



**Universidad  
de Valparaíso**  
CHILE



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
ESCUELA DE GRADUADOS

MAGÍSTER EN DESARROLLO REGIONAL Y MEDIO AMBIENTE

**PARTICIPACIÓN AMBIENTAL CIUDADANA Y  
ENFOQUE ALTERNATIVO DEL CONFLICTO SOCIO AMBIENTAL**

*APORTES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN LA GESTIÓN ALTERNATIVA DEL CONFLICTO SOCIO AMBIENTAL*

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE  
MAGÍSTER EN DESARROLLO REGIONAL  
Y MEDIO AMBIENTE**

Autor: Ángel Iván Reyes Saldamando

Profesor Guía:

Dr. Claudio Carrasco Aldunate

VALPARAÍSO – CHILE

Agosto 2018

## **Agradecimientos**

*A todo los profesores y funcionarios del Magíster en Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Universidad de Valparaíso y a profesores que han permitido la realización de este proyecto. Particularmente a los profesores Alfredo Sánchez y Fernando Murtinho, también a Nura Silva y Carla Sánchez por su prolija disposición y gestión. A mis compañer@s Juan Pablo Fernández Goycoolea, Adriana Hernández, Paola Vargas, entre otros, contribuyendo a enriquecer esta hermosa experiencia académica y sobre todo humana.*

*Al valioso aporte del profesor Nelson Arellano Escudero y, trascendental y acucioso apoyo, profesional y humano, del especialista Dr. Biólogo Salvador Donghi. A mi profesor guía Dr. Claudio Carrasco, alentando siempre con animo, con la reflexión, análisis y nutritivo debate, a lo largo de todo este proceso.*

*Destacar el apoyo incondicional de mi compañera y en su “cuota” a mi pequeño hijo y, el constante aliento y soporte de mi querida madre.*

## INDICE

INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES	1
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	6
METODOLOGÍA GENERAL	7
<b>PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>HIPÓTESIS.....</b>	<b>8</b>
<b>JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA.....</b>	<b>8</b>
<b>ALCANCES.....</b>	<b>10</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>10</b>
CAPITULO I: EL CONFLICTO	15
1. EL CONFLICTO.....	16
1.1. ANTECEDENTES.....	16
1.2. DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍA.....	18
1.3. FUNCIONALISMO-ESTRUCTURAL.....	25
1.4. CONFLICTO SOCIO-AMBIENTAL.....	31
1.5. TIPOS DE CONFLICTOS EN CHILE.....	39
1.6. TERRITORIALIDAD.....	46
CAPITULO II: GESTIÓN ALTERNATIVA DEL CONFLICTO	59
2. GESTIÓN ALTERNATIVA DEL CONFLICTO.....	59
2.1. LA PARTICIPACIÓN CONCEPTOS Y METODOLOGÍA.....	60
2.2. MÉTODOS ALTERNATIVOS.....	74

3.	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.....	100
3.1.	ANTECEDENTES (CPR) CONSTITUCIONALES; ARTICULO 19 N°8 (LEY N°19.300).....	101
3.2.	LEY Y MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE.....	104
3.3	NUEVA INSTITUCIONALIDAD LEY 20.417 (REFORMA A LA REFORMA).....	111
3.4.	PARTICIPACIÓN EN EL SEIA.....	122
3.5.	PARTICIPACIÓN ANTICIPADA DE LA COMUNIDAD.....	132
3.5.1.	Participación en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).....	137
3.5.2.	Necesidades de participación <sup>16</sup> .....	148

CAPITULO IV: CASO DE ESTUDIO TERMOELÉCTRICA LOS RULOS

155

4.	CASO DE ESTUDIO TERMOELÉCTRICA LOS RULOS.....	156
4.1.	DESCRIPCIÓN.....	156
4.2.	CAUSAS DEL CONFLICTO.....	157
4.3.	ARGUMENTOS TÉCNICOS.....	161
4.3.1.	Línea de base meteorológica <sup>18</sup> .....	163
4.3.2.	Plan de medidas de compensación, mitigación y reparación <sup>21</sup> .....	165
4.3.3.	Permiso ambiental sectorial 138.....	167

CAPITULO V RESULTADOS 175

5.	RESULTADOS.....	176
5.1.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	176

CAPITULO 6:	CONCLUSIONES	191
6.	CONCLUSIONES.....	192
6.1.	BRECHA INSTITUCIONAL.....	192
6.2.	CAUSAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL - (ESTADO INDEFENSIÓN)	194
6.3.	MÉTODOS ALTERNATIVOS.....	196
6.4.	PRINCIPIOS CLAVES.....	198
CONCLUSIÓN FINAL		201
BIBLIOGRAFÍA		203
ANEXOS		231
ANEXO 1:	FUNCIONES Y LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS DEL MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE; (BOETTIGER, 2010)..	232
ANEXO 2:	EVALUACIÓN IMPACTO AMBIENTAL (EIA) (BOETTIGER, 2010).....	237
ANEXO 3:	CAMBIOS Y NUEVO PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EVALUACIÓN IMPACTO AMBIENTAL (EIA).	238
ANEXO 4:	NUEVO PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN RELACIÓN.....	239
ANEXO 5:	ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE	240
ANEXO 6:	PRINCIPALES PROBLEMAS DIAGNOSTICADOSPOR LA: COMISIÓN SINDICAL CÍVICO PARLAMENTARIA (CSCP)PARA LA REFORMA AL SEIA.....	241
ANEXO 7:	PROBLEMAS DIAGNOSTICADOS: (CSCP).....	242
ANEXO 8:	BENEFICIOS Y OPORTUNIDADES DE DE LA PARTICIPACIÓN ANTICIPADA.....	244
ANEXO 9:	PAUTA PARA IDENTIFICAR PERFIL SOCIAL DE LA COMUNIDAD O GRUPOS Y SU CONTEXTO.....	247
ANEXO 10.	DIFERENCIAS ENTRE LA EAE Y LA EIA.....	248

ANEXO 11:	PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE EL CONFLICTO SOCIAL.....	249
ANEXO 12.	RESUMEN PASOS APLICACIÓN MÉTODO DELPHI.....	252
ANEXO 13	PUESTA EN PRÁCTICA DEL MÉTODO CHARRETE.....	255
ANEXO 14:	PROYECTO TERMOELÉCTRICA LOS RULOS.....	256

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 2-1.	Pirámide del conocimiento	64
Figura 2-2.	Escalera de la Participación Ciudadana (Arnstein S.1969)	80
Figura 2-3.	Comparativo	83
Figura 2-4.	Métodos ascendentes que buscan el consenso	88
Figura 3-1.	Técnicas para la participación anticipada	136
Figura 3-2.	Concepto de Desarrollo Sustentable de la EAE	141
Figura 4-1.	Ubicación termoeléctrica Los Rulos	158
Figura 4-2.	Mapa de área de influencia e impactos estimados. <sup>22</sup>	169
Figura 5-1.	Escalera de participación	179

## **INDICE DE ESQUEMAS**

Esquema 1-1.	El conflicto	22
Esquema 1-2.	Clasificación de conflictos por criterio multidimensional	24
Esquema 1-3.	Dinámica y etapas del conflicto	42
Esquema 1-4.	Variables conflicto socio ambiental	45
Esquema 2-1.	Métodos y metodología de la participación	61
Esquema 2-2.	Participación ciudadana e iniciativas ciudadanas	68

Esquema 2-3. Rendimientos representativos de los instrumentos de participación ciudadana <sup>13</sup>	71
Esquema 2-4. Método Delphi	77
Esquema 2-5. La Charrette	79
Esquema 2-6. Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación Participativa (DESPC)	93
Esquema 3-1. Modelo institucionalidad ambiental	109
Esquema 3-2. Instrumentos de comando y control o - Regulación Directa <sup>6</sup>	116
Esquema 3-3. Instrumentos gestión ambiental	117
Esquema 3-4. Diferencias entre el EIA y EAE	142
Esquema 5-1. Aspectos críticos encontrados de la PAC en el proceso de EIA	183

### **INDICE DE GRAFICOS**

Gráfico 5-1. Aspectos críticos encontrados de la PAC en el proceso de EIA	37
Gráfico 1-2. Grupo y nivel de conflictos en Chile	41
Grafico 1-3. Tendencias mundiales de la urbanización ( <i>World Urbanization Prospects 2014</i> )	52
Gráfico 1-4. Tendencias de población Rural – Urbana de América; 2014	53
Grafico 5-1. Metodología	180

## INDICE DE DIAGRAMAS

	113
Diagrama 3-1. Organigrama	140
Diagrama 3-2. Diagrama Instrumentos Sometidos a EAE-(Evaluación Ambiental Estratégica)	144
Diagrama 3-3. Esquema del proceso de aplicación de la eae:	150
Diagrama 3-4. Momentos formales de la inclusión de actores clave	151
Diagrama 3-5. Contenido del plan de participación de actores clave	186
Diagrama 5-1. Síntesis del proceso de participación ambiental ciudadana PAC	187
Diagrama 5-2. Participación ambiental PAC	

## **INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES**

El presente trabajo tiene como objetivo presentar, la producción final de la Maestría en Desarrollo Regional y Ambiental de la Universidad de Valparaíso (facultad de arquitectura), así como fundamentar y describir un proceso alternativo en la Gestión *del Conflicto* derivado de una rígida y limitada capacidad institucional y del *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) en canalizar una mayor y efectiva demanda de Participación para el desarrollo del territorio.

Pretende ser un aporte conceptual y metodológico para valorar el rol de la Participación Ciudadana, brindando distintos instrumentos para su implementación. Una propuesta *pensada para actuar e intervenir desde y para las comunidades territoriales* (Ortiz-T. 1999).

Consciente de la necesidad de integrar un proceso participativo en la dinámica institucional, que incorpore, canalice de modo integral e inclusivo necesidades y demandas locales, en respeto del territorio, de su identidad y en la conservación de los recursos naturales.

Se analizarán los alcances, aspectos críticos del SEIA la Ley N° 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA: 1994) hoy Ley N° 20.417 (28-JUN-2012) y en específico el funcionamiento de la Participación Ciudadana (Ultima Modifica 31-JUL-2014) como instrumento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA como parte de la misma.

En Chile el modelo económico primario y un “régimen centralista” (el más centralizado de América Latina y de países de la OECD) muestra la incapacidad de un sistema de

governabilidad, inadecuado e ineficaz en dar respuesta a las problemáticas socio ambiental de las diversas realidades territoriales.

El caso de la **Termoeléctrica Los Rulos** permite ejemplificar y evidenciar algunas de las anomalías y contradicciones del sistema ambiental y parte de las limitantes y causas a la vez del conflicto socioambiental actual. La discrecionalidad del consejo de ministros en la toma de decisiones concerniente a proyectos ambientales es otro de los factores que no contribuyen a reducir el nivel de conflictividad. La desaprobación y reproche hacia la política establecida por el gobierno central en no poder canalizar y resolver la problemática territorial parece ser un común denominador del conflicto socioambiental: *“acá hay una frustración que se arrastra por décadas de temas que no han sido resueltos por las autoridades”*, como lo expresa el vocero del Movimiento Defendamos Chiloé, Juan Carlos Viveros.

A más de 20 años desde su promulgación, hay poca evidencia que la **Participación Ciudadana** contemplada en la Ley (LBGMA) ambiental anteriormente mencionada, sea capaz de interceder y dirimir entre conflictos y la misma política institucional que en parte los genera enmarcado en un concentrado modelo económico extractivista.

En este contexto se estudiara el resultado de la Participación Ciudadana en el caos proyecto termoeléctrico Los Rulos y posibles mecanismos orientados a dar respuesta a las reivindicaciones de las comunidades que perciben los efectos de proyectos en estado de vulnerabilidad e indefensión.

Los vínculos entre Participación Ciudadana y (desarrollo) Territorialidad, dan muestras de la mutua relación de uno para con otro. Trascendiendo y, anticipando en muchos casos, la transversalidad de la problemática entre las decisiones, el discurso institucional y conflicto socioambiental<sup>1</sup>.

Exponiendo aspectos críticos y parte de la controversia relacionada artículo 19 N.º 8 “derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación...” declarado en la Constitución Política de República (CPR). Sus alcances y la capacidad de la nueva institucionalidad y de la Ley de *Bases Generales del Medio Ambiente* (LBGMA) que confiere a rango ministerial: “... la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”. Generando distintas críticas por su ineficacia y limitada capacidad resolutoria según el “mapa de conflictividad”(...) actual, creciente desigualdad y un prometido “*Chile de Todos*” (...).

### **Problema**

El problema ecológico y los conflictos socioambientales<sup>1</sup> que de esta deriven consecuentemente interpelan no solamente a las comunidades afectadas directamente sino a distintos ámbitos gubernativos, autoridades locales, sociedad civil ONG y en última instancia a la población en general.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y sus instrumentos no logran mitigar, responder ni procesar adecuadamente las demandas de las comunidades, de los distintos actores territoriales y desarrollo de proyectos en muchos casos considerados impuestos por la escasa legitimidad del proceso consultivo. Esto “*También obedece a que los proyectos tienen otros impactos, fuera de los ambientales, como ciertos menoscabos económicos o culturales. (...)*”<sup>2</sup> Esto abre paso a evaluar la dimensión socio ambiental que constituye al conflicto y otros mecanismos y/o métodos posibles para resolverlos.

En este sentido se evaluará el rol y eficacia institucional ambiental actual señalando su criticidad en tratar de resolver los denominados conflictos socioambientales.<sup>3</sup> Como parte de un sistema institucional que resiste al cambio de cara a: “las demandas ciudadanas [que] apuntan a reformas de carácter mucho más estructurales y respecto de las cuales el SEIA no puede dar una respuesta, sino que requiere de un acuerdo social en torno a ciertos temas relevantes, incluida la matriz de desarrollo y en este tema, cuál es el sacrificio ambiental tolerable.”<sup>4</sup>

La adecuación de mayores espacios y mecanismos de participación vinculando “*el factor ecológico*” (Aldunate B.) y la voluntad ciudadana en las distintas etapas de la toma de decisiones. Otorgaría mayor legitimidad al sistema institucional así como mayor eficacia en dirimir y/o mitigar el nivel de conflictividad<sup>5</sup> actual. No visto de manera individual o aislada, sino desde la óptica sistémica, integradora ya que:

*Es un error circunscribir la participación a lo “propiamente ambiental” de los conflictos. Significa desatender la motivación distributiva y los otros problemas que los ciudadanos suman a sus preocupaciones propiamente ambientales frente a los conflictos.*<sup>6</sup>

Esto conlleva a establecer un proceso participativo como “*expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales (...)*”<sup>7</sup> y pasar de la lógica del mecanismo de consulta actual hacia un modelo de gobernanza<sup>8</sup> capaz de metabolizar y responder al conflicto socioambiental como una legítima demanda social y *el derecho concreto de resistir y cuestionar proyectos y políticas.*<sup>9</sup>

Sistema de gobernanza > Conflicto > Justicia ambiental

Lo que nos plantea orientar la política ambiental hacia una meta y objetivos compartidos como parte de un proceso continuo y dinámico. Donde los resultados sirvan de insumo

para el diseño y oportunas correcciones de políticas para un mayor empoderamiento de la ciudadanía buscando preservar el bien común,<sup>10</sup> integrando las necesidades del Territorio<sup>11</sup> y de sus comunidades.

Por lo antes expuesto, es que es necesario resignificar la relación “causas/efectos” del conflicto con la creciente demanda de mayor Justicia Ambiental<sup>12</sup> en un modelo de “desarrollo” rígido y excluyente.

En este mismo orden El carácter interdependiente de los problemas y actores conlleva superar modelos clásicos de intervención.<sup>13</sup> Esto explicaría el cambio de paradigma orientado a una mayor forma de participación colectiva, desde “abajo hacia arriba” (bottom-up - Método Leadder) por ejemplo. Encauzado a un proceso de desarrollo local<sup>14</sup> que incluya el valor territorial, el bien común<sup>15</sup> y que ningún interés económico, bajo ninguna circunstancia, puede estar por sobre la reverencia a la vida (Max Neef, 2015).

## **OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

### **Objetivo General**

1. Proponer un modelo de gestión del conflicto socioambiental desde la participación ciudadana local, considerando criterios y principios claves, ejemplificado con caso de estudio.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar la brecha del proceso de Participación Ambiental Ciudadana actual y el discurso institucional en relación al conflicto socio ambiental.
2. Analizar las causas del conflicto socio ambiental.
3. Describir los métodos participativos alternativos para la reducción del conflicto socio ambiental.
4. Identificar principios claves para la gestión del conflicto socio-ambiental-territorial desde la participación ciudadana local.

## METODOLOGÍA GENERAL

Se señala a continuación el procedimiento particular y las etapas de estudio para desarrollar los objetivos de esta tesis de investigación.

En primer lugar se realizara un análisis institucional de la *Participación Ambiental Ciudadana* en relación al conflicto socio ambiental y su capacidad resolutive.

Se llevara a cabo, un estudio de las distintas variantes y procedimientos de un caso real del conflicto socio ambiental pudiendo identificar las causas que lo generan.

Se realizara un estudio y revisión bibliográfica, asociadas al conflicto socioambiental y métodos que puedan ofrecer un marco de acción distinto.

## PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Es posible pensar que la participación ciudadana sea capaz de producir un cambio en la toma de decisiones antes un potencial o real conflicto socio ambiental?

¿Es posible incluir la demanda de la comunidad en la toma de decisiones antes posible conflicto socio ambiental?

¿Cuáles son o es la posible alternativa para la democratización del proceso de participación como parte de un proceso de gobernanza local?

## **HIPÓTESIS**

La Participación Ambiental Ciudadana institucional actual de Chile no prevé mecanismos efectivos que permitan intervenir y/o incidir en la toma de decisiones en el desarrollo de proyectos locales.

La efectiva participación ciudadana se puede compatibilizar con el proceso de gobernanza ambiental Territorial-Local. Permitiendo un diseño participativo, inclusivo e integral para el desarrollo de una política centrada en la promoción del buen vivir, el bien común y mayor justicia social.

## **JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA**

El estudio del proceso de participación ciudadana institucional como parte del modelo de gestión ambiental y de los conflictos Socioambientales relacionados, constituyen una oportunidad de revisar su funcionamiento y las razones (causas) de su escasa capacidad resolutive.

La tesis pretende ser un aporte conceptual y metodológico en re-conceptualizar el rol y valor de la Participación Ciudadana en relación a las instituciones que nos representan – ¿intereses que deberían representar?– Destacando la relevancia de distintos instrumentos así como la propuesta de una Guía pensada para actuar e intervenir desde y para la comunidades territoriales (SDEP - Ortiz-T. 1999) y posible implementación.

Así mismo evidenciar la dicótoma del carácter legal – no obstante varios autores discrepan – sobre la interpretación del artículo 19 No 8 inciso 2 de la Constitución que

*busca proteger el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, pero sin dejar de proteger a los derechos de contenido económico*<sup>1</sup> y la responsabilidad institucional en responder a la demanda social y garantizar la calidad de vida de la comunidad.

El presente estudio se fundamenta en la necesidad de abordar el conflicto Socioambiental (a través) resignificando conceptos claves como justicia ambiental, gobernanza, desarrollo local en relación al poco influyente/limitado proceso participativo y promover una reflexión más amplia en como revertir o atenuar las causas que motivan el nivel de conflictividad considerando la premisa que Las formas tradicionales de gobierno y participación ciudadana no acaban de encajar con los nuevos parámetros sociales. Hay que afrontar el reto de encontrar espacios para gestionar el conflicto en la comunidad que permita nuevas formas de convivencia colectiva.<sup>2</sup>

Generar entonces un dialogo interdisciplinario con una mirada holística. Un concepto Participativo integral, un “modelo abierto a la comunidad” (H. Landemore, 2018) con una “visión de conjunto” de la problemática ambiental. Conscientes del predominio de la economía y denominado mercado sobre el resto de los estamentos sociales.

1. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte Sección: Estudios Año 18 - No 1, 2011 pp. 147-169

2. Camps, Ferran: PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y GESTIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS: pp.6

## ALCANCES

1. En el presente trabajo el o los términos Conflicto Ambiental o Socioambiental se trataran indistintamente al considerarse que “los conflictos también involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto (Orellana 1999). Esta distinción ha sido sin embargo discutida pues no existe “conflicto ambiental” sin dimensión social (Fontaine 2004). En línea con los conceptos de Gobernanza y cambio de paradigma propuesto en la Tesis. Ver Gobernanza:  
Seller Enrique Pastor; 2004
2. Se entiende por Inclusión social como: “el proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven.” (Micher & Ivanov, 2008) pp.22 PNUD
3. Nos referiremos a Gobernanza como al proceso que incluye y “(...) trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico. Considerando que “Los principios de buena gobernanza son legitimidad y voz, rendición de cuentas, desempeño, justicia social y dirección. (Institute of Governance, 2002)

## MARCO TEÓRICO

El presente trabajo pretende destacar el valor de la participación ciudadana institucional (oficial) en relación al conflicto socioambiental, considerando la trascendencia de algunas de sus causas y enfoques denominados alternativos en busca de soluciones

posibles. Se busca comprender, ante una creciente problemática ambiental, las limitantes del proceso de participación ambiental ciudadana (PAC) actual y las razones de una mayor demanda de participación, y poder influir, en los proyectos de desarrollo que inciden en el territorio local. Evaluaremos la propuesta y mecanismo institucional aplicado (caso de estudio) y diversas concepciones teóricas, señalando otros esquemas posibles en materia de participación.

Desde este cuadro de análisis intentaremos comprender los elementos que emergen y se entrelazan con el concepto de conflicto socio-ambiental. Entre los cuales la *territorialidad* y el “espacio” son o pueden constituir elementos causantes de la problemática socioambiental. Señalando, también, la importancia de resignificar conceptos tales como la gobernanza o gobernabilidad (conceptos tratados indistintamente) capaces, si se quiere, de “*implementar políticas públicas que aumenten el bienestar político, social y económico caracterizada principalmente por ser un fenómeno que va desde “arriba hacia abajo”* (Mainwaring y Scully; 2008) pudiendo procesar y ofrecer posibles soluciones de modo estructural, como las tensiones derivadas de la relación entre el hombre y el medio natural.

La problematización entre “participación y medioambiente” nos permite tener un campo de reflexión sobre el valor que tiene el acto de participar en la toma de decisiones y/o búsqueda de resolución de conflictos socioambientales, señalando la importancia de generar y converger hacia un proceso de “*participación deliberativa e inclusiva*” con la “*intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo*” (citado en PRIETO-MARTÍN, P. 2010). En este sentido la temática del conflicto nos permite acercarnos a las posibles causas y, poder observar, más allá de “*la relación antagónica entre dos o más actores*” (Wieviorka, 2010), los diversos elementos que lo constituyen.

Veremos como la participación y las distintas modalidades y múltiples enfoques, mas que incidir y configurar una misma metodología *ad hoc*, evidencian como “*La participación no es un estado estable, sino un proceso constituido en varios momentos (...)*” (Camps, 2000) así como de la existencia de un *eclecticismo metodológico* (Cevallos, *et all.* 2004) reflejado en gran medida, por los distintos métodos, su nivel de efectividad, área de aplicación y resultados esperados entre otros aspectos.

La evolución del conflicto, nos permite observar, como este fenómeno no es inherente a una etapa histórica o, vinculado a un factor determinado, sino más bien, se evidencia el carácter multidimensional y, de causas variables, pasando desde “*la satisfacción de las necesidades fisiológicas [llegando] a poner un mayor énfasis sobre las metas no fisiológicas*” (Inglehart 1991), siendo el “*conflictos en torno al petróleo y los grupos étnicos en la región amazónica*”, el que da origen – década de los 70/80 – al denominado conflicto (socio) *ambiental*. Este último aspecto, abre toda otra dimensión, en materia de estudio, al considerar, no obstante la falta de consenso académico (teórico), que *no existe “conflicto ambiental” sin dimensión social*” (Fontaine; 2004).

Este trabajo, nos permite mostrar como, por un lado, las divergencias y disputas socioambientales, giran en torno “*al ejercicio y distribución del poder*” (Cárcamo y Mena; 2017) y por el otro, como el conflicto no es del todo negativo, y mas bien “*antes que ser la causa de los conflictos, la participación sería un camino para solucionarlos*” (Sabatini y Sepulveda; 1997). Aproximándonos a evaluar los mecanismos y andamiaje institucional, en materia de participación y conflicto, buscando interpretar la lógica procedimental con la cual opera. Considerando que en Chile “*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (...)*” (CPR Chile 2005).

En este contexto pretendemos distinguir algunas de las criticidades entre el discurso y propuesta ministerial, con la constante demanda, de democratización, de todo el proceso de Participación Ambiental Ciudadana (PAC) de parte de la ciudadanía, ante proyectos que impactan y llegan a transformar la vida local. Y la importancia que cada vez mas adquiere el “factor ecológico” como la toma de “conciencia clara y constante de la interconexión radical entre vida humana y el medio ambiente, y de la responsabilidad cada vez más urgente de responder a la crisis de supervivencia en la que se encuentra el planeta.” (Aldunate; 2001)

En las distintas etapas de nuestro estudio, directa o indirectamente, se advierte, un (divorcio) roce constante del postulado oficial, de los múltiples beneficios ilustrado en los tantos manuales y guías institucionales, de incluir la participación en la evaluación de impacto ambiental aunque no es del todo evidente como en ambas leyes (19.300 y reformada 21.417) ambientales “(...) *ambas que no se pretendía que esta participación tuviera fuerza obligatoria alguna.*” (Costa; 2012).

Para comprender esta problemática, juntos a la debida inmersión de estudio y bibliografía consultada, nos propusimos sintetizar en un caso de estudio – Termoeléctrica Los Rulos – la inconsistencia e ineficacia entre el formal proceso participativo y el creciente conflicto socio ambiental. Una relación, entre estado y sociedad civil, que evidencia la distancia entre la visión tecnicista y muchas veces estéril burocracia de cara a propuesta de alternativas, como parte de nuestro desafío.

Así, el ámbito de la Maestría, ha tenido un rol catalizador, para explorar y comprender, tanto aspectos subjetivos como concretos, relacionados a la problemática territorial y visión de desarrollo. También poder poner en perspectiva y evaluar, los distintos enfoques y esquemas alternativos posible de considerar en el ámbito local. Un desafío que nos ha permitido valorar e ilustrarnos, entre otros aspectos, del carácter

multidimensional del conflicto socioambiental y la brecha aun existente para su adecuada gestión. Una fructífera experiencia personal y académica, que alimenta la búsqueda y exploración de otras soluciones posibles, ante una problemática real.



CAPITULO I: EL CONFLICTO

## 1. EL CONFLICTO

### 1.1. ANTECEDENTES

El estudio sobre la teoría del *Conflicto* tiene una amplia trayectoria, múltiples enfoques y teorías. Copioso estudios y mucho análisis así como los autores que abordan este tema, pasando por algunos siglos de historia, registrados hasta antes de cristo AC (Randall Collins). Contextualizare poniendo en perspectiva los principales elementos teóricos sobre el *Conflicto Social* en general, centrando y focalizando la atención en el conflicto *Socio-Ambiental* en lo particular.

No obstante la distinta interpretaciones y clasificación el conflicto cruza transversalmente distintos estamentos de la sociedad. Generando por lo mismo un amplio debate y diferentes interpretaciones. Autores y estudiosos del mundo de la política, filosofía, sociología y psicología-social entre otros han dedicado en teorizar, responder y definir la multidimensionalidad de este “concepto” partiendo de la siguiente definición:

*“Un conflicto está conformado por aspectos psicológicos, políticos, sociales y antropológicos, sin embargo, el conflicto social que es lo que nos interesa describir, ha sido definido por este mismo autor como una lucha en torno a valores o pretensiones a estatus, poder y recursos escasos, en la cual los objetivos de los participantes no son sólo obtener los valores deseados, sino también neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales; pueden desarrollarse entre individuos, entre colectividades o entre individuos y colectividades (Sills, 1979).<sup>1</sup>*

El desafío e intentos por definir e interpretar en los distintos planos, ámbitos de la sociedad, sus *causas*, razones y factores dedicado a lo largo de la historia, en poder **ceñir** el área y dimensión(es) sobre el tema del Conflicto refleja y traza la relación y contrastes de las diversas visiones sobre el funcionamiento y desarrollo de la sociedad. Como lo señala el académico y Dr. sociólogo Randall:

*“Collins ubica el desarrollo de una teoría del conflicto desde Maquiavelo (1469-1527 d.C) y Hobbes (1588-1679 d.C), ya que ambos reconocen la naturaleza egoísta y cínica de los sujetos y señalan la necesidad de establecer un orden basado en la obediencia a una autoridad superior. (...) sino que remonta su búsqueda 2000 años antes, a la Grecia clásica, y señala a Tucídides (460-400 a.C) como uno de los iniciadores de este enfoque al describir los conflictos que se estaban dando en su Atenas natal”.<sup>2</sup>*

En la misma línea, ampliando el espectro *George Ritzer* en su obra *Teoría Sociológica*<sup>3</sup> (1997) también parte de la antigua Grecia aunque trasladándonos a nuestros tiempos mencionando a *Bernard Thomas* que en sus palabras señala que [el conflicto]:

*“Se remonta a los antiguos griegos y a las diferencias entre Platon (pensador del Consenso) y Aristóteles (pensador del conflicto) y encuentra en ellos los orígenes del debate: Sigue su pista a lo largo de la historia de la filosofía, en el pensamiento de San Agustin y Santo Tomas de Aquino, de Maquiavelo y Hobbes, y de Locke y Rousseau (los autores mencionados en primer lugar son los representantes del conflicto). Más tarde se incorporarían a este debate ya en el terreno de la sociología Marx y Comte, Simmel y Durkheim, y Dahrendorf y Parsons (de nuevo,*

*los autores mencionados en primer lugar defienden la perspectiva del conflicto)*".

Por último y no menos importante *Guilaine y Zammit*, (*El Camino de la Guerra*, 2002) afirman que:

*"Los restos arqueológicos muestran la evidencia de conflictos ya desde la Prehistoria, tanto a gran escala (luchas entre distintas partes) como a escala individual (...), indicando que los conflictos han constituido y constituyen un factor muy importante en la evolución de las sociedades humanas, y han acompañado a la humanidad desde la Prehistoria."*

La historia del desarrollo y progreso social se ha gestado manteniendo constantes tensiones, guerras internas y hasta guerras mundiales entre detractores y partidarios de una u otra visión sobre el posible rumbo que el modelo de sociedad debiese prevalecer.

## **1.2. DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍA**

Las diferencias sociales siempre han existido y los más probable que siempre existirán. Esto implica consecuentemente reconocer las discrepancias, divergencias así como visiones de mundo y distintos estilos de vida que conforman la sociedad. Como se relacionan, adonde confluyen o como procesamos – como sociedad – partes de nuestras diferencias y cosmovisiones sigue siendo un trabajo aun en curso. Vigente es también la necesidad de repensar y reconstituir un conjunto de herramientas y procedimientos que permitan abordar y canalizar las diversas demandas y emergente conflicto socio-ambiental.

Los pasajes históricos, evolución y estudio dedicado a esta materia así como sus diversas expresiones, exceden los motivos del presente trabajo, aunque se hace ineludible considerar los aspectos claves y oportunos análisis contextualizando su evolución, diferencias y contradicciones.

Como elemento introductorio del presente capítulo se pretende delinear la relación del Conflicto para con la sociedad y posibles soluciones, partiendo de la siguiente premisa y reflexión:

*“Muchos enfoques de las ciencias sociales insisten en la totalidad que constituye una sociedad, en su unidad política muchas veces encarnada por el Estado y en las unidades cultural e histórica que son asociadas frecuentemente a la idea de Nación. (...) Algunas [teorías] describen a la sociedad como un conjunto estratificado de capas sociales, esta imagen completa la idea de movilidad social, ascendente o descendente”.*

*El punto común de estos enfoques es su manera de minimizar o ignorar el conflicto, es decir la relación antagónica entre dos o más actores”.<sup>4</sup>*

Solución es una de las pocas palabras intrínseca al concepto de conflicto y por mas fundamental que sea su relevancia no logra tener el énfasis o incidencia necesaria en la clase política e instancia decisoria. Aspecto que desde luego no contribuye en cerrar la brecha de este histórico axioma, Conflicto/Solución:

Los teóricos del conflicto afirman que para entender plenamente la sociedad se deben analizar:

- ◆ *Los procesos de conflicto, desorden, desacuerdos y de hostilidad entre los diversos grupos sociales. (...)*
- ◆ *Fuentes de tensión entre las personas y grupos; las*
- ◆ *Técnicas utilizadas para el control del conflicto y las maneras por medio de las cuales las personas con poder político, económico y social mantienen o aumentan su influencia sobre los sectores subalternos.*<sup>5</sup>

El mismo significado y origen de la palabra nos remonta a la contraposición y visión muchas veces antagónica sobre los diversos temas concerniente a la sociedad:

En términos semánticos clásicos “conflicto” se refiere a:

1. Combate, lucha, pelea
2. Enfrentamiento armado
3. Problema

Cuestión, materia de discusión.”, “choque o situación permanente de oposición, desacuerdo o lucha entre personas”.<sup>6</sup>

Así mismo un conflicto social lo es cuando adopta - estado público e involucra más de un actor. Presupone por lo tanto - acciones colectivas, en las que- grupos de personas entran en disputa.

Un conflicto alude, en síntesis, a una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta de actores (Santandreu y Gudynas 1998).

Los principales precursores de esta teoría en parte ya mencionados, han trascendido hasta la fecha así como gran parte de las inquietudes y contradicciones inherentes a la sociedad pasada y contemporánea. Sus postulados han sido abordados desde distintas

disciplinas, desde la castrense, sociología, teoría organizacional y política pública entre otras.

*La teoría de conflicto deriva su inspiración de los eminentes trabajos de Tsun Zu con el arte de la guerra y Miyamoto Musashi (...), son importantes los trabajos de Karl Marx, quien vio en la lucha de clases la clave de la historia humana y principal fuente de cambio. Actualmente se vincula a Charles Wright Mills y otros sociólogos quienes además de la lucha de clases, analizan otros tipos de conflictos: entre*

- Productores y consumidores
- Entre jóvenes y adultos
- Hombres y mujeres
- Diversos grupos raciales y étnicos".<sup>7</sup>

*El postulado principal de la teoría del conflicto no es que la sociedad se encuentre en todo momento en conflicto, cuando se manifiesta un conflicto de manera abierta;*

*Es porque se está presentando un proceso de dominación y resistencia.*

*Como lo ha señalado Randall Collins en su libro Cuatro tradiciones sociológicas, hablar sobre conflicto no es únicamente señalar una serie de eventos dramáticos, esta teoría tiene una perspectiva más amplia, que comprende a toda la sociedad.<sup>8</sup>*

Este enfoque recoge y refrenda gran parte del análisis de aquellos autores y académicos que interpretan, estudian el Conflicto desde la perspectiva Social y con una óptica multidimensional. Superando el Funcionalismo-Estructural (detalles más adelante) y aproximación unidimensional de causa-efecto como se expondrá más adelante.

Incluyendo así los diversos factores y actores que intervienen en cómo abordar el Conflicto y sus causas.

El siguiente esquema (nº1) sintetiza de manera general los elementos básicos y relevantes que permanente a la base del conflicto:

Esquema 1-1. El conflicto

Poder	Necesidades	Valores	Intereses	Percepción y comunicación
Capacidad de coacción	Búsqueda de satisfactores	Creencias centrales	Objetivos deseados	Interpretación y expresión

Fuente: Redorta, J. (2002)

Este “cuadro” enmarca e incorpora diversas dimensiones a considerar y/o poner en perspectiva a la hora de analizar el o los procesos del Conflicto. Ayudándonos a entender el porqué de las diversas interpretaciones de los múltiples enfoques y posturas asumidas en la búsqueda de las propias soluciones. Así como para la “definición de problemas” actuales y, no tanto, que asechan desde luego nuestra sociedades. Consecuentemente quiero destacar que:

*De acuerdo con este enfoque el conflicto es una constante sociológica pues está presente en todas las sociedades y grupos humanos. [Contrario a lo planteado por los funcionalistas] los teóricos del conflicto consideran que el conflicto puede llevar a la definición de problemas y a la transformación de la sociedad.<sup>9</sup>*

La política e instituciones juegan y tienen un rol fundamental en cómo distribuir la riqueza de un país. Las políticas “redistributivas” junto a otros mecanismos mirados pueden coadyuvar a disminuir el real o potencial malestar, generando a la vez una mayor equidad social. Por si solo un mayor desarrollo y beneficios sociales no garantizan la erradicación del conflicto, ya que en muchos casos es justamente este el que permite aspirar al continuo acenso y posicionamiento en la “escalera” social, de aquí que es bastante compartida la idea que:

*“El conflicto gira en torno al poder,  
pero dicho poder se ejerce para establecer el control sobre bienes y servicios (salarios, mejora de las condiciones de trabajo, menor discriminación social, etc.), y que el poder toma formas muy sutiles que escapan a esquemas claramente coactivos y se manifiestan en aspectos tales como la manipulación ideológica o la discriminación lingüística, étnica, sexual o religiosa. No obstante, poder social y poder económico tienen grandes nexos de unión y se auto-implican.”(Giner; 2004)*

Las causas del conflicto percibidas o reales se manifiestan con la intención de obtener o reivindicar un derecho o condición/es que inciden negativamente sobre la calidad de vida. El objeto del conflicto social es “generar la restauración de un derecho (positivo, natural o subjetivo) que se estima quebrantado o bien la creación de una norma que pretende remediar una situación que se estima injusta” (Oro. L. 2013)

Con la finalidad de poder comprender mejor parte las distintas causas atribuidas y que han originado las distintas tipologías relacionadas al conflicto social presentare un esquema que sintetiza las principales definiciones sobre esta materia.

El siguiente esquema (nº2) conceptualiza de modo sintético el enfoque que los distintos autores señalan como las causas que intervienen y subyacen en los distintos conflictos.

Esquema 1-2. Clasificación de conflictos por criterio multidimensional

Tipo de Conflicto	Origen
<b>DE RECURSOS ESCASOS</b>	Se originan por la <b>competencia dirigida a la obtención de aquellos recursos que son escasos y necesarios</b> para cubrir ciertas necesidades. Se convierte en un conflicto de poder, ya que este es necesario para ganar la competencia por esos mismos recursos.
<b>DE PODER</b>	Este tipo de conflicto se fundamenta en la base del propio poder, en las <b>relaciones de poder que crean la capacidad coercitiva</b> que permite obtener ciertos fines, o bien de tener influencia o ejercer presión sobre las demás partes en conflicto, con el fin de obtener algo.
<b>DE AUTOESTIMA</b>	Tiene su fundamento en los resentimientos producidos en un individuo, grupo o sociedad por otro u otros, el "yo" ha sido ofendido por lo que la ofensa debe recibir una respuesta. La ofensa o ataques realizados a un individuo se extrapolan a todo un grupo o sociedad al dar esta un sentido de pertenencia a todos los que la componen.
<b>DE INTERESES</b>	Los intereses muchas veces dirigen las acciones y pensamientos de la personas, lo que a su vez delimita o influye en sus objetivos, al deducir o establecer que los <b>intereses se encuentran en contraposición</b> se está afirmando la existencia de un conflicto, el cual no existiría si los intereses de las partes coincidieran.

Esquema 1-2. Clasificación de conflictos por criterio multidimensional

Tipo de Conflicto	Origen
<b>DE LEGITIMACIÓN</b>	El conflicto surge al concentrarnos con sectores o elementos que <b>no respaldan la legitimidad o no autorizan ciertos actos</b> , que sienten que aquel poder no se encuentra a actuar como lo ha hecho, lo hace o lo intentara hacer. Esta discrepancia en cuanto a la autorización de hacer o no es la detonante de este tipo de conflictos.

Fuente: Maldonado A. y Velásquez G; (2007), sobre ideas de Redorta, J. (2004)

### 1.3. FUNCIONALISMO-ESTRUCTURAL

No obstante la diversidad de definiciones y conceptos que hacen parte de esta materia se destacan algunas “macroteoría” que han influenciado el modo de comprender y teorizar sobre nuestra sociedad. El Funcionalismo-Estructural (siendo esta última una de sus vertientes) y el Materialismo Histórico (Marx-Engels) influenciando la visión de muchos académicos así como el modo de interpretar nuestra realidad y la lógica del modelo actual.

A modo de simplificación y poder enmarcar nuestra análisis y reflexión relacionadas a estas “macroteorías” y poner en perspectiva algunos de los antecedentes arraigados en la sociedad y modo de interpretar, encarar y “resolver” los distintos **Conflictos** tomare las siguiente consideraciones, partiendo de la siguiente premisa;

*“No es fácil explicar las teorías del conflicto:*

*las distintas escuelas, por llamarlas de algún modo, han evolucionado sus posiciones notablemente y en la práctica investigadora se detecta*

*con frecuencia un acusado eclecticismo. Entiéndase pues que la explicación que sigue es, stricto sensu, una simplificación sin otro objeto que facilitar en términos didácticos un primer acercamiento teórico al fenómeno de las luchas sociales.<sup>10</sup>*

El pensamiento social divide su análisis en dos grandes vertientes, por un lado la postura idealista mejor conocida como

- **Funcionalismo-estructural** y que considera a la sociedad como estática y dinámica donde los componentes funcionan conjuntamente como un sistema reservando el orden, y la perspectiva
- **Materialismo [histórico]** sostiene que la sociedad está en movimiento y se transforma generando alteraciones de orden al sistema.

Desde la perspectiva funcionalista se estudia el proceso de armonía y orden; mientras que los materialistas (ver más adelante) han centrado sus esfuerzos en la teoría del conflicto;

*la cual busca comprender y explicar los procesos sociales como la guerra, la violencia, la lucha de contrarios, hostilidad, procesos que de alguna manera son necesarios para que exista un orden.*

**Maldonado A. y Velásquez G.: 2007**

## **Definición**

Término tomado de la biología que se refiere a los procesos vitales u orgánicos considerados que contribuyen al sostenimiento del organismo. La vida del organismo se concibe como el funcionamiento de su estructura y la continuidad de esta se mantiene por la continuidad del funcionamiento.<sup>11</sup>

## **Algunos aspectos:**

- Al igual que el Marxismo, el funcionalismo es una macroteoría, se ocupa de las grandes estructuras e instituciones sociales
- Fue la teoría dominante de la Sociología entre 1930 y 1960
- Sus principales representantes son sociólogos norteamericanos: Talcott Parsons y Robert Merton. Así como importantes influencias de sociólogos clásicos: A. Comte, H. Spencer, E. Durkheim y antropólogos: Radcliffe-Brown y Malinowski
- A partir de la década de 1970 sufrió algunas críticas.

“Para el funcionalismo la sociedad es una estructura integrada en la que toda institución —entendido este concepto en su acepción sociológica— existe porque satisface una necesidad social.

El sistema social nace con unos objetivos claros; absolutamente pragmáticos o utilitarios, concretados, de ahí el nombre de la escuela, en funciones:

- a. - La adaptación al entorno
- b. - El logro de las metas
- c. - La conservación de sus pautas de operación interna
- d. - Mantenerse integrado

*Cada una de esas funciones genera una serie de instituciones (desde el Estado, que sería la más amplia, a la familia, que sería la más pequeña)<sup>12</sup>*

### **Función**

- La preocupación fundamental del Funcionalismo Estructural (FE) son las grandes estructuras e instituciones sociales, sus interrelaciones y su influencia constrictora sobre los actores.
- Estudian el sistema social como un todo, así como la influencia de las diversas partes (en especial las estructuras y las instituciones sociales) sobre él. Consideran que los componentes del sistema contribuyen positivamente a su funcionamiento.

### **Paradigma o Prerrequisitos**

Alrededor de cada una de estas funciones se gestan también los roles individuales y grupales.

Los **conceptos básicos** en torno a los cuales girará todo el discurso funcionalista serían, por tanto:

- 1.- **Paradigma funcional principal:** Las funciones latentes de una institución o conducta explican la existencia de esa institución o conducta.
- 2.- **Paradigma funcional fuerte:** Todas las instituciones o modelos de conducta tienen una función que explica su presencia.

**3.- Paradigma funcional débil:** Una institución o conducta tienen **consecuencias** que:

- a) Son beneficiosas para la estructura del sistema social dominante
- b) No son buscadas por sus actores y
- c) No son reconocidas por los beneficiarios como debidas a esa conducta.

### **La teoría funcional de la estratificación y sus críticos**

Esta teoría la desarrollaron K. Davis y W. Moore (1945).

- La estratificación social es algo universal y necesario: ninguna sociedad puede subsistir sin estratificación (clases), es una necesidad funcional.
- El sistema de estratificación era una estructura, un sistema de posiciones, donde cada una supone un determinado prestigio.

La cuestión funcional de mayor importancia es el MODO en que una sociedad MOTIVA y sitúa a las personas en una posición “apropiada” en el sistema de estratificación. Esto plantea 2 problemas:

- a) ¿Cómo suscita una sociedad en los individuos “apropiados” el deseo de ocupar ciertas posiciones”?
- b) Una vez que las personas ocupan su posición adecuada, ¿cómo suscita en ellas la sociedad el deseo de cumplir los requisitos de esas posiciones?

## Criticas

- ✗ No tiene herramientas para analizar los procesos de cambio social en las sociedades contemporáneas (Mills, 1959) . Se focaliza en la contribución de las partes a la estabilidad.
- ✗ No tiene herramientas para comprender el conflicto social (se focaliza en el orden, consenso, estabilidad, integración) (Mills, 1959, Gouldner, 1970 y Rex, 1985).
- ✗ El FE (en especial Parsons) se ocupa de cómo controla el sistema al actor (es pasivo), no de cómo el actor modifica y crea el sistema. “Dopado cultural” (Gouldner, 1970).
- ✗ Las normas vigentes de una sociedad no son el reflejo de la sociedad en su conjunto, son producto de la hegemonía de un grupo sobre otro para justificar su lugar de privilegio (Horowitz, 1962).
- ✗ Tiene un sesgo conservador. Opera a favor del estatus quo. No estudia cambio y conflicto (Gouldner, 1970)

Por último y no menos importante permanecen algunas de inquietudes-preguntas relacionadas a esta macroteoría que aun buscan ser respondidas y no se evidencia ser parte del debate actual:

¿Qué estructuras y funciones son fundamentales para que funcione una sociedad y no se desintegre? (Aberle y otros, 1950/1967; varios socio. y antro)

¿Cómo se determina qué posición es más importante para la sociedad?

Las enfermeras, los basureros, los camioneros parecen más importantes que los actores, publicistas y abogados, pero algunos tienen menos prestigio, poder y dinero.

(f) La existencia de un sistema de valores culturales compartido que permite la cohesión social, estabilidad y la predictibilidad, y evite el conflicto.

