actores e intereses	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X
Transparencia y acceso a la información	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Oportunidad y pertinencia	X	X			X	X			X	X	X	X
Colaboración y alianzas		X		X	X		X			X	X	
Desarrollo social y económico del territorio				X	X	X	X			X	X	X

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de fuentes secundarias y primarias