La vigencia de esta problemática refleja las largas raíces y consecuencias que han acompañado el modelo de desarrollo y el funcionamiento de la sociedad actual. Generándose a la vez otras criticidades que suman e incrementan la complejidad del conflicto contemporáneo y sus posibles soluciones.

#### 1.4. CONFLICTO SOCIO-AMBIENTAL

En el siguiente apartado se pretende condensar, esquematizando los factores y causas que subyacen y alimentan el conflicto *Socioambiental*. Distinguiendo las principales características entre conflictos, centrándonos en el conflicto *Socioambiental* desde la perspectiva más bien territorial. Así como las distintas interpretaciones y enfoques asociados a esta problemática – social/territorial – exponiendo algunos principios y criterios encaminados a una mayor comprensión de la necesidad de incluir estos argumentos para explorar las posibles soluciones.

La problemática ambiental distintos autores coinciden en que emerge primeramente en EE.UU. y Europa entre las décadas de los 70 y 80, evidenciándose en los 90 en Latinoamérica respectivamente.

*“(...) Las primeras críticas de los impactos sobre el ambiente (causados por la actividad petrolera, minera y forestal) son realizadas por parte de movimientos ambientalistas estadounidenses y europeos en la década del 70, que luego se volvieron un tema controvertido de política internacional en la del 80”.<sup>1</sup>*

Se sostiene que esto hace relación más al modelo de desarrollo que la toma de conciencia propiamente tal pasando de “las preocupaciones materiales (techo, comida, sustento) se encuentran satisfechas y comienza a valorarse otras dimensiones “no materiales” como el ambiente, la calidad de vida, las libertades sexuales, los derechos humanos. (...)

*“la satisfacción de las necesidades fisiológicas lleva a poner un mayor énfasis sobre las metas no fisiológicas o post-materialistas”<sup>2</sup>*

Quiero señalar una de las premisa que engloba y considera como al imputado o uno de los principales de los factores del conflicto socioambiental. La economía de consumo e intensa escala de producción son, según los autores las causas y razones del continuo proceso de degradación ambiental han generado hasta la fecha. Así como por una serie de (nuevas) problemáticas asociada al modelo de desarrollo tradicional eludiendo a la vez la responsabilidad de sus incumbentes en no poder responder a las demandas antes el deterioro de la calidad de vida de muchas comunidades afectadas.

*Según sostienen los sociólogos chilenos Sabatini y Sepúlveda (1996), la fase actual de acumulación capitalista está significando una agudización de las presiones sobre los recursos naturales, provocando degradación, escasez y privaciones sociales, todos factores propicios para el desarrollo de conflictos.<sup>3</sup>*

Las demandas sociales muestran no solo un descontento o reclamo sino una toma de conciencia de la problemática relacionada al medioambiente por un lado así como de la importancia de tener acceso a espacios y servicios de carácter ambiental. La relación de “desarrollo” y el modelo de sociedad actual exigen un permanente abastecimiento de

recursos para su funcionamiento hecho que está demostrando algunas contradicciones y limitantes de querer seguir con el actual nivel de consumo.

*“El proceso propuesto por el desarrollo convencional manifiesta que la racionalización en su versión modernizadora puede clausurar el potencial racional de la modernidad: si todo el mundo consiguiera el ideal del desarrollo convencional (llegar a vivir como los países del primer mundo), se estima que sería necesario contar con, a lo menos, ocho planetas Tierra para sostener ese nivel de confort.”<sup>4</sup>*

Algunos autores diferencian entre tipos de conflictos. Como ya mencionado el presente texto se referirá sin distinción alguna al conflicto ambiental y/o socioambiental no existe “conflicto ambiental” sin dimensión social (Fontaine 2004). Aunque por fines académico y querer señalar que no obstante las diferencias teóricas hay un común denominador que hacer relación al impacto y/o efectos producidos por la permanente extracción de materias primas y el uso indiscriminado de recursos naturales involucrados en abastecer el sistema y niveles de consumo actual:

*Si bien es cierto que existen dos escuelas teóricas en el tema, una referida al conflicto ambiental y otra al conflicto socioambiental. Mientras en la*

- *Primera los países industrializados hablan de las dificultades para que las externalidades ambientales sean asumidas por quienes las generan, en la segunda*
- *Las tensiones se suscitan por la dificultad para definir la propiedad y distribución de los recursos.<sup>5</sup>*

De este modo cabe reflexionar sobre la viabilidad del presente modelo basado en la permanente extracción de recursos asociado a los distintos impactos y las denominadas externalidades perjudicando más a unos que a otros. *Desde esta perspectiva, los conflictos ambientales son conceptualizados como conflictos ecológicos-distributivos*<sup>6</sup> aspecto este último que cobra más importancia aun en termino de concentración de conflictos. Que asociado a variables sociales como una débil institucionalidad y cuadro normativo-legal e índice de pobreza entre otros así como amplias reservas y/o yacimientos de recursos naturales con alta demanda de mercado no permiten y no coadyuvan a una fácil o más equitativa redistribución de los efectos que estos generan. Concentrando el/los conflictos y sus impactos más en unas zonas geográficas que otras.

Este concepto ecológicos-distributivos traslada y/o vincula la problemática ambiental y derivados conflictos al campo económico que *“identifican los distintos tipos de conflicto ecológico distributivos según la etapa de la commodity chain<sup>1</sup> en que se desarrollan: extracción, manufactura, transporte y residuos (Martinez Alier 2004).”*<sup>7</sup>

La desigualdad es el efecto. Las causas como sabemos hacen relación a distintos factores de carácter político, económico e institucional. Distintos actores con capacidad y poder en la toma de decisiones vienen a ser interpelados directa e indirectamente a intervenir en dirimir y buscar una posible solución considerando la envergadura y el carácter público de la problemática.

La distribución ecológica se refiere, así, a:

*“Las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales, temporales en el uso que hacen los humanos de los recursos y servicios ambientales, comercializados o no, es decir, la disminución de los recursos naturales (incluyendo la pérdida de biodiversidad) y las cargas de la contaminación.”*<sup>8</sup>

El entramado del conflicto en este caso socio-ambiental se puede complejizar por el tipo de intervento requerido. Ya que en muchos casos entran en disputas distintas dimensiones para encontrar una posible solución. Pasando por el ámbito privado, el derecho-leyes y distintas instituciones del estado. La naturaleza misma de esta problemática hace relación en muchos casos a distintos modos de vida, costumbres y prácticas culturales por ejemplo ejercidas por enteras comunidades. Un aspecto recurrente o común denominador que se asocia al conflicto es la toma de decisiones ¿quién decide qué?:

*En relación con el manejo de los bienes y servicios naturales, estudios y discusiones en torno a temas de poder, gobernanza y mecanismos institucionales abarcan un segundo tópico de especial interés para la EPLat [Ecología Política Latam.]. Esto, dado que los conflictos socio-ambientales suelen discutir respecto al ejercicio y distribución del poder en la toma de decisiones sobre la naturaleza”<sup>9</sup>*

Hasta ahora se delinearon algunos aspectos que están vinculados al conflicto. La posible o más bien posibles soluciones están en cómo se define, interpreta el problema por un lado y por otro que prioridad se le otorga al medioambiente en relación a sus habitantes. El siguiente planteamiento pone en relieve lo siguiente;

Como todo problema social, los conflictos y problemas socio-ambientales presentan múltiples formas de ser abordados, “*siendo extraño encontrar una única forma correcta*” (Bardwell 1991). Hacer frente a estos problemas supone:

- *(a) superar la solución técnica para avanzar a aquellas reflexivas, multidisciplinares y críticas (...), como también*
- *(b) pensar en los actores, instituciones, grupos y los marcos normativos y/o culturales donde se desarrollan*<sup>10</sup>

De otro modo aunque sosteniendo la misma línea anteriormente descrita el Observatorio de Conflictos Territoriales en Chile señala que *“Los conflictos socioambientales son un tipo particular de conflicto territorial en que la incompatibilidad de intereses aflora a propósito de la prevención o reparación de un daño ambiental. (...) surgen cuando la comunidad afectada, con un alto grado de valoración de su entorno y de la importancia que éste tiene para su forma de vida, toma conciencia de la amenaza de daño ambiental o del daño inminente y decide emprender acciones (...).”*<sup>11</sup>

La investigadora y antropóloga Ana Quintana señala que El conflicto ambiental se produce en el proceso humano de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen, de dos maneras:

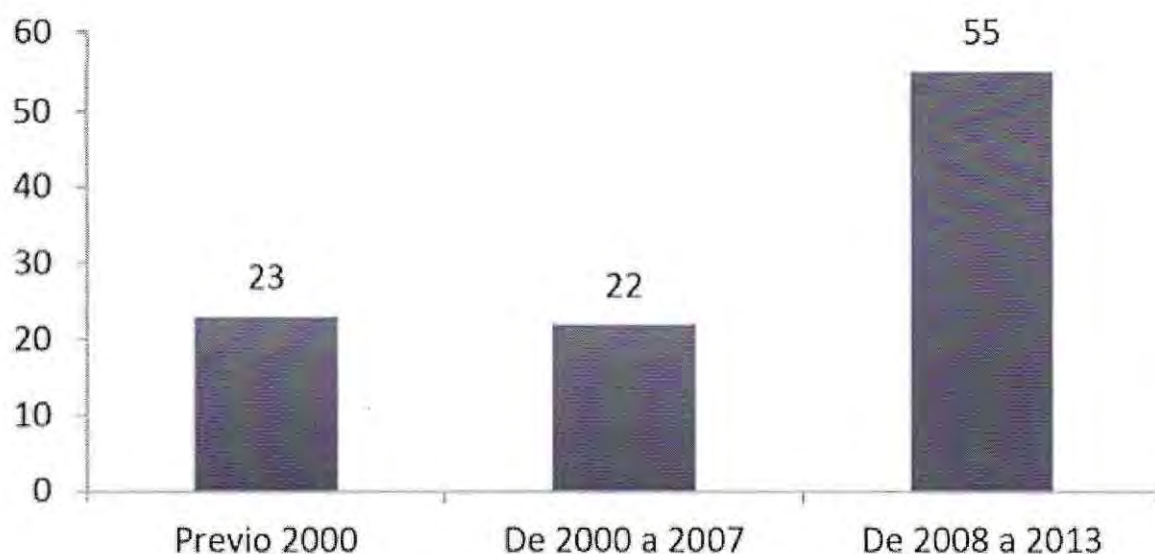
- *Una: como choque de intereses entre quienes causan un problema ecológico y quienes reciben las consecuencias o impactos dañinos de dichos problemas...*

*Y*

- *Otra: como desacuerdo o disputa por la distribución y uso de los recursos naturales entre los pobladores de un territorio determinado. Este tipo de conflictos ambientales se dan alrededor de la propiedad o posesión sobre los recursos naturales que necesitan las personas, comunidades y naciones para producir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades”*<sup>12</sup>

Acuerdos internacionales, convenios, normas y leyes también en el ámbito nacional no logran disminuir los problemas socio-ambientales como el incremento de personas en riesgo alimentar y conflictos asociados al uso y consumos de recursos naturales (FSIN; *Global Report on Food Crises 2018*) en el mundo. Las herramientas a disposición para dirimir este tipo de conflictos requieren de ajustes y/o reformas mas profundas y que consideren entre otras cosas las *“condiciones de brutal asimetría, tanto en términos económicos, como de acceso a la información y a los medios de comunicación, de modo que las posibilidades de validar la lógica territorial ante los propios pares (...).”*<sup>13</sup>

Gráfico 5-1. Aspectos críticos encontrados de la PAC en el proceso de EIA



Fuente: Revista de Gestión Pública Chile; 2015

Las distintas realidades territorialidades poco efectivo y diversidad cultural cons el escenario en el cual trabajar e intervenir. No solo en aras de disminuir el conflicto socioambiental sino poder incluir principios de *justicia ambiental*, mayor equidad y una mayor capacidad de gobernabilidad.

La sociedad manifiesta su diversidad con múltiple y diversas dinámicas. Demanda y avanza en la búsqueda de mayores espacios de expresión cultural, buscando mayor participación y reafirma su realidad local. Preservar, conservar la riqueza y diversidad ambiental incluye a toda una comunidad. ¿Cómo incluir entonces el valor de biodiversidad en todas sus formas? que no están siendo evaluados o más bien están al margen de los balances económico-financiero del modelo actual de desarrollo es uno de los desafíos señalado así por el economista y sociólogo *Max Leff*:

*“la valoración que rebasan a la racionalidad económica en sus intentos de asignar precios de mercado y costos crematísticos al ambiente, movilizand o a actores sociales por intereses materiales y*

*simbólicos (de supervivencia, identidad, autonomía y calidad de vida), más allá de las demandas estrictamente económicas de propiedad de los medios de producción, de empleo, de distribución del ingreso y de desarrollo (Leff 2003)*

Diversidad e inclusión social son temas recurrente en el discurso de la política regional y sobre todo nacional. Esto implica *“impulsar cambios urgentes y poner en el centro la inclusión social”* (Bachelet CELAC 2015). Cambios que podrían generar un replanteamiento en el funcionamiento y capacidad institucional en procesar y metabolizar una problemática socioambiental, conflictos y las causas relacionadas que lo originan.

La siguiente reflexión engloba y refleja en gran medida una de las dicotomías que se ha generado y se retroalimenta como un círculo vicioso y se mantienen hasta la fecha:

*“La relación entre participación ciudadana y conflictos ambientales es un tema que recibe especial atención. Se señala habitualmente que la primera alimenta los conflictos o, incluso, los explica.*

*Argumentamos, en contraposición, que antes que ser la causa de los conflictos, la participación sería un camino para solucionarlos.*

*Ello no obsta para reconocer que, en un marco institucional y de políticas ambientales débiles, las escasas oportunidades de participación existentes —específicamente las que provee el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental— den lugar a discusiones que rebasan con mucho los límites de cada proyecto, favoreciendo un clima de conflictividad”<sup>14</sup>*

Dos sectores por su implicancia e incidencia en la toma de decisiones son señaladas como reincidentes en el análisis del conflicto socioambiental. La económica y la política. Siendo dos ámbitos que influyen y regulan o que intervienen en gran medida en nuestras vidas son percibidos como los causantes e interpelado a la vez a dar respuestas a los impactos recibidos localmente.

## 1.5. TIPOS DE CONFLICTOS EN CHILE

A continuación se muestra un compendio de los datos, tipología y nivel de conflictividad en Chile

De un total de 124 conflictos identificados entre enero de 2000 y abril de 2013, se seleccionaron los 100 que tuvieron más frecuencia de exposición pública y que contaran con algún indicio de conflictividad en los últimos cinco años.

*De los cien conflictos más relevantes, más de la mitad se encuentran activo en acciones de de oposición*

Según la muestra de casos, el:

- *74% de los proyectos involucrados en un conflicto se encuentra aprobado por la autoridad ambiental, mientras que el resto está en fase de evaluación*
- *(11%) o bien rechazado, revocado, suspendido, desistido o no calificado (12%).*
- *Un 3% ni siquiera ha sido ingresado al sistema.*

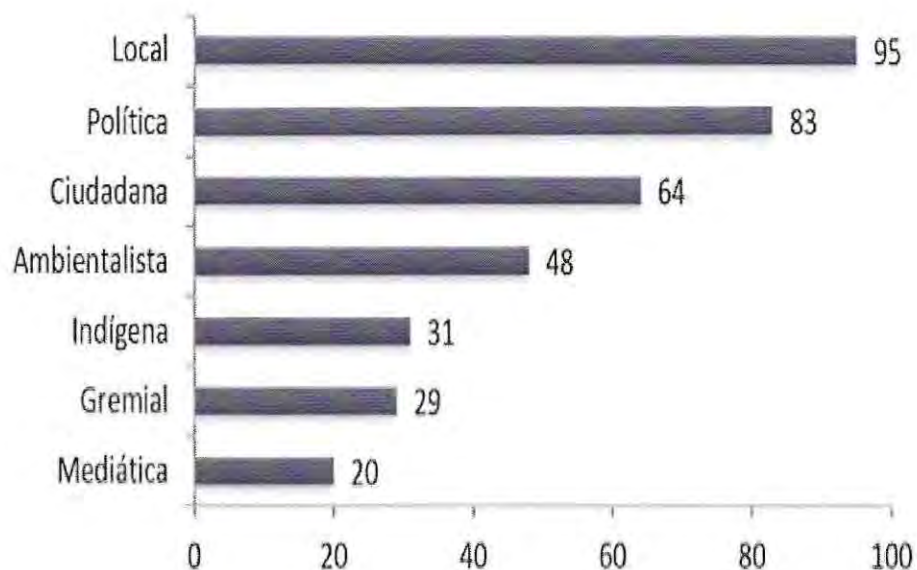
Lo anterior revela que independiente del respaldo institucional, la resistencia a los proyectos se puede generar en cualquiera de las etapas (exploración, evaluación, construcción, operación o cierre).

En Chile Los conflictos socioambientales se distribuyen en ocho grandes industrias: minería, termoeléctrica, hidroeléctrica, forestal, salmonicultura, agroindustria, construcción y otras industrias; se diferencian por el impacto que generan y por la oposición que enfrentan.

Son tres los rubros de mayor conflictividad, en primer lugar la minería, que concentra un 28% del total de los casos; luego el sector termoeléctrico con 22% y seguidamente la hidroelectricidad, con 21%. Es importante considerar que la sumatoria de dichas industrias asciende al 71% de los casos de conflictividad en el país.

En la resistencia a los proyectos se encuentran actores individuales, colectivos, locales y nacionales, que difieren en características, contenidos y razones por las cuales se oponen. Lo anterior impide agruparlos en un solo actor y exige el intento por dilucidar las diferencias entre sí. En este estudio se han identificado siete grupos:

Gráfico 1-2. Grupo y nivel de conflictos en Chile



Fuente: Gestión Pública Volumen IV, 2015

*“Frente a esta nueva realidad, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo han tenido que responder proponiendo, desarrollando y sancionando una legislación más acorde con los intereses ciudadanos. Así se explica la creación de instituciones como el Ministerio del Medio Ambiente (2010), los Tribunales Ambientales (2012) y la Superintendencia de Medio Ambiente (2013).” (Gestión Pública Volumen, 2015)*

Las dinámicas y etapas del conflicto son variadas así como los elementos que entran a hacer parte del análisis de las causas de los distintos contextos donde se generan. Poner en perspectiva la causa-efecto permite una mejor aproximación y comprensión de las consecuencias y posible modo de intervención.

Algunas definidas a continuación:

### Esquema 1-3. Dinámica y etapas del conflicto

Tipos de conflictos ambientales	Etapas en las que se desarrolla un conflicto ambiental
<p><b>Conflictos por problemas de datos:</b> en los casos en los que falta la información necesaria para la toma de decisión</p>	<p><b>Cooperación:</b> es una etapa de armonía, en el que los actores que participan en la gestión ambiental concertan las estrategias de superación de problemas y mejoramiento de las condiciones de vida local.</p>
<p><b>Conflictos por divergencia de intereses:</b> tienen su origen en la disputa por intereses realmente divergentes o que han sido interpretados como tales; porque suscitan un determinado impacto ambiental entre los actores de una localidad, sobre todo intereses económicos y relativos a la salud y calidad de vida.</p>	<p><b>Indiferencia:</b> se percibe por parte de uno de los actores o un bloque aliado de ellos, la negligencia para superar obstáculos o problemas ambientales identificados. El actor contrario, generalmente el más vulnerable siente su confianza debilitada, a partir de actuaciones no acordadas en la ejecución de los proyectos.</p>
<p><b>Conflictos por problemas estructurales:</b> son causados por determinados <b>modelos de relación entre instituciones o individuos.</b> una limitación de autoridad, falta de recursos financieros o recursos humanos, limitaciones geográficas, falta de tiempo, pero también las estructuras de organización pueden serlo, como por ejemplo el verticalismo jerárquico.</p>	<p><b>Competencia:</b> existe contraste entre <b>dos modelos de gestión ambiental polarizada, opuestas,</b> que se disputan un espacio de reconocimiento social y legitimidad política. Generalmente uno de los actores busca aumentar sus ganancias económicas mediante liderazgo en el mercado.</p>

Esquema 1-3. Dinámica y etapas del conflicto (Continuación)

Tipos de conflictos ambientales	Etapas en las que se desarrolla un conflicto ambiental
<p><b>Conflictos por divergencia de valores o de enfoque:</b> se originan por la existencia de valores o sistemas de creencias diferentes. Los valores se basan en convicciones sobre lo correcto e incorrecto, lo bueno y lo malo, lo justo e injusto. (...) Estos sólo surgen cuando los diferentes valores no son tenidos en cuenta o cuando se presentan con exigencias de exclusividad.</p>	<p><b>Tensión: en aumento:</b> las partes en conflicto difícilmente perciben superar sus diferencias mediante el diálogo directo o concertación, ya que la deslegitimación social a las que se han acudido los actores sociales para desconocer el valor del otro, (...). En este caso, las decisiones son tomadas de manera vertical por parte de quienes ostentan el poder.</p>
	<p><b>Conflicto como tal:</b> Es la expresión de inconformidad a partir de desacuerdos en los hechos que suceden frente a una situación, en la interpretación de los mismos, en la distribución de recursos, en la participación de instancias de poder, en la forma de interactuar en una situación, entre otros</p>
	<p><b>Crisis:</b> el conflicto se ha agudizado de tal forma que se manifiesta en acciones violentas. Cada actor utiliza la fuerza, la agresión verbal y física. La polarización ha alcanzado tal nivel de reacción, que el odio se manifiesta hasta con la entrega de la vida misma, en pro de la defensa de los intereses en disputa.</p>

Fuente: Elaboración propia

(El conflicto socio ambiental y estrategias de manejo: Tabla completa ver nexo 11)

Las acciones tomadas de cara a este escenario no obstante apuntan a generar mayor capacidad institucional parece no contemplar – a lo menos en su totalidad – uno de los “factores” protagonico como es el individuo que pretende ser escuchado, incorporado en los planes de desarrollo. Intentar, buscar y/o emplear mecanismos que lo incluyan de

modo integral-sistemático como parte de la solución no parece ser tan descabellado. Anticiparse y abordar el conflicto socioambiental requiere por parte de las instituciones y gobernantes a cargo, considerar el *factor humano* en aras de una mayor equidad e inclusión social con una adecuada participación:

*“En los hechos, los conflictos plantean dificultades políticas en términos de cómo canalizarlos y de cómo hacer que la participación ciudadana sea un recurso para su solución oportuna y no más leña que avive la hoguera.”<sup>15</sup>*

Procesar las distintas demandas sociales y sobre todo de carácter ambiental permitiría canalizar y articular una mayor capacidad en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo generando un mayor consenso territorial. Esto implica rediseñar y concebir el concepto de gobernabilidad acorde a los desafíos de la gestión pública de cara a una problemática más allá de un problema ambiental y pueda incluir e interprete al conflicto socioambiental como una problemática de carácter:

- interdisciplinarios; son mucho más que meras disputas por impactos ambientales.

Los conflictos ambientales son, en último término,

- conflictos de carácter político, ya que su constitución y resolución dependen básicamente de la relación de fuerzas entre las partes involucradas, más que de los factores técnico-científicos envueltos.<sup>16</sup>

En el presente esquema (Nº 4) se presentan las Variables que intervienen en un conflicto socioambiental:

Esquema 1-4. Variables conflicto socio ambiental

Industria	Ubicación	Oposición	Cobertura comunicacional
Rubro	Región	Tipo de oposición	Medios nacionales
Resolución ambiental	Provincia	Nivel organizativo	Medios internacionales
Tipo de evaluación ambiental	Comuna	Involucramiento de Gubernamentales (ONG)	Redes sociales
Conflictos por el agua	Zona (rural/urbana)	Apoyo internacional	
		Judicialización nacional	
		Judicialización internacional	
		Actos violentos	
		Años del conflicto	

Fuente: Revista de Gestión Pública Volumen IV, Número 2; 2015

Las variables expuestas muestran como intervienen diversos aspectos y condiciones relacionados al conflicto socioambiental. La ubicación y el rubro de un conflicto por ejemplo llegan a determinar el contexto y las características inherentes de esa problemática, siendo poco probable que se generen y/o se reproduzcan de igual forma en otra realidad no obstante las similitudes que puedan encontrarse. Esto refrenda el planteamiento de la necesidad de ampliar el enfoque en cómo abordar y analizar el conflicto según el contexto y determinada realidad territorial.

Esto nos brinda la oportunidad de reflexionar en como entendemos el conflicto, sus consecuencias así como poder poner en perspectiva que las: *problemáticas no* [son] *abordables unidisciplinariamente por la biología, ecología o climatología, por nombrar*

Las presiones del crecimiento económico-productivo en particular en un país altamente extractivista como es el caso de Chile acompañado de un diseño político-institucional centralizado no son fáciles de compatibilizar. Aunque los avances científicos y nuevas herramientas tecnológicas a comenzar con el amplio y difuso uso de la “red” contribuyen a gestionar/gobernar las diversas realidades locales.

*“El concepto de la red se ha convertido en “el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad” (Börtzel, 1998).*

*Hablar de redes participativas, o en su lugar, hablar de governance, implica no sólo el reconocimiento de una pluralidad de actores sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos”.<sup>17</sup>*

En este sentido cabe preguntarse ¿que interfiere o limita la adopción de nuevos procedimientos y conceptos en aras de otro desarrollo posible?

## **1.6. TERRITORIALIDAD**

Los recursos naturales representan algo más que una fuente de ingreso e insumo para el desarrollo de una comunidad o de un país. Constituyen parte de nuestro medioambiente y territorio o más bien territorialidad. Concepto que incluye y/o representa distintos valores sean intrínsecos así como subjetivo según la relación socio-cultural que se establezca. Al respecto el “antropólogo asturiano J. L. GARCÍA define la territorialidad diciendo que «se trata de un espacio socializado y culturizado, de tal manera que su

*significado sociocultural incide en el campo semántico de la espacialidad y que tiene, en relación con cualquiera de las unidades constitutivas del grupo social propio o ajeno, un sentido de exclusividad, positiva o negativa».*<sup>1</sup>

El concepto de territorio se sigue reinterpretando desde las distintas disciplinas que intervienen y buscan resignificar este vital espacio tan demandado.

Más que un espacio físico donde vivir y compartir nuestra rutina el Territorio implica un “lugar” (¿?). Esta aparente banal reflexión conlleva y ha generado todo un análisis y estudio a parte. Diversas visiones intervienen sobre el valor y la dimensión que adquiere o se le puede otorgar a este concepto. Para fines práctico y como aporte al debate de esta materia quiero destacar algunas de ellas:

*“De una forma aproximada, Andrade (1994, p. 203) explica que el concepto de territorio no es asimilable al de “lugar” o de “espacio” ya que implica necesariamente la idea de dominio o gestión de una área determinada y, por lo tanto, de la aplicación del poder sobre una determinada parte del espacio geográfico.”*<sup>2</sup>

Por otra parte:

*“Pierre Bourdieu apunta al espacio social como la materialización de las relaciones de poder y las interacciones entre los agentes insertos en campos de fuerza, (...) En Bourdieu las disposiciones del habitus son precisamente esos mecanismos de posesión y posición sobre/en el espacio que producen territorio”.*<sup>3</sup>

El territorio constituye el “lugar” donde se forjan y establecen múltiples vínculos y relaciones sociales contribuyendo así a la posible conformación de la identidad de una

comunidad “(...) parte de las riquezas de la Comunidad como el Capital Social, [y] el Capital Cultural.”<sup>4</sup>

Esta perspectiva nos permite poner en relieve otros elementos de las causas que subyacen en el conflicto socioambiental. Las comunidades defienden en muchos casos el territorio como su lugar de pertenencia, espacio cultural que van mas allá de la problemática medioambiental.

En este sentido emerge un factor de cierta relevancia o difícil de eludir al momento de intervenir un territorio. ¿Cómo se interpreta la identidad de una comunidad y qué importancia se le asigna Consideración que no parece estar a la orden del día por parte de las autoridades y gobernantes que planifican el territorio. Entre las distintas interpretaciones sobre este aspecto ampliamente estudiado se puede considerar “que la identidad es un proceso cultural de enseñanza-aprendizaje por parte de una sociedad local. En un proceso que se ubica y se nutre de la tensión entre lo global y lo local.”<sup>5</sup> Así mismo “Según Larraín (2001) la identidad no es una especie de alma o esencia con la que se nace, sino que es un proceso de construcción entre personas y grupos. Los individuos van definiéndose a sí mismos en directa relación con otras personas y grupos”.<sup>6</sup>

Identificarse o generar un sentimiento con un espacio determinado cruza e interpela el mundo de la subjetividad. Conformada por un lado de nuestra percepción e individualidad y por el otro de un mundo compartido de normas, valores y cultura de una determinada sociedad.

Una de las razones por la cual el tema del conflicto socioambiental exige una reflexión más amplia es que cruza distintas dimensiones sociales y estamentos institucionales si se prefiere desde principios jurídicos-legales, territoriales, culturales o el simple derecho a

vivir en un ambiente libre de contaminación por ejemplo. Elementos a considerar en el contexto de los objetivos de sustentabilidad (ODS 2030) y de lo que este implica o debiese implicar: “Si hablamos de lo social, la Identidad es un elemento social y Psicosocial.”<sup>7</sup> Así como la dificultad en generar un criterio unívoco para definir el valor que tiene o se le puede otorgar a un territorio o espacio determinado. Proceso que conlleva evaluar una realidad construida por grupos sociales y/o comunidades bien distintas y en muchos casos distantes de los que diseñan e implementan las políticas locales. Esto se puede explicar también por qué:

*“Una vez que surge la apropiación del espacio nace el Espacio Simbólico, es decir un conjunto de significados socioculturales asociados a un espacio. Este último se transforma en un lugar. Lugar es un espacio con significado. Los espacios son construidos a partir de un acuerdo social. Dicho de otra manera, es la Construcción Social del Espacio”.*<sup>8</sup>

Un conjunto de reflexiones y conceptos que alimentan un análisis cada vez más amplia y necesaria para los gestores y burócratas que establecen la política del país y antes una problemática ambiental que incrementa la conflictividad como en parte descrito.

La política de desarrollo y planificación territorial tiene a disposición estos elementos de análisis que destacan la relación hombre-espacio- y avanzar en materia de sustentabilidad. Inclusión social y participación ciudadana son conceptos recurrentes en el discurso institucional y manuales de buenas prácticas que podrían ser convertidos en instrumentos y ser aplicados de modo efectivo en aras de prever y/o anticiparse a potenciales conflictos al incluirse por ejemplo el significado, el valor de:

*“(...) la relación entre Espacio Simbólico e Identidad Social. Es decir, simbólicamente la comunidad se identifica con un territorio porque es “su espacio”, porque dicho espacio le provee los recursos para resolver “sus necesidades”, porque aspectos del espacio están identificados para “sus actividades específicas”, etc.”<sup>9</sup>*

Efectos vinculados al cambio climático tales como la desertificación y escasez hídrica no contribuyen a sostener una relación “hombre-naturaleza” así como al desarrollo de proyectos sea comerciales o de carácter familiar. Dicho de otro modo no obstante las diferencias conceptuales sabemos que históricamente el ser humano se ha vinculado al medioambiente generando toda una cosmovisión y expresión cultural que perdura hasta la fecha. Manifestándose desde la producción artesanal y culinaria por ejemplo según los recursos naturales de su entorno. Entonces es pertinente considerar que:

*El territorio hace a la comunidad, la comunidad hace al territorio, de esta interacción surge la identidad territorial, de la cual se desprende la identidad simbólica, es decir conceptual, nutrida de significados.”<sup>10</sup>*

Este enfoque pone en relieve la importancia de lo local-territorial como un factor coincidentemente “en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sustentable” (ODS Rio+20) y no siempre evidente en la política. Aspecto este último destacado por la investigadora Acevedo señalando que

*“una de las principales políticas de la nueva institucionalidad cultural consiste, precisamente, en conseguir un desarrollo cultural más equitativo y armónico en el país desde el punto de vista territorial, pero también desde un punto de vista social”<sup>11</sup>*

La teoría nos ofrece múltiples opciones y variantes en cómo cuantificar los recursos de un “espacio” o trozo de territorio. Aunque unos de los aspectos críticos parece ir más allá del criterio económico de cómo definir el valor territorial incluyendo la perspectiva y no al margen de quienes lo habitan si es que considera que

*“el territorio no es un dato, es una construcción cultural con un eje histórico (...). El espacio es “apropiado, ocupado y dominado por un grupo social en vista de asegurar su reproducción y satisfacer sus necesidades vitales, (...). Esta apropiación puede ser de carácter utilitario y/o simbólico-expresivo.”<sup>12</sup>*

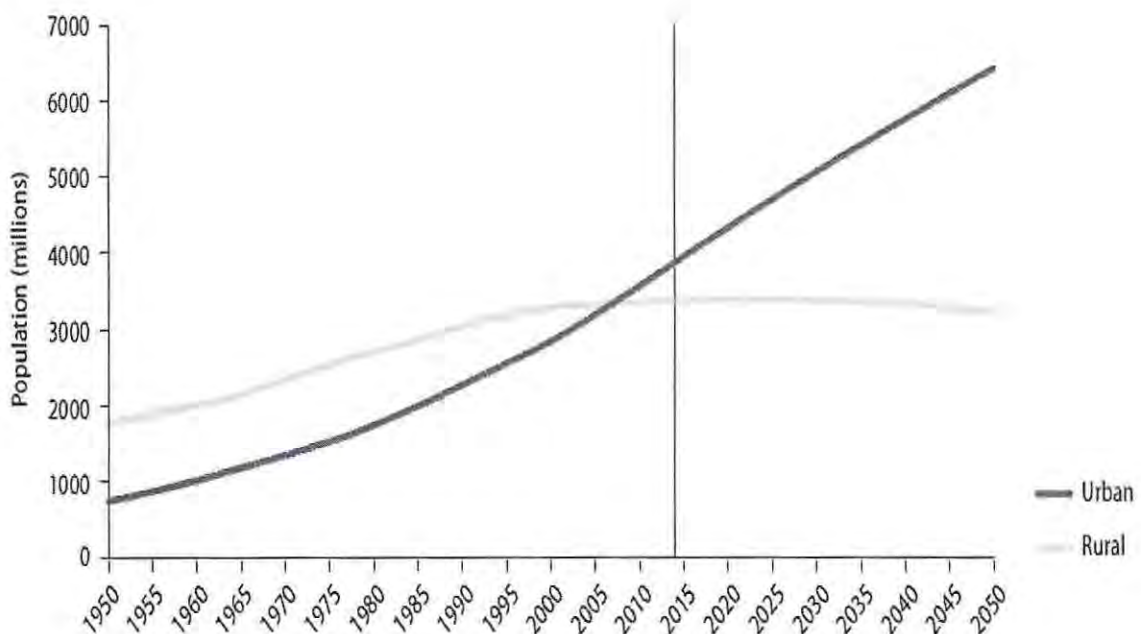
No obstante las distintas visiones que se tienen sobre el valor que atribuirle y como definir el concepto de territorio. Se requiere una mayor profundización y debate sobre cómo generar instrumentos que garanticen una mayor participación y que puedan generar respuestas a las demandas de las diversas comunidades que reciben el impacto de la política de desarrollo y de sus proyectos. Al respecto

*“Huencho es muy certero cuando advierte sobre los riesgos del desconocimiento al “no tener la capacidad de valorar, incluso conocer, aquello que es nuestro (...) esta capacidad es un poder que se construye; acaso un primer paso sea reconocemos a nosotros mismos en toda nuestra diversidad social y cultural.”<sup>13</sup>*

Uno de los efectos adversos de la falta de una adecuada o débil política territorialidad es el desplazamiento o migración del campo a la ciudad. Efecto ya observado y así descrito:

Casi todo el crecimiento demográfico futuro tendrá lugar en las ciudades y en las capitales (...). En los próximos años más de la mitad de la población del planeta vivirá en áreas urbanas (ver el Gráfico No 1).<sup>14</sup>

Grafico 1-3. Tendencias mundiales de la urbanización (World Urbanization Prospects 2014)



Fuente: Urban and rural population of the world, 1950–2050 (2014)

En 1950 más de dos tercios (70%) de la población del planeta vivía en áreas rurales y menos de un tercio (30%) en centros urbanos. En 2014, el 54 por ciento de la población mundial es urbana.” (Traducción propia: World Urbanization Prospects 2014)

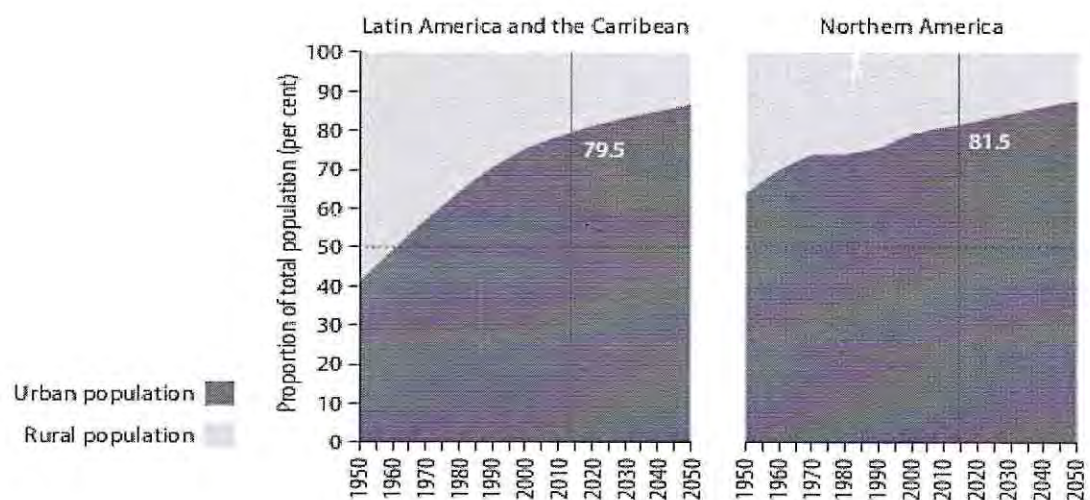
Este proceso se asocia y es definido como desterritorialización y

“se refiere a procesos de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales. Una empresa puede expandir su territorio a costa de la desterritorialización total o parcial de otra.”<sup>15</sup>

Una de las consecuencias que se prevé es que debido a una mayor concentración y demanda de recursos naturales para abastecer los niveles de consumo actual y la demanda de las crecientes urbes podría producirse como consecuencia debido al *“incremento de la población mundial como su redistribución afectan los sistemas naturales terrestres y la interacción entre la población y el medio ambiente urbano.”*<sup>16</sup>

*“En 2014 altos niveles de la población, entre el 80% o mas, en latinoamérica, caribe y norte américa sera urbana.”*

Gráfico 1-4. Tendencias de población Rural – Urbana de América; 2014



Fuente: World Urbanization Prospects 2014

Por algunas de las razones descritas se hace patente que la territorialidad involucra la intervención de distintas disciplinas. ¿Quién y/o como establecer la vocación territorial? de existir alguna, es un debate que interpela a distintos actores de la sociedad civil.

En nombre de la eficiencia no resulta tan práctico y resolutivo que aún, no obstante los avances tecnológicos y de la comunicación propia de este nuevo milenio, se siga recibiendo “ordenes”, rechazo/aprobación de determinadas normas y permisos cuando así convenga como la aprobación de presupuestos y/o proyectos de empresas sin conocer la geografía o la realidad local de la cual depende mas de alguna comunidad:

*“La centralización actual – dejo de lado el ámbito macroeconómico – se expresa llevándolo a dos elementos centrales: la defensa del poder por parte de la burocracia central -no me refiero sólo al tema administrativo-, por ejemplo, el centralismo significa depender de los 2 mil funcionarios de obras públicas que están en calle Teatinos, haciendo los planos de los puentes que se van a construir en Aysén. Y, en segundo lugar, el poder político del Congreso, en que para un parlamentario es mucho más fácil defender su proyecto con su clientela en Santiago (en los ministerios hay oficinas donde existen profesionales que bajan y suben proyectos), entonces,*

*¿para un Diputado es más fácil bajar o subir proyecto allá o aquí en el territorio?”<sup>17</sup>*

Observaciones y consultas procesadas y evaluadas desde las oficinas de la capital por ejemplo no coadyuvan a optimizar la planificación y desarrollo de estrategias junto y de las potencialidades de las regiones y su capital humano. En el lanzamiento de los libros “Descentralización Ya” (Esteban Valenzuela; 2015) y “Un gobierno de los pueblos, relaciones provinciales de la Independencia” el escritor y académico el Dr. Armando Cartes (2015) señala que en materia de descentralización:

*“La única cosa visible es la elección democrática de los Consejeros Regionales (Core)”*

EL centralismo es la distancia entre otras cosas del poder político-institucional y su capacidad de intervención del el resto del país en detrimento de las diversas realidades

territoriales; no solo por que el centro del poder y sus representantes se encuentran generalmente en las ciudades-urbes-capitales, sino por que como en este caso la geográfica es un factor que contribuye a mantener o “incrementar” las distancias del territorio y el poder-político central; concepto y estructura económica-administrativa vetustas y anquilosadas propias de tiempos pasados.

*“En Chile ha predominado un régimen centralista<sup>1</sup> desde el triunfo conservador de Portales; (1) Caracterizado entre otras cosas la mantención de control regional y local tanto desde facultades legales y dependencia financiera”<sup>1B</sup>*

No es nuevo que la política busque de preservar el poder, aunque por mas legítimo que sea no debería ser a costa de la modernización de zonas lejanas, denominadas extremas del país. Carreteras, tipo de infraestructuras y de “desarrollo” afectan la calidad de vida de la población y la política debe hacerse cargo de las distintas demandas como parte de las causas y no consecuencias del conflicto territorial sin considere que:

*la noción de territorio es una dimensión clave que nos permite articular - en un enfoque multidimensional - el análisis las relaciones de dominación, las disputas por recursos, y la conformación de identidades sociales, de forma que dichas problemáticas aparecen intrínsecamente relacionadas y mutuamente imbricadas.<sup>19</sup>*

## **Palabras finales**

Este capítulo nos revela, como el Conflicto, en sus distintas formas, ha trascendido manteniendo su presencia a lo largo de la historia del ser humano hasta nuestra

actualidad. Y “*Si bien la existencia de conflictos es algo natural a la sociedad, no lo son las causas que los provocan.*”<sup>20</sup>

Sus antecedentes datan desde la antigua Grecia con el filósofo griego Platón (Atenas, 427-347 a. C.) en su obra *La República* o “*régimen o gobierno de la polis (o ciudad-estado)*”<sup>21</sup> donde reflexiona sobre la democracia e implicancias del poder sobre la sociedad, siendo “*El objeto de la política para Platón se enmarca en una teoría del orden que excluye o por lo menos considera como una “patología” el conflicto social.*”<sup>22</sup>, pasando por los escritos del teórico político Nicolás Maquiavelo (Florencia, 1469-1527) en su obra *Del Principado* (mejor conocida como *El Príncipe*) y en los “*Discursos; Tito Livio (1531)*” y sus reflexiones “*sobre el republicanismo, el imperio de la ley y la participación del pueblo –por la vía democrática–(..)*”<sup>23</sup>

También el filósofo inglés Thomas Hobbes (1588–1679) en su obra *Leviatán* aborda la rivalidad/es que se generan alrededor del poder en la cual indica que “*La competencia impulsa a los hombres a atacarse en miras de obtener beneficios, la desconfianza, a luchar por el logro de la seguridad y la gloria los enfrenta para ganar reputación.*”<sup>24</sup> reflejando el rol protagonista que el poder ha tenido y sigue teniendo para el ser humano.

Podemos destacar, como el Conflicto concierne a distintas disciplinas y ámbitos de la vida del ser humano. Según los antecedentes de nuestra investigación, el presente capítulo nos muestra que, no obstante el “desarrollo” alcanzado en términos de calidad de vida, hay elementos que históricamente permanecen a la base del conflicto social. El poder es un término que conlleva o puede significar distintos aspectos, siendo el económico uno de los más evidente y principal factor que interviene y afecta en la desigual “lucha de clases” descrita por Karl Marx (1818-1883);

*“el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual, en general”.*

(Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política. 1859.)

La satisfacción de las necesidades básicas es solo una de las componentes de la ecuación conflicto-solución, ya que, como se observa a lo largo del capítulo, que las distintas disciplinas que intervienen en abordar esta materia en la búsqueda de posibles soluciones, son sobrellevadas o delegadas a mero aportes teórico, frente a la concentración e inadecuada redistribución del poder, entre la sociedad y distintos organismos que la conforman. Aspecto que sigue siendo parte de la problemática actual, y causa, según sus autores, del conflicto vigente.

Los avances científico-tecnológico han logrado permitirnos vivir (a una parte de la sociedad más que otra) en un estado de abundancia y de bienestar, sin precedentes en la historia de la humanidad. No obstante *“Actualmente, ocho personas (ocho hombres en realidad) poseen la misma riqueza que 3.600 millones de personas (la mitad de la humanidad)”*<sup>25</sup> donde *“Incluso el FMI [Fondo Monetario Internacional] ha identificado al neoliberalismo como una de las principales causas del incremento de la desigualdad.”*<sup>26</sup>

Esto nos permite destacar y entender como el conflicto sigue traspasando espacio y tiempo trasladando parte de las causas “pasadas” a nuevas áreas y/o contextos de nuestra realidad. El denominado conflicto socioambiental surge envuelto de retazos y vestigios de una problemática más amplia, y aunque históricamente pasada, los indicios señalan al ser humano como el causante y principal responsable en encontrar sus propias respuestas, y desde entonces el filósofo Hobbes nos recuerda que *“El egoísmo y la lucha por el poder son las fuerzas que guían al hombre en el estado de naturaleza.”*<sup>27</sup>

Antes los antecedentes aportados podemos inferir como los diversos factores de carácter socioculturales, económicos y ambientales intervienen en la problemática socioambiental actual. Correspondiendo así a la necesidad de reinterpretar el conflicto desde una óptica multidimensional, interpelando a los distintos actores incumbentes y, principalmente a los representantes (del poder) y responsables institucionales, de intervenir considerando que se *“hace imposible que [los Conflictos] puedan ser explicados desde una sola perspectiva teórica, sino que se hace necesario un enfoque multidisciplinario para poder enfrentarlo y buscar solucionarlo”*<sup>28</sup>

## **CAPITULO II: GESTIÓN ALTERNATIVA DEL CONFLICTO**

## **2. GESTIÓN ALTERNATIVA DEL CONFLICTO**

Antes de abordar centralmente el tema en de la Gestión Alternativa desviare la atención sobre la relación entre participación y democracia. Poner en perspectiva los distintos aspectos y factores que entran en juego, atañen y concurren antes de un eventual conflicto y problemática social.

### **2.1. LA PARTICIPACIÓN CONCEPTOS Y METODOLOGÍA**

La participación pública y el éxito de su alcance dependerán entre otros factores del mecanismo y objetivos propuestos, así como del contexto socio-cultural y de la calidad de la democrática de cada realidad local y/o país.

Métodos y procesos participativos requieren un conjunto de herramientas básicas como información, mapa de interesados, fijación de objetivos y canales de divulgación. Así como técnicas, procedimientos y estrategias ampliamente descritos en muchos manuales y guías de Participación Ciudadana; que de aplicarse correctamente deberíamos (la sociedad en su conjunto) lograr un éxito satisfactorio (¿?) antes el desarrollo de un plan/proyecto así como para la resolución de una problemática compartida.

Satisfactorio o menos más allá del resultado de la convocatoria y nivel de afluencia hay que considerar otros factores al momento de evaluar el logro del proceso participativo. Aunque esto requiere de toda un análisis a parte, quiero marcar algunos aspectos de reflexión y que pueden contribuir a una mayor comprensión sobre la participación ciudadana y relación para con la gobernanza.

#### **El concepto de participación:**

*“Los términos participación y participativo aparecieron por primera vez en el lenguaje del desarrollo, durante la década de los años cincuenta, cuando numerosos activistas sociales y trabajadores de campo esperanzados en ayudar a develar las relaciones de opresión que existían en la realidad, buscaban acercar los proyectos de desarrollo a la población involucrada en su diseño, formulación e implementación. La gran mayoría de ellos eran partidarios del fin de las estrategias de acción de arriba hacia abajo, y de incluir métodos participativos de interacción como dimensión esencial del desarrollo.”<sup>1</sup>*

Según los distintos autores y literatura consultada hay una coincidencia sobre el diseño de un posible modelo estándar o ideal de participación para tan distintos contextos y realidades así como en *“lograr una definición ideal de participación es difícil, puesto que históricamente es una acumulación de significados posibles de utilizar, los que más*

*allá de sus mejores ideas se usan con sentido de empoderamiento”<sup>2</sup> Esto también debido a que: “contemporáneamente, la participación está imbuida de diferentes ideologías y significados particulares, atribuidos por gente en diversas situaciones y provenientes de cualquier organización”<sup>3</sup>*

El empoderamiento término de origen anglosajón “*empowerment*” es un concepto que hace relación con el poder ciudadano y grado de influencia que llega a tener en las toma de decisiones, vinculándose directamente al concepto de gobernabilidad-gobernanza tratado indistintamente en el presente trabajo. Este aspecto complejiza aún más el significado de participación y el rol que la ciudadanía adquiere en la toma de decisiones.

Cada vez más el ciudadano es interpelado en asumir sus deberes cívicos y mayor responsabilidad de cara a las políticas locales como es el caso en materia de sustentabilidad. Evidenciándose de tal manera una mayor interdependencia entre ciudadanía e instituciones que:

*Por diversas vías, los municipios están enfrentados al manejo sostenible de los recursos naturales, requiriendo de la colaboración interinstitucional, la cogestión pública - privada, o la gobernabilidad basada en la responsabilidad compartida de los asuntos públicos entre la población y las organizaciones locales. En todos estos aspectos, la participación se vuelve imprescindible.<sup>4</sup>*

Antes de abordar el tema de la Gestión Alternativa del Conflicto hay que pasar por algunas instancias formales/institucionales que de modo objetivo y/o subjetivo no han logrado dar respuesta satisfactoria a las demandas de los involucrados. Desde esta perspectiva es oportuno entender las distintas dimensiones que comprenden la participación y como fue concebida así como el recorrido de la búsqueda de diseños de

esquemas y/o mecanismos alternativos en aras de poder incluir con un mayor grado de representatividad posible al ciudadano y el derecho de poder reivindicar temas sociales que originan la disputa o el conflicto a tratar.

Algunas aclaraciones conceptuales y diferencias sobre la esta materia:

Esquema 2-1. Métodos y metodología de la participación

<p>En la vida cotidiana, los practicantes de la participación han generalizado el uso de términos como metodología y métodos participativos, para referirse a los pasos que requieren las acciones colaborativas. Igualmente han difundido palabras como técnicas, instrumentos y herramientas participativas para, indistintamente, referirse a los procedimientos operativos del trabajo grupal.</p>	
<p><b>Metodología participativa</b></p>	<p><b>Métodos participativos</b></p>
<p>Se define como el campo de estudio, reflexión y comparación de los variados métodos, prácticas y experiencias de participación, con arreglo a determinados valores cognoscitivos como <b>claridad, coherencia, objetividad, originalidad y relevancia.</b> En la metodología</p>	<p>Se refiere a las variadas formas de involucrar a la gente en las decisiones y en el ejercicio del poder. Son caminos previamente estructurados que orientan el trabajo individual y en grupo, a través de secuencias de etapas ordenadas lógicamente, algunas de las cuales requieren de sus propios procedimientos.</p> <p>Los métodos participativos son múltiples y se encuentran regados en los sectores del desarrollo local como salud, manejo de recursos naturales, gestión asociativa, desarrollo vecinal y rural; al igual que en distintas áreas de</p>

<p><b>originalidad y relevancia.</b> En la metodología participativa caben los enfoques de educación popular, la investigación – acción, las variantes del poder – empoderamiento y las diversas visiones de participación.</p>	<p>vecinal y rural; al igual que en distintas áreas de intervención como pueden ser el diagnóstico, la planeación, el ciclo de proyectos, la gestión municipal, el fortalecimiento organizativo y la gerencia social, entre otros.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia- Información: CAMAREN - IEE, Quito – Ecuador, 2004

*“Más allá de acuerdos o desacuerdos sobre el sentido teórico de sus definiciones, cabe diferenciar que cada uno de estos términos se refiere a un aspecto de la participación, que no necesariamente delimitan una teoría de la participación y sus métodos, o contrariamente que pueden remitirse a distintas teorías de la participación. Esto está relacionado con la aceptación generalizada de que en el campo de la metodología participativa cabe el eclecticismo.”<sup>6</sup>*

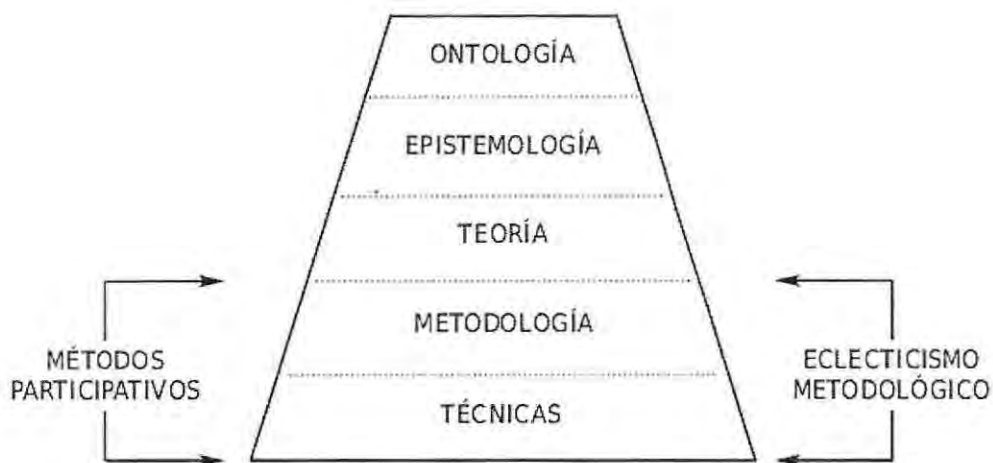
En este sentido se pretende entregar una visión más integral y completa sobre el proceso de participación y el orden jerarquía de algunos de sus conceptos y/o principios.

*“El denominado eclecticismo metodológico alude a que los métodos participativos se ubican, por así decirlo, en la parte baja de la pirámide del conocimiento, como puede observarse en el siguiente gráfico:”<sup>7</sup>*



Figura 2-1. Pirámide del conocimiento

## PIRÁMIDE DEL CONOCIMIENTO



Fuente: CAMAREN - IEE, Quito – Ecuador, 2004

- En la cúspide de la pirámide se ubica el nivel de la Ontología, o la visión - representación del ser de las cosas, que hace posible la existencia social.
- Inmediatamente, en el nivel descendente se encuentra la Etimología, que es la crítica de cómo se hace el conocimiento.
- El tercer nivel corresponde a la Teoría, entendida como el conjunto ordenado de conocimientos y razonamientos para explicar los acontecimientos de la realidad.
- El cuarto nivel descendente corresponde al Método, que es el orden lógico de un conjunto de reglas para la acción, posibles de usarse por cualquiera en tanto no depende de la capacidad intelectual de las personas.
- En el quinto nivel están las Técnicas, concebidas como los procedimientos o habilidades concretas para realizar actividades, en algunos casos para llevar a efecto las fases de los métodos.

(Fuente de información: Cevallos M. Belén CAMAREN - IEE, Quito – Ecuador, 2004)

**Eclecticismo:**<sup>8</sup>

Se entiende como eclecticismo a la combinación de concepciones o escuelas de pensamiento dispares que adquieren carácter sistémico, esto quiere decir que la combinación se hace de modo coherente, integrando adecuadamente componentes tomados de diferentes fuentes (cfr. Bunge 2001: 57). Esta noción filosófica aplicada al campo de la metodología participativa, implica la mezcla ordenada de métodos y técnicas provenientes de diferentes disciplinas, con fines operativos e instrumentales.

Resguardando las diferencias del caso y sin pretender hacer coincidir algunos de los siguientes conceptos a una realidad específica como en este caso a la de Chile. Se puede compartir la idea que: *“Sobre la democracia hay diversas visiones, no hay un único modelo sino varios y en la realidad los encontramos mezclados: liberal, republicana, deliberativa. En general, el término democracia designa << la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo >>”*<sup>9</sup>

Los distintos principios y valores que configuran un modelo de democracia también influyen y atañen directa o indirectamente a los procesos de participación relacionados a temáticas de carácter local y/o regional. Esto permite identificar y evaluar con mayor facilidad las características que componen y diferencian los tipos de esquemas y métodos a disposición, empleados para lograr o menos un resultado esperado o querer alcanzar un mayor-menor nivel de incidencia sobre una problemática o conflicto determinado.

Un aspecto diferenciador en saber que esperar de un proceso de participación u otro es reconocer la función que de este se pretende considerando que:

*La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma*

*de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales locales o, por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas, siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales.*<sup>10</sup>

En el mismo sentido se hace oportuno diferenciar algunos conceptos – como descrito a continuación – concerniente a la participación así como establecer a que nos referimos cuando hablamos de participación:

La ciudadana es sólo una de las formas de participación en el espacio público. Cunill (1991, 1997) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

- **Participación social:** es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- **Participación comunitaria:** es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- **Participación política:** tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

- **Participación ciudadana:** es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos.

Fuente Participación ciudadana y políticas públicas: Martínez María

Estas diferencias nos permiten tener una mayor claridad sobre el tipo de participación a la que aludimos cuando hablamos de participación ciudadana. Siendo esta última uno de los ejes del presente trabajo.

Las distintas modalidades que se disponen y pueden emplearse mas allá del o los objetivos predispuestos varían según algunos elementos de análisis relacionadas al contexto y sus características como descrito a continuación:

*La participación es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en un continuo de modelos participativos que se pueden identificar a partir de diversos parámetros o ejes de análisis, tales como envergadura de la participación, actores, niveles, herramientas participativas y modalidades de participación. Por lo tanto, la combinación de estos parámetros generará distintos modelos de participación en políticas públicas.<sup>11</sup>*

Así mismo se la participación puede llegar a tener distintos grados de autonomía o dependencia ya que “(...) la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.”<sup>12</sup>

Esquema 2-2. Participación ciudadana e iniciativas ciudadanas

1. Jurados ciudadanos	Los Jurados Ciudadanos son una técnica de investigación cuyo objetivo es valorar las opiniones de la ciudadanía sobre una problemática pública concreta. El JC consiste en un pequeño grupo de personas (entre 20 y 25), seleccionadas aleatoriamente, en representación del público en general y no como representación de grupos de intereses sectoriales. (...) Esta diversidad y pluralidad es la que permitirá a la ciudadanía reflexionar sobre la temática y tomar una decisión después de haber valorado las diferentes posturas existentes. <sup>1</sup>
2. Consejos consultivos municipales y/o Internet	Es una instancia conformada a petición de una institución u organización, integrada por sectores específicos de la sociedad civil tales como: organizaciones sociales o productivas, colectivos, cámaras, redes civiles y otras expresiones sociales. Sus funciones y atribuciones son determinadas por la institución que las convoca. La finalidad general es la de “intervención ciudadana” a través del debate y la reflexión, que aportan a las administraciones públicas su saber y opinión. <sup>2</sup>

Esquema 2-2. Participación ciudadana e iniciativas ciudadanas (Continuación)

3. Consejos ciudadanos “jurados ciudadanos (y su versión española, los consejos ciudadanos)” (CLAD 2000)	La definición de este mecanismo es bastante amplia y de diversa implementación, de país a país e instancia donde se quiera aplicar. Hace relación o se le asocia a un mecanismo institucionalizado: jurados ciudadanos son, en principio, claramente instrumentos de consulta, mientras que los presupuestos participativos pretenden constituir un mecanismo de codecisión; una de las críticas es que “Captura por los grupos que cuentan con más representación” y son poco transparente ante la ciudadanía en general. Aunque se puede decir que es la instancia se de “participación de actores no gubernamentales en mecanismos formales como los consejos consultivos”. <sup>3</sup>
4. Presupuestos participativos	Los presupuestos participativos son una herramienta de política pública alternativa a la presupuestación tradicional. Se basan en la participación y

	gestión de la ciudadanía, a través de la cual, ésta se convierte en sujeto activo del desarrollo al proponer y decidir, de manera directa, sobre el destino de una parte o porcentaje de los recursos públicos de un determinado nivel de gobierno. <sup>4</sup>
5. Audiencias públicas	La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. Audiencia Pública. <sup>5</sup>
6. Consulta Popular	La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local. <sup>6</sup>
7. Cabildo Abierto	"El Cabildo Abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad <sup>7</sup>

## Esquema 2-2. Participación ciudadana e iniciativas ciudadanas (Continuación)

<p>1. Consejería de medioambiente y ordenación del territorio: consultado en línea: <a href="http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=62be607beeed8210VgnVCM1000001325e50aRCRD&amp;vgnnextchannel=f412461af55f4310VgnVCM1000001325e50aRCR">http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=62be607beeed8210VgnVCM1000001325e50aRCRD&amp;vgnnextchannel=f412461af55f4310VgnVCM1000001325e50aRCR</a></p> <p>2. Consejo consultivo de la sociedad civil <a href="https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/herramientas/incidencia-toma-decisiones/consejo-consultivo-sociedad-civil.html">https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/herramientas/incidencia-toma-decisiones/consejo-consultivo-sociedad-civil.html</a></p> <p>3. Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000 Joan Font et. All. MECANISMOS DE P</p>
<p>4. Consejería de medioambiente y ordenación del territorio: consultado en línea: <a href="http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=62be607beeed8210VgnVCM1000001325e50aRCRD&amp;vgnnextchannel=f412461af55f4310VgnVCM1000001325e50aRCR">http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=62be607beeed8210VgnVCM1000001325e50aRCRD&amp;vgnnextchannel=f412461af55f4310VgnVCM1000001325e50aRCR</a></p> <p>5. Consejo consultivo de la sociedad civil <a href="https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/herramientas/incidencia-toma-decisiones/consejo-consultivo-sociedad-civil.html">https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/herramientas/incidencia-toma-decisiones/consejo-consultivo-sociedad-civil.html</a></p> <p>6. Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas, 2000 Joan Font et. All. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES LOCALES</p> <p>7. Foro Internacional Hablemos de Presupuestos Participativos-Jalisco 2017 <a href="https://www.metropolis.org/agenda/foro-internacional-hablemos-de-presupuestos-participativos-jalisco-2017">https://www.metropolis.org/agenda/foro-internacional-hablemos-de-presupuestos-participativos-jalisco-2017</a></p> <p>8. Consulta Pública sobre Residuos Sólidos Urbanos Zárate <a href="https://residuoszarate.wordpress.com/programa-de-contrataciones-publicas-transparentes/audiencias-publicas/que-es-una-audiencia-publica/">https://residuoszarate.wordpress.com/programa-de-contrataciones-publicas-transparentes/audiencias-publicas/que-es-una-audiencia-publica/</a></p> <p>9. Este mecanismo cambia de país en país ya que poseen distintos marcos jurídicos-constitucionales: consultada en línea a: <a href="http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Consulta_popular">http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Consulta_popular</a></p> <p>10. Cabildo abierto: <a href="http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Cabildo_Abierto">http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Cabildo_Abierto</a> Nota: cabildo, ayuntamiento o concejo, era el representante legal de la ciudad:</p>

Estos instrumentos son algunos de la amplia gama que conforman las herramientas y mecanismos de participación que dispone la sociedad según el sistema democrático del país.

Estos pueden ser evaluados y ser diferenciados según distintos criterios entre los cuales se encuentran:

Esquema 2-3. Rendimientos representativos de los instrumentos de participación ciudadana<sup>13</sup>

<b>Representatividad alta</b>	<b>Representatividad media o desigual</b>	<b>Representatividad baja</b>
Jurados ciudadanos	A21L	Consejos consultivos
Paneles ciudadanos	Planificación Estratégica	Democracia electrónica
Encuestas deliberativas	Presupuestos Participativos	Fóruns temáticos
Asamblea Ciudadana (Stewart)		Primeros planes estratégicos

Fuente: Joan Font; 2012

Otras modalidades aunque más de relacionadas a la participación de carácter político que reflejan el nivel o dimensión democrática son:

- Consultas populares
- Eco-auditorias
- Plebiscito
- Referendo
- Referendo Derogatorio

- Referendo Aprobatorio
- Iniciativa Popular
- Participativas Redes y plataformas ciudadanas
- Organismos sectoriales y territoriales de participación
- Cogestión de servicios y órganos autónomos

Por otra parte, Sirvent M. (1999: 36) establece la existencia de un tipo de participación real y otra ilusoria de tipo simbólica. Entiende que la participación “real es aquella en que los miembros de una institución o grupo influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y que la participación simbólica incluye acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional”.

La participación como forma de poder social se ejerce tomando o influyendo en las decisiones vinculadas con las políticas, organismos y programas sociales, lo que requiere, en muchas ocasiones, desbloquear accesos al poder. Pero existen otros escenarios menos visibles de poder, concretamente:<sup>14</sup>

- 1) Restringiendo el debate de determinados asuntos;
- 2) Invisibilizando conflictos;
- 3) Salvaguardando intereses de determinados grupos, manteniendo para ello los sistemas participativos que, en nombre de la "representatividad", perpetúan su "status quo";
- 4) Dedicando recursos insuficientes;
- 5) Estructurando sistemas y lenguajes de participación que impiden que ésta se produzca de manera efectiva y real por determinadas personas y colectivos y
- 6) Obstaculizando a determinados individuos y grupos el acceso a la arena de toma de decisiones públicas, logrando así la exclusión de intereses y personas

Los factores recién expuestos desempeñan un rol relevante en como la sociedad conforme su opinión sobre algunas de las contradicciones eventualmente conflictuales. Este conjunto de elementos reflejan en cómo se transmiten o menos temáticas concerniente la esfera pública en cuanto a que los medios de comunicación divulgan y generan o pueden influenciar la opinión pública sobre algunas problemáticas sociales.

No sería tan importante o de relevancia social que cada quien crea (lea, vea, escuche...) lo que prefiere, no obstante y, siguiendo el mismo razonamiento recién expuesto esto refleja un *modus operandi* institucionalizado – según el caso a considerar – que incide intencionalmente o menos en como se establece o la lógica con la cual se configura un modelo de gobernabilidad. Aunque este concepto de Gobernabilidad es materia de estudio mas que vigente no lograría ser dirimente si no se comprende como un proceso mas allá de algunas mejoras de eficiencia o incorporación en la gestión pública de determinados mecanismos funcionales;

*La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico. Considerando que “Los principios de buena gobernanza son legitimidad y voz, rendición de cuentas, desempeño, justicia social y dirección. (Institute of Governance, 2002).*

En la misma línea hay autores que refrendan esta concepción *sine qua non*:

*“Sin embargo, para Aguilar la gobernanza tampoco implica que << los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa >> (Aguilar, 2006: 94). Incluso puede*

*hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos”.*<sup>15</sup>

## 2.2. MÉTODOS ALTERNATIVOS

La búsqueda y exploración de opciones alternativas pertenece a la iniciativa y/o curiosidad propia del ser humano. Buscar o simplemente combinar modos distintos, desde el ámbito culinario o arquitectónico se usan y se han usado desde el ámbito culinario o arquitectónico por ejemplo. Sea por necesidad o por alcanzar los mismos resultados en temporadas o latitudes distintas a la que generaron los resultados originalmente. Hasta como para llegar a un mismo lugar distintas personas tomarían diferentes caminos.

En el campo de la sociología, de la política y las reglas – formas de gobierno – que nos rigen las alternativas pueden o llegan a definir el grado de democracia y/o de libertad a la vez que como sociedad alcanzamos.

Concerniente a la participación y sus distintas formas como hasta ahora descrita la búsqueda de alternativas no es la diferencia. La búsqueda de mayores espacios de participación es el reflejo entre otras cosas de una mayor diversidad que quiere y pretende ser incluida en el proceso del denominado desarrollo social

*La participación no es un estado estable, sino un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman y forman a otros en el manejo de conocimientos y destrezas que dependen de la naturaleza de la experiencia participativa.*<sup>2</sup>

Los métodos alternativos corresponden a la búsqueda de cómo abordar situaciones, temáticas o problemas que sean, brindando soluciones desde una perspectiva y óptica diversa a la establecida; algunas de sus acepciones indican lo siguiente:

*“2. adj. Capaz de alternar con función igual o semejante.*

*3. adj. En actividades de cualquier género, especialmente culturales, que difiere de los modelos oficiales comúnmente aceptados. (...)*

*9. f. p. us. Acción o derecho que tiene cualquier persona o comunidad para ejecutar algo o gozar de ello alternando con otra.” (RAE, 2018)*

La implementación de esquemas participativos distintos (alternativos) a lo establecido involucra y demanda tarde o temprano el apoyo de instituciones para la generación de instancias que permitan alcanzar una efectiva realización. Pero ¿a que nos referimos cuando hablamos de método o modelos de participación alternativos?

En general se puede decir que son aquellos métodos donde la ciudadanía se organiza e interactúa buscando resolver sus disputas o diferencias ante una problemática de modo extrajudicial al margen de los canales formalmente institucionalizado.

*Las formas y cauces de participación se ven cada vez más desplazados por otras prácticas y cauces alternativos de representación. La situación actual de potenciación de la ciudadanía local y de su participación vendría orientada en torno al desarrollo de la participación, como empoderamiento.<sup>3</sup>*

Algunos de los métodos de participación ciudadana reconocidos y difusos como los enfoques *Delphi* y *Charrette*, surgieron en un contexto urbano y desde luego empleados en distintos campos y entornos, con la finalidad de generar un cierto o mayor grado de consenso y posible antes el desarrollo de proyectos de carácter público. Han mostrado también algunas de las limitantes propias de los procesos de participación más convencionales entre ellas podemos mencionar: número y quien escoge a los denominados expertos o intermediarios/facilitadores de los talleres, volumen e información relacionadas expuesta y socializada previamente, tiempo y recursos disponible para asistir, así como “*niveles de intensidad de la participación*” (Arnstein 1969) etc.

Limitantes que han traspasado el mero ámbito de los mecanismos de participación ciudadana concerniente a determinadas políticas y/o proyecto puntuales, llegando a repercutir al modelo de democracia representativa occidental en general:

*Diversos autores han subrayado el déficit estructural de legitimidad que afectan a las democracias representativas. Los procesos electorales permiten a los ciudadanos escoger entre grandes agregados de temas e ideologías, pero no se dispone de espacios suficientes a partir de los cuales los ciudadanos puedan incidir en la elaboración de las políticas públicas.*  
(...)<sup>4</sup>

A continuación una breve descripción de ejemplos de modelos que surgieron en la búsqueda del consenso y evitar las criticidades arriba mencionadas;

#### Esquema 2-4. Método Delphi

“El Delphi, puede ser caracterizado como un método para estructurar el proceso de comunicación

<p>grupal, de modo que ésta sea efectiva para permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar con problemas complejos” (Linstone y Turoff ;1975).</p>	
<p>El <b>objetivo</b> del método Delphi es obtener una opinión, grado de acuerdo o consenso sobre un tema o problema planteado a un grupo de especialistas o expertos.</p>	<p>Es un método intuitivo más que racional, pero su valor se acrecienta a medida que se cumplen los requisitos para desarrollar el método correctamente en todas sus etapas. En muchos casos, es adecuado concertar la organización del proceso con profesionales que tengan experiencia en la aplicación del método Delphi</p>
<p><b>Algunas Ventajas:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Es un método útil para la toma de decisiones y su aplicación es muy amplia en cualquier ámbito.</li> <li>✓ La opinión subjetiva o basada en la experiencia de un grupo de especialistas siempre será de mayor calidad en comparación con la opinión de un solo especialista (...)</li> <li>✓ Promueve los vínculos de confianza entre los ciudadanos y la autoridad.</li> </ul>
<p><b>Algunas Limitantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No necesariamente se asegura contar con toda la información necesaria para fundar una opinión común, que luego sea el fundamento para la toma de decisiones.</li> <li>• Buscar a toda costa el consenso puede llevar a perder de vista que el proceso aspira a lograr una buena solución o un buen proyecto, más que el consenso en sí mismo.</li> <li>• La longitud de las frases (de las encuestas) debe ser cuidadosamente evaluada. A mayor número de palabras en una pregunta, mayor posibilidad de error</li> <li>• Al buscar acuerdos, se pueden ignorar desacuerdos.</li> </ul>

## Esquema 2-4. Método Delphi (Continuación)

### **Criticidades:**

Aparentemente puede ser fácil “contar” el número de opiniones a favor o en contra sobre un problema planteado. Sin embargo, la evaluación de los resultados debe ser realizada correctamente en cada una de las etapas del proceso en el que se aplica el método.

Al hablar de expertos<sup>2</sup>: 2 El concepto de “expertos” es ambiguo; debe ser elegido por su conocimiento del tema en cuestión, más allá de su posición jerárquica o rol.

Fuente: Cuadros elaboración propia: información MINVU-Chile 2010

Estructura y procedimiento y debilidades ver ANEXO 12/13

Importante observar, que este método trabaja más desde una óptica consultiva “preguntas-encuestas-expertos” y “*estructurar la conversación grupal de manera que las estimaciones de los expertos se realicen en sucesivas rondas, anónimas*” llegando a la recopilación de la información de los “expertos”, se utilizan cuestionarios sucesivos.

Esquema 2-5. La Charrette

<p>El uso de este concepto proviene del siglo IX en Paris, cuando los maestros de la Escuela de Bellas Artes recogían en una carreta los dibujos de los estudiantes, segundos después de que estos corrigieran o agregaran elementos en ellos antes de darlos por finalizados y entregarlos a manos de su evaluador.</p>	
<p>Es definida por sus defensores como una disciplina de colaboración cruzada que tiene un <b>objetivo</b> para llegar a un proyecto, consensuado, donde partes beligerantes exponen entre sí sus intereses.</p>	<p>El Método Charrette se entiende actualmente, como un proceso colaborativo, riguroso e inclusivo que tiene como finalidad la elaboración de estrategias y planes que permitan la puesta en práctica de proyectos de diseño y de planeamiento para una determinada comunidad.</p>
<p><b>Beneficios</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promueve los vínculos de confianza entre los ciudadanos y la autoridad.</li> <li>➤ Desarrolla una visión común e incentiva la modificación de las posturas negativas o contrarias.</li> <li>➤ Aumenta la viabilidad de un proyecto</li> <li>➤ Es una obligación<sup>1</sup> de los talleres de La Charrette llegar a soluciones en tiempos delimitados establecidos con anterioridad</li> </ul>
<p><b>Limitantes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El equipo que organiza y conduce el Caharrtte es típicamente compuesto y/o designado por el/los titulares del proyecto</li> <li>• Los talleres pueden llegar a tener largas e intensas sesiones para el público y participantes</li> <li>• Poco espacio participativos para grandes obras/proyectos</li> </ul>
<p>1. Este aspecto deposita e incrementa la presión así como un mayor grado de conocimiento y toma de decisiones sobre los participantes para alcanzar el consenso</p>	

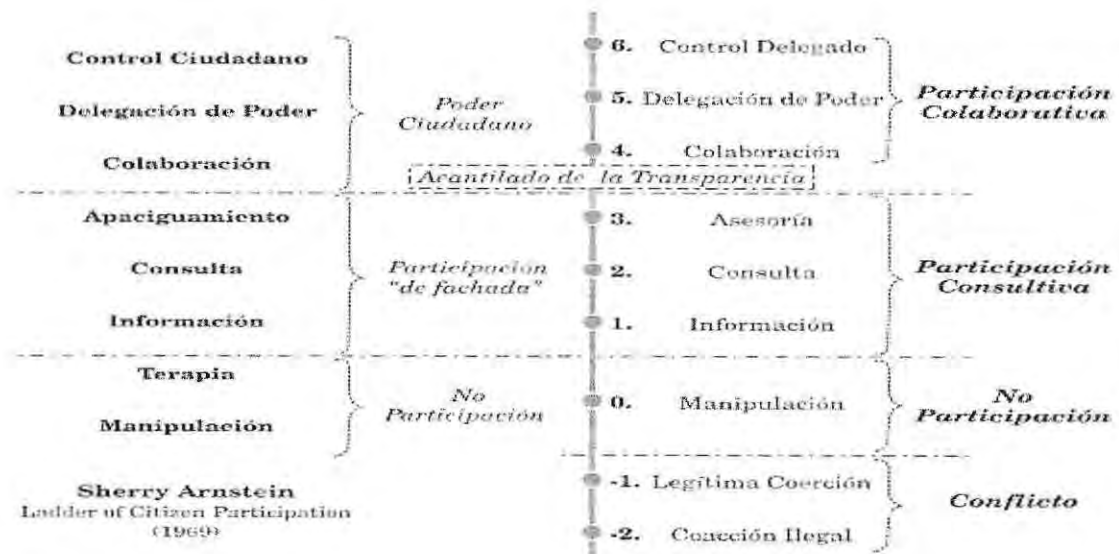
Fuente: Cuadros elaboración propia: información MINVU-Chile 2010

Podemos destacar, que este método, desde el punto de vista participativo, mantiene un enfoque grupal de; “Visiones y soluciones compartidas en el diseño: El diseño es una herramienta poderosa para crear visiones compartidas con la comunidad. Al dibujar o

esquematzar se ilustran las complejidades y permite abordar los temas conflictivos al graficar las partes del problema y buscar soluciones compartidas.”

Un modelo considerado pionero entre los *EdP* (esquemas de participación) por apuntar, buscar y proponer la colaboración y el empoderamiento en las distintas etapas de la conocida “*Escalera de la Participación Ciudadana*” (Arnstein; 1969). Este modelo gráfica (ver a continuación) en los distintos peldaños-niveles e intensidad de la efectiva o no participación. Se destaca entre otras cosas por explicitar la participación y por describir: “*los niveles de intensidad colaborativa que pueden observarse en los procesos participativos, que discurren desde los niveles de Manipulación, Información y Consulta hasta los de Colaboración, Delegación de Poder y Control Delegado y la no participación controlada, dirigida e ilusoria*”<sup>5</sup>

Figura 2-2. Escalera de la Participación Ciudadana (Arnstein S.1969)



Fuente: Ladder of Citizen Participation; Sherry Arnstein, 1969

Este modelo ha cobrado relevancia a nivel mundial también por revertir la lógica de los EdP convencionales hasta la fecha reconocidos. Difundiendo así el concepto de “bottom-up” e

*“integran así perspectivas provenientes del ámbito de la organización comunitaria (Kubisch ...[et al], 2010) y establecen un modelo que cubre al mismo tiempo los espacios participativos de tipo top-down, o “invitados”, junto con los espacios participativos bottom-up, o “inventados””<sup>6</sup>*

Este esquema “*Escalera*” (Ladder en inglés) ha sido estudiado no solo por exponer de modo crítico el escaso o “inocuo” grado de incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones locales sino también ha sido usado de pauta para muchos analistas y ser comparado con los métodos de participación convencionales midiendo el nivel o grado de “intensidad” de participación propuesto con otros modelos entre los que se destacan – a modo de ejemplo – los empleados en los países OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP).

Unas de las conclusiones del estudio realizado (Reforma y Democracia, 2014) que compara y analiza – entre otras – la eficacia e “intensidad” de la participación y lo propuesto en el papel de los modelos en cuestión es que;

*El problema general de estos modelos es que o bien son demasiado sencillos y, por tanto, no aportan apenas capacidad analítica, o bien son demasiado complejos y especializados, lo que hace dificultosa e inviable su aplicación generalizada.*(Prieto-Martín, Ramírez-Alujas, 2014)

De la misma manera afirman que:

Ello lleva a que la mayoría de los proyectos y estudios acaben basándose en las escalas propuestas por la OCDE (2001) o por la Asociación Internacional para la **Participación**

Pública (AIPP, 2000), que en esencia simplifican los ocho escalones de Arnstein en tres y cinco niveles, respectivamente.

En el caso de la OCDE estos son:

- 1) Información,
- 2) Consulta y
- 3) Participación Activa;

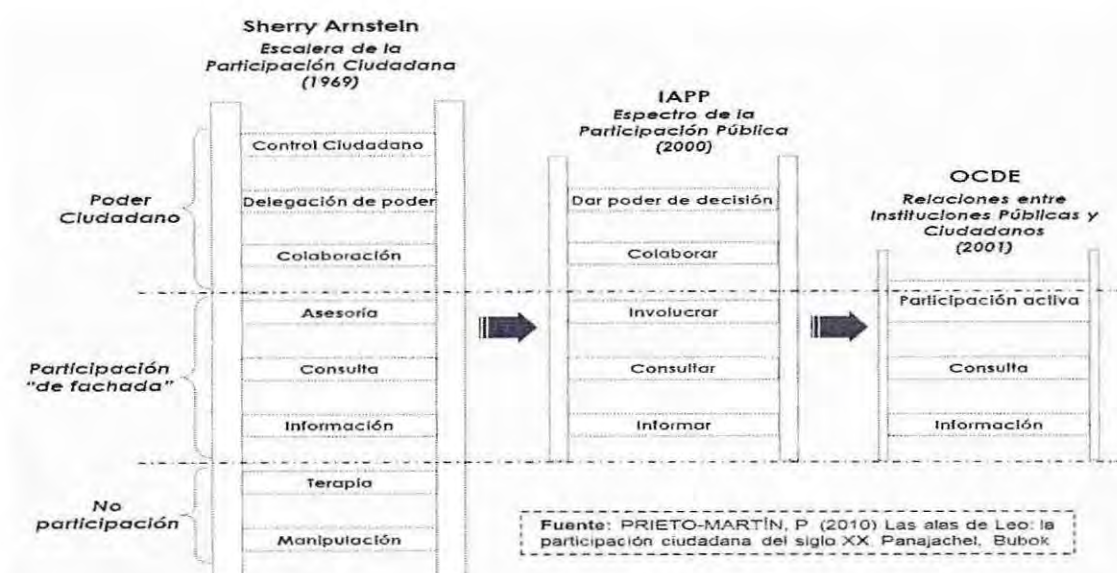
Mientras que el:

Espectro de la participación” de la IAPP contempla:

- 1) Informar,
- 2) Consultar,
- 3) Involucrar,
- 4) Colaborar y
- 5) Dar poder de decisión (*empower*, en inglés).

Ambos modelos prescinden del énfasis crítico de Arnstein en torno a la cuestión del “poder” y no consiguen reflejar, especialmente en sus niveles más altos, la riqueza de matices que la participación comporta (Prieto-Martín, 2010: 41-44). Asimismo, no consideran dimensiones esenciales para caracterizar la participación, como son su grado de autonomía, de inclusión, de deliberación, de institucionalización y su impacto (Cunill Grau, 2008).<sup>7</sup>

Figura 2-3. Comparativo



Fuente: PRIETO-MARTÍN, P.; 2010

Síntesis de la descripción de los pasos y niveles del modelo Escalera de Participación Ciudadana<sup>8</sup>  
(Arnstein, 1969)

### Dimensión QUÉ -.Intensidad de la colaboración:

Esta primera dimensión tiene mucho que ver con la representada en la escalera de Arnstein (1969) bajo la denominación de “niveles de participación”. Describe los niveles de intensidad colaborativa que pueden observarse en los procesos participativos, que discurren desde los niveles de Manipulación, Información y Consulta hasta los de Colaboración, Delegación de Poder y Control Delegado. Hemos agrupado estos niveles dentro de las categorías de No Participación, Participación Consultiva (o Inocua) y Participación Colaborativa, adicionando asimismo una categoría que denominamos Conflicto:

➤ **Categoría “No Participación”:** Esta categoría reúne en un solo nivel, denominado Manipulación, dos de los escalones del modelo de Arnstein: el de “Manipulación”, que se corresponde con el burdo engaño a la ciudadanía, y el de “Terapia”, que representa un tipo de manipulación que busca específicamente apaciguar y calmar a los participantes. El nivel se caracteriza por la intención manipuladora de las acciones participativas: mantener a las personas tranquilas, mansas y con la impresión de que están siendo escuchadas (...)

➤ **Categoría “Conflicto”:** Por debajo de la categoría de “No Participación” se ha incluido una categoría denominada “Conflicto”. Esta inclusión contribuye a superar una de las limitaciones más importantes del modelo de Arnstein, a saber, que solo contemplaba la llamada Participación Administrativa, (...). Gracias a la inclusión de los niveles de “Conflicto” el modelo puede utilizarse también para incluir con más facilidad la denominada “Participación Autónoma”, aquella que es iniciada espontáneamente por los afectados o interesados en una decisión o problema. (...) La categoría de “Conflicto” representa niveles de colaboración negativos, caracterizados por la oposición y las presiones mutuas. (...) Nos referimos más bien a interacciones que se caracterizan genuinamente por la oposición y por el deseo, normalmente por parte del tomador de decisión, de ignorar las reclamaciones provenientes de otros actores. La categoría se divide en dos niveles:

➤ El más alto se denomina Legítima Coerción y se refiere a aquellos casos en que, sin violentar fundamentalmente los marcos legales establecidos, los ciudadanos utilizan todos los medios a su alcance para forzar el reconocimiento de sus demandas. Desde la más amistosa “persuasión” a la auténtica coerción pasando por variados niveles de “presión” (Mayne y Coe, 2010).

➤ El nivel más bajo se denomina Coacción Ilegal y se refiere a una realidad mucho más ruda. Son aquellos casos en que el conflicto escala y se violan fuertemente los derechos fundamentales. Se correspondería con los casos de manifestaciones no pacíficas, los sabotajes violentos, los secuestros e incluso la resistencia armada.

En realidad, lo que debería causar sorpresa es que la literatura sobre participación haya ignorado generalmente el “Conflicto” como parte de su ámbito de estudio, puesto que la razón última por la que se crean los mecanismos de participación es para prevenir o evitar confrontaciones de tipo violento.

➤ **Categoría “Participación Consultiva o Inocua”** Esta categoría incluye los niveles de Información, Consulta y Asesoría, y refleja los niveles tradicionales de participación mediante los cuales un tomador de decisión convoca a la gente para comunicar y, eventualmente, mejorar sus decisiones. Se corresponde con la que Cunill Grau (2008) denomina “participación administrativa”. También con los niveles propuestos por la OCDE (2001) para la participación pública, aunque ellos denominen con un ambiguo “Participación Activa” el nivel de asesoría (Prieto-Martín, 2010: 41-44); lo que Arnstein (1969) denominaba, un tanto peyorativamente, como “participación aparente” o “de fachada”.

➤ **Categoría “Participación Colaborativa”**: En el extremo superior de esta dimensión se encuentra la categoría que denominamos “Participación Colaborativa”; la que Arnstein denominaba, ambigualmente, como “Participación Ciudadana”. Una vez más, este cambio de designación busca aportar un mayor valor descriptivo, ya

que esta categoría se refiere a un tipo de participación basada en la colaboración. Una colaboración que podrá desarrollarse, con intensidad creciente, a lo largo de sus distintos niveles: Colaboración, Delegación de Poder y Control Delegado. El nivel más alto era denominado por Arnstein como “Control Ciudadano” y se refería a los casos en que las autoridades dejan en manos de los colectivos ciudadanos una “mayoría de los votos” de cara a la adopción final de decisiones.

➤ **Delegación de Poder:** y se aplica a escenarios colaborativos con unos niveles menores de delegación y autonomía. Se refiere a aquellos casos en que únicamente se delega en el organismo participativo una serie concreta de “poderes” más parciales y limitados. De esta manera, es posible detallar con mayor precisión las atribuciones de la instancia participativa: lo que puede, y lo que no puede, determinar. Es posible, asimismo, introducir más mecanismos de salvaguarda como la posibilidad de veto, revisión de decisiones, etc.

➤ **Colaboración.** En este caso, aunque no exista una delegación explícita de poderes sobre la instancia colaborativa, la capacidad de decisión es implícita o explícitamente compartida, de acuerdo a principios y prácticas de “colaboración honesta” entre los participantes, asumiendo que todos trabajan juntos para encontrar y desarrollar las soluciones y propuestas más satisfactorias. Así, se entiende que lo reconocido y acordado por medio de esta cooperación debería necesariamente influir, de una manera significativa, en la decisión final del tomador de decisión, así como en las acciones del resto de los participantes.

Este método se enfoca y trabaja desde la lógica “*bottom-up*” o, ascendente, buscando como recién descrito generar una relación, colaborativa continua, en las distintas fases del procesos de la escalera. Arnstein centra su teoría sobre la base del poder afirmando entre otras cosas que:

*“la autora reflexiona precisamente sobre la relación entre participación y poder a partir de las experiencias de planificación urbana que se desarrollaban por entonces en los EE.UU. Arnstein afirma que el término “participación ciudadana” debe considerarse como sinónimo del de “poder ciudadano”, puesto que “la participación sin una redistribución del poder es un proceso vacío [...] que permite alegar a los detentores del poder que se escuchó a todas las partes, [...] mientras toman decisiones que benefician sólo a algunas de ellas. Mantiene el status quo”.*<sup>9</sup>

*“Si el voto cambiara algo sería ilegal”*

*(Escrito en una pared de San Francisco, California)*







No trata de evitar los posibles conflictos, más bien trata de legitimarlo; proponiendo que sea el mismo grupo – con la meno intervención externa posible – a enfrentarlo y dirimirlo. Superando la lógica informar, consultar o colaborar desde un enfoque panóptico. Potenciando todas las instancias-peldaños que de modo sinérgico el/los involucrados sean los protagonistas de la toma de decisiones y de como quieren resolver, que proponer o decidir sobre los temas/problemas e iniciativas al nivel local.

Uno de los aspectos críticos de este método es el de “no abordar rigurosamente en su análisis metodológico la genuina distribución del poder en término de su proveniencia cultural, contexto socio-económico, racial o los estereotipos en juego entre los grupos de participantes para la genuina y legítima toma de decisiones”<sup>10</sup> Así mismo se le critica que “el método no hace distinción entre los temas a tratar y grupo de

desequilibrio intencionado o menos en la composición de los grupos y/o en la toma de decisión en determinados contextos o temas a tratar”<sup>11</sup>

En el siguiente gráfico (N°7) se muestra de modo general la lógica con que los métodos “ascendentes” promueven la participación en busca del consenso :

Figura 2-4. Métodos ascendentes que buscan el consenso

	<i>Características</i>	<i>Preocupaciones a las que se puede responder</i>	<i>Inconvenientes posibles</i>
<i>Enfoque de tipo</i>  <i>"clásico"</i> <i>Enfoque</i> <i>"ascendente"</i>	separación entre quienes conciben criterios y los candidatos	evitar las interferencias	reduce la movilización
 <i>Enfoque</i> <i>"ascendente"</i>	participación de los beneficiarios potenciales en la concepción	favorecer la participación velar por la calidad de los proyectos seleccionados	desaceleración del proceso
<i>Enfoque de tipo</i>  <i>"clásico"</i> <i>Enfoque</i> <i>"ascendente"</i>	condiciones igualitarias entre los candidatos	garantiza la igualdad entre los candidatos potenciales	acentúa los desequilibrios
 <i>Enfoque</i> <i>"ascendente"</i>	introducción de criterios diferenciados	reducir los desequilibrios territoriales y/o sociales	proyectos menos interesantes por lo que se refiere a los efectos económicos a corto plazo
<i>Enfoque de tipo</i>  <i>"clásico"</i> <i>Enfoque</i> <i>"ascendente"</i>	criterios relativamente circunscritos y precisos	evitar las ambigüedades y los conflictos posibles	limita el “rastrillado” de ideas
	criterios amplios que fomentan la reflexión	favorece una mayor apertura hacia nuevas ideas	proceso de preparación más lento

Fuente: LEADER MAGAZINE; 2000

Como sabemos no existen métodos/modelos infalibles ni es la idea del presente trabajo encontrar uno. Las diferencias y características entre los distintos enfoques de participación marcan una diferencia de proporciones no menores.

El grado de incidencia en la toma de decisiones, es la diferencia y valor mismo de los procesos de participación, a menos que sea otro el objetivo de la consulta o convocatoria.

Distintos factores intervienen e influyen en el proceso decisorio, variando según cada contexto y realidad. No obstante se puede convenir que el “poder” aparece como el común denominador que inclina la balanza. Algunos de los problemas de carácter transversal que influyen y afectan la elaboración de políticas públicas, planes así como el desarrollo de proyectos de cierta envergadura e impactos son señalado a continuación;

*“En los sistemas actuales de toma de decisiones de muchos países se tiende a seguir separando los factores económicos, sociales y del medio ambiente en el ámbito de políticas, planificación y gestión. (...) y tiene consecuencias importantes para la eficiencia y la sostenibilidad del desarrollo. Tal vez sea necesario efectuar un ajuste, o una reformulación fundamental del proceso de adopción de decisiones, a la luz de las condiciones concretas de cada país, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas, de manera que se logre de hecho la plena integración de esos factores”.*<sup>13</sup>

### **Método DSEP; Diagnostico, Seguimiento y Evaluación Participativa**

En la búsqueda de procesos alternativos que incluyan una mayor y efectiva participación por parte de los miembros incumbentes se han podido identificar en el modelo **DSEP** (Diagnostico, Seguimiento y Evaluación Participativa) algunas de las características y principios que operan en tal sentido. Promoviendo la toma de decisiones con un mayor grado de consenso y legitimidad que otros. Un modelo que comprende ciertas cualidades

enfaticando la importancia de su ductilidad y capacidad de “adaptación” para los distintos usuarios o participantes.

Una de sus cualidades a destacar es que el modelo DSEP “*se centra en la relación y comunicación recíproca entre el facilitador y las comunidades. [y] combinan tanto elementos conceptuales, metodológicos como instrumentales*”<sup>14</sup>

Como reflejado anteriormente las causas y/o factores que intervienen y pueden incidir en un conflicto socio ambiental son múltiples y diversas. Así como las propias características divergen entre los distintos contextos donde aplicar el método para eso pensado y quizás ante esa realidad exitosamente aplicado. Ante esto el método *DSEP* brinda una:

*“opción metodológica [que] posibilita una reflexión y aproximación no sólo al conocimiento y evaluación de los conflictos socioambientales, sino que en tanto instrumento y herramienta transferida para uso de las comunidades, potencia sus propias capacidades de diseño de estrategias y propuestas de manejo de sus conflictos.”*<sup>15</sup>

Las características de un determinado contexto podríamos decir que indican o sugieren la implementación de un método más que otro. Pretendiendo seguir con la anterior “reflexión” en la búsqueda de “herramientas” que “potencien capacidades” etc. y formular entonces alternativas posibles, es oportuno recordar que:

*“Las distintas escalas y modalidades de participación evidencian que la acepción originaria de participación como “delegación en las decisiones”, ha sido superada. En la actualidad hay consenso acerca de*

*que la participación es un medio, es un dispositivo social, que se practica en condiciones objetivas y subjetivas en torno a una cuestión central: las disputas de poder.”<sup>16</sup>*

Este planteamiento nos ayuda a explicar por qué surgen las distintas modalidades de participación denominadas alternativas así como su razón de ser; *“nació en los años sesenta para designar a las acciones de ruptura con el orden establecido, instaurando nuevas formas de análisis de la sociedad.”<sup>17</sup>*

Esto último oficia una apertura del prisma, del enfoque en como abordamos ya sea individual o de modo grupal una determinada problemática y desde ahí generar una *“problematización de la realidad, [y] entonces, es entendida como posibilidad tanto de descubrir, identificar y formular la situación cotidiana real como problemática sujeta a redefiniciones, precisiones y alternativas, como en sus diferentes vías de solución. Problematizar, en este sentido equivale a un acto de creatividad.”<sup>18</sup>*

La guía DSEP – Diagnostico, Seguimiento y Evaluación Participativos – fue elaborada en distintas etapas y en conjunto *“al Programa Bosques, Árboles y Comunidad des Rurales (FTPP) por el soporte e impulso a esta propuesta, y a centros académicos como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador; la Escuela Andina de Postgrado del Centro Bartolomé de Las Casas en Cusco, Perú; la Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; y, la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, de la Universidad Politécnica Salesiana, de Quito, por la apertura de sus aulas donde junto a sus estudiantes se debatieron estos temas y se recogieron valiosas opiniones”.*<sup>19</sup> Así como en colaboración de distintas instituciones del Ecuador incluyendo diversas experiencias académicas Latinoamericanas.

Es una Guía que centra su trabajo en clave colaborativa y empoderamiento. Originalmente pensada para ser aplicada en el ámbito rural aunque su versatilidad permite ser empleada en distintas realidades.

Ente sus objetivos se encuentran:

- *Ayudar a organizar ideas y acciones, que posibiliten la búsqueda de salidas consensuadas, realistas y duraderas a las relaciones de incompatibilidad, que marcan a todo conflicto, y específicamente a aquellos que involucran poblaciones en torno al control, uso, manejo o gestión de espacios de vida y territorios.*<sup>20</sup>
- *Poner al alcance de los participantes herramientas y métodos para el diagnóstico y evaluación de sus propios conflictos. Potenciar a partir de las mismas, un mejor uso de sus propias experiencias.*<sup>21</sup>

Su ductilidad es una de sus fuerzas y ventajas. Brinda distintas modalidades para su aplicación:

*“En estricto sentido, tanto las partes, como los subtemas, pueden ser leídos, manejados y discutidos en cualquier orden. Cada parte puede (y sugerimos que debe) ser trabajada en forma separada y complementaria al mismo tiempo.”*<sup>22</sup>

El DSEP Pretende ser un aporte y propuesta metodológica alternativa, de cara a una prospectiva del y para el cambio en cómo abordar los conflictos en relación a la necesidades de la comunidad. Acompañando en las distintas etapas y pasos con explicaciones de fácil comprensión. Indicando también las modalidades de cómo

preparar “LA ORGANIZACIÓN DE LOS TALLERES” por ejemplo. modalidades para realizar los distintos talleres y selección de las posibles soluciones que de estos emerjan.

A continuación una síntesis de la Guía:

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Esquema 2-6. Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación Participativa (DSEP)

<b>Primera Parte</b>	
<b>Elementos teóricos para comprender los Conflictos Socioambientales</b>	
GUÍA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	
(p: 19)	
<b>1 Dimensiones de los Conflictos:</b> (p: 19)	<b>De la génesis a la Transformación</b>
<b>2 El Proceso de un conflicto:</b> (p:25)	
<b>3 Los involucrados en los conflictos:</b> (p:38)	
<b>4 Los valores, los intereses y las percepciones en los conflictos</b> (p:47)	
<b>5 Los escenarios de un conflicto socioambiental</b> (p:52)	<b>Hacia una discusión abierta</b>
<b>6 Los tipos de conflicto</b> (p:62)	
<b>7 Social, ambiental Socioambiental</b> (p:71)	
<b>8 Los conflictos Socioambiental y la Transición</b> (p:75)	

Esquema 2-6. Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación Participativa

**Primera Parte**

**Elementos teóricos para comprender los Conflictos Socioambientales**

GUIA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE CONFLICTOS  
SOCIOAMBIENTALES

(p: 19)

**9 El proceso de Gestión de los conflictos**

**Socioambientales (p:83)**

**10 Precisiones necesarias en torno a la Conflicto,**

**violencia y cultura relación entre (p:99)**

**11 Tratamiento de conflictos Democracia y**

**ciudadanía Socioambientales, (p:102)**

**12 El significado de los conflictos en el contexto**

**de la globalización socioambientales (p:110)**

(Continuación)

<b>Segunda Parte</b>	
<b>Manual de Campo para analizar y decidir frente a los conflictos socioambientales</b>	
GUIA METODOLÓGICA PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	
	(p: 125)
<b>Organización de Talleres (p:131)</b>	<b>Análisis y diagnóstico participativo de la Solución</b> <b>Definición de opciones frente a la Solución</b> <b>Planeación de estrategias de acción</b> <b>La participación en el proceso de transformación del conflicto</b> <b>Seguimiento y evaluación del proceso</b>
<b>Los pasos (p: 141)</b>	
<b>Primer Paso: (p: 143)</b>	
<b>Segundo Paso: (p: 159)</b>	
<b>Tercer Paso: (p: 175)</b>	
<b>Cuarto Paso (p: 196)</b>	
<b>Quinto Paso (p: 228)</b>	
<b>Apuntes y Notas Finales (p: 236)</b>	

Fuente:

Esta propuesta como descrito trabaja en la búsqueda del consenso y promoviendo el dialogo entre las partes. Involucrando y considerando a los distintos actores como los protagonistas y destinatarios de todo el proceso. Dejando a “ellos” el uso e implementación de las etapas-pasos propuestos no obstante la intervención de los necesarios intermediarios/facilitadores requeridos para alcanzar una resolución antes el problema/conflicto según sea el caso.

Este esquema nos permite recordar que:

*“Participar en las decisiones que afectan la vida cotidiana es una necesidad humana y un derecho cuyo ejercicio incide en el crecimiento individual y social.”*

(Sirvent, 1999)

## Palabras finales

El tema de la Participación nos permite relevar la importancia que el conjunto de métodos y esquemas participativos tienen o pueden llegar a tener, en validar o menos, la toma de decisiones de grupos de personas involucrados en tratar asuntos o problemáticas de carácter público o conflictos relacionados. Los distintos enfoques y procedimientos reflejados en este capítulo, muestran algunas de las principales diferencias en su *“forma y nivel de intensidad”* que caracteriza algunas de estas herramientas.

No obstante y, según los antecedentes consultados, podemos destacar que hay un patrón o común denominador, que establece una diferencia en la lógica con la cual algunos de estos métodos operan. Osea de *“manera sustantiva o como proceso”*. Aspecto que puede llegar a adquirir mucha relevancia, para los incumbentes a la hora de dirimir o tratar los temas que los conciernen o afecta; pudiendo promover el *“acceso real en la toma de decisiones o, por el contrario, (...) siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales”* (Seller: 2004)

Las distintas modalidades y categorías de participación son procesos que pueden llegar a tener distintos grados de autonomía o dependencia ya que *“puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad”*

Este aspecto es uno de los ejes abordado en el presente trabajo de tesis, en cuanto muchos de los modelos participativos no tratan la cuestión del “poder” (ver esquema comparativo Prieto-Martin 2010) e “intensidades colaborativas” así como la

“Delegación de Poder y Control Delegado y la no participación, controlada, dirigida e ilusoria” (Escalera de Arnstein; 1969). Coincidiendo con la búsqueda de métodos que justamente vinculen la voz y rol de los participantes en la toma de decisión o resolución del proceso.

La *Gestión Alternativa del Conflicto* es también consecuencia de las limitantes de un diseño institucional y de sus mecanismos (caso específico de Chile la PAC del SEA) que no permiten o limitan convertir los resultados del proceso de participación ciudadana y su voluntad en una expresión real y efectiva.

Consenso, colaboración y empoderamiento son algunos de los términos relacionados a los métodos “extrajudiciales”, alternativos o con capacidad o poder deliberativo. Desde un tiempo a esta parte se establece el concepto de participación “*bottom-up*” o enfoque ascendente, buscando canalizar y procesar las diversas opciones, iniciativas y/o propuestas de carácter popular. Vinculadas al desarrollo territorial, local o relacionadas al denominado bien común.

El concepto “desde abajo hacia arriba” se establece y difunde, entre otras razones, por “los déficit estructurales de legitimidad que afectan a las democracias representativas.” (Font Joan; et All; 2012). En este sentido es oportuno recordar que la búsqueda de mayores espacios e instancias de participación, alternativas o menos, es el reflejo de una necesidad social. En poder participar y proponer alternativas en un modelo, como es el caso de Chile con “(...) una visión verticalista del poder político, en la cual los consensos se imponen “desde arriba”, a pesar de la creciente referencia a la participación ciudadana que aparece a nivel discursivo (...) desde 1990” (M. Mella y C. Berrios; 2013)



**CAPITULO III: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

### **3. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

La Constitución o Carta Magna de un país se reconoce como la hoja de ruta o guía donde están reunidas las directrices maestras que definen los límites y relaciones de los distintos poderes e instituciones del estado y sociedad civil. Esta ley fundamental en Chile declara en su primer artículo que *El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (...)* (CPR Chile 2005). Tomando esta parte del artículo 1° y otro como veremos más adelante donde se establece el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación podríamos deducir que no obstante la presente Constitución Política fue rediseñada (1980) por la dictadura cívico militar (1973-1990) podríamos pensar que con estos dos preceptos constitucionales estamos presente a un texto progresista y/o con una visión ecologista.

Las instituciones y órganos del estado están regido por lo que dicta la Constitución así como lo establece su art. 6° *Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.* Al hablar de “bien común” podríamos entender el conjunto del país, bienes físicos y los seres vivos que lo habitan. Pero como las palabras y letras no siempre fijan o establecen lo que presumen o pretenden se tratara de aclarar y ver de qué modo se cumple o menos lo dispuesta por la vigente carta suprema.

**3.1. ANTECEDENTES (CPR) CONSTITUCIONALES; ARTICULO 19 N°8  
(LEY N°19.300)**

Localizado en el capítulo III sobre los derechos y deberes constitucionales, el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República (= CPR) ha establecido el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Dicha declaración de intenciones encontró su consagración positiva en el Acta Constitucional No 3, de 1976, en la que se estableció, por un lado, el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y por otro, impuso al Estado el deber correlativo de velar porque este derecho no sea afectado.

En 1980 en Chile la junta de gobierno (Comisión Ortúzar)<sup>2</sup> consagra constitucionalmente “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de toda contaminación. Corresponde al Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de los recursos naturales”. Reflejado en el artículo 19 N.º 8 (CPR) vigente desde 11 de marzo 1981, marcando la línea para bien o para mal, el rol que el país asume institucionalmente en la gestión de la problemática ambiental.

Reglón seguido el mismo artículo constitucional declara que “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;” motivando desde entonces varios análisis y controversias sobre la implicancias y fundamentos de esta normativa.

Esto según lo sustenta Matías Guilloff T. – entre otros – es porque “la aludida disposición busca proteger el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, pero sin dejar de proteger a los derechos de contenido económico de las

restricciones que se puedan establecer en la legislación para proteger el medio ambiente, cuestión que incide negativamente en la efectividad del primer derecho”. Sigue argumentando que “de esta manera, la Constitución sujeta la protección del medio ambiente a un fuerte amarre, para con ello lograr la mayor protección de los derechos contenidos en la Constitución Económica”<sup>4</sup>.

“Asumiendo que el libre mercado es el único sistema económico que garantiza la libertad política, este enfoque, si bien reconoce que en principio debiese ser el Gobierno el que establezca e implemente las reglas básicas atinentes al comportamiento económico, arguye que la intervención de este es injusta o ineficiente”<sup>5</sup>.

Otro de los aspecto crítico del artículo 19 N.º 8 de la Constitución es *“aclarar que el derecho constitucional que se establece es a “vivir” en un medio ambiente libre de contaminación. Es decir, lo que se consagra en dicho artículo, no es el derecho a un medio ambiente incontaminado, sino el derecho a vivir en él”*<sup>6</sup>.

El Dr. Bermúdez destaca otro aspecto crítico necesario aclarar señalando; “que el medio ambiente en cuanto tal es un bien jurídico colectivo, sin embargo, para obtener su amparo por la vía del artículo 19 N.º 8 CPR., no basta esta titularidad genérica o erga omnes, es necesario invocar un derecho subjetivo que efectivamente fue afectado”<sup>7</sup>.

Siguiendo en la misma línea el jurista sostiene que: “Por esa razón la forma de proteger constitucionalmente el objeto de derecho llamado medio ambiente es adscribiéndolo a un derecho subjetivo constitucional. Consecuentemente, la extensión de la tutela del objeto-bien jurídico protegido medio ambiente, que otorga este derecho, depende en primer término de lo que entendamos por “vivir” en un medio ambiente libre de contaminación y, además, por los elementos que se integren en el concepto de medio ambiente, los que le darán el contenido a dicho derecho”<sup>8</sup>.

Después de décadas y distintos análisis dicho artículo mantiene su total vigencia así como el cuestionamiento de ser parte del problema y limitante jurídica de la gestión ambiental. Aspecto ampliamente sostenido por Carl Bauer, imputándole al alma y concepción de la reforma constitucional de 1980 señalando que;

*“Chile es un ejemplo de texto, no solo en aquello que concierne a la adopción de un sistema económico neoliberal, sino que además en la utilización del “enfoque Chicago” en materia de diseño legal e institucional [y] Asumiendo que el libre mercado es el único sistema económico que garantiza la libertad política, este enfoque, si bien reconoce que en principio debiese ser el Gobierno el que establezca e implemente las reglas básicas atinentes al comportamiento económico, arguye que la intervención de este es injusta o ineficiente”<sup>9</sup>.*

De lo anterior se puede argumentar que cualquier disposición y/o normativa institucional relacionada al artículo 19 N.º 8 CPR tiene que pasar por el filtro y andamiaje constitucional. Siendo varios los autores y estudios que fundamentan que “(...) la Constitución sujeta la protección del medio ambiente a un fuerte amarre, para con ello lograr la mayor protección de los derechos contenidos en la Constitución Económica.”

Quiero concluir este breve apartado retomando parte del planteamiento expuesto en El derecho a vivir en un medio libre de contaminación del jurista Dr. Bermúdez reflejado en los expuesto anteriormente y concluyendo nos recuerda que; “(...) sostener una concepción restrictiva del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación comporta, en la práctica, una pérdida de eficacia de tal derecho por la operatividad de otros derechos constitucionales específicos que actuarán en la esfera jurídica inmediata del individuo. (...) Esta es la conclusión a la que debemos llegar si partimos de la base de que toda interpretación constitucional debe lograr la debida armonización entre los

diversos preceptos que en principio puedan entrar en conflicto dentro de la propia Constitución, intentando no llegar a soslayar ninguno de ellos”<sup>9</sup>.

### **3.2. LEY Y MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE**

**Ley N°19.300 sobre Bases Generales Del Medio Ambiente; LBGMA N°19.300 – 20.417**

#### **Reseña**

En la década de los setenta se configura en Chile las primeras políticas medioambientales<sup>1</sup>. Desde 1964 se establecen algunos organismos e iniciativas como el Plan de Reforestación a través de créditos Corfo. También de la misma Corporación de Fomento (Corfo) surge el Instituto de Investigación de Recursos Naturales IREN.

Se conforman desde la Universidad de Chile, los primeros grupos de investigación y docencia en el campo de Ecología y Medio Ambiente. Conformando en 1967 a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica FONDECYT, generando los primeros fondos para el desarrollo de proyectos de investigación<sup>2</sup>. Siguiendo con la misma tendencia se establece en 1968 el Comité de Defensa de Flora y Fauna (CODEFF) con el propósito de luchar contra los problemas derivados de la explotación de los recursos naturales. Entre los distintos programas no quiero dejar de mencionar una iniciativa relevante, la creación en 1970, de la Comisión contra la Contaminación Ambiental con la participación del Ministerio de Salud y otros cuatro ministerios. Esta Comisión Nacional desapareció en 1978, pues desde 1974 dejó de funcionar.<sup>3</sup>

Junto con la instalación del gobierno democrático de Patricio Aylwin 1989 y enorme cantidad y dispersión de las normas jurídicas con relevancia ambiental<sup>4</sup>, el 5 de junio de 1990 el presidente Aylwin firma el decreto (D. S. N° 240) creando la Comisión Nacional del Medio Ambiente (en adelante CONAMA), encargada de definir una política ambiental y de proponer una nueva institucionalidad ambiental para el país.

Como resultados de lo anterior e inspirado principalmente en la declaración de Río 1992 (Cumbre de la Tierra) en 1994 (D.O. 01.03.1994) se promulga la Ley – N.º 19.300 – sobre; *Bases Generales del Medio Ambiente* (=LBGMA; en adelante Ley ambiental). Constituyéndose en el primer esfuerzo legislativo por abordar el derecho al medio ambiente desde el rango legal.<sup>5</sup> Dotando al Estado de una legislación ambiental e institucionalidad ambiental que “permita solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la creación de otros nuevos” así expresado en el “Mensaje Presidencial” con que el ejecutivo envió el proyecto (Historia de la Ley N° 19.300).

La CONAMA entre sus distintas funciones (ver cuadro 1), se encargó de incorporar la dimensión ambiental en la gestión de los distintos ministerios con competencia ambiental. Iniciando un programa de educación ambiental con el objetivo de implementar un "conjunto de actividades para desarrollar conocimientos, habilidades y valores sobre el medio ambiente y sus problemas con el fin de corregirlos y prevenirlos; desarrollar actividades de difusión y sensibilización tendientes a que la ciudadanía se informe acerca de las causas y efectos de los principales problemas ambientales y participe en la búsqueda y aplicación de soluciones; e involucrar a la comunidad en el proceso de gestión ambiental" (CONAMA, 1994).

Se inauguró también, el programa de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) a pesar de no estar vigente la ley ni su reglamento; reglamento que hace ejecutable

la ley de Bases del Medio Ambiente en lo que se refiere a evaluación de impacto ambiental solo fue aprobado en abril de 1997 (Pablo Camus y Ernst R. Hajek 1998).

*“El SEIA es uno de los instrumentos de gestión ambiental que contempla la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, a través del cual el Estado y la comunidad procuran velar por la protección del medio ambiente. Se identifica con el principio preventivo, por cuanto está llamado a reconocer y calcular con anterioridad a la ejecución de un determinado proyecto o actividad cuáles serán los impactos que este pueda causar al entorno.” (Lavin, Expansiva 2006)*

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental comprende dos instrumentos: el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y cada uno establece un particular procedimiento de evaluación. Un proyecto o actividad deberá ingresar a través de un EIA, si es que genera o presenta uno o más de los efectos, características o circunstancias identificadas en el artículo N.º 11 de la LBMA, complementado por los artículos N.º 4 del Reglamento del SEIA<sup>6</sup>. En caso contrario, bastará con que lo haga a través de una DIA.

El profesor en derecho ambiental Julio Lavín, resalta la componente participativa y la transversalidad que pretende el nuevo sistema de evaluación (EIA) indicando que:

*“en el proceso de evaluación ambiental de los proyectos participan los servicios públicos sectoriales con competencia ambiental, haciendo observaciones, solicitando aclaraciones o ampliaciones de información en relación con el EIA o la DIA que se presente.”*

*Por su parte, las organizaciones ciudadanas y las personas naturales directamente afectadas, dentro del plazo que al efecto le otorga la LBMA, también podrán plantear sus observaciones al proyecto.*

*El titular deberá dar respuesta a las posibles observaciones que formulen los servicios públicos, y la COREMA o CONAMA, según corresponda, resolverán calificando favorable o desfavorablemente el proyecto sometido a evaluación”.<sup>7</sup>*

Señalando también la distribución de funciones que adquiere la Ley ambiental, indicando que “El procedimiento de evaluación (EIA) se efectúa ante la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA), en caso de que el proyecto o actividad se realice o tenga efectos en una región, o ante la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)”.<sup>8</sup>

En este sentido se generaron una serie de instrumentos que asistirían la nueva Gestión Ambiental en las distintas fases así como objetivos planteados por la incipiente Ley Ambiental.

Instrumentos de Gestión Ambiental incluidos en la Ley N°19.300:

- ✓ SEIA (Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental)
- ✓ Normas de calificación y emisión
- ✓ Planes de manejo, descontaminación y/o prevención
- ✓ Educación e investigación
- ✓ Participación Ciudadana
- ✓ Planes de manejo

Al respecto Gabriel del Fávero destaca la importancia de estos instrumentos de “Gestión Ambiental” aunque señala que “los instrumentos, como su nombre lo indica, son medios para conseguir ciertos fines, en este caso, de carácter ambiental. Ello supone que se deben explicitar y acordar los objetivos ambientales que se desean lograr en el país. Esta es una definición eminentemente política, pues se deben ponderar diversos factores en la formulación de tales objetivos. Desde luego, la necesidad misma de tener un objetivo ambiental determinado, los beneficios que podría acarrear su obtención, el costo de conseguirlo, los recursos humanos y financieros necesarios, los plazos en que se desea lograrlo, etc..”.<sup>9</sup>

La ley 19.300 fue diseñada como una ley de bases o marco para la regulación medioambiental, hasta ese momento compuesta de normas sectoriales y dispersas, y sin una política clara. Algunos autores señalaron desde luego la limitante de la incipiente Ley; debido al mismo carácter de ley ordinaria o común y, no tener preeminencia respecto de otras leyes que versen sobre materias similares, dejándose expresamente vigentes las normas especiales que rigieran la materia. Otros acusaron directamente “que el proyecto de ley constituía un retroceso” (Camus y Hajek 1998).

En la misma línea para Boettiger: ya desde sus inicios, la institucionalidad diseñada por la LBMA fue objeto de críticas. La CONAMA debía cumplir con múltiples funciones ambientales, en un esquema de coordinación, pero inserta en una Administración Pública verticalizada, y con recursos limitados. El resultado en general fue una buena administración del instrumento de gestión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), pero con serias deficiencias en materia de políticas y regulación, elaboración de normas y estándares, y sobre todo en cuanto a la fiscalización de las mismas.<sup>10</sup>

La institucionalidad ambiental diseñada por la LBGMA estaba compuesta por los siguientes órganos: a nivel nacional, el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, y un

Consejo Consultivo; y a nivel regional, el modelo contemplaba Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMAs), que a su vez tenían Consejos Consultivos Regionales, Direcciones Regionales del Medio Ambiente y Comités Técnicos. Veamos sucintamente la composición y funciones de estos órganos.

Para una mejor comprensión ordenare en el presente esquema (n.º 10) la Ley N.º 19.300, sobre; Bases Generales del Medio Ambiente y sus funciones:

Esquema 3-1. Modelo institucionalidad ambiental

Ley N.º 19.300, sobre; Bases Generales del Medio Ambiente: 1994		
Institucionalidad Creada	Funciones/Instrumentos	Deficiencias
CONAMA (D.S.N.º240-1990): Compuesta por: - Consejo Directivo - Director Ejecutivo - Comisiones Regionales del Medio Ambiente o COREMAs - Consejos Consultivo; órgano colegiado de consulta Regionales; incluyéndose Comité Técnico regionales con competencia en materia ambiental	Propuesta, análisis y evaluación de todas aquellas materias relacionadas con la protección y conservación del Medio Ambiente: - Generación de política pública - Dirección y coordinación - Evaluación del impacto ambiental de proyectos EIA y; - Fiscalización	- Falta de elaboración de políticas y normas: - Falta de coordinación y autoridad en un sistema administrativo centralizado y vertical: - Visión sectorial de política y normativa ambiental: - Falta de apoyo a la gestión ambiental local (municipal) - "Seización" de la gestión ambiental: - Politización de decisiones técnicas en el SEIA: - Fiscalización inorgánica y dispersa: - Deficiente rendición de cuentas institucional: (Boettinger,2010)

Esquema 3-1. Modelo institucionalidad ambiental (Continuación)

Institucionalidad Creada	Funciones/Instrumentos	Deficiencias
Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana; (D.S.	Elaboración del primer Plan de Descontaminación para la Región Metropolitana.	

N.º 349 -1990)		
Dictación Ley No 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; (9 de marzo 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación</li> <li>- SEIA (vigencia el 03 de abril de 1997)</li> <li>- Preservación y Conservación</li> <li>- Normas de Calidad Ambiental y de Emisión</li> <li>- Planes de Prevención, Descontaminación y Manejo</li> </ul>	

Elaboración propia: Contenido; Historia de la Ley N° 20.417, 2010.

*Bergamini & Pérez, (2015)*<sup>12</sup> señalan que “La Conama se enfrentó a un escenario en que coexistían diferentes metodologías de fiscalización ambiental, y sin control sobre los diferentes órganos del Estado involucrados en ellas. Funciones sobrepuestas y falta de procedimientos de información entre sus mismos órganos, fueron factores que obstaculizaron la fiscalización y cumplimiento de la legislación ambiental en Chile”. Así mismo argumentan que “pese a que la propuesta del PNUMA fue implementada en gran parte por la Ley 19.300 (...) no acogió la sugerencia de otorgar el rango de ministro al presidente de la Conama, como tampoco incorporó el delito ambiental dentro de la legislación penal, entre otros puntos esenciales de la proposición (Olivares, 2010)”.

Estas limitantes o simplemente paradojas arriba mencionadas, se pueden sintetizar “Según señala Cordero (1996), al radicar la institucionalidad ambiental en una comisión de carácter intersectorial como era Conama, la Ley 19.300 se apartó de nuestra realidad organizacional e hizo suya una regulación normativa ajena a nuestro modo de ser y entender la Administración Pública (...)”<sup>13</sup>.

Este análisis parece haber calado y finalmente reconocido por las propias autoridades competentes a solo cuatro años de ser inaugurada la misma Ley Ambiental (19.300

LBGMA). Como se puede comprobar por la comisión “Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado” (denominada “Comisión Jadresic” pasando por la “Comisión Castillo” hasta llegar al informe del PNUMA 1998) encargada por el entonces Presidente de la República. Con el “objetivo planteado era perfeccionar dicha regulación, de manera de hacer de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente un cuerpo normativo integrador, coherente y eficaz y superar los numerosos vacíos y lagunas legales, regulación, de manera de hacer de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente un cuerpo normativo integrador, coherente y eficaz y superar los numerosos vacíos y lagunas legales (...) que la aplicación de la ley había dejado en evidencia” (Historia de la Ley N° 19.300).

### **3.3 NUEVA INSTITUCIONALIDAD LEY 20.417 (REFORMA A LA REFORMA)**

El escenario recién descrito evidenció aún más la necesidad de una reforma mayor. Un replanteamiento institucional que diera respuestas a los desafíos y expectativas ambientales del país y correspondiendo a la vez con las recomendaciones de organismos de carácter internacional (OCDE & CEPAL, 2005).

Un paso más se genera con la Ley N° 20.173 (2007), creando el cargo de Presidente de la CONAMA, con rango de Ministro. Anticipando indirectamente lo que sería una operación de envergadura mayor. Concretándose pocos años después con la publicación de la Ley N° 20.417 (26/01/2010), reforma que llega a rediseñar la institucionalidad ambiental del país, “optando por un modelo que distinguió las competencias de política y regulación, de las de gestión y de fiscalización”<sup>1</sup>.



Vale la pena mencionar que el órgano fiscalizador, de acuerdo al “artículo noveno transitorio de la Ley N° 20.417”, sólo comenzaría a ejercer su potestad fiscalizadora y sancionatoria una vez que comenzara su funcionamiento el segundo tribunal ambiental, actual Tribunal Ambiental de Santiago. Para tales efectos el 28 de junio de 2012, se publicó la Ley No 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, comenzando sus funciones jurisdiccionales el 4 de marzo de 2013, a través del Tribunal Ambiental de Santiago (Boletín N° 9.404-12).

De esta manera y, en el marco de los compromisos adquiridos por el país (OCDE<sup>2</sup>) se dejaba atrás el modelo coordinador.

La reforma (Ley N°20.417) creó una nueva institucionalidad ambiental. La cual entró en plenas funciones el 28 de diciembre de 2012, junto a cuatro nuevos organismos. A pesar de cambiarse del esquema coordinador por uno centralizado (MMA), se mantuvieron los órganos colegiados como asesores a través de Consejos integrados por autoridades y representantes de diversos sectores, ahora dentro del Ministerio del Medio Ambiente (ver NEXO 1).

A diferencia del modelo anterior, esta nueva institucionalidad se basa en un modelo híbrido, que combina la función de coordinación, diseño y aplicación de políticas públicas ambientales a cargo de un Ministerio del Medio Ambiente, con la función transversal y de deliberación de la política pública sustentable del Estado, a cargo de un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. (Informe de Estado del medio ambiente Chile 2011)

Asimismo, la creación de un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad responde a las recomendaciones de la OCDE en cuanto a “formalizar los mecanismos de integración institucional relativos al desarrollo sustentable”. (OCDE y CEPAL, 2005)

El nuevo diseño institucional ambiental puede resumirse así: el Ministerio del Medio Ambiente será el encargado de la definición de políticas y normas de regulación ambiental, apoyado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, instancia que mantiene la discusión multisectorial de la problemática ambiental aprobando dichas políticas y regulación.

A continuación se mencionaran los departamentos principales y funciones del Ministerio del Medioambiente; Versión completa ANEXO 5

Diagrama 3-1. Organigrama



Fuente: Ministerio del medio ambiente

Para facilitar una mayor comprensión se graficaron la relación en el presente organigrama institucional: (departamentos y áreas de trabajo completo ANEXO 5)

En cuanto a la gestión ambiental, específicamente la administración del SEIA como instrumento de gestión ambiental, se le asigna al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), la fiscalización ambiental, tanto del cumplimiento de las RCA (Resolución de Calificación Ambiental) como de otros instrumentos y normas, se trató de concentrar en

la Superintendencia (SMA), estableciendo un sistema integrado de fiscalización ambiental con un procedimiento sancionatorio único; del Tribunal Ambiental órgano jurisdiccional con competencia sobre el contencioso administrativo ambiental.<sup>3</sup>

Antes de seguir en materia de Gestión Ambiental en el marco de la presente Ley, quiero apropiarme y establecer un concepto que haré mío como parte del enfoque del presente trabajo y que sostengo en materia ambiental en general. “Entendemos por gestión ambiental el conjunto de acciones destinadas a administrar el ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable” (FERNÁNDEZ: 2004 p.153.)

En continuidad con la ley 19.300 la reforma perfecciona y complementa el modelo de *Gestión Ambiental* impulsando con la Ley N° 20.417 “una profunda reforma en materia de institucionalidad –sin embargo– no introduce cambios sustantivos en materia de diseño regulatorio respecto de los instrumentos de gestión ambiental, manteniendo el esquema de instrumentos consagrados en la Ley No 19.300, bajo el prisma de un diseño de comando y control, con énfasis en el aspecto normativo y sancionatorio” (...) Además, a través de esta reforma se realizan una serie de modificaciones al Sistema de Evaluación Ambiental, que tienden a profundizar el amplio rol que se le ha otorgado a este instrumento de gestión ambiental.<sup>4</sup>

A modo de síntesis, podemos destacar algunos de los cambios relevantes que esta reforma ha generado:

**i) Ampliación de instancias de participación ciudadana:** se incorpora la posibilidad de contemplar un periodo de participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, en caso de reunirse los requisitos establecidos en el nuevo artículo 30 bis.

Además, se regula la reapertura del periodo de participación de la ciudadanía en caso de que el proyecto sufra modificaciones sustanciales durante el transcurso de la evaluación,

**ii) Compatibilidad regional y comunal:** Se incorpora como parte de la evaluación ambiental el análisis de la compatibilidad del proyecto con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y comunal.

**iii) Regulación del fraccionamiento:** Se limita a los titulares de proyectos la posibilidad de fraccionar proyectos con el objeto de eludir o variar a sabiendas el ingreso al SEIA, pudiendo la Superintendencia requerir el reingreso al sistema.<sup>5</sup>

Siguiendo la lógica de Gestión de “comando y control” se generaron una serie de normas agrupadas de la siguiente manera:

Esquema 3-2. Instrumentos de comando y control o - Regulación Directa<sup>6</sup>

<b>Regulación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas de calidad ambiental, primarias y secundarias,</li> <li>• Normas de emisión</li> <li>• Declaraciones de zonas saturadas</li> </ul>
<b>Control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalización, denuncia y sanción,</li> </ul>
<b>Pr Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental,</li> <li>• Planes de manejo, prevención y/o descontaminación y,</li> <li>• Áreas Protegidas</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia; Información ACTUALIDAD JURÍDICA N° 22 - Enero 2010

Como parte del enfoque que la nueva institucionalidad de modo integral y/o transversal<sup>7</sup> dispone, para asistir y complementar la gestión ambiental en relación a la regulación y control, regidos, por la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medioambiente, buscando resolver y abordar los desafíos y problemas ambientales, desde una perspectiva preventiva y desde otra reparadora o correctiva.

Esquema 3-3. Instrumentos gestión ambiental

<b>Instrumentos de Gestión Ambiental</b>	
Educación e Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Educación ambiental</li> <li>•Fondo de Protección Ambiental</li> </ul>
Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Información ambiental</li> <li>•Consejos consultivos</li> <li>•Consulta publica</li> </ul>
Preventivos y Correctivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Evaluación ambiental estratégica (Ley 20.417)</li> <li>•Normas de emisión</li> <li>•Planes de manejos</li> <li>•Planes de prevención y descontaminación</li> <li>•Sistema de evaluación de impacto ambiental EIA</li> </ul>
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Permisos de emisión transables, impuestos o subsidios e inflacionario al consumidor</li> </ul>

Fuentes: Elaboración Propia: INFORME DEL ESTADO DEL MEDIO AMBIENTE 2011

Considerada globalmente, la nueva institucionalidad ambiental de Chile –aprobada finalmente por el Congreso en enero de 2010 y en vigencia desde junio de 2010, bajo la presidencia de Sebastián Piñera- representó un avance sustantivo al elevar la jerarquía de los temas ambientales, profundizar las atribuciones de la entidad responsable de las políticas y normas, unificar y fortalecer los procedimientos de fiscalización y sanción, perfeccionar las exigencias técnicas en materia de evaluación ambiental e introducir una visión sinérgica de los impactos de las políticas y planes públicos. No obstante ni los vacíos en participación ciudadana ni los riesgos de intervención política del SEIA fueron resueltos por el nuevo diseño institucional, perpetuando así la crisis de legitimidad de las

decisiones ambientales. (Claudia Sepúlveda y Alejandro Rojas: Revista ambiente y Desarrollo de CIPMA)

Otros aspectos críticos, no resuelto aún, desde la entrada en vigencia de la Ley recién reformada, no obstante las distintas mejoras, conciernen a la falta de reglamentación del área, “perímetro” de trabajo y responsabilidades atinentes de los distintos departamentos vinculados al funcionamiento institucional. Señalando oportunamente que: *“Esta transición podría dificultarse en la práctica, por la falta de claridad en los límites de las competencias que deberá ejercer cada servicio, límite que hoy en día no parece ser claro en el actuar de los distintos servicios y que no fue abordado directa y cabalmente en la Ley No 20.417”* 7 Pudiendo generarse posibles contradicciones institucionales a razón de las *“...facultades en materia ambiental que implicarán directa o indirectamente la reorganización de competencias ambientales de otros organismos del Estado”* ya que algunos ministerio estarían compartiendo las mismas funciones pero desde distintos ámbitos, como en el caso de *“la Dirección General de Aguas, el Servicio Agrícola y Ganadero, y el Ministerio de Salud”*.

Esta *Falta de claridad* que junto a otros vacíos y/o falencias vislumbrada antes de dicha reforma y, en parte mencionadas, es abordada por Lucas Sierra (CepChile, 2008) refiriéndose a la “propuesta del proyecto de ley sobre fiscalización” señala “es una Superintendencia muy débil en su ámbito de competencia, pues, junto con crearla, deja vivas las competencias de fiscalización ambiental que hoy tienen varios Ministerios sectoriales” afirmando que “El proyecto de ley las concentra muy a medias, superponiendo la Superintendencia a los ámbitos de competencia sectoriales que hoy fiscalizan. Esto va a generar roces institucionales.”

Otro aspecto crítico que cruza gran parte de la nueva institucionalidad es “La falta de planificación territorial”, indicado por la OCDE en su informe 2005, señalando que: “Chile no cuenta con un sistema nacional formal de planificación territorial que le

permita asegurar la identificación de áreas de gran diversidad biológica ubicadas fuera de las áreas formalmente protegidas, y tenerlas en cuenta al adoptar decisiones relativas al uso de suelo.” (Ezio Costa 2012, pp. 357-374).

Más aun, sigue precisando el autor que “Dentro del SEIA, esta falta de planificación se traduce en una tensión adicional entre los incumbentes en una zona determinada y el entrante a ella, en especial cuando son actividades económicas o estilos de vida que resultan de difícil compatibilización” y que no obstante “Se avizora un atisbo de cambio con la entrada en vigencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (...) no existen instrumentos de ordenamiento territorial adecuados a la materia y no se crearán mediante la evaluación de otros instrumentos. De esta manera, pareciera que la conflictividad dentro del SEIA, en lo que se refiere a materia estrictamente ambiental no debiera disminuir”

Aspecto refrendado en gran medida en el Informe de Evaluaciones del desempeño ambiental Chile 2016 (OCDE – CEPAL)<sup>9</sup>.

Algunos de los aspectos críticos expuestos hasta ahora, son parte de los cambios – no considerados – que en muchos casos fueron señalados con antelación a la implementación de las distintas reformas mencionadas. Esto valida en cierta forma, la postura de aquellos detractores que desde el inicio refutaron la nueva Ley - N°19.300 – 20.417 – e institucionalidad ambiental. Recordando, y descrito anteriormente que “Camus y Hajek (1998) hacen notar que la perspectiva ecologista rechazó el proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente denunciando que el proyecto de ley constituía un retroceso”.<sup>10</sup>

Quiero recordar el espíritu con que la Ley inicia su tramitación, reflejado así en el Mensaje Presidencial de la Ley 19.300 estableciendo los: “**Fundamentos del Proyecto:** La política ambiental tiene por objeto definir los principios rectores y objetivos básicos

acerca de los que el país se propone alcanzar en materia ambiental, conciliándolos con las políticas económicas, sociales y de desarrollo que implemente el Gobierno (...). Por consiguiente, revertir el curso del deterioro ambiental...”.<sup>11</sup> Destacándose el carácter preventivo que recorre el articulado del texto de la nueva legislación actual, constatándolo particular en el el “Párrafo 6º De los Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación [del] Artículo 41”<sup>12</sup> en adelante.

Así mismo y como aspecto medular que motiva el presente trabajo de Tesis (ver capítulo Conflictos Socioambientales), abordando las causas y posibles soluciones a los conflictos socioambientales no resueltos por la institucionalidad actual, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y distintas mejoras no establece mecanismos eficaces que logren dilucidar la problemática y conflicto territorial. Al respecto el investigador y profesor en derecho ambiental Ezio Costa señala que: “Sin perjuicio de lo anterior lo más probable es que esta conflictividad se mantenga de la misma manera, en tanto las demandas ciudadanas apuntan a reformas de carácter mucho más estructurales y respecto de las cuales el SEIA no puede dar una respuesta, sino que requiere de un acuerdo social en torno a ciertos temas relevantes, incluida la matriz de desarrollo y en este tema, cuál es el sacrificio ambiental tolerable”.<sup>13</sup>

Una pregunta muy pertinente, que ayuda a comprender y responder en parte, a las muchas inconformidades y continuos cuestionamientos al SEIA así como del ¿Por qué los procedimientos ambientales no funcionan?<sup>14</sup> La prueba a responder, aunque refiriéndose a Mega proyectos el Dr. Jilberto afirmando que;

### *¿Por qué?*

*Por una razón bastante simple. Los sistemas de evaluación de impacto ambiental están fundados en la estimación de los posibles impactos de un proyecto en el medio. Intentan verificar a priori cuanto cambiaría ese medio por efecto del proyecto.*

*Se dispone de un medio, por ejemplo, un cauce hídrico, que será modificado por unos vertidos industriales futuros. Se estima cuánto cambiaría la calidad actual del agua por esos hipotéticos vertidos y se obtiene el impacto.*

El argumento (necesidad) de “reformas estructurales”, no disminuyó no obstante ministerio, superintendencia y la nueva institucionalidad. Previo a la reforma de la posterior Ley 20.417, se registra en la discusión en sala,<sup>15</sup> entre varios diputados y senadores de distintas tendencias políticas, la preocupación de la posible injerencia política en la toma de decisiones de los proyectos ambientales procesado dentro del SEIA, así como expresado – a modo de síntesis – por el Senador Cantero: “(...) existe la necesidad de despolitizar las decisiones ambientales. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental debe tener un carácter eminentemente técnico, ajeno a criterios políticos y alejado de presiones de ese orden.”<sup>16</sup>

La falta de objetividad e independencia de la esfera política de turno, sigue, siendo un tema sensible para el “mundo ambientalista”. En un Documento Diagnóstico<sup>17</sup> de la Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP), presentado 9 de noviembre 2015 a la Comisión Asesora Presidencial<sup>18</sup>, se afirma que: “El Comité de Ministros, cuya mayoría de miembros corresponde a ministerios productivos (...), constituye y ejerce una función de control político sobre las funciones de la institucionalidad ambiental, con el objeto de resguardar que ninguna condición de relevancia ambiental pueda ser causa para rechazar la aprobación ambiental de la inversión”.<sup>19</sup>

El Diagnostico señala que la evaluación realizada por la Comisión Asesora Presidencial: (...) no apunta a mejorar la calidad de la evaluación ambiental, sino más bien a acelerar los procedimientos, y no se pronuncia sobre el necesario fortalecimiento de las capacidades y habilidades, tanto técnicas como humanas, de las y los funcionarios en los roles y funciones que deben enfrentar en la aplicación del SEIA (...).<sup>20</sup>

La Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP) reconoce y destaca “el aporte de funcionarios públicos es muy relevante en este contexto, toda vez que cuentan con una experiencia histórica única, tanto a nivel nacional como latinoamericano” no obstante consideran que “los proyectos o actividades de inversiones en Chile corresponde a una decisión unilateral de los titulares, públicos o privados, quienes diseñan sus proyectos y deciden sobre su ubicación en ausencia de un ordenamiento territorial.” Hecho relevante y no menor, ya que a juicio de los adherentes al CSCP podría mejorar y cambiar si “las organizaciones de la sociedad civil como las asociaciones de funcionarios que se relacionan con la institucionalidad ambiental y comunidades donde se insertan proyectos de inversión, deben ser parte activa e integrante de la discusión sobre la **Reforma al SEIA**”.<sup>21</sup>

#### **3.4. PARTICIPACIÓN EN EL SEIA**

Un aporte relevante de la Ley Ambiental, es que viene a institucionalizar la participación de la ciudadanía en este ámbito. En tal sentido ya en el Mensaje del ejecutivo con que fue enviado el proyecto se establecía que: “para lograr, una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática. Por ello, el principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto”<sup>1</sup>. Atribuyéndole al Estado la función y responsabilidad de

facilitar esta tarea, como expresado así en Artículo 4o de la Ley 19.300: “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”<sup>2</sup>.

Complementariamente, el proyecto de ley introdujo cambios relevantes en la evaluación ambiental. Entre ellos destacan el aumento de las exigencias de calidad técnica de los EIA y de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) al establecer como causal de su rechazo los vacíos de información, y la prohibición de fraccionar las inversiones para modificar sus condiciones de ingreso al SEIA. También se estableció la caducidad de los permisos ambientales a los tres años de otorgados. Finalmente, se introdujo la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de políticas y planes públicos –obligatoria para la planificación territorial con el fin de prevenir los impactos ambientales adversos y acumulativos de tales decisión<sup>3</sup>.

Desde sus orígenes, la evaluación ambiental de proyectos específicos, incluyó una instancia de Participación Ciudadana, aunque sin tener ella una definición formal y teórica. Aspecto considerado y modificado con la Ley 20.417, corrigiendo y ampliando bajo ciertas condiciones el proceso de participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) así como en la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante DIA).

Algunos de los cambios en el proceso de Participación generados por la reforma son los siguientes:

- Se acota a 2 veces solicitud de plazo para cada suspensión, tanto para la DIA como en el EIA.
- Agrega posibilidad de rechazar un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, si no contempla información relevante dentro de los 40 días o 30 días de tramitación.

- Prohíbe fraccionamiento de proyectos para condicionar su ingreso al sistema.
- Se acorta plazo para que servicio se pronuncie por un permiso:
  - de 30 a 15 días en EIA
  - de 30 a 10 días en DIA

Para facilitar una mayor comprensión se han gratificado los cambios respectivos del Proceso de Participación Ciudadana en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental: ver ANEXO 2 y 4.

Estas, junto a otras correcciones (abajo descritas), logran mejorar el proceso de participación; en tiempo y forma. Otorgando mayor autoridad y capacidad de respuesta a los entes correspondientes. Aunque sigue sin resolver una de las objeciones de fondo: “... Si bien la ley contempla un mecanismo de participación, éste está pensado en clave de identificar ciertos impactos que podrían no haber sido previstos por el titular del proyecto, pero que sí logran ser identificados por las personas que podrían ser afectadas por ellos. No así en la efectiva participación de las comunidades en la toma de decisiones”.<sup>4</sup>

A continuación se describen el resto de los cambios incorporados en materia de participación ciudadana: (REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL AÑO III, N° 3 - SEPTIEMBRE 2011. pp. 83-84)

- i.- Se amplía en la calificación de los proyectos a cualquier persona natural o jurídica – antes existía sólo respecto de personas directamente afectadas y organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica;
- ii.- Se contempla la participación ciudadana en etapas posteriores, siempre y cuando el proyecto haya sido objeto de modificaciones sustanciales;

iii.- Se modifica la causal del recurso de reclamación, siendo ahora procedente cuando las observaciones ciudadanas no hayan sido debidamente consideradas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, en circunstancias que antes la causal se refería a observaciones indebidamente ponderadas;

iv.- Se establece la participación ciudadana dentro de la Evaluación Ambiental Estratégica.;

v.- Se establece un período de participación ciudadana para empresas de menor tamaño que ingresan por Declaraciones de Impacto Ambiental localizadas en una área no regulada por instrumentos de planificación territorial vigentes y que no generan cargas ambientales; y, vi.- Se incorpora la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, para el caso de proyectos que impliquen cargas ambientales.

La nueva ley 20.417 aun acarrea una limitante considerada sustancial. Al no generar ningún vínculo formal, procedimental entre las denominadas “observaciones”, cuestionamientos de la comunidad, el proyecto y la institucionalidad (MMA) encargada de interceder, evaluar (SEIA) y dar respuestas a dichas demandas: “(...) en tanto la participación ciudadana como está formulada en la ley, incluso después de la reforma mediante ley 20.417, sigue siendo un instrumento espurio que no genera ninguna obligatoriedad ni al titular de un proyecto ni a la autoridad, quienes sólo se encuentran en posición de considerar las observaciones en la evaluación”.<sup>5</sup>

**Esta ausencia parece ser nada casual:**

Como lo hace notar el abogado e investigador Ezio Costa: “El que la participación ciudadana no tenga ningún grado de vinculación es algo que se tuvo en cuenta tanto en la tramitación de la ley 19.300 como en la tramitación de la ley 20.417, señalándose

abiertamente en ambas que no se pretendía que esta participación tuviera fuerza obligatoria alguna”.<sup>6</sup>

No obstante los avances legislativos e institucionales en materia ambiental, como descrito anteriormente, el mecanismo de Participación Ciudadana parece no poder incorporarse en la práctica política medioambiental. Mas aun si consideramos que desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se conceptualiza y reconoce en el Principio 10, la participación ciudadana, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo en 1992, se establece que:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.*

*En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.*

*Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*<sup>7</sup>

Varias décadas después de la primera ley ambiental (Ley 19.300-1994) y a seis años de la última reforma, un conjunto de profesionales, investigadores y especialistas ambientalistas entre otros, conforman la Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP: Comisión Sindical en adelante) para la reforma del SEIA, elaborando un

DOCUMENTO DIAGNÓSTICO<sup>8</sup> presentado el de noviembre del 2015 a la Comisión Asesora Presidencial. Analizando las distintas falencias y contradicciones de toda la institucionalidad ambiental puesta en marcha hasta la fecha. Señalando en materia de participación que;

*“El diagnóstico compartido es que los espacios de participación existentes actualmente en el SEIA resultan insuficientes para los intereses de la comunidad y los territorios. Es constante el reclamo por parte de las comunidades y personas afectadas respecto a la escasez de tiempo y recursos para enfrentar de buena forma los procesos de participación ciudadana. Estos hechos provocan que exista una importante oposición ciudadana a los proyectos presentados lo que deriva en conflictos socioambientales y procesos de judicialización. En este sentido, las comunidades demandan mayores espacios, plazos y recursos.”<sup>9</sup>*

Argumento difícil de contradecir. Más aún si consideramos el Mensaje presidencial que acompañó la última reforma: “Mejorar los objetivos del desarrollo sustentable depende de extender buenas prácticas de gobernabilidad ambiental, particularmente en la implementación de estrategias efectivas de desarrollo sustentable inclusivo para todas las personas, y para eso este proyecto sienta las bases”.<sup>10</sup>

Mucha de la legislación y normativa nacional consultada no deja de reflejar la importancia de la educación, conservación y participación entre otros valiosos principios como parte orgánica de la instituciones encargada de la velar por la protección del medioambiente y diseño de las políticas relacionadas. Tal como lo dicta uno de sus artículos:

*Artículo 70.- Corresponderá especialmente al Ministerio: m)  
Colaborar con las autoridades competentes a nivel nacional, regional y*

*local en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación, promoción y difusión ambiental, orientados a la creación de una conciencia nacional sobre la protección del medio ambiente, desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, y a promover la participación ciudadana responsable en estas materias. (Ley 20.417)*

Todos los documentos oficiales (PAC Anticipada, PAC en el EAE etc) en materia de participación consultados, proponen y ofrecen preceptos y estrategias, como generar consenso entre los distintos actores, cuidar el medio ambiente y promover el desarrollo sustentable. No obstante se sigue demandando mayor participación “efectiva” y justicia ambiental, por parte de la ciudadanía, demostrándose el déficit e incapacidad estructural de la autoridad política en poder compatibilizar el desarrollo y la vida de la comunidad. Tal como lo señala la Comisión Sindical:

*Los conflictos que surgen entre titulares y comunidades se generan en un escenario en que el Estado permanece ausente y tomando distancia de las decisiones sobre los procesos de desarrollo de los territorios, bajo la lógica de que es prioritariamente la iniciativa privada la que impulsa el desarrollo de los espacios rurales”.<sup>11</sup>*

La siguiente consideración refleja las implicancias que de modo transversal atañe los distintos ámbitos que cruza y conlleva un adecuado y/o deficiente proceso participativo.

*“La participación ciudadana en el SEIA no está fundada en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas y comunidades locales que habitan el territorio y que desarrollan otras actividades económicas, sociales o*

*culturales donde se propone la localización de los proyectos de inversión”.*<sup>12</sup>

Argumentos que la Comisión Sindical fundamenta en su Diagnostico sin desatender ningún aspecto, de las múltiples deficiencias del SEIA. Ilustrando como la carente efectividad de la Participación Ciudadana no es garantizada. Señalando también que “el reconocimiento de este derecho a la participación en la Ley 19.300 tiene efectos muy limitados, toda vez que se restringe únicamente a: acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, a formular observaciones y a obtener respuesta fundada de ellas (inciso final del artículo 30 bis, Ley 19.300)”. Sin “garantizar” que las observaciones generadas por la comunidad concerniente al posible proyecto propuesto en el mismo proceso de Participación incidan en la evaluación y sus posibles impactos.

A continuación se presentan algunos (versión completa ver **ANEXO 6**) de los principales problemas diagnosticados<sup>13</sup> relativos a la Participación Ciudadana del SEIA:

1. Localización de las inversiones y criterios de ordenamiento territorial
2. Participación ciudadana
3. Información de base y acceso a la información
4. Independencia institucional
5. Desigualdades y asimetrías
6. Negociación entre privados
7. Vicios administrativos
8. Participación de autoridades políticas en el SEIA
9. Consulta Indígena

Las consecuencias destacadas en el *Diagnostico* son las siguientes:

a) La participación ciudadana en el SEIA es precaria y desigual, pues no equipara los derechos y condiciones de participación del inversionista y de los afectados. Tampoco es vinculante en el sentido de que no influye mayormente en la decisión final sobre el proyecto, y solo está restringida a ciertas etapas del proceso de evaluación ambiental.

b) El instrumento de participación ciudadana en el SEIA asume, de manera errónea, que la comunidad y/o los afectados saben que existe un proyecto y que pueden comprenderlo en todas sus dimensiones (incluida la técnica), lo que profundiza la asimetría de información entre el titular y la comunidad local.

c) La debilidad que el actual diseño institucional le da a la participación ciudadana implica que la propiedad pública, privada o comunitaria sobre el territorio y los bienes comunes tangibles e intangibles susceptibles de ser afectados no estén suficientemente protegidos durante la evaluación.

d) Es problemático que en el caso de las DIA solo algunos proyectos (que la autoridad determina que presentan carga ambiental) pueden solicitar un proceso de participación ciudadana dentro de un plazo acotado y menores obligaciones respecto de la entrega de información a la ciudadanía.

Estos aspectos o más bien factores, inciden en todo el proceso participativo y sus alcances (me atrevo a decir). O ¿cómo negarlo? surge espontánea la pregunta. Ya que todo proceso participativo se basa inicialmente (entre otras cosas) sobre el conocimiento y comprensión de los temas o en estos casos proyectos a tratar. Siendo este aspecto tan crucial como sensible para la toma de decisiones y aceptación de tal o cual iniciativa de impacto ambiental local. Esta desigualdad como señalado por la Comisión es la “carencia de información pública sobre la relevancia ambiental del territorio”<sup>14</sup> generando un obstáculo para la comprensión de la envergadura y distintos impactos del

proyecto en el territorio. Afectando consecuentemente la toma de decisiones y posible aceptación o rechazo por parte de la comunidad. Generando posibles contradicciones entre el antes y después de la toma de decisiones. Todas las posibles consecuencias descritas en el ANEXO 7.

En cuanto al “Acceso a la Información” la Comisión Sindical (CSCP) señala que: “Si bien el SEIA es uno de los sistemas públicos electrónicos de mayor transparencia, es importante avanzar hacia un mayor acceso de la información para los afectados por los proyectos. En ese sentido, resulta clave generar herramientas de difusión efectiva de los expedientes de los proyectos existentes en el SEIA.”<sup>15</sup> proponiendo<sup>16</sup>:

- a) Presentación de impactos y riesgos por separado de las medidas.
- b) Que esto se haga en un lenguaje comprensible por cualquiera.

Adicionalmente se hacen notar que Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) “no goza de la autonomía e independencia suficiente para llevar a cabo un trabajo realmente técnico y exento de presiones. En la práctica es completamente dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y por ende de los objetivos gubernamentales respecto del crecimiento económico del país. Los mecanismos de Alta Dirección Pública no logran entregar realmente esa independencia. (...) Existe además falta de independencia de las instituciones que aportan la línea de base sobre el territorio y que hacen los estudios de impactos de los proyectos de inversión.” Destacando los siguientes aspectos:

- a) La consultora que realiza el EIA es contratada y pagada por el titular de la inversión (clientelismo/conflicto de interés).
- b) Existe ausencia de un registro público de consultoras, así como tampoco existen responsabilidades penales por omisiones graves, información falsa o cambio de información solicitada por el titular.

- c) Existe carencia de información de línea de base para evaluar impactos.

### 3.5. PARTICIPACIÓN ANTICIPADA DE LA COMUNIDAD

Gran parte de los instrumentos de gestión ambiental y guías prácticas elaborada por los distintos gobiernos de Chile, como en caso de la Guía Participación Anticipada de la Comunidad<sup>1</sup>, considerada como “lineamientos basados en el entendimiento con aspiraciones a alcanzar acuerdos entre la ciudadanía y los titulares de proyectos”<sup>2</sup> reflejando nuevamente el concepto – como el común denominador – de la búsqueda de entendimiento (hasta ahora criticándose su ausencia: véase capítulos anteriores) que la Guía propone. No obstante todas las buenas intenciones la Guía es un instrumento totalmente voluntaria y no vinculante como el resto de los resultados de las herramientas en materia medioambiental.

La Participación Ciudadana entendida como la comunicación entre distintos actores involucrados y/o interesados en ser parte, opinar y manifestar sus inquietudes y observaciones sobre los distintos proyectos concerniente su comunidad está considerada en la teoría y reglamentos vigentes del Gobierno de Chile. En este caso “el artículo 13 bis de la Ley N° 19.300 considera la posibilidad de que los titulares de proyectos realicen actividades de participación antes de la presentación al SEIA (...)”<sup>3</sup> La Guía, elaborada por el mismo Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) sugiere la conveniencia, importancia y “Necesidad de una Participación Anticipada”<sup>4</sup> sobre la base de “experiencia acumulada” se delinean una serie “Beneficios y oportunidades”<sup>5</sup> ofreciendo paso a paso su implementación. Afirmando que En general, mientras más temprano se inicien los procesos de participación, más posibilidades existen que estos

arrojen resultados positivos, tanto para las comunidades como para los titulares de proyectos.<sup>6</sup>

La guía de participación anticipada de la comunidad indica detalladamente un completo proceso desde el cómo, cuándo, costos de no implementación y las ventajas que genera para los distintos actores involucrados. Una estrategia *win-win* (ganamos todos) podríamos decir. Destacando articuladamente los beneficios/oportunidades basado en el entendimiento y acuerdos entre la ciudadanía y los titulares de proyectos como reflejado a continuación.

#### **A continuación algunas de las ventajas de la Participación Anticipadas;<sup>7</sup>**

- Proporciona una oportunidad para considerar las características locales, tales como costumbres, sistemas productivos y formas de organización, permitiendo reconocer particularidades en diversos ámbitos que complementan la información técnica producida por los titulares de proyectos.
- Proporciona una oportunidad para considerar características locales en el diseño de los proyectos, aumentando así su pertinencia sociocultural y, por lo tanto, su sustentabilidad social.
- Proporciona una oportunidad para la promoción de relaciones de cooperación, entendimiento y confianza entre titulares y comunidades.
- Aumenta la confianza y credibilidad del titular en la medida que sus planes estén abiertos a sugerencias, modificaciones y mejoras.
- Abre la posibilidad de obtener mayores beneficios ambientales y sociales derivados de la ejecución del proyecto.

La participación anticipada representa ventajas para los titulares, como se señalan a continuación:

- Ayuda a que la imagen que tempranamente se forma la comunidad sobre el titular y el proyecto descansa en información más completa y verídica.
- Permite identificar las inquietudes y temores de la comunidad respecto del proyecto y despejarlos antes de que se conviertan en situaciones complejas o conflictivas.
- Promueve mayores niveles de respaldo hacia el proyecto durante sus fases de implementación.

(Información completa ANEXO 7)

No deja de sorprender la claridad con que se exponen y articulan muchos de los conceptos y fundamentos sobre lo cual se basa el relato institucional en tema de participación ciudadana, pero en pleno contraste a la postura y cuestionamientos de la sociedad civil y organizaciones ambientales como mencionado anteriormente. Esto se corrobora y sustenta en el mismo documento – entre otros – elaborado por la mismo Servicio Ambiental en cuestión, que toma en consideración – a lo menos en teoría – los COSTOS DE NO CONSIDERAR LA PARTICIPACIÓN ANTICIPADA,<sup>8</sup> (léase participación ciudadana). Apunta a la importancia de como la adecuada implementación de la participación ciudadana generan (o no) un nivel de confianza y aceptación para el emplazamiento de un posible proyecto.

El texto indica y sostiene como “(...) esta Guía [y] los procesos de participación anticipada pueden contribuir a identificar y despejar percepciones adversas al proyecto antes de que se transformen en situaciones complejas. Para un titular, el mayor riesgo de un conflicto ambiental es que éste fácilmente se traduzca en un aumento considerable de los costos”.<sup>9</sup> Ofreciendo así un instrumento y completa metodología para generar consenso entre la comunidad y los titulares.

### **Algunos de los costos mencionados son:**

- Deterioro de la imagen del titular del proyecto
- Débil posición para el diálogo
- Pérdida de confianza de la comunidad en el titular
- Dilación de la evaluación ambiental

### **Consecuencias negativas para la comunidad:**

- Pérdida de tiempo y recursos
- Estrés por rumores y desinformación
- Eventuales pérdidas del beneficio social asociado al proyecto

Como mencionado anteriormente la *Guía* considera estrategia entre sus etapas, señalando que “Cada una de estas modalidades supone un grado de menor a mayor involucramiento de la comunidad en la participación y toma de decisiones”<sup>10</sup> Definiendo los distintos alcances y evaluación pertinente al proceso implementado.

El correcto diagnóstico – como sabemos – en toda materia es fundamental. Esencial para la adecuada intervención y desarrollo de proyectos que generan cambios e impactos sobre la vida de la comunidad y territorio local. Señalando que “El objetivo central de esta etapa es conocer el escenario en el que se implementará el plan de participación y conocer los actores involucrados para lograr un adecuado acercamiento a ellos, así como detectar anticipadamente posibles focos de controversia”.<sup>11</sup> Considerando “Esta etapa es clave para el éxito en la ejecución de cualquier plan de participación y es probablemente uno de los aspectos más complejos de abordar.”<sup>12</sup> Tan importante como la necesidad de desplegar profesionales en terreno con “experiencia en investigación social y trabajo comunitario” para “La identificación y caracterización de los actores

(...) [y] conocer y analizar su dimensión histórica, social, ambiental, cultural y económica con el fin de diseñar la forma adecuada de interactuar con ellos y convocarlos a participar”.<sup>13</sup> Ver Modelo-Pauta para identificar actores y su contexto; ANEXO 9

“La Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha sido elaborada por el Departamento de Participación Ciudadana de la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana (...)”. Como en parte visto hasta ahora ofrece y propone una caja completa de herramientas y Técnicas para la participación anticipada (esquema a continuación) e inclusiva podríamos agregar.

Figura 3-1. Técnicas para la participación anticipada

Diagnóstico e identificación de comunidades y grupos (perfil social)	Entrega de información	Recolección de información	Tratamiento de conflictos
Encuestas	Avisos públicos	Encuestas	Negociación (incluida la mediación)
Entrevistas	Reuniones con la comunidad	Entrevistas	
Grupos focales	Comunicados y conferencias de prensa	Grupos focales	
	Campanas puerta a puerta	Reuniones de diálogo con la comunidad	
	Casas abiertas	Talleres de trabajo grupal	

Fuente: Guía para la participación anticipada

Recomendaciones, Como-Cuando, Técnicas de participación, para la Difusión e información. Diagnóstico, Beneficios y Costos de no implementación, Técnicas para tratamiento (gestión de conflictos que abordaremos más adelante) de conflictos, en fin.

Una verdadera llave maestra para una adecuada y oportuna Participación Ciudadana. Así mismo las palabras del entonces Director Ejecutivo Servicio de Evaluación Ambiental Ignacio Toro Labbé (2013) afirma que “la participación de la comunidad en etapas tempranas se torna relevante no sólo para resguardar la pertinencia de las propuestas en relación a su entorno, sino también para contribuir a una vinculación positiva con quienes pudieran verse afectados por los proyectos.”<sup>14</sup>

### 3.5.1. Participación en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Otro instrumento de “carácter obligatorio” y de nobles intenciones que interviene en materia ambiental es la Participación en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE en adelante). Facultado por la Ley 19.300 “se introdujo la EAE como un instrumento obligatorio de gestión ambiental. En ella se establece que:

*Es el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales.<sup>1</sup>*

Así mismo la Evaluación Ambiental Estratégica es definida por Verheem y Sadler, como “Un proceso sistemático para la evaluación de las consecuencias ambientales de las iniciativas de alguna política, plan o programa en orden de asegurar que son completamente incluidas y correctamente comunicadas en las primeras etapas de decisión, poniéndolos a la par con las consideraciones sociales y económicas”. (Dalal-Clayton, Barry y Sadler, Barry. London, 1999)

De acuerdo al Artículo 2 del reglamento para la EAE<sup>2</sup>, “El objetivo de la Evaluación Ambiental Estratégica es la incorporación de consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial que la ley establece.”

Así mismo este instrumento en su Artículo 3 señala que es de “Carácter Obligatorio de la Evaluación Ambiental Estratégica. Se someterán a Evaluación Ambiental Estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el art. 71, para la Sustentabilidad, decida”<sup>3</sup>

La Ley también señala que se deben someter al EAE:<sup>4</sup>

- Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial
- Los Planes Reguladores Intercomunales
- Los Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales
- Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano
- Las Zonificaciones del Borde Costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen

#### **Características de una EAE centrada en la decisión<sup>5</sup>:**

- Actúa sobre el proceso de concepción y elaboración de las decisiones

- Es un instrumento flexible y adaptado a contextos cambiantes de cada proceso de decisión
- Desarrolla un análisis con perspectivas holísticas y de largo plazo
- Se enfoca en la consideración de los riesgos y oportunidades de decisiones estratégicas
- Asegura que los riesgos y oportunidades ambientales y de sustentabilidad sean correctamente gestionados, mediante la aplicación de criterios de seguimiento y rediseño
- Promueve desde un comienzo la participación de los actores clave y de las partes interesadas en los temas estratégicos
- Se focaliza en lo que es importante
- Es interactiva e iterativa en la toma de decisión

Fuente: CONAMA y CED, 2010, modificado

Lo anterior destaca el amplio espectro que este instrumento comprende. Para facilitar su mayor comprensión ver gráfico siguiente:

Diagrama 3-2. Diagrama Instrumentos Sometidos a EAE-(Evaluación Ambiental Estratégica)



Fuente: Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile

Entre los tantos beneficios que brinda este instrumento se encuentran que la EAE: i) apoya el proceso de decisión contribuyendo a mejorar objetivos, estrategias y mecanismos de implementación; ii) facilita la identificación de las opciones de desarrollo y de propuestas sustentables; iii) se enfoca en temas de importancia estratégica o crítica para el proceso de decisión; iv) incluye actores clave en el proceso de decisión y en la evaluación; v) es flexible y adaptable al ritmo de la planificación, a los contextos de la decisión y a las necesidades de los tomadores de decisión; vi) apoya la integración del medio ambiente y el desarrollo; vii) mejora las capacidades de gobernanza; viii) previene errores costosos; y ix) mejora la toma de decisiones relacionadas con políticas, planes y programas.<sup>6</sup>

Sin querer ser redundante ampliare un poco más sobre la importancia (en teoría al menos) que la EAE parece tener. Mostrando y destacando los principios por la cual se rige así como algunas de las tantas ventajas que esta herramienta otorga a las distintas

instituciones al cual hace relación en el ámbito del desarrollo territorial y ambiental del país,

En el año 1996, el Consejo de Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica (**CSIR**), señaló que mientras la:

- EIA se enfoca en las consecuencias que causa el desarrollo en el ambiente
- EAE se centra en evaluar las implicancias del ambiente en el desarrollo.

Ello significa que, en un plano estratégico, el ambiente ayuda a establecer las condiciones para el desarrollo y que la EAE debe evaluar si ellas se están tomando en cuenta (ver Figura siguiente; N°6).<sup>7</sup>

Figura 3-2. Concepto de Desarrollo Sustentable de la EAE



Fuente: Manual de evaluaciones

El siguiente cuadro se muestran las diferencias entre el EIA y EAE como alternativa y/o de modo complementario al presentado en la **Guía de Orientación Chile 2015** (MMA).

Esquema 3-4 Diferencias entre el EIA y EAE

<b>Evaluación de impacto ambiental, EIA</b>	<b>Evaluación ambiental estratégica, EAE</b>
Generalmente es reactiva respecto a una propuesta de desarrollo (o actuación)	Es proactiva e informa las propuestas de desarrollo
Evalúa el efecto sobre el medio ambiente de una propuesta de desarrollo	Evalúa el efecto de una política, plan o programa sobre el medio ambiente, o el efecto del medio ambiente sobre las oportunidades y necesidades de desarrollo
Se relaciona con proyectos específicos	Se relaciona con áreas, regiones o sectores de desarrollo
Tiene bien definidos su principio y final	Es un proceso continuado dirigido a aportar información en el momento adecuado
Evalúa impactos directos y beneficios	Evalúa impactos acumulativos e identifica las implicaciones y objetivos para el desarrollo sostenible
Se enfoca hacia la mitigación de los impactos	Se enfoca en el mantenimiento de un nivel elegido de calidad ambiental
Presenta una perspectiva reducida y un elevado nivel de detalle	Presenta una perspectiva amplia y un bajo nivel de detalle que proporciona una visión y marco amplio
Se enfoca en los impactos de proyectos específicos	Define un escenario en el que se pueden medir los impactos y beneficios

Fuente: Dalal-Clayton, Barry y Sadler, Barry. Strategic Environmental Assessment (1999)

### Los principios de la EAE en Chile:<sup>8</sup>

- Orientada a dar apoyo al proceso de decisión contribuyendo a mejorar objetivos, estrategias y mecanismos de implementación,
- Orientada a la sustentabilidad facilitando la identificación de las opciones de desarrollo propuestas
- Iniciada tempranamente actuando de manera proactiva en relación a la formulación de las propuestas de desarrollo y aumentar la capacidad de injerencia en el proceso de decisión
- Enfocada en pocos temas (factores críticos de decisión-FCD) que son relevantes para el proceso de decisión
- Participativa e inclusiva al propiciar el involucramiento de actores clave en el proceso de decisión y en la evaluación, asegurando igualdad de oportunidades para grupos vulnerables
- Adaptada al ritmo de la planificación, a los contextos de la decisión y a la necesidad de los tomadores de decisión

Son muchos los aspectos técnicos, jurídicos y teóricos que atañen la “Evaluación Ambiental Estratégica”. Su transversalidad hace relación a toda la institucionalidad vinculada al desarrollo y funcionamiento de los estamentos y sectores que trabajan en materia ambiental del país así como aquellos proyectos que el estado comisiona y/o trabaje conjuntamente con el privado.

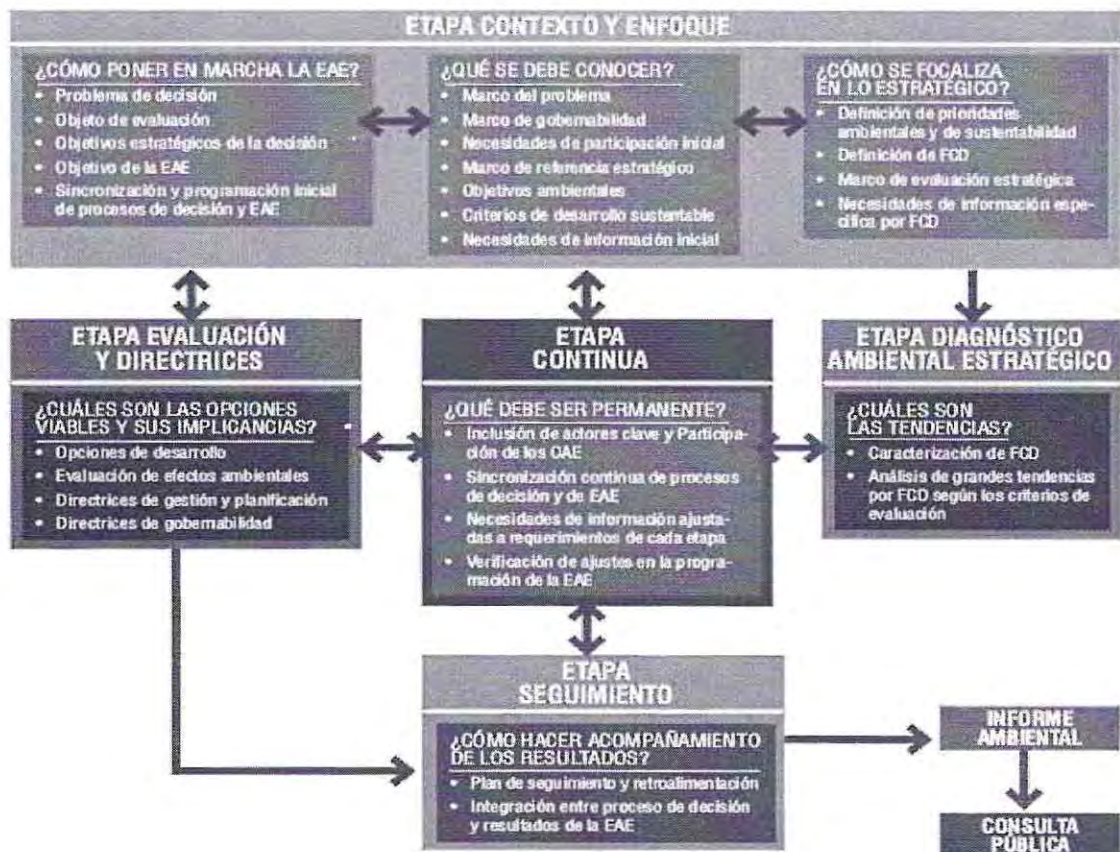
*El inicio del procedimiento de EAE requiere de un acto administrativo dictado por la entidad u órgano responsable de desarrollar el proceso de evaluación.<sup>9</sup>*

El siguiente esquema “*proceso de aplicación*” muestra el funcionamiento, procedimiento y distintas etapas de como este toma en consideración los diversos elementos que de modo integral – como en gran parte ya reflejado en la “*Participación*

*Anticipada*”: cap. anterior – involucran y requiere un proceso de participación ciudadana relacionado aún más en materia medioambiental.

No obstante las diferencias como “por ejemplo, la Directiva Europea la promueve en planes y programas y la legislación chilena la solicita a políticas y planes. En la actualidad la EAE ha ido avanzando hacia un proceso que busca influir en la concepción y formulación de las decisiones, mediante la integración de objetivos y valores ambientales en el marco de la sustentabilidad”<sup>10</sup>

Diagrama 3-3. Esquema del proceso de aplicación de la eae:



Fuente: Guía de Participación EAE: con base en el Reglamento y en Partidario, 2012.<sup>11</sup>

Entre las varias virtudes y beneficios, que la guía y el mismo “proceso de aplicación” de la *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE) quiero destacar los siguientes aspectos.

### **I.-Descripción de los Objetivos estratégicos de la decisión:**

- Fomentar el uso sustentable de la biodiversidad en las propuestas de ordenamiento de un territorio
- Proponer lineamientos estratégicos para enfrentar el crecimiento demográfico

### **II.-Descripción de objetivos de la EAE:**

- Acompañar el proceso de elaboración de la política de recursos hídricos, considerando la visión de los distintos actores clave para asegurar la sustentabilidad de las opciones de desarrollo relacionadas
- Facilitar la inclusión de la dimensión ambiental y la sustentabilidad en un Plan de Ordenamiento Territorial

### **III.-Sincronización y programación inicial de procesos de decisión y EAE**

- La sincronización de los procesos de decisión y EAE corresponde a su integración conceptual, procedimental, técnica, operativa y participativa con una planificación desde el inicio que logra una adecuada interacción y sinergia entre ambos procesos

Fomentar la Sustentabilidad, Inclusión ambiental-territorial y Sincronizar el proceso decisorio con la integración operativa-conceptual y participativa buscando una interacción sinérgica entre los distintos niveles. Fases, conceptos y planos que hasta prueba contraria en el papel aparecen ser infalibles.

Sin embargo El diagnóstico de la CSCP para la Reforma del SEIA expresa que además de la necesaria reforma,

*“Se requiere con urgencia promover iniciativas legales que permitan, por ejemplo, un ordenamiento territorial participativo, previo al*

*desarrollo de los proyectos de inversión. De manera complementaria, la planificación estratégica del territorio y la evaluación de proyectos se verían fortalecidas con instrumentos sólidos como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).<sup>12</sup>*

En un sentido más amplio y según los documentos hasta ahora consultados y gestión de los conflictos socioambientales (siguientes capítulos) se denota cierta ambivalencia y contradicciones en el articulado y diseño metódico de los distintos manuales, guías e instrumentos vs la política ambiental nacional y su implementación general.

El diagnóstico CSCP no deja mucho margen para la especulación al recordarnos que: *“Un análisis de las condiciones sociopolíticas y económicas presentes en el Chile de hoy, hablan de la necesidad de cambios profundos respecto de la evaluación ambiental en nuestro país.*

Si bien los procesos e instrumentos involucrados en la evaluación ambiental dentro del SEIA pueden ser mejorados, *“se hace esencial complementar dichos cambios”* con una mirada de mayor envergadura. En efecto, la Ley 20.417, promulgada en enero de 2010, establece que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es:

*El procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales.”<sup>13</sup>*

En síntesis y siguiendo con el mismo análisis, la **Comisión** señala que gran parte de esta distorsión que se genera es por el vínculo y subordinación del andamiaje institucional y de la política ambiental al “modelo de desarrollo” actual:

*El actual modelo de desarrollo ha sido majadero en evaluar su desempeño de manera exclusiva en base al crecimiento económico. La aceleración y la agilización de los proyectos para aumentar las inversiones cruzan el debate y la gestión del SEIA. Sin ir más lejos, son frecuentes las críticas sesgadas de la prensa respecto del rol que está jugando el SEIA y la acción de la ciudadanía organizada en la paralización o ralentización de las inversiones.<sup>14</sup>*

Así mismo señala la importancia de unos de los actores Omnipresente en todo los procesos y etapas de los proyectos de los cuales se excluye o poca veces se menciona:

*“Nada o poco se dice de la responsabilidad que tienen los titulares de los proyectos, tanto públicos como privados, respecto de la calidad de los proyectos que son presentados al SEIA. De hecho, si tomamos la variable tiempo y la analizamos con la evidencia existente, podemos observar que el tiempo que ocupan los titulares en generar y llevar adelante sus proyectos es, en la mayoría de los casos, superior a los tiempos que otorga la legislación ambiental para la calificación ambiental de los proyectos que ingresan al SEIA.”<sup>15</sup>*

### 3.5.2. Necesidades de participación<sup>16</sup>

La definición de las necesidades de participación permite identificar y caracterizar a los actores clave y los mecanismos inclusivos que requieren ser implementados desde el inicio junto con los aspectos que serán abordados en cada etapa del proceso de EAE

Es esencial asegurar el uso de métodos adecuados al contexto político, cultural, ambiental, social y económico de cada proceso de decisión, y que promuevan un diálogo abierto y transparente entre los actores involucrados en la evaluación. El empleo de métodos y herramientas de comunicación garantiza que se involucre a todos los actores, de acuerdo con la necesidad, contexto, momento y recursos disponibles.<sup>17</sup>

Como en la Participación Anticipada en este caso el proceso participativo de la Evaluación Ambiental Estratégica no excluye ningún elemento o casi. Llegando a ser un proceso win-win. Un modelo “ganador” donde nadie pierde. Versátil y ajustable a los distintos contextos y condiciones, como señalado a continuación:

*“Dependiendo de cada proceso de decisión, los métodos de participación de una política pueden ser diferentes a los de un plan”.*

Los métodos de participación inclusivos y adecuados tanto a la complejidad de los problemas como a la naturaleza de los agentes, aseguran la integración activa de los diferentes actores. Es importante, la definición de alcances de cada proceso participativo, teniendo en cuenta las diferentes herramientas posibles junto con las características del instrumento y la cultura de decisión instalada. En este punto se

Recomienda tener en cuenta los siguientes temas:<sup>18</sup>

- Los actores clave que necesitan ser incluidos en el proceso
- Razones por las cuales es relevante que sean considerados en el proceso
- Intereses de cada actor con respecto a la política o plan

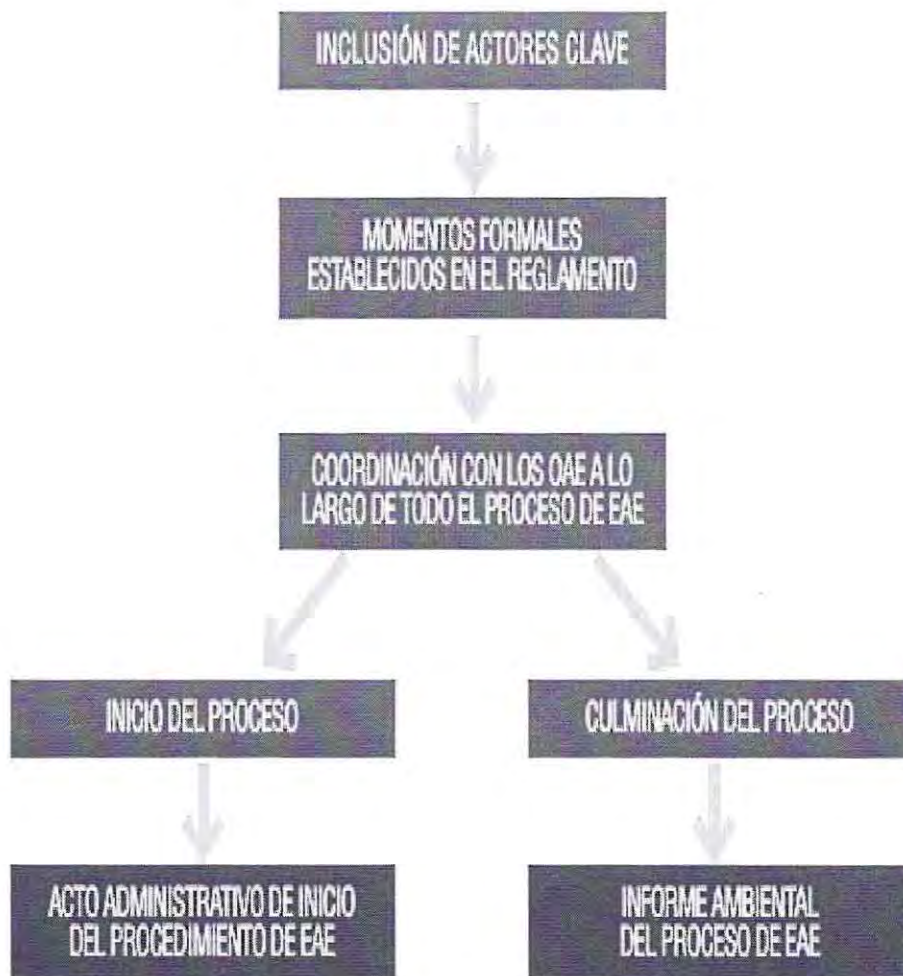
- Mecanismos participativos más eficientes para lograr la inclusión de todos los actores

- Clave

- Actores que pueden ser parte de posibles conflictos con la política o plan
- Momentos en los cuales se requiere la participación de actores clave
- Los medios más efectivos para comunicar los resultados parciales y finales del proceso de EAE a los actores participantes

De acuerdo al reglamento para la EAE en Chile, en el plan de participación es crucial incluir la difusión del acto administrativo de inicio del procedimiento de EAE y la consulta pública del informe ambiental que contiene los antecedentes de todo el proceso de desarrollo de la evaluación (ver siguiente). La primera garantiza la inclusión temprana de los actores clave y de sus observaciones, y la segunda instancia permite la validación de los resultados obtenidos durante el proceso.<sup>19</sup>

Diagrama 3-4. Momentos formales de la inclusión de actores clave



Fuente: Elaboración Guía de Participación EAE

“Los contenidos de un Plan de Participación pueden variar dependiendo del contexto del proceso de decisión; sin embargo, a continuación se presenta un esquema de lo que debería contener cualquier plan<sup>43</sup> (MMA, 2015); figura siguiente.<sup>20</sup>

Diagrama 3-5. Contenido del plan de participación de actores clave



Fuente: MMA, 2015

Quiero destacar como la importancia del adecuado diagnóstico, entrega de información, involucrar actores claves etc. son algunos de los elementos que recorren el filón teórico/institucional, validando y reiterando su importancia, así como el trascendental tema de gobernabilidad (que trataremos más adelante) que la guía presenta junto al proceso de participación señalando que:

*Se requiere identificar las responsabilidades institucionales en el proceso de decisión que es evaluado.*

*Además, se recomienda establecer una red de trabajo con las organizaciones<sup>(44)</sup>, tales como: ministerios integrantes del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Órganos de la Administración del Estado con competencias vinculadas a las materias de la evaluación.*

*Se requiere identificar competencias ambientales y de sustentabilidad, cómo ellas se relacionan entre sí, y cuáles son sus responsabilidades en relación con la evaluación y el proceso de decisión. Estas organizaciones y servicios públicos son incluidas en el plan de participación de actores clave.<sup>21</sup> (...) Todo tipo de organizaciones clave para el proceso de decisión, las cuales, pueden ser de tipo social, cultural, ambiental y productivo, etc.*

Estos elementos demuestran, como ya mencionado, una dicótoma de forma y de fondo. Como lo manifiestan en gran medida las tantas Organizaciones, Movimientos, Estudiosos entre otros que trabajan en terreno a lo largo del país, agrupadas en la COMISIÓN SINDICAL CÍVICO PARLAMENTARIA (CSCP) PARA LA REFORMA DEL **SEIA** que puntualmente contradicen y objetan el funcionamiento del Sistema de Evaluación Ambiental en su conjunto. Consecuentemente métodos, mecanismos, manuales, guías etc. como en el caso también del **EAE** sus buenas intenciones y loables principios sin poder ser validados, así señalado:

*Tampoco se realiza una evaluación ambiental estratégica o procesos democráticos de planificación territorial, ni participación ciudadana local o regional con efectos vinculantes para la toma de decisiones. Los proyectos de inversión son evaluados contra sí mismos, sin considerar su pertinencia territorial. Ni la autoridad, ni las comunidades, pueden revisar, cuestionar, ni modificar, su localización; tampoco prevenir la ocurrencia de impactos sinérgicos de los proyectos sobre un territorio o una cuenca.<sup>22</sup>*



## **Palabras finales**

El análisis del modelo de participación ambiental (PAC) actual, andamiaje institucional y rosario de manuales y guías, expuestos en este capítulo. Nos permite destacar, entre otros aspectos, la brecha existente que hay entre el proceso de participación ciudadana y discurso institucional actual y la falta de una instancia de participación efectiva y deliberante, si se quiere, donde poder expresar legítimamente su inconformidad y/o perjuicio (real o percibido), sobre un determinado proyecto o plan de desarrollo.

El nivel de conflictividad asociada a temas ambientales, evidencian el grado de desconexión y distancia existente entre el esquema de participación del *Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)* y la comunidades que reciben los efectos, denominados externalidades, de un modelo de desarrollo principalmente extractivista exportador. Ejerciendo una mayor presión sobre sobre los recursos naturales y las comunidades que de ellos dependen. Coincidiendo con la amplia crítica que la institucionalidad ambiental actual en general ha recibido y, particularmente el mecanismos de participación en cuestión, considerado como un proceso de *“participación ciudadana ha sido totalmente insuficiente, el estado interviene poco y se priorizan los intereses de los grandes inversionistas”* (CSCP, 2016).

Destacan los múltiples aportes teóricos, ilustraciones y esquemas sobre las herramientas y métodos indicados en los distintos manuales y guías de aplicación en relación a la participación ciudadana así como las estrategias, costos y beneficios delineados, en cómo llevar adelante un exitoso proceso de participación, antes de realizar determinados proyectos o planes de desarrollo territoriales.

Como pudimos observar los recursos, sea en el ámbito teórico así como institucional, no son el real problema. Más bien, podemos decir, que son los encargados del diseño de

políticas, mecanismos y sus funcionamiento, los que deberían dar una respuesta antes algunas de las contradicciones recién señaladas. Comenzando por explicar quizás el:

¿Por qué no se aplica una parte de la lustre metodología que ustedes mismos, como Ministerio del Medio Ambiente, han elaborado ?

**CAPITULO IV: CASO DE ESTUDIO TERMOELÉCTRICA LOS RULOS**

## 4. CASO DE ESTUDIO TERMOELÉCTRICA LOS RULOS

### 4.1. DESCRIPCIÓN

En Valparaíso, el 10 de Febrero de 2015 la comisión de evaluación (SEA) de la región de Valparaíso (V Región, Chile) “Se Pronuncia Sobre Admisión a Trámite (el EIA del proyecto)” (Resolución Exenta N° 46) de la “Central Ciclo Combinado Los Rulos”, presentado por el Señor Peter Michael Hatton Bunster, en representación de Cerro El Plomo S.A.

(Descripción del proyecto completo ANEXO 13)

El proyecto denominado “*Termoeléctrica Los Rulos*” corresponde a una central de ciclo combinado, al emplear dos tipos de turbinas. A continuación alguna de sus características<sup>1</sup>: (Versión Completa del Proyecto Anexo 14)

- Una (1) turbina de combustión (TC)
- Una (1) turbina de vapor (TV) del tipo condensación operada con gas natural
- Una (1) estación reductora de gas natural (GN).
- Dos (2) estanques de petróleo Diésel, con una estación de recepción de camiones y un sistema de bombeo a la(s) Turbina(s).

El monto de inversión equivale a US\$ 594 millones y se proyecta que la termoeléctrica cuente con una capacidad máxima de 540 MW de potencia bruta. No obstante la empresa contempla el uso de Gas como fuente primaria para una de sus turbinas “a combustión” prevé el uso de petróleo como combustible de respaldo en caso de emergencia.

“La central operará principalmente con gas natural proveniente del terminal regasificador de GNL localizado en la zona de Quintero, Región de Valparaíso, o gas natural proveniente de Argentina. Además, se utilizará petróleo diésel como combustible de respaldo para enfrentar situaciones de emergencias, por ejemplo en caso de interrupciones en el suministro de gas natural.”<sup>2</sup>

#### 4.2. CAUSAS DEL CONFLICTO

Inicialmente, *“la aprobación de la iniciativa [Los Rulos] quedó sujeta a la entrega de un estricto plan de compensaciones que solicitó -a cambio de su voto favorable- seremi de Salud”*<sup>3</sup> (15, Marzo, 2017). Esto generó inmediatamente una de las primeras preocupaciones por parte de la comunidad limachina, debido al hecho que esta planta se sumaría a otras 16 centrales ya existentes<sup>4</sup> de la V región. Emitiendo una mayor cantidad de material particulado “MP2,5” en área de influencia (comprendiendo las comunas de Quillota, Limache, Olmué, Villa Alemana y Quilpué) colindante con una:

*“zona saturada por material particulado fino respirable MP2,5, como concentración anual y latente como concentración diaria, y zona latente por material particulado respirable MP10, como concentración anual, a las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví (...) declarada mediante Dto. 10/2015<sup>1</sup> zona saturada por material particulado fino respirable MP2,5 [y] está dentro del área de influencia del proyecto.”*<sup>5</sup>

La central y sus obras, hará uso de un área total de 34 hectáreas en una zona crítica por varios aspectos. Entre los cuales destacamos que su eventual ubicación será en el área de

influencia de “La Campana – Peñuelas es una de las Reservas de la Biósfera declaradas por la UNESCO más relevantes a nivel nacional e internacional. Su riqueza natural la convierte en un espacio crucial para la conservación de diversas especies en Chile”<sup>6</sup>

Este proyecto denominado “Termoeléctrica Los Rulos”, entre otras consecuencias, según: “Joel González, vocero de la campaña Libres de Alta Tensión y uno de los asistentes a la votación del lunes, sostuvo que el proyecto alterará el patrimonio, la forma de vida, los ecosistemas y la salud de los habitantes de Limache y sus alrededores.

*«Se pretende instalar en una zona que es parte de la reserva de la biósfera de La Campana-Peñuelas, por lo tanto, esto también debería demandar un plan de resguardo para esta zona», señaló en conversación con El Ciudadano.»<sup>7</sup> (Febrero 7, 2017)*

Figura 4-1. Ubicación termoeléctrica Los Rulos



Fuente: Google

Otro de los cuestionamientos hacia la Termoeléctrica es concerniente al uso y escaeces del recurso hídrico para el consumo humano. Tan así que la Región de Valparaíso ha presentado grave situaciones de sequía declarando en el 2017 “(...) zonas afectadas por

la catástrofe a 14 comuna de la Región de Valparaíso, a raíz de “la intensa y prolongada sequía”<sup>8</sup> siendo Limache una de las comuna afectadas por esta situación. Agregándose a esto el uso intensivo del agua potable que emplean las diversas actividades productivas y las termoeléctricas ya existentes, como lo testimonia el:

*“Documental advierte que las cinco Termoeléctricas de Quillota están secando cuenca del Aconcagua 7 mil litros por segundo, día y noche, esa es el gasto de agua que utilizan para sus funcionamiento las cinco Centrales Termoeléctricas instaladas en Quillota, y que según el Comité Bulnes Sin Termoeléctricas, amenaza con secar las napas subterráneas y toda la cuenca del Aconcagua. (...) Documental advierte que las cinco Termoeléctricas de Quillota están secando cuenca del Aconcagua”<sup>9</sup>*

Este último aspecto nos remite y recordad la importancia que tiene el estero de Limache (V Region) para el desarrollo de toda la comunidad ya que:

*“(...) está considerado en la Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad en categoría uno (CONAMA, 2005). El uso de sus aguas es múltiple: agrícola, recreativo, urbano/rural, a pesar de ello recibe la descarga de contaminantes tanto de fuentes puntuales como difusas.”<sup>10</sup>*

Este cuadro general nos brinda una panorámica de la problemática generada a partir de la posible instalación de la *Termoeléctrica Los Rulos*. Estos elementos – su ubicación, uso intensivo de agua, contaminación de material particulado etc.– junto a otros como veremos a continuación, constituyen parte de una problemática aun mayor. Este conjunto de aspectos conforman parte de algunas de las irregularidades que

oportunamente fueron señaladas por la ciudadanía así como por parte de la misma autoridad.

La ciudadanía comenzó a moverse antes del proceso formal de Participación Ciudadana y respectivos talleres que exige el Servicio de Evaluación Ambiental (SEIA; Ley N° 19.300). En conversación con el Biólogo Dr. Salvador Donghi uno de los principales involucrados en cuestionar el proceso de aprobación del proyecto Los Rulos, me comenta ante mis preguntas:

P: ¿Si se recuerda cuando y como llego a enterarse de la posible instalación de la Termoeléctrica?

R: *“Me enteré a fines del 2014; estaban proyectado en el sector de los Laureles un proyecto termoeléctrico. La noticia la supe porque un grupo de vecinos del sector, y a quienes ya había asesorado por el proyecto de transmisión eléctrica cardones-polpaico.”*<sup>11</sup>

P: ¿Cómo se fue involucrando con el caso?

R: *“Lo que sucede es que con la comunidad veníamos hace tiempo trabajando juntos [como mencionado anteriormente], de modo que este proyecto pasó a ser otro frente más de acción. “Me manifestaron su preocupación por el destino que se proyectaba para el sector.”*<sup>12</sup>

P: ¿Y desde ahí en adelante siguió el caso Los Rulos más directamente: hasta su aprobación: ese día recuerda adonde estaba?

R: *“Para la aprobación del proyecto me encontraba en el salón de la intendencia donde se llevó a cabo la votación de la comisión de evaluación del SEA para este proyecto. Fue en febrero del 2017, la fecha exacta no me recuerdo pero estuve en vivo y en directo, junto a las agrupaciones ciudadanas viendo la escandalosa aprobación presidida por el intendente de ese momento”*.<sup>13</sup>

El involucramiento del Dr. Donghi fue cobrando fuerza juntándose con la misma línea de acción con la organización *Defendamos la Ciudad* que también quisieron intervenir *“reclamado ilegalidad en el proceso de evaluación ambiental de la termoeléctrica de Limache, presentó un reclamo que busca invalidar la resolución del SEA que declara admisible el proyecto”*.<sup>14</sup>

#### **4.3. ARGUMENTOS TÉCNICOS**

El trabajo en conjunto del Biólogo Salvador Donghi y miembro de la organización *Defendamos la Ciudad* alcanzo un paso importante al lograr que:

*“El Segundo Tribunal Ambiental acogió el reclamo del biólogo y miembro de la organización Defendamos la Ciudad, Salvador Donghi. La presentación de esta alegación surge luego que el Servicio de Evaluación Ambiental tomó la decisión de no tramitar el recurso que solicitaba la invalidación de la evaluación de la Comisión de Evaluación Ambiental, instancia regional que declaraba favorable el proyecto termoeléctrico.”*<sup>15</sup>

El argumento principal y de mayor peso que elaboraron buscando alcanzar el mejor resultado o rédito en término de justicia socio-ambiental posible fue el lograr demostrar que:

*“(...) con fundamentos técnicos y legales que el SEA desestimara la resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental, y por el contrario, el Servicio de Evaluación Ambiental determinó que no había antecedentes fundados para acceder a la invalidación. Es por esto que Salvador Donghi llevó este alegato al Tribunal Medio Ambiental con el fin de que se revoque la Resolución de Calificación Ambiental.”<sup>16</sup>*

Algunos de los principales argumentos no obstante las 507 Observaciones<sup>17</sup> realizadas por la población así como los distintos recursos administrativos en su mayoría desestimadas o no admitidos razón por la cual llevaron al Dr. Donghi junto a otros y debido representantes legales respectivamente a interponer el recurso el Tribunal Ambiental se sustentan como descrito a continuación. (Entrega de Informe completo a solicitud)

A continuación un esquema que por razones de síntesis se prestaran solo algunos de los aspectos principales de los antecedentes y particularidades que permitan demostrar la vulnerabilidad e irregularidades que van más allá del proceso (y relevancia) de la participación ciudadana y la indefensión que se genera a partir del incumplimiento del caso de la Termoeléctrica Los Rulos y las criticidades que han dado origen al rechazo de la ciudadanía “Conflicto Los Rulos.

#### 4.3.1. Línea de base meteorológica<sup>18</sup>

El desarrollo de la Línea de Base Atmosférica presentada por el titular es deficiente, poco representativo y errado en cuanto a la calidad de su información, traducándose en una caracterización errónea del territorio, debido principalmente a lo siguiente:

- No utiliza información que esté validada por la Autoridad competente y que tiene relación con datos obtenidos a través de Estaciones de Monitoreo con Representación Poblacional (EMRP) por un período de al menos cinco años, restringiendo su análisis a un monitoreo de 12 meses a través de Estaciones de Monitoreo instaladas por el titular, situación que no da cuenta de la dinámica meteorológica contemplada en los límites trianuales de las normas Primarias de Calidad del Aire<sup>1</sup>.
- Las Estaciones de Monitoreo instaladas por el titular no acreditan el cumplimiento del D.S. N°61/2008 que Aprueba Reglamento de Estaciones de Medición de Contaminantes Atmosféricos del Minsal, producto de lo cual no es posible tener la certeza que el dato medido es válido<sup>2</sup>.
- No se analiza en sinergia su influencia respecto de otros proyectos comprendidos en el área de influencia la cual abarca comunas que se encuentran declaradas como zonas saturadas.
- El titular se ha restringido en el EIA a presentar los resultados del monitoreo de las variables meteorológicas y no a caracterizar meteorológicamente el territorio. No existe descripción diurna/nocturna, estival y de altura de los vientos de modo de poder explicar cómo; el transporte de las masas de aire, los contaminantes generados y las velocidades de los vientos favorecen la dispersión de los contaminantes.

- Las estaciones instaladas por el titular miden concentración de MP 10 y MP 2,5 de forma discontinúa (cada 3 días) lo cual dificulta el análisis de los ciclos diarios de estos contaminantes, imposibilitando definir su comportamiento.
- En dos ocasiones se le solicitó al titular utilizar información meteorológica histórica 2 de al menos 5 años disponible en diversas Estaciones de Monitoreo con Representación Poblacional (EMRP) tanto de la Red San Isidro-Nehuenco, Red Ventanas, Red Enap y Red Ministerio del Medio Ambiente, todas ellas en cumplimiento del Decreto 61/2008 del Minsal.

“Si bien, varias de las observaciones realizadas, respecto de esta materia, estaban contenidas en el ICSARA N°304 del 7 de mayo del 2015, por razones de evidente vicio administrativo, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de Valparaíso no le solicitó al titular que aclarara la observación 34 del Oficio Ord. N°493/2015 de la Seremi de Salud el cual dice:

34: Respecto del monitoreo realizado, Falta información de campo del total cumplimiento del D.S. N° 61/2008 del MINSAL  
*(...) conforme a los todos los artículos que estipula este cuerpo legal.*

Debido a esta grave omisión por parte de la autoridad administradora del SEIA, el titular nunca -durante todo el período de evaluación- justificó el cabal cumplimiento de dicho reglamento, cuyo objetivo es que las condiciones de instalación y medición de los

contaminantes atmosféricos, ya sea de estaciones públicas o privadas, tengan valides para la autoridad sanitaria.

“Resulta del todo incongruente con lo anteriormente planteado que la RCA N°78/2017 fije como exigencia en los considerandos 3.2, 3.3 y 3.4 condiciones y/o exigencias respecto a que dichas estaciones deben acreditar ante la autoridad sanitaria y ambiental el cumplimiento del DS N°61/2008 seis meses antes de la operación de la termoeléctrica con el objeto de resguardar la salud de la población y los recursos naturales.”<sup>19</sup>

“Por lo tanto, resulta extremadamente grave lo enunciado por el SEA región de Valparaíso, ya que como se desprende de lo informado por la Seremi del Medio Ambiente, no existe garantía alguna por parte de los fabricantes que las emisiones másicas de material particulado estén en el orden de 1 g/s, por lo tanto, el SEA no aporta la debida fundamentación para establecer que dicha emisión másica sea la correcta.”<sup>20</sup>

Las irregularidades oscilan, así como sus responsabilidades, entre dos de las principales instancias del proceso de evaluación ambiental regional. Estrechamente vinculadas como la Salud y el Medioambiente.

#### 4.3.2. Plan de medidas de compensación, mitigación y reparación<sup>21</sup>

El Of. Ord. N°1778 del 01 de diciembre del 2017 del Seremi de Salud que:

- El Titular en esta última adenda acoge la preocupación de esta Autoridad, corrigiendo lo señalado anteriormente, sumado al hecho de que el mecanismo de compensación no siempre se hace cargo del riesgo a la salud de las personas.

- Respecto de lo anterior hay que tener en cuenta que el Proyecto no ejecutaría su fase de operación (en el supuesto que el proyecto se califique favorablemente) hasta que la compensación esté acreditada, situación que contraviene lo señalado en el art. 18°, párrafo 2°, que señala que dentro de los contenidos mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental, se encuentra el Plan de Medidas de Mitigación, Reparación y Compensación de emisiones los cuales deberán ser plasmados en la correspondiente Resolución de Calificación Ambiental que será fiscalizada por la Superintendencia del Medio Ambiente, y no a posteriori.
- En consecuencia, dicho plan debe ser evaluado dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental conteniendo sus respectivos verificadores de desempeño o indicadores ambientales. Lo anterior, se justifica pues permitiría verificar dentro del proceso de evaluación ambiental, si las medidas de compensación, se hacen efectivamente cargo de los impactos identificados y por ende del riesgo a la población.
- Dentro de este mismo ámbito el SEA Valparaíso propone la incorporación de un desnitrificador que permita reducir las emisiones de MP2,5 secundario, sin embargo, la Seremi de Salud en el Of. Ord. N°1722 del 30 de enero del 2017 consideró que esta medida no había sido evaluada en el marco de la evaluación ambiental, desconociendo si el tipo de reducción catalítica es selectiva o no selectiva, cuáles serán los residuos que se generarán, así como los riesgos asociados al sistema de manejo y almacenamiento de amoniaco, por lo tanto, no se puede evaluar dicha condición (énfasis nuestro).
- De este modo, queda de manifiesto que la incorporación de dicha medida carece de la debida fundamentación, pues esta se debe dar en el seno del proceso de evaluación ambiental.

Otro ejemplo y aspecto que fue prontamente criticado por las ciudadanía e interesados en preservar el bien estar de la las comunidades y, por la misma seremi de salud de Valparaíso es que el proyecto “*carecía de información relevante*” y que no podía ser aprobado sin las debidas correcciones. Condicionando así su voto para la aprobación de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Aunque como se aprecia a continuación esto fue prontamente revertido:

#### 4.3.3. Permiso ambiental sectorial 138

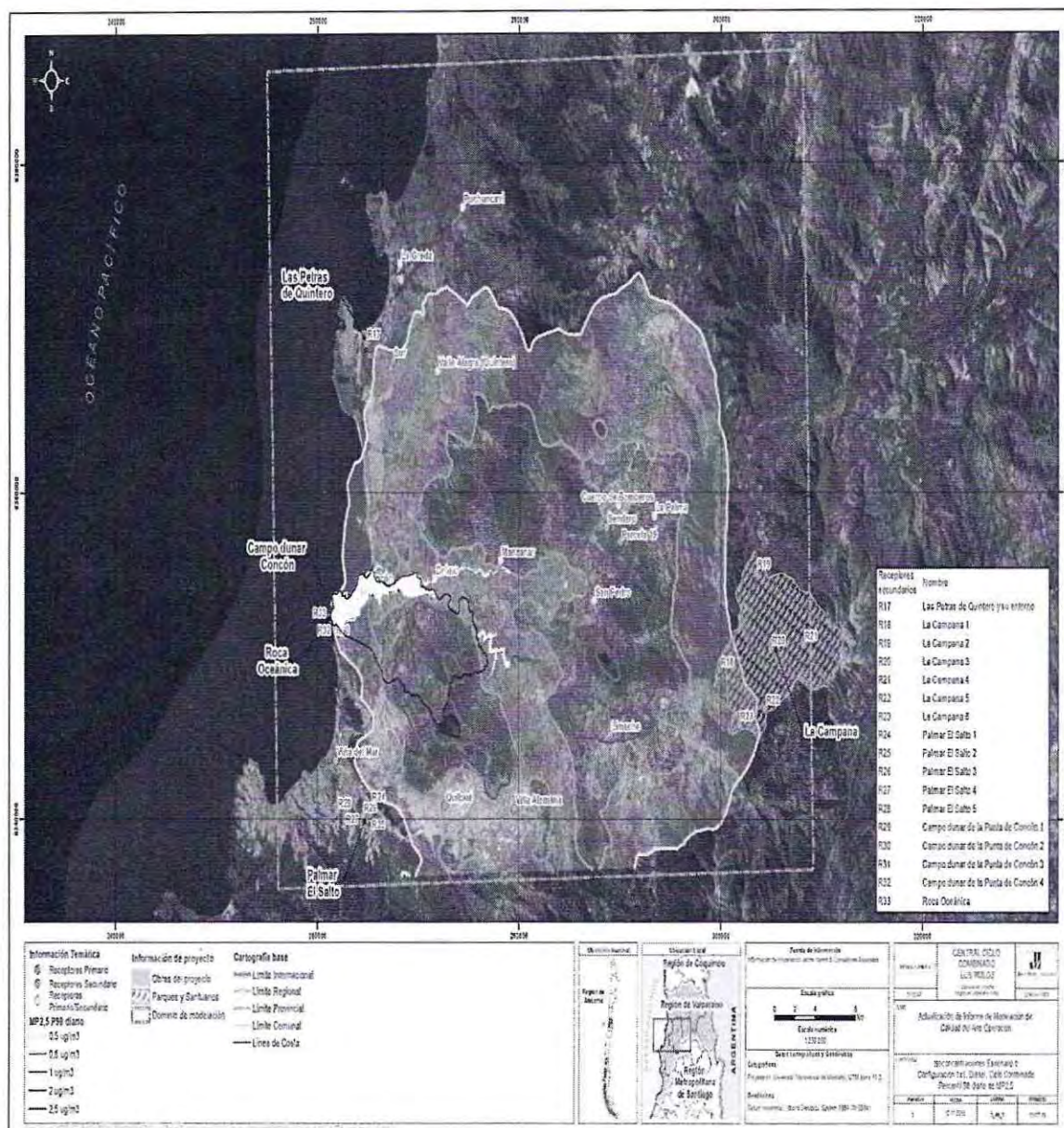
- En el Of. Ord. N°1778 del 01 de diciembre del 2016 la Seremi de Salud de la región de Valparaíso se declara inconforme con el Permiso Sectorial Ambiental N°138, sobre lo cual dicha seremi enuncia lo siguiente:
- Respecto del PAS 138, esta Seremi de Salud se declara inconforme, dado que preocupa aun que se señale (Anexo 2A) que se llenarán con agua tratada unas zanjás que se harán a ambos costados de la cortina arbórea, hasta un 70% de su capacidad y que se instalarán unos flotadores para controlar que el volumen de agua no sobrepase este nivel de llenado. Pero la propuesta no precisa el tiempo que permanecerá el agua tratada en las zanjás, ya que no vienen antecedentes sobre la capacidad de infiltración del terreno. Si existe la posibilidad de que estas aguas se estanquen, es muy probable que se generen problemas (olores, vectores).
- En definitiva se cuestiona el requisito “f”, que dice relación con Descripción de la forma de disposición final del efluente tratado.
- Al respecto cabe precisar que el PAS 138 fue autorizado por la Comisión de Evaluación de forma condicionada según quedó establecido en la RCA 78/2017:

- La Comisión de Evaluación el otorgamiento del presente PAS, condicionado a que el titular una vez aprobada la RCA, presentar a la Autoridad Sanitaria los antecedentes

Toda la información técnico y comentarios relacionados a su procedimientos es proveniente del Informe:

*“Deficiencias técnicas de la RCA 78/2017 del proyecto Termoeléctrico “Central Ciclo Combinado Los Rulos” que posibilitan presentación de recurso ante el Tribunal Ambiental”.*  
(Disponible a solicitud)

Figura 4-2. Mapa de área de influencia e impactos estimados.<sup>22</sup>



Fuente: Informe técnico

En resumen podemos decir que desde un comienzo el proyecto ha presentado anomalías que la población ha tomado como parte de las razones que ha motivado el reclamo y protestas<sup>23</sup> como su derecho en querer evidenciar y exponer las irregularidades del caso y el estado de indefensión y vulnerabilidad ante un proyecto que demanda un grado de conocimiento técnicos, recursos y disponibilidad en poder demostrar el grado de incumplimiento de la normativa que la misma autoridad han establecido e incumple.

**Entre las cuales se encuentran:**

- “El Estudio [EIA] carece de información relevante y/o esencial toda vez que no es posible evaluar la presencia o generación de efectos, características o circunstancias que generen riesgo a la salud de la población”,
- «No corresponde desde el punto de vista de seguridad sanitaria del agua, considerar para la etapa de construcción abastecimiento a través de camiones aljibes»;
- «Se deja establecido que en la Región no existen Rellenos Sanitarios autorizados para recepción de lodos sépticos, entonces, ¿a qué sitio autorizado se refiere el Titular?»;
- «el Titular debe demostrar que el proyecto no impactará sobre el escaso recurso hídrico que dispone la zona afectada por la sequía, dado los casi 310.000 lt. que ocupará diariamente la instalación».
  
- *“El primer recurso que solicita se retire el permiso ambiental se relaciona con que en el proceso de evaluación ambiental del proyecto Los Rulos, no se realizó<sup>24</sup> el de Consulta Indígena bajo los estándares del Convenio 169 de la OIT, para las comunidades que están en Villa Alemana. Ésta fue interpuesta por la:*
  - *Asociación Indígenas Artesanos de Pueblos Originarios (Adepo), el*
  - *Centro Cultural Aymara Pachakuti, la*
  - *Comunidad Indígena Witrapuran, la*
  - *Asociación Indígena Antu Tripantu-Sol de Primavera y el*
  - *Biólogo y asesor medioambiental Salvador Donghi.”*

La comunidad en su conjunto se opone a otra termoeléctrica más. No se registran, de toda la bibliografía y medios de comunicación consultados, grupo o “veces” en pro o que apoyen abiertamente la construcción de la Termoeléctrica Los Rulos. Más bien todo lo contrario, encontramos mucha innovación que resalta la importancia de preservar la *Reserva de la Biósfera en Chile*.

Esto nos retrotrae a la importancia de los valores objetivo y subjetivos, que la población le atribuye a determinados espacios así como a las prácticas ancestrales y/o culturales ejercidas por sus comunidades indígenas o menos.

La importancia de los recursos naturales y su contexto medioambiental y geográfico claramente no depende de nuestra percepción, sino de datos objetivos que no solo afectan a la región de Valparaíso, tales como sequía prolongada, avance de la desertificación, baja de las napas freáticas entre otros. Que juntos a los impactos que la industria o determinados proyectos pueden generar es un costo (externalidades) que el ser humano genera y no lo contrario.

En este caso se evidencia la necesidad por algunas de las razones anteriormente expuestas de proteger el entorno ambiental de la reserva de la Biósfera la Campana por las distintas consecuencias y perjuicios que podrían sufrir no solo las comunidades y sus actividades en la vida cotidiana sino también por el impacto que una termoeléctrica más podría generar a gran parte de la riqueza ecológica y sus especies, entre las cuales se encuentran:

“Respecto de las especies de fauna, del total de especies de vertebrados terrestres del país, 336 (48%) se encuentran en las regiones de Valparaíso y Metropolitana de Santiago. Entre estas se cuentan *el 57% de las aves de Chile, el 37% de los mamíferos, el 36% de los peces, el 28% de los reptiles y el 20%*

*de los anfibios. Estos porcentajes implican que la Región alberga una gran parte de la riqueza específica del país.*

*Especialmente relevantes por su vulnerabilidad y distribución restringida son las especies de reptiles y anfibios. Las especies de anfibios endémicos en Chile alcanzan el 65% (de las 64 especies descritas, 41 son endémicas 82). En la Región, 10 de las especies de anfibios nativos descritas, 7 son endémicas para el territorio nacional, y 2 de estas últimas son exclusivas endémicas de la Región: *Alsodes laevis* (sapo de pecho) y *A. montanus* (sapo de montaña).*

*La riqueza de especies de anfibios demuestra que la biodiversidad regional no está cabalmente estudiada, pues aún entre vertebrados existirían nuevas especies; de hecho, existiría evidencia fundada de una nueva especie de *Alsodes* en Altos de Cantillana.”<sup>25</sup>*

De aquí la importancia del trabajo realizado por el Dr. Donghi en apoyo de gran parte de la comunidad de Limache, Villa Alemana entre otras por detener este tipo de proyectos que hasta prueba contraria se agregarían – de ser aprobado – a un escenario ya expuesto a las distintas criticidades como descrito.

En este cuadro general una vez mas es llamativo el hecho que la denominada institucionalidad ambiental, con todos sus manuales, guías de buenas prácticas y avanzada normativa opere contra si misma, o sea el Estado. Que en teoría representa los intereses de todos sus habitantes y del país (Chile). Recordando así la importancia que tienen las declaraciones de reservas y/o áreas protegidas:

*“Todo lo mencionado nos lleva a reflexionar sobre lo evidente, y es que una figura como la Reserva de la Biósfera en Chile, no es más que una*

*designación burocrática dictaminada por la UNESCO, gerenciada por un comité de gestión, esencialmente político, el cual carece de potestad real para normar el uso del suelo y velar por el cumplimiento de los objetivos postulados, en este caso, para la Reserva de la Biósfera La Campana – Peñuelas. Una declaración de buenas intenciones, como tantas hemos escuchado.”<sup>26</sup>*



En el mismo orden recordar como:

*“En efecto, esta temática saca a relucir cuestionamientos hacia nuestra matriz energética; hacia la jurisprudencia ambiental; hacia la planificación y ordenamiento territorial, y hacia el Chile que quisiéramos tener en 50 años, entre otros. El paradigma que debe comandar este cometido, debe experimentar la transición necesaria desde “los recursos naturales son de todos” hacia “el patrimonio natural no es de nadie”<sup>27</sup>*

En aras de recordar de cómo se gestionan los los recursos naturales del país y del esfuerzo que implica su protección, como el asesor y biólogo Donghi que junto a la comunidad realizan para su defensa quiero retomar sus palabras que ante la pregunta como definiría su trabajo, me dice que:

*“Mi trabajo, en lo que respecta a este ámbito, tiene relación con la elaboración de los argumentos técnicos mediante los cuales se demuestra que las comunidades no están siendo respetadas en sus derechos ambientales.” (Entrevistado: Abril 2018)*

### **Palabras finales**

Podemos abordar y reflejar, en este caso, los aspectos críticos que inciden en el debido funcionamiento institucional. Relevando también, como la ciudadanía, de modo individual u organizado, sigue y se esfuerza por hacer valer su voz y derecho. No obstante las exigencias técnicas y de recursos, que implica comprender y, poder refutar y alegar, algunos de los elementos del caso. Se evidencia la determinación de la población, en hacer valer el derecho a ser incluidos en los planes de “desarrollo” locales en beneficio de toda la comunidad.

CAPITULO V RESULTADOS

## 5. RESULTADOS

### 5.1. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las diversas metodologías y sus esquemas, como he descrito, persiguen enfoques diseñados con la finalidad de cumplir funciones y objetivos determinados. Tan lógica y axiomática afirmación, cobra particular relevancia al interpelar de modo directo “nuestro” bagaje cultural y forma de pensar sobre la sociedad, el rol del individuo y su campo de acción. Los autores que originaron, diseñan o intervienen en las distintas dinámicas y herramientas participativas, no están exentos de las influencias socioculturales de sus tiempos y contextos. Así como, quienes las emplean y ejecutan, no pueden dejar de considerar las variantes intrínsecas de este delicado proceso, al tratar con grupos de personas y su interacción en la toma de decisiones.

Este trabajo postula a evidenciar como las técnicas, herramientas o ingeniería si se quiere, implicadas en tratar temas relacionados a la problemática y conflicto socioambiental, no logran generar o ser parte de la solución por la cual supuestamente fueron creadas. Así mismo, relevar la necesidad de un cambio de enfoque, ante un problema estructural, conminando a que cada vez más personas, expongan las causas de su malestar, real o percibido. Demandando implícitamente, ser incluidos en la consecución de logros y objetivos debidamente compartidos.

La evaluación y análisis del proceso de participación ciudadana actual, del *Servicio de Impacto Ambiental* (SEIA), demuestra, – según nuestro caso de estudio *Termoeléctrica los Rulos* – el nivel de arbitrariedad en validar, o dar curso o menos, a las reiteradas objeciones y cuestionamiento hacia el proyecto. No obstante la normativa y marco

jurídico establecido, que acompañan y guían el proceso de evaluación, se puede verificar el estado de vulnerabilidad a que la ciudadanía se encuentra, – en pleno apego en tiempo y forma con el proceso de evaluación con las denominadas “observaciones”, (reclamos formales sustentados), o extremando el rechazo por medio de reiteradas protestas callejeras – al quedar expuesta a la interpretación de un procedimiento que persigue una lógica distante a la del consenso y bienestar social.

El presente estudio, aunque sea de modo exploratorio, nos revela con claridad que el conflicto socioambiental es multidimensional, (necesidades socioeconómicas, culturales, ambientales y de desarrollo personal por ejemplo), donde intervienen según el cada contexto factores distintos y consecuentemente así debiera ser tratado. En el conflicto, subyacen aspectos tanto subjetivos como objetivos – véase la Territorialidad, por ejemplo – y es deber de las autoridades y gobernantes, evaluar y tomar en consideración, no solo por las leyes – que ellos mismos desatienden o en algunos casos infringen – y procedimientos, sino con herramientas que vinculen, ponderen e integren la “evaluación social” o voluntad de la comunidad en beneficio del desarrollo territorio.

La participación ciudadana (PAC), administrada por un órgano publico gubernamental (SEA), ante las 507 observaciones ciudadanas, la falta de Consulta Indígena del Convenio 169 de la OIT, los 12 recursos administrativos en su mayoría declarados “no a lugar”, y las múltiples marchas realizadas en contra del proyecto, junto a la “demanda” (recurso ante el Tribunal Ambiental), argumentada por el Dr. Donghi actualmente en curso, demuestra el nivel de legitimidad y falta de justicia ambiental de todo el proceso participativo y de su órgano gestor.

Otra pesquisa, que corrobora la necesidad de redefinir los procedimientos del modelo de *Evaluación Ambiental* actual y sus mecanismos, evitando o eventualmente corregir *ipso facto*, algunas de las graves falencias, como es el caso del incumplimiento del artículo

15 bis de la Ley N°19.300, el cual establece que “un proyecto se tiene que retirar si no considera información relevante o esencial”, así como, aseverado por la propia Seremi de Salud de Valparaíso, *María Graciela Astudillo*:

*[El proyecto] “no podía ser tramitado el permiso, ya que no se hacía cargo de los impactos sobre la salud de la población”. (Declaración pública el 20 de marzo de 2015)*

Todo esto, en una área donde fueron propuestos por el gobierno de Bachelet (2016), dieciséis planes de mitigación ambiental, los que no fueron aplicados y donde parte de sus comunidades son afectadas por estar en el zona denominada de sacrificio, así como por el uso intensivo del agua por parte de las distintas termoeléctricas.

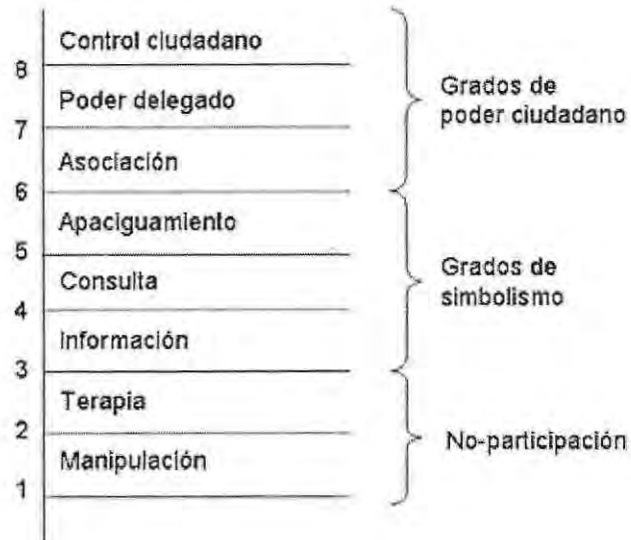
En este sentido, se enmarca la propuesta de buscar un método con enfoques de gestión alternativo y abordar el conflicto socioambiental desde otra perspectiva. Reconociendo, que en muchos casos, la justicia atiende o es influenciada por otros intereses y presiones. En este punto, es importante recordar, que cuando la justicia formal y distintos estamentos no resuelven las demandas populares, la búsqueda de opciones alternativas, ha sido y es más que una necesidad. Y nos referimos a:

*Con carácter general, se puede decir, que dentro de este tipo de mecanismos, se incluyen fórmulas tan variadas como la mediación, el arbitraje, la conciliación, la conciliación en equidad, la justicia comunitaria, la negociación, la consulta, la construcción de consensos y las diferentes fórmulas de justicia tradicional indígena.*

*Los mecanismos alternativos de solución de conflictos, se encuentran frecuentemente ligados a conceptos como el acceso a la justicia, por tratarse de fórmulas que permiten acceder al sistema de justicia a los*

*excluidos de las instancias ordinarias; de igual manera, y en relación con fórmulas de justicia indígena, los encontramos vinculados al pluralismo jurídico.<sup>1</sup>*

Figura 5-1. Escalera de participación



Insertar el conjunto de actores incumbentes en un cuadro, en un marco de relaciones, desde otra lógica. Otra perspecti

Un enfoque, que permita “socializar” el poder. Como lo propone en tal sentido la Escalera de Participación (Figura n.º 18: Arnstein; 1969), que centra su atención, como pocos, en el “Poder” y, como este debía convertirse en “poder ciudadano”, desde un enfoque ascendente (bottom-up). Invirtiendo y desafiando los preceptos teóricos y lógica, de la participación ciudadana convencionalmente hasta ese entonces compartida; desafío aun pendiente hasta la fecha.

La horizontalización de la participación y poder deliberativo, es considerado, para algunos, un factor determinante, para el empoderamiento y generación de confianza en el proceso de toma de decisiones compartidas.

El método DSEP (Diagnostico, Seguimiento y Evaluación Participativa), también aborda la temática del poder, aunque más desde una óptica metódica (pedagógica). Consciente de las asimetrías existentes, su enfoque central es propiciar la “*Gestión Participativa de los Conflictos Sociambientales*.” (Pablo Ortiz-T; 2003), dividiendo la Guía en dos grandes bloques; primero en los Elementos teóricos y en el segundo orienta a los usuarios con un completo Manual de Campo “para analizar y decidir”.

En el siguiente esquema se gráfica una síntesis del procedimiento y lógica de la Gestión de la Participativa de los Conflictos Socioambientales; DSEP

Grafico 5-1. Metodología



Fuente: DSEP Ortiz

Podemos destacar que, centra su enfoque metodológico y objetivo en “ayudar a organizar ideas y acciones, que posibiliten la búsqueda de salidas consensuadas, realistas y duraderas (...) específicamente a aquellos [conflictos] que involucran poblaciones en torno al control, uso, manejo o gestión de espacios de vida y territorios.”(Ortiz-T; 2003)

Proponiendo, entre sus ventajas, ser una metodología dúctil y flexible, para distintos contextos. No obstante, esta guía *“muestra que es poca la sistematización disponible sobre las prácticas de seguimiento (...) limitando la medición de avances de cara a los resultados esperado.”* (CAMAREN; 2004).

Estos resultados, son parte de la evidencia recogida, la cual, nos permite exponer que los ciudadanos no pueden y no disponen de los recursos, económicos, de tiempo y sobre todo técnicos para abordar la complejidad que muchos de estos casos (proyectos industriales o termoeléctricos por ejemplo) requieren y demandan para poder intervenir en tiempo y formas antes de ser aprobados.

Entonces la necesidad de reconceptualizar no solo el modelo de gestión ambiental sino también de renovar y pasar de un esquema de gobernabilidad vertical a uno enfocado en la:

*“Búsqueda de mecanismos de diálogo y la construcción de mayores voluntades y consensos para sumar esfuerzos institucionales que apunten a una gestión sostenible de los recursos naturales y el ambiente que permita abordar la conflictividad social con un enfoque transformador.”<sup>2</sup>*

Hacer valer el empoderamiento de la ciudadanía en los planes relacionados al desarrollo local y proyectos que afectan su bienestar y vida cotidiana, superando la lógica de laboratorio ensayo y error o “el que calla otorga”, y trabajar en la:

*“Incorporación de un enfoque de “ciudadanía deliberante” en la gestión pública debe distinguirse claramente del acceso a la información, la participación en la ejecución de programas y las consultas a la gente. Pareciera ser que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes*

*para la política pública está restringida a autoridades, técnicos y “poderes fácticos”, pero tiende a dejar fuera a las expresiones propias de la ciudadanía.”<sup>3</sup>*

El caso de *Termoeléctrica Los Rulos*, nos muestra que “gracias” al conocimiento, esfuerzo y recursos de dos vecinos (Dr. Donghi y el Sr. Arturo Chadwick D.) en particular han podido diseñar una estrategia y encarar un procedimiento – *Evaluación de Impacto Ambiental* – hasta presentar un recursos antes el Tribunal Ambiental. Esto nos permite abrir una discusión de repensar sobre la eficacia de la institucional ambiental actual y en cómo evitar estar expuestos a un estado de vulnerabilidad o de indefensión.

Indicamos posibles métodos alternativos, pasar de la lógica de decisión desde arriba (top-down), hacia esquemas participativos y toma de decisiones con métodos (Button Up), de abajo hacia arriba, como es el caso propuesto de la Guía Diagnostico, Seguimiento y Evaluación Participativos (DSEP), que facilita y promueve, desde una lógica ascendente, una mayor participación, consenso y grado de incidencia en la toma de decisiones de sus incumbentes.

En el siguiente esquema (n.º 14) se señala y evidencia, la lógica y, parte del proceso de evaluación ambiental, que impide o limita – hasta prueba contraria –, que la ciudadanía pueda seguir las distintas etapas del mismo procedimiento de evaluación ambiental.

#### Esquema 5-1. Aspectos críticos encontrados de la PAC en el proceso de EIA

- Desde la publicación del diario oficial, en el cual se avisa el inicio del proceso de participación ambiental ciudadana (PAC), en relación de la posible instalación y/o construcción de un proyecto, inicia a transcurrir el tiempo, correspondiendo a 60 días hábiles,

para participar en los distintos encuentros informativos y hacer las posteriores y eventuales observación pertinentes;

**Comentario:** Tiempo considerado insuficiente. Debido principalmente, al alto grado de conocimientos, tiempo y recursos humanos que demanda la complejidad de los proyectos a tratar. Así como, en este caso – Termoeléctrica Los Rulos – , los múltiples factores y elementos vinculados, hayan podido ser analizados, en tiempo y forma, gracias al perfil profesional, de uno de los directos involucrados, a diferencia de como suele suceder para el participante y ciudadano común.

- Al participar, del proceso de la PAC, el ciudadano adquiere la denominada categoría de “*legitimación activa*”; termino jurídico que demuestra (legítima) el vínculo e incumbencia del interesado en el proyecto: hecho que permite realizar posteriormente algún recursos de reclamación, por no estar conforme con la respuesta recibida de la observación.

Aquí hay que separar dos aspectos igualmente críticos: ya que la ciudadanía en muchos casos no tiene como saber que uno excluye al otro:

- **Recurso de reclamación:** es un reclamo dirigido al consejo de ministros (instancia considerada técnica; aunque en realidad mas bien política: los ministros cambian 4 años, al ser designados por el Pdte. de turno) y se realiza generalmente por no haber quedado conforme con la respuesta de la observación realizada.
- **Recursos de invalidación:** es un acto administrativo, dirigido a quien otorga el permiso ambiental (comisión ambiental del SEA) al proyecto/empresa. Siendo esta la única posibilidad, como directo afectado, de poder alcanzar la instancia legal (Tribunal Ambiental) para corregir y/o frenar el proyecto; hecho posible de realizar, siempre y cuando, no se haya presentado ninguna “observación” en el pr

## Esquema 5-1. Aspectos críticos encontrados de la PAC en el proceso de EIA

(Continuación)

- Las distintas seremis tienen un plazo de 40 días hábiles para emitir las observaciones (aspectos críticos y/o incumplimientos) principalmente técnicos, de su competencia, antes de aprobarse la *Resolución de Calificación Ambiental (RCA)* y posterior aprobación del proyecto final (MMA).

**Comentario:** de no ser acatada, algunas de dichas observaciones técnicas, de parte del SEA, en el plazo estipulado, no se podría recurrir, de parte de los afectados, a unos de los artículos con mayor alcances y contundencia, a la hora de solicitar la invalidación del otorgamiento del permiso de viabilidad ambiental para el proyecto; art. 15 bis; Ley 19:300; donde se establece que el proyecto carece de información relevante y esencial (...).

- El largo proceso de ICSARA (Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y Ampliaciones) y Adendas (documento preparado por el Titular de un proyecto o actividad, que responde a las consultas del ICSARA) puede durar varios años. Este proceso podríamos definirlo como el canal de comunicación que de modo formal y fundado realizan los organismos públicos y el Titular del proyecto, en relación a los cambios y aspectos a corregir; generando como consecuencia que:

**Comentarios:** los **participantes** quedan sin poder conocer oportunamente, ni poder seguir los cambios realizados y a realizar, ni mucho menos opinar y/o intervenir “formalmente” sobre el proyecto tal como inicialmente les fue presentado;

- La “comunicación” (ICSARA – Adenda) entre privado/estado, también revela como el estado es el que asume los costos y el trabajo de ir orientando y señalando, paso a paso, a un actor privado, de las insuficiencias e irregularidades del proyecto presentado, como si no supiera interpretar o comprender la normativa vigente; pero la ciudadanía sí.

## Esquema 5-1. Aspectos críticos encontrados de la PAC en el proceso de EIA

(Continuación)

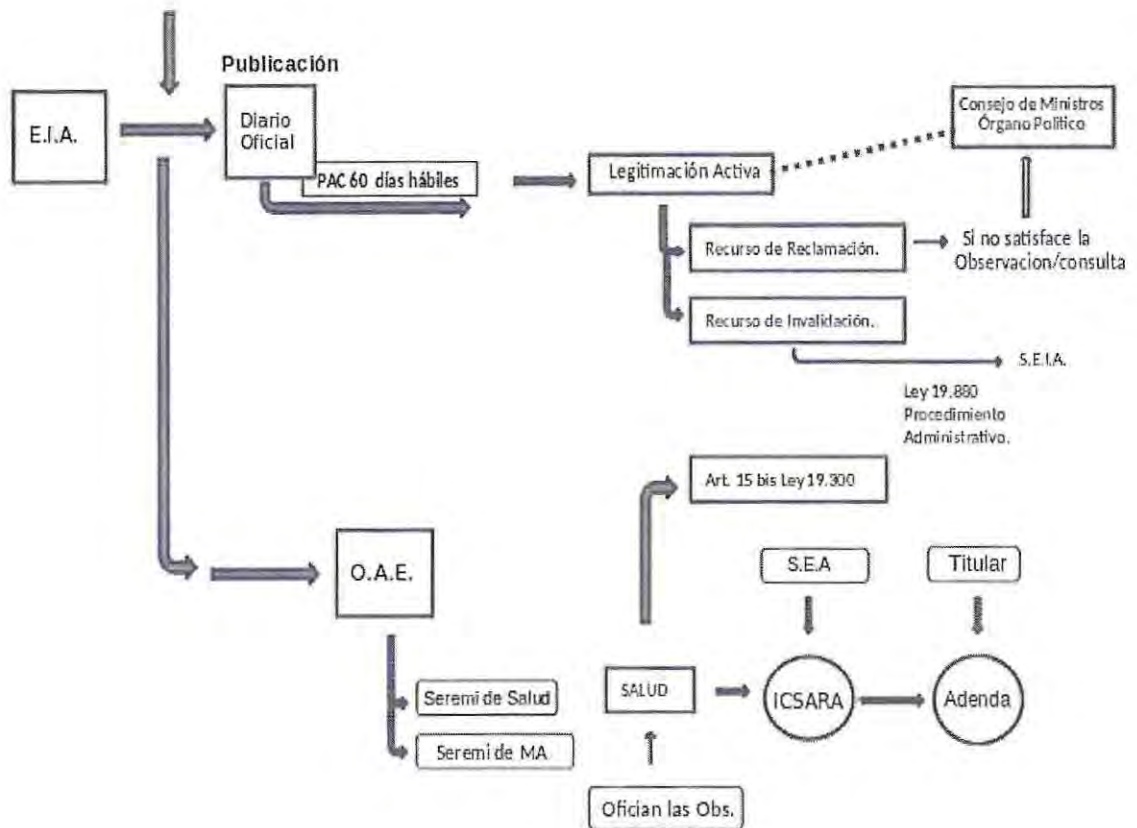
- El Informe Consolidado de Evaluación (ICE) confeccionado por el SEA, resume todo el proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), resultados de la ICSARAs y Adendas, y varias recomendaciones de los distintos Organismos de la Administración del Estado (O.A.E) mas la recomendación final de la Comisión de Evaluación Ambiental, a objeto de que se otorgue la calificación ambiental RCA, proceso que puede durar de 2 a 3 años o mas.

**Comentario:** Este informe reúne *“las observaciones que se consideran respondidas, bien o mal, por los servicios, o al menos no vuelven a hacer mención de ellas al pronunciarse sobre la última Adenda”*. (Dougnaç; 2012). Esto refleja como los distintos aspectos técnicos y toma de decisiones, que pueden repercutir sobre la comunidad (sociedad en general), transcurren al margen del proceso participativo PAC; invalidando o restando el valor de la participación misma.

Fuente: Elaboración propia

En los siguientes gráficos (n.º 20 y 21) se pretende sintetizar, las etapas del procedimiento de participación ambiental ciudadana PAC (SEA). Esto, en línea, con lo arriba descrito y, en plena relación al siguiente apartado *Causas del Conflicto*, conforman un procedimiento y conjunto de pasos, camino indicado para la obtención de la aprobación del “proyecto” y respectiva RCA (Resolución de Calificación Ambiental), que delimitan al ciudadano común, en poder asumir los costos materiales y humanos, de todo el proceso de consulta así como estructurado.

Diagrama 5-1. Síntesis del proceso de participación ambiental ciudadana PAC



Fuente: Elaboración propia

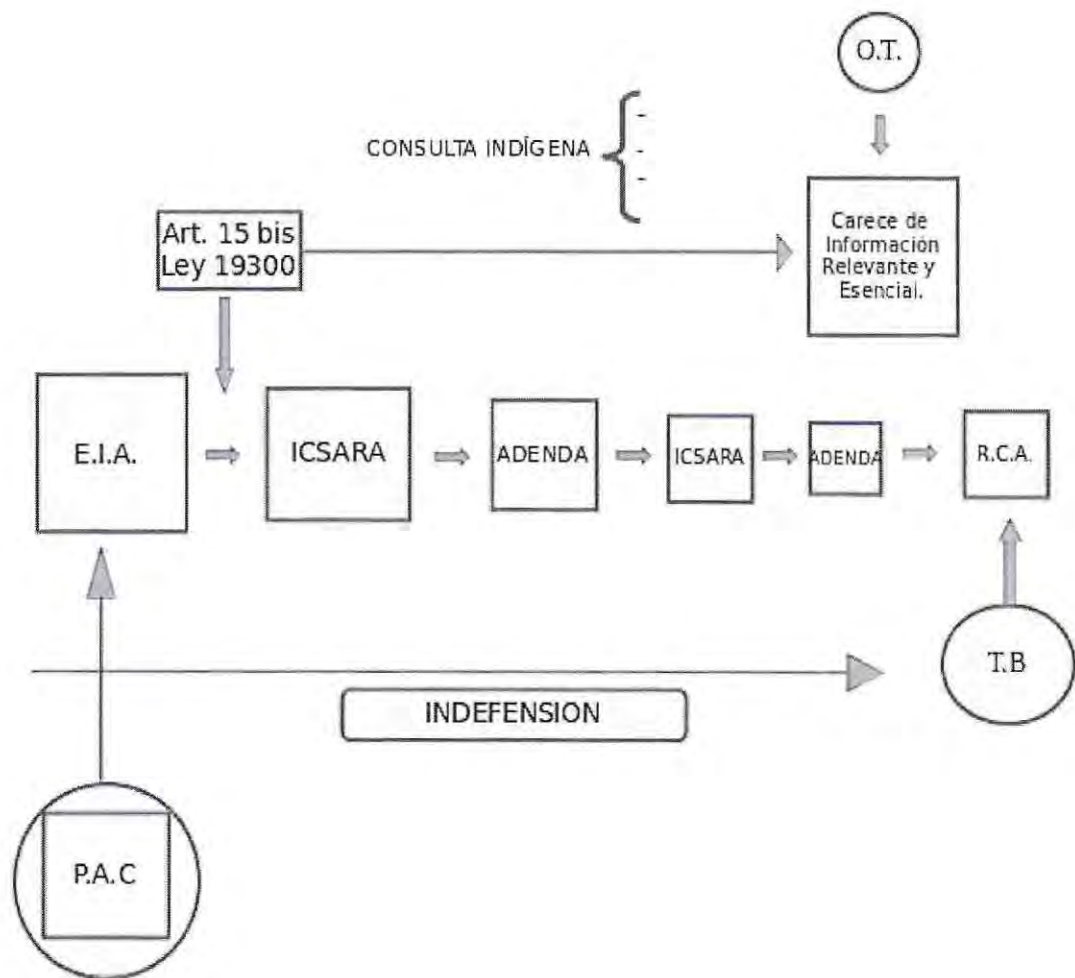
En continuidad con la misma lógica descrita, en los “Aspectos Críticos” (esquema n.º 14), el siguiente gráfico, muestra cómo, el diseño, de la denominada participación ambiental ciudadana PAC, extiende su procedimiento y, posibles concerniente al proyecto, en la “comunicación” entre privado y estado “ICSARA-Adenda” (pudiendo durar varios -2 a 4- años) por ejemplo. Coartando aún mas, la posibilidad de intervención de la comunidad incumbente.

Esto, aun considerando la mejor de las intenciones, genera una incongruencia – al margen de la participación – entre la propuesta del proyecto inicial y el resultado del proyecto final, así como, el rol de asesor, que asume la institucionalidad ambiental, en tener que señalar todas las “falencias” y/o vacíos, de la información, diseño y posibles impactos del proyecto entregado.

El procedimiento gráfico, a continuación, ejemplifica la denominada “comunicación”, arriba mencionada y, como la dilatación de la misma, entre otros aspectos, va mermando y esterilizando el valor de la participación ciudadana:

Denominada “comunicación” entre Privado/Titular (adenda) y Estado/MMA (ICSARA)

Diagrama 5-2. Participación ambiental PAC



Fuente: Elaboración propia

Desde la publicación del proceso de participación PAC, encuentros informativos, observaciones y/o recursos interpuestos, hasta el eventual recurso de invalidación, la ciudadanía va agotando sus recursos y diluyéndose así la efectividad de su posible

intervención. Quedando de facto en un “estado de indefensión” (Donghi; 2018), siendo la única salida, la de recurrir en última instancia, a la vía legal: el tribunal ambiental.

En aras de avanzar, hacia otro modelo de gobernanza y, poder democratizar el proceso de participación, entre otras cosas, se hace patente generar otro concepto de justicia ambiental, considerando que:

*“Los mecanismos de la deliberación democrática, son aquellos que favorecen la interrelación de actores, el intercambio de argumentos, los espacios de consenso y diálogo en la toma de decisiones, con una amplia inclusión de actores, en sintonía con las perspectivas republicanas-participativas (Gutmann y Thompson, 2004; Fung, 2003, Bobbio, 2002).”<sup>4</sup>*

Esto, apunta a un cambio de forma y fondo. Un viraje, cambio de ruta en como interpretamos el conflicto, pero aún más, en como “entendemos” y se aplica el concepto de democracia, ante una pérdida constante de legitimidad de nuestros gobernantes y cuestionada institucionalidad. Señalar también, que no obstante las ventajas y/o beneficios que genera determinado proceso o esquema de participación ciudadana, la integración de las opiniones, conclusiones o resultados del debate concerniente a posibles futuros conflictos ambientales, requerirán ser canalizados y procesados por un ente, total o parcialmente estatal con el poder y capacidad de dirimir y resolver las distintas tensiones sociales. Se propone crear para tales fines, una instancia que, de modo estable, permanente, o sea estructural, opere en este sentido, desde una lógica social, para la comunidad o si se quiere con un:

*“Enfoque alternativo, en consecuencia, sostiene la necesidad de pensar la gobernabilidad replanteando las nociones de ciudadanía y lo político. Por ejemplo, Jorge Nef (1992) afirma que el estudio de la*

*governabilidad pasa por reconocer que las demandas de la ciudadanía exceden, muchas veces, la capacidad del gobierno para dar una solución inmediata, por lo tanto, la noción de governance o gobernanza constituiría la tecnología social para resolver esos problemas, ya que se asume que los propósitos, capacidades y oportunidades existentes se encuentran en la comunidad misma.*<sup>5</sup>

Reconocer también, que es difícil pensar en una posible transformación y cambio sociocultural sin pasar por la educación,<sup>6</sup> lo cual, aunque no fue abordado en el presente trabajo, se considera trascendental para el desarrollo integral del ser humano, su relación con el territorio y toma de conciencia ambiental.

Sin perjuicio de lo anterior, los distintos esfuerzos encausados en lograr una gobernabilidad distintas o para algunos autores gobernanza que de todos modos implique, al margen de las diferencias conceptuales del termino:

*“una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, (...) y su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.”* (Martínez; 2005)

Atendiendo y despejando, desde luego, algunas de las contradicciones manifiestas en la constitución de Chile entre las cuales destaca:

*“el derecho a vivir en un medio ambiente libre de toda contaminación. Corresponde al Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de los recursos naturales. (art. 19 N.º 8; CPR vigente desde 11 de marzo 1981)*

Es importante señalar, que las demandas ciudadanas e *increcientis* conflictividad, son parte de la necesidad y búsqueda de mayores espacios y ámbitos donde poder manifestar y canalizar demandas y generar propuestas ojala compartidas, por ejemplo; poner en práctica el “rol” de ciudadano y poder participar, no sólo votando en la elecciones o capacitarse para la *“tenencia responsable de animales”*, (que bien venga), sino poder proponer también ideas, proyectos, e intervenir en aquellos aspectos, en busca de un mayor bienestar colectivo. De este modo, se observa, que el “centralismo” o, la descentralización prometida, es otra de las limitantes que se suman para la creación de dichos espacios y una mayor democratización.

**CAPITULO 6: CONCLUSIONES**

## **6. CONCLUSIONES**

Se ha desarrollado una investigación de carácter descriptivo. Caracterizada por el interés en querer identificar los aspectos claves relacionados al valor de la participación ciudadana, institucionalidad y conflicto ambiental. Focalizados en describir la brecha y, posibles vínculos, entre estas dimensiones; ciudadanía-estado-conflicto y, el medioambiente como común denominador. Detectar los elementos incidentes en el binomio de causa y efectos, entre demanda, de mayor participación, ciudadana y monolítico continuismo institucional o, de pueblo (*demos*) y poder (*cracia*) en última instancia.

Estudio que nos ha permitido detectar, entre otros aspectos, el rol del poder y su implicancia, en la búsqueda de una mayor democratización de los espacios participativos. Así como este – el poder – recorre a lo largo de la historia, las distintas instancias de la sociedad y ha servido, mas como contención que posible solución.

Las soluciones o alternativas delineadas, revelan la necesidad y posibilidad a la vez, de generar un cambio si se quiere, poder enfrentar las nuevas demandas y conflictos, del nuevo milenio y, de su nuevos tripulantes, denominados *Millennials*.

### **6.1. BRECHA INSTITUCIONAL**

En relación, a la Brecha institucional, del objetivo específico número uno, podemos señalar y concluir que, la participación ciudadana institucional (MMA; SEA), no refleja, ni garantiza la inclusión de la voz, voluntad y ni de la decisión, de la “comunidad”

incumbente. La misma a la cual se le dirige la consulta y, que manifieste su opinión, en tiempo y forma adecuada, sea por medio de las denominadas observaciones, física o de modo virtual, vía internet

No obstante las múltiples manifestaciones, centenares de observaciones y distintos recursos administrativos, asesoramiento y alegatos técnicos (ver Cap. 4), nuestro caso de estudio *Termoeléctrica los Rulos*, evidencia de una problemática que trasciende la consulta y todo el proceso participativo.

El proceso de evaluación ambiental institucional actual, refleja una serie de irregularidades e incongruencias, que exceden a la capacidad ciudadana, grupal o de modo individual que sea. Poder y tener que seguir, fiscalizar y señalar las eventuales anomalías, son parte de la brecha institucional que motiva la contestación ciudadana. Teniendo que recurrir, en última instancia y estratégicamente, en aras de poder validar su rechazo e infirmitad, como en este caso, (actualmente) al Tribunal Ambiental.

Así mismo se observa que, como señalados, las contradicciones, lejos de cualquier formalismo, son más bien y, hacen relación, al propio diseño -lógica- institucional actual. Así expuesto, por ejemplo, entre la posición inicial (59 observaciones: Doc. Ord. N°493)<sup>1</sup> de la propia Seremi de salud – encargada de la evaluación de salubridad del proyecto – y la posterior rectificación (giro) y aprobación del entero proyecto, vía consejo de ministros (MMA), y al margen de las observaciones realizadas inicialmente por parte de la seremi (O.T: organismo técnico).

La brecha institucional presenta muchas aristas, que de modo estructural, operan y/o van en detrimento del valor de la participación ciudadana. Algunos de los aspectos críticos, han sido señalados desde el inicio de la institucionalidad y legislación ambiental, así como, a lo largo de las reformas realizadas. Es apreciable ver extenderse y crecer, la

“capacidad” institucional ambiental, a lo largo del país, no obstante tales avances no logran objetivar y democratizar, el proceso de evaluación ambiental e incluir la voz y decisión de la población local.

## 6.2. CAUSAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL - (ESTADO INDEFENSIÓN)

Respeto al objetivo dos, podemos señalar y concluir, que no obstante un claro y definido procedimiento normativo, competencias técnicas (Seremi) regionales y capacidad institucional ambiental (SMA) a nivel nacional así como de un ágil sistema informático/digital del Ministerio ambiental, es la ciudadanía que tenga que demostrar y argumentar técnicamente, en tiempo y forma, que la Termoeléctrica, no es apta para ser aprobada y menos ubicada en un entorno más que sensible y en una área ya expuesto a considerables niveles de contaminación

Así mismo se observa cómo, en su conjunto, el proceso de participación ciudadana del Servicio de Evaluación Ambiental, no solo no coincide, con la voluntad o consenso de los participantes, en contra el proyecto. Más bien, se evidencia y constata, la divergencia entre el pueblo y la institucionalidad pertinente, como refrendado, por el amplio rechazo de la comunidad afectadas (incumbente), según nuestro caso de estudio (ver capítulo 4).

Las principales causas observadas del conflicto son:

- Falta de concretas y certeras respuestas antes las cantidad de “observaciones”, contradicciones y omisiones señaladas,

- Vulneración del derecho de vivir en un ambiente sano (y libre de contaminación) y de no ser considerado antes decisiones en relación a proyectos que impactan sobre el territorio,
- Presenciar el incumplimiento de parte sustancial de la normativa vigente, en temas relacionados a la salud y el agua (ver comunas aljibes), en el proceso de aprobación de la *Termoeléctrica*,
- Tener que asumir el rol de fiscalizador y *cuasitécnico*, antes las claras omisiones de información por parte del titular e instituciones relacionadas,
- El incumplimiento y la no realización de la Consulta Indígena bajo los estándares del Convenio 169 de la OIT,
- Sentirse en un estado de indefensión antes la institucionalidad ambiental.

A confesión de partes relevo de prueba: axioma jurídico, que no obstante y, según los antecedentes de nuestro caso de estudio la “Termoeléctrica Los Rulos”, no hay una “confesión de parte”, se evidencian algunos vicios e irregularidades técnicas-burocráticas, que podrían liberar a la contraparte de tener que probar lo contrario.

Lo contrario, en este caso, se podría resumir y evidenciar de la siguiente manera:

Según la seremi, “el estudio carece de información relevante y/o esencial, toda vez que no es posible evaluar la presencia o generación de efectos, características o circunstancias que generen riesgo a la salud de la población” (...). Sin embargo, el director del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de Valparaíso, Alberto Acuña Cerda, no acogió esta indicación de la autoridad sanitaria (...)”<sup>2</sup> (ICSARA del EIA “Los Rulos”; 2015).

El proceso participativo analizado, nos muestra la vulnerabilidad de la metodología y mecanismo empleados. Exponiendo la necesidad de la instauración de dispositivos y

espacios de encuentro, coherente al resultado de la consulta participativa, relacionados a proyectos de desarrollo locales. Dar curso y responder, entonces, congruente y oportunamente, a los diversos cuestionamientos u observaciones, en una lógica propia al funcionamiento democrático, como descrito, en los distintos manuales y matrices, diseñadas por las distintas instituciones del país.

### **6.3. MÉTODOS ALTERNATIVOS**

Respecto al objetivo tres, podemos señalar y concluir, que los métodos denominados alternativos, tienen en común, la búsqueda y generación de consenso. Y que, a diferencia de la participación “institucionalizada”, administrada y regulada por un cuadro normativo/burocrático, la participación regida por algunos de los métodos alternativos (ver capítulo 2.2), otorgan un mayor grado de “autonomía” a la ciudadanía.

Es importante señalar, como el menor o mayor énfasis, sobre la entrega de información y modo de de procesarla, llegan a ser un elemento diferenciador, entre los modelos consultados. De esta forma, para el método Delphi, por ejemplo “No necesariamente se asegura contar con toda la información necesaria para fundar una opinión común”, (Inventario MINVU; 2010), siendo “fundamental para el éxito de La Charrette que los participantes estén muy bien informados y preparados para participar en el proceso.” (idem).

Así como, el método Delphi trata la información desde un enfoque más consultivo y con una mecánica de pregunta-respuesta y encuestas: destacándose así el rol del experto, más que las subjetividades; “estructurar la conversación grupal de manera que las estimaciones de los expertos se realicen en sucesivas rondas, anónimas”. Mientras la

Charette mantiene su eje de atención en las “Visiones y soluciones compartidas en el diseño”.

Esto es para poder señalar y destacar, con mayor precisión, algunas de los aspectos que diferencian e intervienen en el proceso de participación.

Consideramos oportuno destacar, como el denominado “eclecticismo metodológico; combinación de concepciones o escuelas de pensamiento dispares” (Cevallos & Belén; 2004) puede contribuir a comprender, el por qué la existencia de la variedad de enfoques y de métodos existentes. Aspecto, que refleja también, la necesidad de adaptar métodos o esquemas, antes una problemática multi-causal, cambiante y en contextos distintos.

Se observa, el consenso que hay, en que no existe una metodología única y que, coincidiendo con nuestro planteamiento<sup>1</sup> inicial, en que “*La participación es un proceso que no es uniforme (...)*”. Así como de la “*existencia de un tipo de participación real y otra ilusoria de tipo simbólica*” (Sirvent; 1999), o de forma “*sustantiva o como proceso*” (Seller; 2004).

Enfatizamos estos aspectos, por la importancia que adquieren, sea para el diseño y selección del métodos a emplear así como poder ser tomado en consideración y compartido (quizás), en el proceso de consulta. Evitando generar falsas expectativas, frustración y producir el efecto opuesto, de parte de los participantes.

Podemos decir que las alternativas y las diversas herramientas delineadas (propuestas), una más que otras, promueven, sin evidentes impedimentos, un cambio en la gestión y resolución de problemáticas locales compartidas. Así mismo, podemos destacar, aunque sigue pendiente la tarea – motivo del próximo trabajo – de ahondar sobre los costos de implementación de algunas de las alternativas metodologías mencionadas. También

mencionar que es amplio el acervo metodológico a evaluar así como las soluciones que ofrecen.

Se puede señalar, como en las distintas áreas de estudio, incluyendo la presente, mas que alguna limitante técnica o complejidad metodológica, es el *poder institucional* (positiva o negativamente) el protagonista y fuerza de contención para el cambio.

Convencidos de que “la acepción originaria de participación como “delegación en las decisiones”, ha sido superada.” (Dávila; 2004). Podemos decir que los procesos de participación alternativos, nos brindan las variantes necesarias, para encarar y avanzar, hacia un cambio de paradigma, construyendo soluciones concretas antes objetivas demandas sociales.

#### **6.4. PRINCIPIOS CLAVES**

En relación a este último objetivo número cuatro, podemos señalar y concluir que, los avances y mejoras institucionales realizadas, requieren estar acompañada de un marco jurídico y legislativo claro y efectivo, así como de principios denominados ambientales, tales como gobernanza y justicia ambiental hasta “demanialización” (constitucionalización) de los recursos naturales, orientados a la prevención y atenuar, el conflicto socioambiental

Señalamos que, antes de incorporar algunos de dichos principios, sería oportuno, zanjar o despejar, las dudas y posibles interpretaciones, concerniente aquellos artículos relacionados al medioambiente, salud humana y propiedad privada, de la constitución de la república nacional (ver Cap. 3). Así como, la necesidad de redefinir o reforzar, según

el caso, las competencias y mecanismos existentes, con, por ejemplo, significativas medidas sancionatoria a quienes incumplan, por error u omisión, la normativa y legislación vigente, así como la posible remoción de cargos públicos, aquellos funcionarios, en flagrante incongruencia con el mandato y responsabilidad, de velar y trabajar por el bien de la colectividad.

Al tener un articulado sistema ambiental institucional, los principios ambientales considerados, se podrían incorporar en distintos ámbitos y estamentos de los organismos públicos.

- La **demanialización** (“constitucionalización”) de los recursos naturales (Esborraz; 2016). Se orienta o *“persigue en general un mayor control en la administración de los mismos [bienes], garantizándose que su gestión se acomode en todo momento al interés público (CARDELUS, 1983)*
- **Justicia Ambiental:** *procuraría igualar las cargas de contaminación, el desarrollo nocivo y el agotamiento de los recursos entre todos los miembros de una sociedad, promoviendo una mayor participación de la comunidad en las decisiones que la puedan afectar. (FIMA; 2011)*
- **Beneficios Sociales** (de proyectos): *Vale decir, el beneficio social corresponderá a todas aquellas consecuencias de un proyecto que generan un beneficio no solamente al titular del mismo, sino también, de manera directa o indirecta, a la sociedad toda. (FIMA; 2011)*
- **Gobernanza Ambiental:** se refiere al manejo sostenible y preventivo, del medioambiente, permitiendo que la ciudadanía acceda a la información pública ambiental, que participe en la toma de decisiones, que existan normas legales

claras, y que las autoridades actúen de manera transparente y responsable. (Costa & Fuentes: 2011)

- **Planificación Espacial Integrada:** que promueve las sinergias entre las políticas sectoriales a través de una estrategia territorial: y tiene por finalidad enfatizar el carácter multisectorial y multidisciplinario de proyectos regionales. (Hervé; 2010)

Se puede señalar, como algunos de estos principios ya están siendo adoptados, tal es el caso de *“Nueva Zelanda viene de otorgar de identidad jurídica al río Whanganui, estableciendo su estado de ser vivo, como una persona, que debe ser considerado como tal y protegido.”* (REIVENTERRA; MARZO 2017)

Consideramos importante recordar que, junto y complementariamente, se podrían evaluar otros postulados, para la conformación de estrategias y visión ambiental del país. Buscando reforzar así, el desempeño y permanente relación, micro-macro o, local-global. Aspecto evidenciado la *Declaración de Estocolmo* (1972) al proclamar que:

*“Hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos (...)”*

Por ultimo destacar también, como el conjunto de herramientas, declaraciones (principios) y convenios, en materia ambiental, difundidos a nivel planetario, aun no logran incidir de modo significativo en la disminución de conflictos socioambientales.

## CONCLUSIÓN FINAL

Entre los efectos que produce el sistema socioeconómico actual se encuentra el conflicto socioambiental. Perseguir la lógica de mercado –oferta-demanda– requiere de un flujo permanente de recursos naturales. Esto, la sobre explotación de los ecosistemas, en un mundo finito, es un secreto, ya estudiado y debidamente señalado, en *Los Límites del Crecimiento* (Meadows y J. Randers, J.) en 1972. Aunque, los datos y proyecciones del estudio arriba mencionado, concuerdan con la realidad, parece no cobrar la relevancia e importancia que esto amerita.

Los efectos climáticos, invernadero y desertificación, por ejemplo, están estrechamente relacionados a la actividad humana y modelo de producción. La constante demanda, de materia primas, desde la óptica e irracionalidad del mercado, es insaciable. Pasando, desde querer “alimentar” al planeta y reducción de la pobreza, ha concurrir al mercado especulativo de la *bolsa de valores*. Convirtiendo los alimentos en “contrato de futuros” denominado *commodities* (granos, softs, energías, carnes etc.), mas que para abastecer de alimento y el hambre de los seres vivo del planeta.

Estos temas, nos permite, poner en perspectiva y, relacionar algunas de las causas del conflicto y medioambiente. Relación, entre causas y efectos, aunque cada ves mas globalizada, no obsta de marcar y perjudicar, determinadas regiones y realidades locales, mas que otras. Siendo Chile, un país principalmente extractivista y proveedores de materias primas, para el mercado foráneo. Dedicado al monocultivo y minería, deforestando enteras zonas geográfica de bosque nativo y, generando consecuentemente, graves problemas hídrico, de contaminación y crecientes niveles de conflictos socioambientales.

Las contradicciones entre la teoría y la práctica, del binomio más producción=crecimiento o, la parábola que el crecimiento económico equivale a más desarrollo, ha sido desmentido una y otra vez. Evidenciados, entre otros factores, por el incremento del nivel de desigualdad, conflictividad u otras criticidades y consecuencias ambientales, señaladas en nuestro trabajo de tesis.

En este escenario las instituciones deben poder ser capaces de intervenir y dar respuestas antes los nuevos desafíos. Como el continuo crecimiento de la población mundial, abandono del campo y, concentración de personas en ciudades ya sobre pobladas.

El aggiornamento de mecanismos jurídicos y legislativos, aunque indispensables, son complementarios al diseño, objetivos y visión, que establece y orienta, la política ambiental de cada país. La palabra y voluntad de la ciudadanía no puede ser soslayada por un consejo de ministros o, caducar por los plazos burocrático institucionales.

Algunas de las herramientas y principios que fueron delineados en el presente trabajo, buscan promover una mejor relación entre los ciudadanos e instituciones que deberían y tienen el mandato de representarnos y velar por nuestros intereses. En aras de compatibilizar nuestros derechos, el discurso institucional y, finalmente, la calidad de vida que necesitamos, es oportuno integrar e implementar los cambios hasta ahora señalados.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Definición Problema:**

1. Los conflictos socio-ambientales surgen de la confrontación de intereses, derechos, racionalidades y lógicas con relación al manejo de la naturaleza y de los recursos que en ella existen. Asimismo, los intereses relativos al uso y control de los servicios ambientales (agua, tierra, minería), son la causa de dichos problemas, pues los actores que se confrontan, comunidades y empresas, difieren notablemente (Leff, 1994, p.5).
2. Sabatini, Francisco: Participación Ciudadana para Enfrentar Conflictos Sociales: pp.90
3. En el presente trabajo el o los términos Conflicto Ambiental o Socioambiental: Se trataran indistintamente al considerarse que “los conflictos también involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto (Orellana 1999). Esta distinción ha sido sin embargo discutida pues no existe “conflicto ambiental” sin dimensión social (Fontaine 2004). En línea con los conceptos de Gobernanza y cambio de paradigma propuesto en la Tesis. Ver Gobernanza: Enrique Pastor Seller.
4. Costa Ezio C.; ¿EL SEIA EN CRISIS? CONFLICTOS AMBIENTALES Y CIUDADANÍA; Universidad de Chile, Chile, pp.373
5. Periódico La tercera: Consultado en línea el 16/01/2018  
<http://www.latercera.com/noticia/chile-los-cinco-paises-mas-conflictos-ambientales/>

6. Idem Ezio Costa
7. Alejandro Escobar L.: Participación Ciudadana y Políticas Públicas, 2004: pp.101
8. La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico. Considerando que “Los principios de buena gobernanza son legitimidad y voz, rendición de cuentas, desempeño, justicia social y dirección. (**Institute of Governance, 2002**). Situación de gobernanza ambiental y su relación con la conflictividad en los países andinos Memoria de Dialogo Regional, 2014, pp9
9. Sabatini Francisco Participación Ciudadana para Enfrentar Conflictos Ambientales: pp.89
10. Ostrom, Elinor, El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva; (2000).
11. El concepto de Territorio y Territorialidad se empleara y puede ser entendida de modo tautológico o como tautologías. Siendo esta parte de la trabajo investigativo: Partiendo de la base que:  
De acuerdo con Haesbaert (1997), la expresión “territorio”, desarrollada por geógrafos y otros científicos sociales, reúne diversos abordajes conceptuales que son clasificados por él en tres vertientes básicas: por una parte, como categoría política y jurídica, o sea, como área del espacio sobre la cual se ejerce un determinado poder; por otra parte, como categoría simbólica y subjetiva, es decir, como producto de la apropiación sobre el espacio hecha por medio del imaginario y/o de la identidad social; por último, como categoría económica, producto espacial del embate entre clases sociales y de la relación

capital-trabajo. Claro que, la mayor parte de las veces, la definición del territorio mezcla dos o tres de estos abordajes (HAESBAERT 1997, p. 39-40). EL ESTADO DEL LITIGIO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO; UNA REVISIÓN GLOBAL pp.7

12. Quizás la definición más conocida de “**justicia ambiental**” es la que da la EPA, la que adhiere al enfoque que distingue dos aspectos esenciales: distribución y participación. Así sostiene que se trata del “trato justo y participación significativa de todas las personas, sin importar su raza, color, nacionalidad, o nivel de ingresos, en el desarrollo, implementación y aplicación de las políticas, leyes y regulaciones ambientales”<sup>36</sup>. Luego define en particular “trato justo” y “participación significativa”<sup>37</sup>:

Hervé D. Espejo: NOCIÓN Y ELEMENTOS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL: DIRECTRICES PARA SU APLICACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA, Chile, 2010: pp.18

13. Seller, Enrique Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social pp.664

Al respecto Di Pietro (1999) dice que: “Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición ‘local/global’ mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos”.

14. Boisier, Sergio DESARROLLO (LOCAL): ¿ DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO ? pp.7

15. Ostrom, Elinor, El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva; (2000).

## Conflicto y Tipología

1. Maldonado A. y Velásquez G.: La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea, 2007: pp.200
2. Castro Pérez J., Randall Collins y la tradición del conflicto: hacia la fundamentación de una teoría sociológica explicativa, , Nº. 29, 2005, pp.43
3. George Ritzer Teoría: Sociológica contemporánea 1997, pp.105
4. Michel Wieviorka, 2010, 'El conflicto social', Sociopedia.isa, DOI: 10.1177/205684601056: pp.1
5. Maldonado A. y Velásquez G.: La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea, 2007: pp.198
6. OLCA: DIMENSIÓN SOCIOAMBIENTAL DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES EN CHILE 2014 pp. 6
7. Ibid pp.198
8. Maldonado A. y Velásquez G.: La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea, 2007: pp.199
9. Ibid
10. Cadarso Pedro-Luis L.; PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE EL CONFLICTO SOCIAL, 2001, pp.237

11. Universidad Nacional Rio Negro; Sociología, Unidad 2.2 Funcionalismo, pp.10
12. Cadarso Pedro-Luis L.; PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE EL CONFLICTO SOCIAL, 2001, pp. 241

**Conflicto Socioambiental:**

1. Quintana, Ana R. EL CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL Y ESTRATEGIAS DE MANEJO: pp.1
2. Walter, Mariana: Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones: CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS no6, febrero-abril 2009 pp.2
3. Ibid pp. 4
4. Concebir lo socio-ambiental: representación y representatividad en los discursos sobre el desarrollo; Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 11, No 32, 2012, pp.320
5. Ramírez Quintana Ana: El conflicto socioambiental y estrategias de manejo 2004; Consultado online en <http://www.bioetica.org/cuadernos/bibliografia/quintana.htm>
6. Walter, Mariana: Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones: CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS no6, febrero-abril 2009 pp. 4
7. Ibid

8. Mena Rodrigo, Cárcamo Felipe, Conflictos socio-ambientales en la sociedad moderna: aportes de la ecología política Latinoamericana y la teoría de la acción comunicativa. *Journal of Political Ecology* Vol.24, 2017; pp.1081
9. Ibid: pp.1079
10. DIMENSIÓN SOCIOAMBIENTAL DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES EN CHILE: OLCA, Santiago de Chile Año 2016 OLCA Chile pp.6
11. Ramírez Quintana Ana: El conflicto socioambiental y estrategias de manejo 2004; Consultado online en <http://www.bioetica.org/cuadernos/bibliografia/quintana.htm>
12. Ibid
13. Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda: CONFLICTOS AMBIENTALES Entre Globalización y la Sociedad; 1997, Civil: pp15
14. Ibid pp.17
15. Ibid pp.15
16. Cárcamo, Felipe, Mena, Rodrigo: Conflictos socio-ambientales en la sociedad moderna Vol.24, 2017; pp.1078

### **Territorialidad**

1. Llera Ramo Francisco; Identidad colectiva y Territorialidad: 1986; pp.9

2. Rozas, Germán; Identidad, Comunidad y Desarrollo. Magíster Psicología Comunitaria y Mideplan 2006; pp.170
3. Zago, O. Spíndola ESPACIO, TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD pp.29
4. Rozas, Germán; Identidad, Comunidad y Desarrollo. Magíster Psicología Comunitaria y Mideplan 2006; pp.170
5. Ibid Moya, M. Sadi; pp.143
6. Ibid Rozas, Germán pp.170
7. Ávila Bustos, Alejandro Camilo; APUNTES PARA UNA CRÍTICA DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA: TERRITORIO, FORMACIÓN TERRITORIAL Y MODO DE PRODUCCIÓN; pp.4
8. Rozas, Germán; Identidad, Comunidad y Desarrollo; 2006; pp.170
9. Ibid pp.171
10. Ibid
11. Godoy, Y. Acevedo, Identidad, Comunidad y Desarrollo. Magíste pp.138
12. ESPACIO, TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2016: pp.35

13. Godoy Yolanda Acevedo: Identidad, Comunidad y Desarrollo. Magíster Psicología Comunitaria y Mideplan 2006: pp. 138
14. Ibid; pp.131
15. Gomez G. Montañez, Mahecha O. Delgado; ESPACIO, TERRITORIO Y REGIÓN: CONCEPTOS BASICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL 1998; pp.125
16. Godoy Yolanda Acevedo: Identidad, Comunidad y Desarrollo: pp.132
17. SALINAS DINA A CESIA; LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo: TESIS; MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS: Universidad de Chile 2011: pp.37
18. Valenzuela Esteban, Pressacco F., Cienfuegos I., Penaglia F., Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno, 2015, pp.1084
19. César A. Gomez - Mag. María Gisela Hadad; Territorio e identidad. Reflexiones sobre la construcción de territorialidad en los movimientos sociales latinoamericanos. pp.4
20. Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina 1999; pp.36
21. MANUEL FERNÁNDEZ-GALIANO, JO PABÓN, MANUEL FERNANDEZ-GALIANO Platón La República LA GÉNESIS DE «LA REPÚBLICA»; 2005

22. PLATÓN Y ARISTOTELES. Dos Miradas Sugestivas Entorno a la Política  
<https://nayeliavila.wordpress.com/2010/08/27/platon-y-aristoteles-dos-miradas-sugestivas-entorno-a-la-politica/> 2010
23. Neri Cepeda Álvaro; “Discursos sobre la primera década de Tito Livio” Nicolás Maquiavelo: <https://www.voltairenet.org/article183795.html> 2014
24. Dios Herrero, M. Anuario La política como orden y/o conflicto en Thomas Hobbes, Hamlet y Los viajes de Gulliver - UNLPam (145-155): 2005: pp. 147
25. UNA ECONOMÍA PARA EL 99%; INFORME DE OXFAM ENERO DE 2017  
pp.2
26. *ibid*: pp.7
27. Dios Herrero, M. Anuario La política como orden y/o conflicto en Thomas Hobbes, Hamlet y Los viajes de Gulliver - UNLPam (145-155): 2005: pp.148
28. Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina 1999; pp.36

### **Gestión alternativa del Conflicto**

### **Participación**

1. 1. Metodologías para facilitar procesos de gestión de los recursos naturales: CAMAREN - IEE, Quito – Ecuador, 2004; pp.20

2. Ibid. 20
3. Ibid. pp.21
4. Ibid. pp.18
5. Ibid. pp.30
6. Ibid.29
7. Ibid
8. Ibid
9. Martínez T. Villarreal: Participación ciudadana y políticas públicas: pp.31; 2004
10. Seller Pastor; La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario; 2004; pp.19
11. Gallardo Sofía; La Evaluación Participativa de Programas Sociales; pp.52
12. Martínez T. Villarreal: pp.33
13. Font Joan; et All; Mecanismos de participación ciudadana participación en la toma de decisiones locales; 2012; pp.119
14. Seller Pastor; La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. pp.110

15. Villarreal Martínez PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS pp.36

### **Métodos Alternativos**

1. MINVU; MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO: Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano: 2007; pp.23

2. Camps, Ferrán; Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos 2000, pp.238

3. *Ibid.* pp.13

4. Font Joan; et All; Mecanismos de participación ciudadana participación en la toma de decisiones locales; 2012; pp.119

5. Pedro Prieto-Martín y Álvaro Ramírez-Alujas; Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 58, Feb. 2014; pp.76

6. *Ibid.* 78

7. *Ibid.* 74

8. *Ibid.* 76, 77, 78

9. Pedro Prieto Martín; La participación ciudadana del siglo XX; 2010; pp.46

10. Richard T. Gates and Frederic Stout "The City Reader" (second edition), 1996, Routledge Press

11. Ibid
12. LEADER MAGAZINE; 2000, Expedientes LEADER II;
13. Dirección de Desarrollo Rural: El planteamiento de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado DTPN FAO; 2005: pp.12
14. Ortiz-T. Pablo; Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina: 1999: pp.8
15. Ibid. pp.345
16. Metodologías para facilitar procesos de gestión de los recursos naturales: CAMAREN - IEE, Quito – Ecuador, 2004; pp.26
17. *Ibid.*105
18. D´Angelo H. Ovidio; Manejo de conflictos en la gestión comunitaria y las relaciones intergeneracionales; 2008; pp.77
19. Ortiz-T, Pablo: Guía Metodológica para la Gestión Participativa de los Conflictos Socioambientales - DSEP ; Quito, 2003; pp.5
20. Ibid. pp.10
21. Ibid. pp.16
22. Ibid. pp. 131

## Antecedentes (CPR) Constitucionales del 19 N°8 (Ley N°19.300)

1. CPR Art.19° N° 8 D.O. 24.10.1980

2. Sesión N° 186 del 9 de Marzo de 1976; HISTORIA DE LA LEY CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1980

3. Guiloff, Matías Titium; Revista de Derecho Universidad Católica del Norte - Año 18 No 1 (2011), pp. 147

4. Ibid, pp. 149

5. Bauer, Carl . Contra la corriente. Privatización, mercados de agua y el estado en Chile.

Santiago: Lom Ediciones/Fundación Terram, (2002) pp. 38

6. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXI (Valparaíso, Chile, 2000). El derecho a vivir en un medio libre de contaminación; pp. 10; (Bermúdez Soto Jorge; Doctor y Docente en Derecho 1998).

7. Ibid pp. 11-12

8. Ibid pp. 13

9. Ibid pp. 14

10. Bauer, Carl (2002). Contra la corriente. Privatización, mercados de agua y el estado en Chile. Santiago: Lom Ediciones/Fundación Terram, pp. 173

## Ley y Ministerio del Medioambiente

1. Pablo Camus y Ernst R. Hajek 1998; HISTORIA AMBIENTAL DE CHILE.  
(R. HAJEK Laboratorio de Ecología. Departamento de Biología Ambiental y de Poblaciones, Instituto de Ciencias Biológicas. Universidad Católica de Chile. Santiago).
2. Sara Zelada Muñoz y James Park Key: Polis [En línea], 35 | 2013, Publicado el 01 octubre 2013, consultado el 11 agosto 2016. URL : <http://polis.revues.org/9214>
3. Pablo Camus y Ernst R. Hajek 1998: Loc. Cit.
4. Ibid pp. 24 - 26
5. DERECHO Y HUMANIDADES, N° 20, 2012, pp. 357-374: Consulta online...  
<http://www.derechoyhumanidades.uchile.cl/>
6. REGLAMENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL  
El artículo N°2 del D.S. N°95 de 2001, de MINSEGPR ES, fijó el texto refundido del D.S. N°30 de 1997, del mismo ministerio, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
7. Expansiva, Luis Lavín, El SEIA: Visión crítica a 10 años de su vigencia. Expansiva 2006: ISSN 0717-9987.  
[http://www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/03102006113639.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/03102006113639.pdf)
8. Ibid pp.3



9. Gabriel del Fávero, “Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, Revista Estudios Públicos | N° 54, 1994.

<http://www.cepchile.cl/ley-sobre-bases-generales-del-medio-ambiente/cep/2016-03-03/184608.html>

10. Boettiger Camila P.; Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 22 - Julio 2010

11. Ibid pp. 436

12. Bergamini, Kay, & Pérez, Cristian. (2015). Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes. EURE (Santiago), 41(124), 267-277. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000400013>

13. Ibid

#### **Nueva Institucionalidad; (Reforma a la Reforma)**

1. Boletín N° 9.404-12; Mensaje N° 161-362

2. Evaluación de desempeño ambiental de Chile: OCDE y CEPAL Enero 2005

3. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 22 - Enero 2010 (Universidad Del Desarrollo)

4. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011 - (Universidad Del Desarrollo)

5. Ibid

6. Ambiente v Desarrollo - Septiembre 1997 VOL XIII • N° 3. p. 6 - 12 (ISSN 0716 – 1476)

7. Informe Estado del medio ambiente de Chile 2011

8. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 pp.371 - Enero 2011 - (Universidad Del Desarrollo)

9. Como se analiza en el capítulo 4, la combinación de una estrategia nacional y una serie de planes sectoriales hace que en la práctica resulte difícil abordar los riesgos transversales. pp. 266

10. Referencia electrónica; Sara Zelada Muñoz y James Park Key, « Política ambiental chilena y política indígena en la coyuntura de los tratados internacionales (1990-2010) », Polis [En línea], 35 | 2013, Publicado el 01 octubre 2013, consultado el 07 septiembre 2016. URL : <http://polis.revues.org/9214>

11. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley 19.300, pp.10-11

12. Ibid pp. 23

13. Ezio, Costa: DERECHO Y HUMANIDADES, N° 20, 2012, pp. 357-374

14. Referencia electrónica; Rodrigo Jiliberto; Caimanes: ¿Por qué los procedimientos ambientales no funcionan?, Ejemplo Pelambre; Publicado el 26 de marzo, 2015, consultado el 20 Abril 2016.

<http://www.elquintopoder.cl/medio-ambiente/caimanes-por-que-los-procedimientos-ambientales-no-funcionan/>

15. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley 20.417

16. Ibid pp. 913; Senador Carlos Cantero et al.

17. COMISIÓN SINDICAL CÍVICO PARA (CSCP) PARA LA REFORMA AL SEIA: pp. 4; En este contexto, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha establecido una “Comisión Asesora Presidencial para el estudio de un Nuevo Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Dicha Comisión sesionará entre abril de 2015 y enero de 2016, fecha en que deberá entregar a la Presidenta sus recomendaciones sobre la reforma al SEIA.

18. Presentación y Diagnóstico Comisión Asesora Presidencial 9 de noviembre 2015; pp.3

19. COMISIÓN SINDICAL (CSCP)pp.17

20. Ibid pp.1

21. Ibid pp .6

### **Participación en el SEIA**

1. Mensaje Presidencial; Historia de la Ley 19.300: pp.17

2. art 4º: Ley N°19.300. Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA)

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>

3. Sepúlveda, C., & Rojas, A. Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana.
4. Costa, Ezio; DERECHO Y HUMANIDADES, N° 20, 2012, pp.363
5. Ibid pp.364
6. Ibid
7. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972 (UN), Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
8. DOCUMENTO DIAGNÓSTICO: Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP); Para la REFORMA AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA); Presentación y Diagnóstico a la Comisión Asesora Presidencial 9 de noviembre 2015.
9. Ibid pp.11
10. Historia de la Ley N° 20.417. Mensaje del Ejecutivo, pp. 5-7. Disponible en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl): 30/08/2011
11. DOCUMENTO DIAGNÓSTICO: Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP)pp.11
12. Ibid pp.12

13. Ibid pp.13

14. Ibid pp. 14

15. PROPUESTAS DE LA COMISIÓN SINDICAL CIUDADANA PARLAMENTARIA Y SU DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL pp. 36

16. Ibid

17. DOCUMENTO DIAGNÓSTICO: Comisión Sindical Cívico Parlamentaria (CSCP) pp.14

### **Participación Anticipadas de la Comunidad**

1. GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN ANTICIPADA DE LA COMUNIDAD EN PROYECTOS QUE SE PRESENTAN AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: Servicio de Evaluación Ambiental

2. Labbé I. Toro: Director Ejecutivo Servicio de Evaluación Ambiental: GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN ANTICIPADA DE LA COMUNIDAD pp. 5

3. Ibid pp. 12

4. Ibid pp.16

5. Ibid pp.16

6. Ibid pp.16

7. Ibid pp.17

8. Ibid pp.19

9. Ibid

10. Ibid pp.21

11. Ibid pp.23

12. Ibid

13. Ibid

14. Ibid pp.5

15. Ibid

16. Participación en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): GUÍA de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile, Ministerio del Medio Ambiente Oficina de Evaluación Ambiental, Diciembre, 2015.

### **Necesidades de participación**

1. Ley 19.300 Art 2° i bis

2. Decreto N.º 32: Ministerio del Medioambiente; Aprueba Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica. 17 Agosto 2015. pp. 1
3. Ibid
4. Ley 20.417 (12-01-2012) Artículo N.º 71.
5. Guía de orientación para el uso de la EAE en Chile, 2015: pp14
6. Ibid pp. 16
7. Ibid pp. 18
8. Ibid pp. 27
9. Ibid pp. 28
10. Ibid pp. 14
11. Ibid pp. 28
12. Propuestas presentadas por la CSCP para la reforma del SEIA; pp. 45
13. Ibid pp. 50
14. Ibid pp. 51
15. Ibid

16. Necesidades de participación Guía de orientación para el uso de la EAE en Chile, 2015: pp. 36
17. Ibid pp.36
18. Ibid pp. 36
19. Ibid pp. 37
20. Ibid pp. 37
21. Ibid pp. 38
22. Propuestas: Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria (CSCP) pp. 54

### **Caso de Estudio**

1. Servicio de Evaluación Ambiental - SEA:: Ficha del Proyecto:Central Ciclo Combinado Los Rulos:  
[http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id\\_expediente=2130195803](http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2130195803)
2. Idem
3. El Mercurio Valparaiso:  
<http://www.mercuriovalpo.cl/impres/2017/03/17/full/cuerpo-principal/6/> 15 de marzo de 2017

4. Colbun: Sitio Oficial en línea:: <http://www.colbun.cl/centrales-y-proyectos/> y [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Centrales\\_eléctricas\\_de\\_Chile](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Centrales_eléctricas_de_Chile)
5. Deficiencias técnicas de la RCA 78/2017 del proyecto Termoeléctrico “Central Ciclo Combinado Los Rulos”: pp.21
6. Mongabay Latam: Periódico Ambiental Digital; Chile: críticas tras la aprobación de un proyecto termoeléctrico en la Reserva de la Biosfera La Campana–Peñuelas <https://es.mongabay.com/2017/06/chile-criticas-tras-la-aprobacion-proyecto-termoelectrico-la-reserva-la-biosfera-la-campana-penuelas/> 22 junio 2017
7. El Ciudadano: Periódico digital Consultado en línea; <https://www.elciudadano.cl/medio-ambiente/aprobacion-de-termoelectrica-los-ruhos-genera-el-repudio-de-la-comunidad-de-limache/02/07/>
8. EL Observador: Periódico Digital: Sequía en la Región de Valparaíso: 14 comunas declaradas como zona de catástrofe: <http://web.observador.cl/sequia-en-la-region-de-valparaiso-14-comunas-declaradas-como-zona-de-catastrofe/> 04/12/2017
9. ANin; Periódico Digital: Documental advierte que las cinco Termoeléctricas de Quillota están secando cuenca del Aconcagua: <http://www.anin.cl/nota/67/2033/documental-advierde-las-cinco-termoeléctricas-quillota-están-secando-cuenca-del-Sábado-12-de-abril-2014>
10. Salomé Córdova, Hernán Gaete, Fernanda Aránguiz<sup>1</sup> & Ricardo Figueroa: Evaluación de la calidad de las aguas del estero Limache (Chile central), mediante bioindicadores y bioensayos\_ 2009: pp.8

11. Donghi Salvador: Entrevista realizada en Valparaíso al Dr. Doghi S. el 05 abril 2018.
12. Ibid
13. Ibid
14. DiarioUchile: Organización ciudadana busca detener proyecto Los Rulos <http://radio.uchile.cl/2018/03/26/tribunal-ambiental-acoge-reclamo-contra-instalacion-de-termoelectrica-los-rulos/> 26 de marzo 2018
15. Ibid
16. Ibid
17. Sitio de la pagina de la Participación Ciudadana: [http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=2130195803#-1](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2130195803#-1)
18. Deficiencias técnicas de la RCA 78/2017 del proyecto Termoeléctrico “Central Ciclo Combinado Los Rulos” que posibilitan presentación de recurso ante el Tribunal Ambiental: Limache: pp. 2,3
19. Ibid. pp.9
20. Ibid. pp.14
21. Ibid. pp. 24
22. Ibid. pp. 22

23. Protestas: Consultas realizadas en los siguientes diarios digitales:

Me gusta: Villa Alemana; (2.04.2017) <http://www.megustava.cl/2017/04/823/>

Futuro Renovable; (13.05.2017) <http://www.futurorenovable.cl/chico-trujillo-se-sumara-a-manifestacion-contratermoelectrica-los-rulos-en-quilpue/>

Futuro Renovables: (24.05.2017) Empresarios turísticos de la región de Valparaíso rechazan termoeléctrica: <http://www.futurorenovable.cl/empresarios-turisticos-de-la-region-de-valparaiso-rechazan-termoelectrica-los-rulos/>

Radio Valparaíso; (01.09.2017) <http://www.radiovalparaiso.cl/2017/09/01/convocan-marcha-ciudadana-termoelectrica-los-rulos-la-carretera-electrica-cardones-polpaico/>

Video de marcha realizada el 03.09.2017: <https://www.youtube.com/watch?v=UZKDXyrgyF4>

El Desconcierto; (26.12.2017) <http://www.eldesconcierto.cl/2017/12/26/termoelectrica-los-rulos-comunidades-exigen-consulta-indigena-y-luz-roja-al-mega-proyecto-energetico>

24. Primer recurso que se presenta por incumplimiento del Convenio N.º 169 OIT: CHILE: TERMOELÉCTRICA LOS RULOS. LA INCERTIDUMBRE QUE DEJA EL CAMBIO DE MANDO

<https://observatorioregionaldeddhypueblosindigenas.wordpress.com/2017/12/27/chile-termoelectrica-los-rulos-la-incertidumbre-que-deja-el-cambio-de-mando/>

25. Ministerio del Medio Ambiente; SEREMI: Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad en la Región Metropolitana de Santiago 2015 – 2025; pp.41

26. Proyecto Termoeléctrica Los Rulos en la Reserva de la Biosfera La Campana – Peñuelas: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/02/26/proyecto-termoelectrica-los-rulos-en-la-reserva-de-la-biosfera-la-campana-penuelas/>

27. Ibid.

### **Análisis de Resultados**

1. García Rosario: Aproximación a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en América Latina; 2002, pp.156

2. Memoria de Dialogo Regional; Situación de gobernanza ambiental y su relación con la conflictividad en los países andinos: 2014; pp12

3. Delamaza Gonzalo; Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno: 2010; pp.28

4. Aravena León Javier: La participación ciudadana en las Estrategias Regionales de Desarrollo Estudio de casos de las regiones del Maule y Bío-Bío, TESIS DOCTORAL, Chile: 2013; pp. 50

5. Polanco Marcelo Mella, Silva Camila Berrios: Gobernabilidad, democratización y conflictividad social en Chile: escenarios posibles para un nuevo equilibrio 2013: pp.433

6. En Chile, la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente la define como un proceso permanente de carácter interdisciplinario destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes

necesarias para una convivencia armónica entre los seres humanos, su cultura y su medio biofísico circundante. Para más información sobre conceptos, historias y perspectivas de la EA, véanse GONZÁLEZ (1997; 1998).

7. participación: Acción y efecto de participar: <http://dle.rae.es/?id=S05KMbw>

8. Participar: 4. intr. Tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos. <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>

9. Etimología de Participar: Las distintas fuentes consultadas coinciden en la etimología y en otorgarle el siguiente significado: Definición de PARTICIPACIÓN: Del latín participatĭo, participación es la acción y efecto de participar (tomar o recibir parte de algo, compartir, noticiar). El término puede utilizarse para nombrar a la capacidad de la ciudadanía de involucrarse en las decisiones políticas de un país o región.

<https://definicion.de/participacion/>

Etimología de PARTICIPAR: La Participación es un término cuyo origen etimológico se deriva del latín “Participatio” el cual está formado por el prefijo “Pars o Parti” que significa “Parte o Porción”, el verbo “Capere” que es “Tomar o Agarrar” y por último el sufijo “Tio” que corresponde a (acción y efecto). Lo que lleva a interpretarla como la acción y efecto de tomar parte en algo, o de hacer partícipe a alguien más sobre algo, (...) <http://conceptodefinicion.de/participacion/>

## Conclusiones

### Brecha Institucional

1. Seremi de Salud de Valparaíso, a través del documento ordinario número 493, entregó 59 observaciones al Estudio de Impacto Ambiental (EIA)  
<http://www.aminera.com/2016/04/16/tribunal-ambiental-acogio-reclamo-evaluacion-ambiental-termoelectrica-los-rulos/>
2. Ibid
3. “Lo que nos plantea orientar la política ambiental hacia una meta y objetivos compartidos como parte de un proceso continuo y dinámico”: Definición del Problema: Tesis; 2018.

**ANEXOS**

**ANEXO 1: FUNCIONES Y LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS DEL  
MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE; (BOETTIGER, 2010)**

Funciones y los distintos departamentos del Ministerio del Medioambiente; (Boettiger, 2010)

**Ministerio del Medio Ambiente**

El Ministerio del Medio Ambiente es una secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, todo ello promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.

En cuanto a su composición, el Ministerio tiene una Subsecretaría y seis Divisiones: Regulación Ambiental, Información y Economía Ambiental, Educación, Participación y Gestión local; Recursos Naturales y Biodiversidad, Cambio Climático y Cumplimiento de Tratados Internacionales, y Planificación y Gestión. Además, tiene Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) en cada región del país.

Se mantuvieron los Consejos Consultivos a nivel nacional y regional, con la misma composición que tenían antes de la reforma, como órganos de consulta:

– **Consejo Consultivo Nacional:** Lo preside el Ministro del Medio Ambiente, e integrado por dos representantes, respectivamente, del mundo académico, científico, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente, empresarial y de los trabajadores, además de un representante del Presidente de la República. Todos son elegidos por el Presidente de la República por un período de dos

años, renovable por una sola vez. Sus funciones son absolver las consultas que le formulen el MinMA y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, emitir opiniones sobre anteproyectos de ley y decretos supremos que fijen normas de calidad ambiental, de preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio medioambiental, planes de prevención y descontaminación, normas de emisión, y también puede pronunciarse de oficio sobre temas ambientales de interés general.

– **Consejos Consultivos Regionales:** Se contempla uno en cada región del país, integrado por dos representantes, respectivamente, del mundo académico, científico, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente, empresarial y de los trabajadores, además de un representante del Ministro del Medio Ambiente, todos nombrados por el Intendente a proposición del SEREMI por un período de dos años, renovable por una sola vez. Sus funciones son absolver las consultas que le formulen el Intendente, el Gobierno Regional y el SEREMI del Medio Ambiente, y también puede pronunciarse de oficio sobre temas ambientales de interés general.

### **Consejo de Ministros para la Sustentabilidad**

Es un órgano de deliberación de las políticas públicas y regulación general en materia ambiental. Está integrado por el Ministro del Medio Ambiente, quien lo preside, y los Ministros de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, y Planificación. Sesiona cuando lo convoca su Presidente, con un mínimo de dos veces al año; su quórum para sesionar es de seis consejeros; (...) artículos 71 y 72 de la Ley N° 19.300.

Claramente, la mantención de un consejo interministerial que discuta y apruebe las políticas y normas en que incida la variable ambiental, es un reconocimiento a la transversalidad de la problemática ambiental. Por otro lado, la mantención de una

instancia de discusión en la que los diferentes sectores afectados por la protección del medio ambiente puedan expresar sus visiones y lleguen a acuerdos relevantes para toda la Administración Pública no deja completamente de lado la visión de coordinación y cooperación que inspiró la institucionalidad original de la LBMA. Aquí el desafío será llegar efectivamente a acuerdos y avanzar en la elaboración de políticas y normas que tanto se ha criticado como una de las falencias del régimen anterior.

### **Servicio de Evaluación Ambiental**

Es un servicio público funcionalmente descentralizado, y desconcentrado a nivel regional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. Su creación obedece al objetivo de establecer un organismo de gestión ambiental que administre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), separado del Ministerio.

Este servicio será el continuador legal de la CONAMA, y sus directivos, tanto Director Nacional, jefe del servicio, como los Directores Regionales, serán seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública.

Sus funciones principales son: administrar el SEIA; administrar el sistema de información sobre permisos ambientales; uniformar criterios, requisitos, condiciones, etc., trámites y exigencias ambientales que establezcan los órganos del Estado; proponer la simplificación de trámites; e interpretar administrativamente las FCA39.

En cuanto a su estructura, el SEA se compone de un Director Ejecutivo, que es el jefe superior del Servicio y su representante legal, y bajo éste los Directores Regionales.

Adicionalmente se mantienen dos órganos colegiados dentro de la evaluación de los proyectos: la Comisión del artículo 86 o “Comisión de Evaluación”, heredera de las COREMAs, ya que a ésta le corresponde la calificación ambiental de los proyectos

sometidos a evaluación ambiental. Está integrada a nivel regional por los SEREMIs: e Medio Ambiente, Salud, Economía, Energía, Obras Públicas, Agricultura, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, Planificación, y el Director Regional del SEA, que actúa como su secretario. Se mantiene asimismo el Comité Técnico, integrado por el SEREMI de Medio Ambiente, el Director Regional del SEA, los directores regionales de servicios públicos con competencia ambiental, el Gobernador Marítimo y Consejo de Monumentos Nacionales.

### **Superintendencia del Medio Ambiente**

Se crea la Superintendencia del Medio Ambiente como órgano autónomo; servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. El Superintendente, jefe del servicio, será nombrado por el Presidente de la República mediante el Sistema de Alta Dirección Pública.

su función es llevar a cabo el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de las normas e instrumentos de gestión ambiental, y sancionar en caso de incumplimiento. Debe administrar un sistema integrado de fiscalización ambiental, destinado a garantizar el debido cumplimiento de las regulaciones ambientales contenidas principalmente en los instrumentos de gestión: ejecuta y coordina el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y Descontaminación Ambiental, el contenido de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, de los Planes de Manejo, y de todos aquellos instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

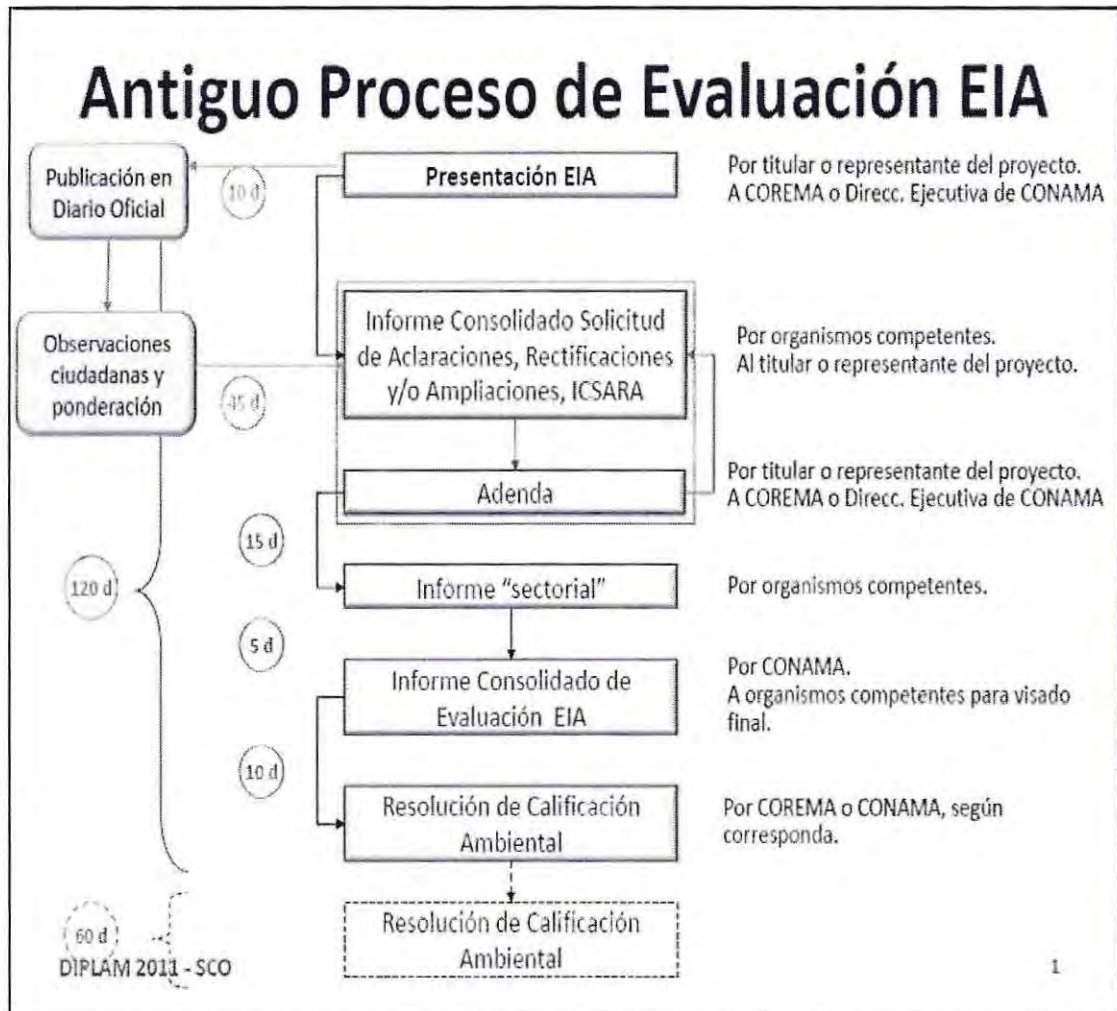
**Formas o sistemas de fiscalización:** En cuanto a las formas o sistemas de fiscalización, se contemplan diferentes posibilidades: directa, a través de los funcionarios de la

Superintendencia; sectorial, de conformidad a los programas y subprogramas de fiscalización definidos entre los sectores y la Superintendencia; y privada, mediante un sistema de certificación de conformidad, sujeto a un sistema de acreditación administrado por la Superintendencia. Se contempla también la denuncia ciudadana, mediante la cual un particular puede denunciar de un incumplimiento ambiental, adquiriendo legitimidad en el procedimiento administrativo y con la posibilidad de exigir respuesta. Novedosa es la figura de la autodenuncia, mediante la cual el infractor puede informar inmediatamente de una infracción y reducir su sanción en un 100% la primera vez, en un 75% la segunda y en un 50% la tercera

Además, se regula un único procedimiento sancionador, del cual es competente la Superintendencia, estableciendo dos reglas de compatibilidad sectorial: la primera, que ningún sector podrá instruir procedimientos sin que termine el de la Superintendencia; la segunda, es que no se puede sancionar dos veces por los mismos hechos y fundamentos jurídicos. Además, es importante destacar que la ley exige que la fiscalización y la instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones deban ser llevados por unidades diferentes dentro de la Superintendencia. (Artículo 7 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el artículo 2° de la Ley N° 20.417).

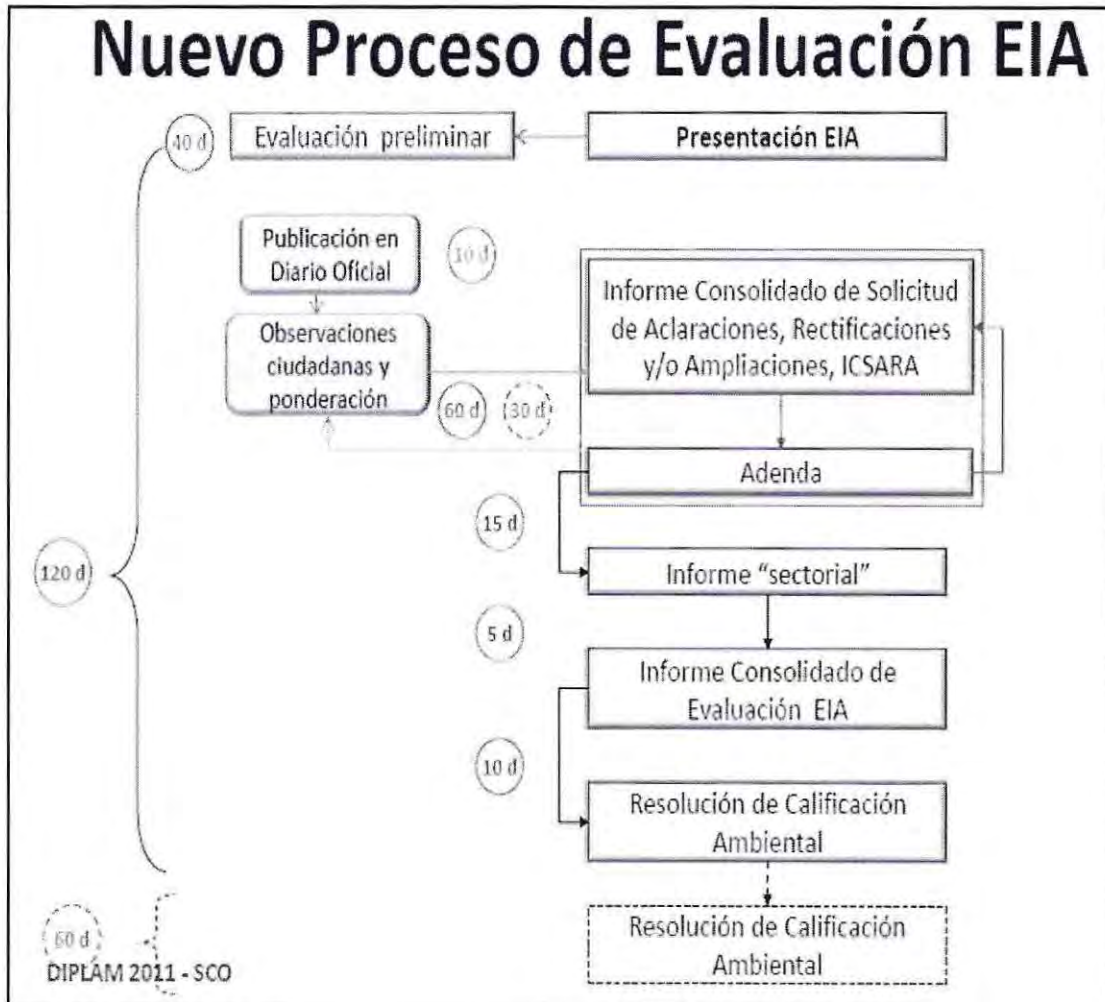
Cambio al Proceso de Participación Nexa 2, 4 y 4

**(BOETTIGER, 2010)**

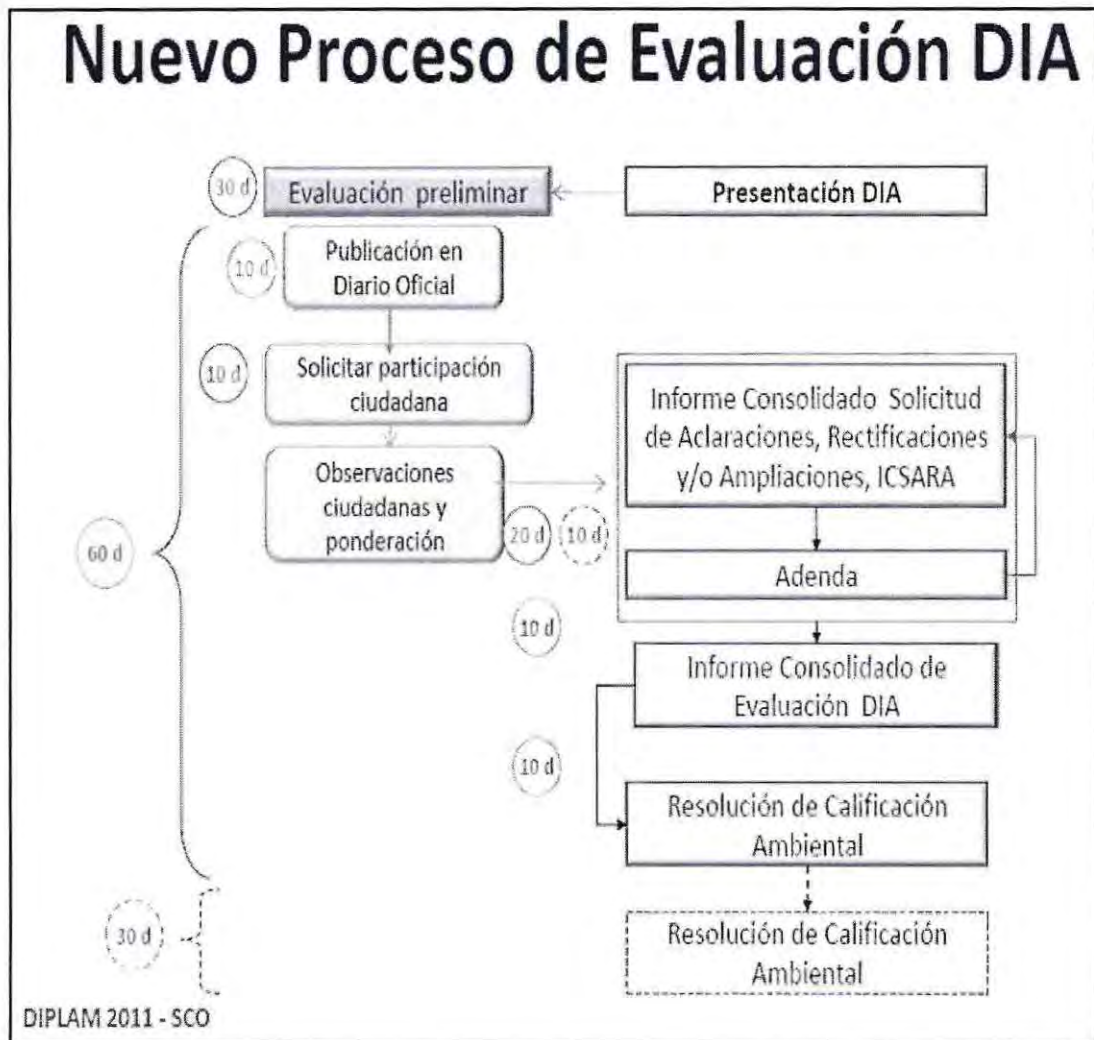


**ANEXO 3: CAMBIOS Y NUEVO PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

**EVALUACIÓN IMPACTO AMBIENTAL (EIA)**



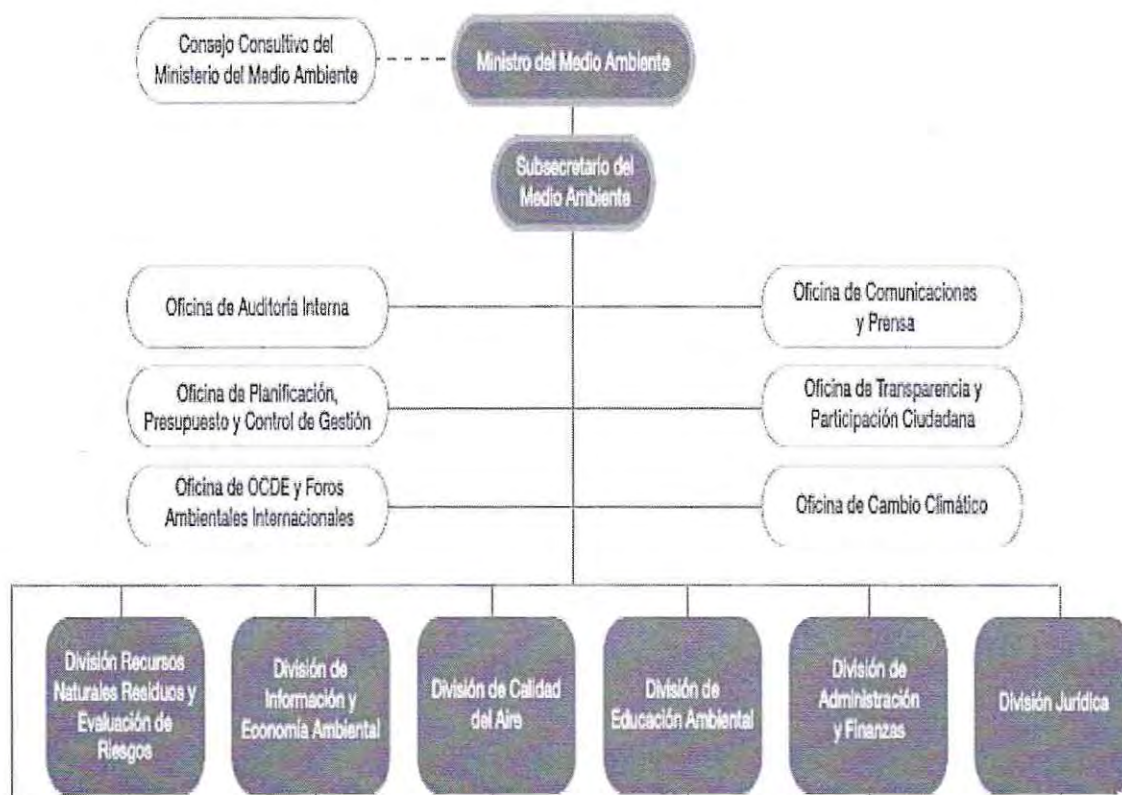
**ANEXO 4: NUEVO PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN  
RELACIÓN**



**ANEXO 5: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE**

# ORGANIGRAMA MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

(D.S. N°8 23/03/2012 MMA - Res Exta. N°269 10/04/2013 - Res Exta. N°377 08/05/2013)



**ANEXO 6: PRINCIPALES PROBLEMAS DIAGNOSTICADOS POR LA:**  
**COMISIÓN SINDICAL CÍVICO PARLAMENTARIA (CSCP) PARA**  
**LA REFORMA AL SEIA**

A continuación se presentan los principales problemas diagnosticados en distintos aspectos relativos al SEIA:

1. Localización de las inversiones y criterios de ordenamiento territorial
2. Participación ciudadana
3. Información de base y acceso a la información
4. Independencia institucional
5. Desigualdades y asimetrías
6. Negociación entre privados
7. Vicios administrativos
8. Participación de autoridades políticas en el SEIA
9. Consulta Indígena
10. Rol de la Superintendencia del Medio Ambiente
11. Fiscalización y revisión de la Resolución de Calificación Ambiental
12. Efectos sinérgicos de proyectos
13. Proyectos fuera del SEIA
14. Normativa ambiental no evaluada por los OAECAs en el SEIA
15. Otros temas

## ANEXO 7: PROBLEMAS DIAGNOSTICADOS: (CSCP)

### **3. Información de Base y Acceso a la Información**

Existe carencia de información pública sobre la relevancia ambiental del territorio, lo cual constituye un obstáculo para determinar la línea de base ambiental donde los inversionistas proponen localizar sus proyectos.

Esto se traducen en:

- 1.-Dificultad para caracterizar el área de influencia de los proyectos y determinar sus Impactos sobre el territorio, lo que vendría a ser el objetivo central del SEIA.
- 2.-La evaluación en el marco del SEIA se realiza con la información de empresas consultoras contratadas por los titulares que desean realizar la inversión. Sin embargo, el Estado no posee información pública suficiente para confirmar lo presentado.
- 3.-Las consultoras tampoco están acreditadas y no existe un registro público que asegure el nivel de sus competencias.
- 4.-Las consultoras no están sometidas a responsabilidades penales en caso de falsear información o de levantar información precaria. Para el caso de información precaria, por ejemplo, se han presentado informes en donde la línea de base, para conocer la flora y fauna, se ha levantado con información con sólo una “campana” (sólo en primavera) y no con información de todas las estaciones del año.

5.-No existen herramientas mediante las cuales los organismos con competencia ambiental y el Servicio de Evaluación Ambiental puedan verificar que la información entregada por los titulares sea verdadera.

6.-Tampoco existe una base de datos pública, única, que se vaya nutriendo o poblando en base a la información de líneas de base presentada por los titulares, que se complemente con la información levantada por los organismos públicos. Por ejemplo, la Dirección General de Aguas tiene una base de datos con información de calidad de agua de diversas estaciones de monitoreo, sin embargo, hay que ingresar a su sitio web para obtenerla.

## **ANEXO 8: BENEFICIOS Y OPORTUNIDADES DE DE LA PARTICIPACIÓN ANTICIPADA**

Beneficios y oportunidades de de la participación anticipada:

A continuación se describen los beneficios generales del desarrollo e implementación de la participación anticipada:

- Proporciona una oportunidad para incorporar en el EIA o DIA los conocimientos que la comunidad tiene sobre su entorno, mejorando así la calidad de éstos.
- Proporciona una oportunidad para considerar las características locales, tales como costumbres, sistemas productivos y formas de organización, permitiendo reconocer particularidades en diversos ámbitos que complementan la información técnica producida por los titulares de proyectos.
- Proporciona una oportunidad para considerar características locales en el diseño de los proyectos, aumentando así su pertinencia sociocultural y, por lo tanto, su sustentabilidad social.
- Proporciona una oportunidad para la promoción de relaciones de cooperación, entendimiento y confianza entre titulares y comunidades.
- Aumenta la confianza y credibilidad del titular en la medida que sus planes estén abiertos a sugerencias, modificaciones y mejoras.

- Permite contar con soluciones simples y creativas para resolver problemas ambientales gracias al conocimiento de la comunidad sobre su medio local.

- Incrementa la cantidad y calidad de la información sobre el área de influencia del proyecto, lo que permite una identificación de impactos ambientales más precisa y el consecuente planteamiento de medidas pertinentes.

La participación anticipada resulta ventajosa desde el punto de vista de la comunidad debido a criterios tales como los que se señalan a continuación:

- Permite plantear en forma previa posibles medidas de manejo ambiental, mitigaciones, Compensaciones y/o reparaciones con los/as afectados/as por el proyecto.
- Proporciona una oportunidad para identificar lo más anticipadamente posible eventuales focos de controversia.
- Abre la posibilidad de obtener mayores beneficios ambientales y sociales derivados de la ejecución del proyecto.

La participación anticipada representa ventajas para los titulares, las cuales se señalan a continuación:

- Ayuda a que la imagen que tempranamente se forma la comunidad sobre el titular y el proyecto descansa en información más completa y verídica.
- Permite identificar las inquietudes y temores de la comunidad respecto del proyecto y despejarlos antes de que se conviertan en situaciones complejas o conflictivas.

- Promueve mayores niveles de respaldo hacia el proyecto durante sus fases de implementación.
- Aumenta la probabilidad de que las recomendaciones de la comunidad se incorporen en el diseño y localización del proyecto, que en la identificación de impactos ambientales se tenga en consideración la información aportada por la comunidad y se planteen en consecuencia las medidas pertinentes.
- Disminuye el estrés asociado a los conflictos que se originan por la desinformación sobre el proyecto y rumores que causan temor y alarma.
- Aumenta el sentido de responsabilidad por los problemas comunitarios y el desarrollo local.
- Representa una oportunidad de capacitación técnica en materias relacionadas con el proyecto.

**ANEXO 9: PAUTA PARA IDENTIFICAR PERFIL SOCIAL DE LA  
COMUNIDAD O GRUPOS Y SU CONTEXTO.**

Pauta para identificar perfil social de la comunidad o grupos y su contexto.

OBJETIVOS
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Conocer a la comunidad, su historia, organización, actividades y liderazgos.</li><li>2. Conocer el contexto socio cultural de la comunidad.</li><li>3. Conocer las posturas e intereses de la comunidad o grupos que podrían entrar en conflicto con el proyecto.</li></ol>
INFORMACIÓN QUE SE DESEA RECOGER
<p><b>a. Identificación de la comunidad o grupos involucrados directamente</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Grupos físicamente próximos a la localización del proyecto.</li><li>• Potenciales beneficiarios/as del proyecto.</li><li>• Potenciales afectados/as por el proyecto.</li><li>• Grupos socialmente vulnerables tal como población en situación de pobreza.</li><li>• Presencia de grupos humanos indígenas.</li></ul> <p><b>b. Identificación de organizaciones que conforman la comunidad local o están vinculadas a ella</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Juntas vecinales, grupos de defensa del medio ambiente, clubes deportivos, organizaciones juveniles, centros culturales y organizaciones laborales, etc.</li><li>• ONGs, grupos ambientalistas y centros académicos.</li><li>• Comunidades u organizaciones indígenas.</li></ul> <p><b>c. Identificación de las estructuras de poder local</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Organizaciones o personas que ejercen liderazgo tales como autoridades locales, políticos/as, empresarios/as y medios de comunicación.</li></ul> <p><b>d. Identificación de las características de la comunidad que son relevantes para el proyecto</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Características demográficas.</li><li>• Principales actividades económicas.</li><li>• Características socioculturales.</li><li>• Principales demandas y necesidades de la población.</li><li>• Relación entre los miembros de la comunidad.</li></ul>

Fuente: Elaborada por la Guía

**ANEXO 10. DIFERENCIAS ENTRE LA EAE Y LA EIA**

EAE	EIA
Se aplica a PPP con una perspectiva estratégica, amplia y de largo plazo	Se aplica a proyectos de relativo corto plazo, y a sus especificaciones
Idealmente, ocurre en una etapa inicial de la planificación estratégica	Ocurre en una etapa inicial de la planificación del proyecto, una vez fijados los parámetros
Considera una gama amplia de escenarios alternativos	Considera una gama limitada de alternativas de proyecto
Realizada de manera independiente respecto de cualquier proponente de proyecto específico	Usualmente preparada y/o financiada por los proponentes del proyecto
Concentrada en decisiones sobre las implicancias de las PPP para las decisiones futuras de menor nivel	Concentrada en obtener el permiso para el proyecto, y raramente con retroalimentación en dirección de PPP
El proceso es cíclico y continuo	El proceso es individual, motivado por propuestas concretas de intervención
Puede no documentarse formalmente	La preparación de un documento obligatorio, con formato y contenido prescritos. Este documento proporciona una referencia de línea de base para el seguimiento
Énfasis en cumplir objetivos ambientales, sociales y económicos equilibrados, con la identificación de resultados a nivel macro	Énfasis en los impactos ambientales y sociales mitigantes de un proyecto específico, pero con la identificación de algunas oportunidades e intercambios compensados
Inherentemente, incorpora la consideración de los impactos acumulativos	Revisión limitada de los impactos acumulados, con frecuencia limitada a fases de un proyecto específico. No cubre desarrollos a nivel regional ni proyectos múltiples
El propósito es ayudar a construir un futuro deseable, no predecir el futuro	El propósito es anticipar los impactos potenciales, sobre la base de predicciones de los eventos del pasado
La definición de lo que se busca tiene mucha incertidumbre y los datos son siempre muy insuficientes	La definición de lo que se busca realizar es relativamente precisa y los datos están razonablemente disponibles o se pueden reunir mediante un trabajo de campo
El seguimiento se realiza a través de la preparación y el desarrollo de PPP	El seguimiento en EIA se realiza mediante la construcción y la ejecución del proyecto
Es posible que la estrategia jamás se ponga en práctica, dado que las acciones establecidas pueden no implementarse	Los proyectos que requieren EIA se ejecutan una vez asegurada su viabilidad ambiental

**ANEXO 11: PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE EL CONFLICTO SOCIAL**

Tipos de conflictos ambientales	Etapas en las que se desarrolla un conflicto ambiental
<p><b>Conflictos por problemas de datos:</b> en los casos en los que falta la información necesaria para la toma de decisión, cuando las personas están mal informadas, o cuando está en discusión la relevancia de los datos con que se cuenta o su interpretación. Hay conflictos que pueden en gran parte superarse con el suministro de información adecuada y confiable.</p>	<p><b>Cooperación:</b> es una etapa de armonía, en el que los actores que participan en la gestión ambiental concertan las estrategias de superación de problemas y mejoramiento de las condiciones de vida local.</p>
<p><b>Conflictos por divergencia de intereses:</b> tienen su origen en la disputa por intereses realmente divergentes o que han sido interpretados como tales. Estos conflictos surgen frecuentemente cuando los participantes del mismo, exigen a los otros renunciar a sus intereses, a fin de imponer los propios. (...) A este tipo de conflicto se le denomina también conflicto in-situ, porque suscitan un determinado impacto ambiental entre los actores de</p>	<p><b>Indiferencia:</b> se percibe por parte de uno de los actores o un bloque aliado de ellos, la negligencia para superar obstáculos o problemas ambientales identificados. Son características en esta etapa, la presencia de actitudes de rechazo a la concertación de decisiones que afectan el desarrollo de una colectividad. El actor contrario, generalmente el más vulnerable siente su confianza debilitada, a partir de actuaciones no acordadas en la ejecución de los proyectos.</p>

<p>una localidad, sobre todo intereses económicos y relativos a la salud y calidad de vida.</p>	
<p><b>Conflictos por problemas estructurales:</b> son causados por determinados <b>modelos de relación entre instituciones o individuos.</b> A menudo son los responsables del conflicto o los agravantes factores externos a los grupos involucrados, como por ejemplo: una limitación de autoridad, falta de recursos financieros o recursos humanos, limitaciones geográficas, falta de tiempo, pero también las estructuras de organización pueden serlo, como por ejemplo el verticalismo jerárquico.</p>	<p><b>Competencia:</b> existe contraste entre <b>dos modelos de gestión ambiental polarizada, opuestas,</b> que se disputan un espacio de reconocimiento social y legitimidad política. Generalmente uno de los actores busca aumentar sus ganancias económicas mediante liderazgo en el mercado.</p>
<p><b>Conflictos por divergencia de valores o de enfoque:</b> se originan por la existencia de valores o sistemas de creencias diferentes. Los valores se basan en convicciones sobre lo correcto e incorrecto, lo bueno y lo malo, lo justo e injusto. (...) Estos sólo surgen cuando los diferentes valores no son tenidos en cuenta o cuando se presentan con exigencias de exclusividad.</p>	<p><b>Tensión: en aumento:</b> las partes en conflicto difícilmente perciben superar sus diferencias mediante el diálogo directo o concertación, ya que la deslegitimación social a las que se han acudido los actores sociales para desconocer el valor del otro, (...). En este caso, las decisiones son tomadas de manera vertical por parte de quienes ostentan el poder.</p>
	<p><b>Conflicto como tal:</b> confrontación de intereses,</p>

	<p>valores, opiniones respecto a una situación específica, que dificulta o interfiere en el alcance de objetivos o propósitos de dos o más partes. <b>Es la expresión de inconformidad a partir de desacuerdos en los hechos que suceden frente a una situación, en la interpretación de los mismos,</b> en la distribución de recursos, en la participación de instancias de poder, en la forma de interactuar en una situación, entre otros</p>
	<p><b>Crisis:</b> el conflicto se ha agudizado de tal forma que se manifiesta en acciones violentas. Cada actor utiliza la fuerza, la agresión verbal y física. La polarización ha alcanzado tal nivel de reacción, que el odio se manifiesta hasta con la entrega de la vida misma, en pro de la defensa de los intereses en disputa.</p>

## **ANEXO 12. RESUMEN PASOS APLICACIÓN MÉTODO DELPHI**

<b>Resumen Pasos aplicación Método Delphi</b>	
<b>Fase 1</b> <b>Formulación del Problema</b>	Definir el problema de investigación con precisión. Delimitar el contexto y el horizonte temporal. Definir los objetivos que el equipo investigador persigue al aplicar este método. Programar recursos humanos, económicos y materiales.
<b>Fase 2</b> <b>Elección de Expertos</b>	Elegir expertos según su conocimiento del problema de investigación y según su capacidad para enfrentar el futuro. Conseguir el compromiso de colaboración de los expertos. Es importante instarlos a que no abandonen el proceso, una vez iniciado. Cerciorarse de que todos los expertos seleccionados tengan la misma noción del problema de investigación. Para mantener la independencia el proceso de reclutamiento debe ser anónimo y los expertos no deben conocerse entre sí.
<b>Fase 3</b> <b>Elaboración de Cuestionarios</b>	Formular preguntas específicas, precisas. Idealmente, las preguntas deben apuntar a respuestas cuantificables (por ejemplo, de manera que se pueda establecer la probabilidad de que un determinado suceso o hipótesis se cumpla a futuro). Cada pregunta debe ser independiente de la siguiente. Las preguntas deben versar sobre temas como: grado de ocurrencia de un fenómeno (probabilidad) y de importancia (prioridad); información sobre el entorno; evolución de los sistemas o del entorno; evolución de los costos; etc.
<b>Fase 4</b> <b>Aplicación de Cuestionario</b>	Se envía el cuestionario a cada experto, ya sea vía correo postal; correo electrónico u otro. Dado que usualmente se pierden respuestas por abandono de la muestra o

	<p>no-respuesta, se recomienda aplicar el cuestionario a un grupo de expertos como mínimo de 25 personas. El cuestionario debe ir acompañado de una carta explicativa del proyecto en la cual se invite al experto a participar y se explique los objetivos del método aplicado y los aspectos prácticos para su desarrollo. Es fundamental explicar al experto que, luego de cada ciclo, se espera que él mismo evalúe su opinión y reformule su postura de acuerdo a lo que él considere apropiado.</p>
<p><b>Fase 5</b> <b>Análisis de respuestas</b></p>	<p>Para analizar las respuestas, usualmente se recurre a categorizar las posibles respuestas en alternativas (Sí/No; Mucho/Poco/Nada; De Acuerdo/ Desacuerdo, etc.). Esto permite establecer porcentajes de coincidencia de las respuestas de los expertos en cada categoría.</p>

## Debilidades del Método Delphi

<ul style="list-style-type: none"><li>• Puede existir presión social hacia una determinada alternativa, sin que ésta sea necesariamente mejor. Un experto puede renunciar a defender su opinión ante la presión del grupo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Buscar a toda costa el consenso puede llevar a perder de vista que el proceso aspira a lograr una buena solución o un buen proyecto, más que el consenso en sí mismo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• No necesariamente se asegura contar con toda la información necesaria para fundar una opinión común, que luego sea el fundamento para la toma de decisiones.</li></ul>
5. Incluso manteniendo el anonimato puede suceder que se perfilen liderazgos que dobleguen otras opiniones. Por ejemplo, esto sucede con personas que tienen habilidades comunicacionales.
6. El grupo puede compartir un sesgo común, dado que comparten características de expertos. Esto lleva a perder de vista en el debate otros elementos que se desconocen.
➤ Se trata de un proceso largo y costoso. Es por ello, que el uso de tecnologías -por ejemplo, el envío electrónico de los cuestionarios- es altamente recomendable.
➤ Al buscar acuerdos, se pueden ignorar desacuerdos. Cuando las minorías no son consideradas.

Fuente: Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano MINVU-Chile

## **ANEXO 13 PUESTA EN PRÁCTICA DEL MÉTODO CHARRETE**

Paso 1°	Paso 2°	Paso 3°
<p><b>Investigación y Preparación de La Charrete:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se define cómo se llevará a cabo La Charrete y se organiza</li> <li>• Involucramiento de los distintos grupos de interés</li> <li>• Establecer información de base</li> <li>• Realizar investigaciones necesarias</li> <li>• Logística de La Charrete</li> </ul>	<p><b>Desarrollo de La Charrete:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización</li> <li>• Definición de conceptos alternativos para el proyecto</li> <li>• Plan de desarrollo</li> <li>• Talleres de trabajo</li> <li>• Consolidación de información</li> <li>• Presentación</li> </ul>	<p><b>Implementación</b></p> <p><b>Plan de desarrollo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de trabajo e información</li> <li>• Ejecución del proyecto</li> </ul>

Fuente: Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano MINVU-Chile

## **ANEXO 14: PROYECTO TERMOELÉCTRICA LOS RULOS**

### **Termoeléctrica Los Rulos**

[http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id\\_expediente=2130195803](http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2130195803)



El proyecto corresponde a una Central de Ciclo Combinado (CC) operada con gas natural para la generación de energía eléctrica con capacidad máxima de 540 MW de potencia bruta.

La central operará principalmente con gas natural proveniente del terminal regasificador de GNL localizado en la zona de Quintero, Región de Valparaíso, o gas natural proveniente de Argentina. Además, se utilizará petróleo diésel como combustible de respaldo para enfrentar situaciones de emergencias, por ejemplo en caso de interrupciones en el suministro de gas natural.

Se contemplan dos configuraciones alternativas, denominadas “Configuración 2x1” y “Configuración 1x1”. Estas configuraciones son equivalentes desde el punto de vista técnico y ambiental. La selección definitiva de la configuración de la central se realizará en una etapa posterior del proyecto. Cada configuración se compone de las siguientes unidades de generación eléctrica:

#### **Configuración 2x1**

Dos (2) turbinas de combustión (TC) completas de aproximadamente 180 MW de potencia bruta, con su respectivo generador eléctrico y sus correspondientes calderas

recuperadoras de calor (HRSG por sus siglas en inglés) de tres presiones con recalentamiento.

Una (1) turbina de vapor (TV) del tipo condensación completa de aproximadamente 180 MW de potencia bruta, con su respectivo generador eléctrico, que utilizará el vapor de las calderas anteriormente indicadas.

### **Configuración 1x1**

Una (1) turbina de combustión (TC) completa de aproximadamente 360 MW de potencia bruta, con su respectivo generador eléctrico y su correspondiente caldera recuperadora de calor (HRSG) de tres presiones con recalentamiento.

Una (1) turbina de vapor (TV) del tipo condensación, completa de aproximadamente 180 MW de potencia bruta, con su respectivo generador eléctrico que utilizará el vapor de la caldera anteriormente indicada.

Para ambas configuraciones se consideran además los siguientes sistemas y equipos auxiliares:

Un sistema de enfriamiento a través de aerocondensadores ACC (Air Cooled Condenser) para la condensación del vapor del proceso, que utiliza aire como fluido refrigerante.

Una (1) subestación eléctrica del tipo GIS (Gas Insulated Switchyard) de 500 kV y sus respectivas líneas de conexión para inyectar la energía eléctrica generada al Sistema Interconectado Central, en adelante SIC.

Una (1) estación reductora de gas natural (GN).

Dos (2) estanques de petróleo Diésel, con una estación de recepción de camiones y un sistema de bombeo a la(s) Turbina(s).

.

Equipamiento eléctrico de la Central, incluyendo transformadores de potencia elevadores, transformadores de servicios auxiliares, interruptores de generador, ductos de barras aislada, cables de poder, etc.

- Sistema de captación de agua de cinco (5) pozos
- Tres (3) estanques de agua cruda.
- Planta de tratamiento de agua desmineralizada para los requerimientos de la Central.
- Dos (2) estanques de almacenamiento de agua desmineralizada.
- Sistema de tratamiento de residuos industriales líquidos (RILes).
- Sistema contra incendios.
- Sala de control de subestación eléctrica.
  - Edificio de control integrado, edificio administrativo común, puerta de acceso.
- Talleres y bodega de insumos y repuestos.
- Bodega de acopio de residuos generales.
- Bodega de residuos peligrosos.
- Generador Diésel de emergencia (EDG).
- Generador Diésel de arranque en negro (Blackstart – BSDG).

### **Objetivo**

El objetivo del proyecto es la construcción y operación de una central de generación eléctrica de tipo ciclo combinado en la Región de Valparaíso, para contribuir con un abastecimiento seguro de suministro eléctrico que permita respaldar el desarrollo del país en el SIC.

La instalación y operación de la Central Ciclo Combinado Los Rulos es una opción tecnológica con un alto nivel de autonomía y seguridad de suministro, dado que se basa en el consumo de gas natural disponible en el mercado, con suministro estable y confiable en el largo plazo. Adicionalmente, la tecnología seleccionada permite dar pleno cumplimiento a la normativa técnica y ambiental vigente.

Lo anterior contribuirá a dar mayor estabilidad y seguridad de abastecimiento de energía eléctrica en el SIC, contribuyendo con energía sustentable y eficiente, y al mismo tiempo minimizando las emisiones de gases de efecto invernadero del sistema.