



Participación ciudadana en el sector energético chileno: Elementos clave y propuestas

ANNIE DUFÉY

Economista, Universidad de Chile. Master of Arts en Políticas de Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Sussex

ÍNDICE

1	Introducción	4
1.1	Contexto	4
1.2	Objetivo del documento.....	8
1.3	Estructura.....	8
2	La demanda por procesos participativos en el sector energía	10
2.1	Demanda global de la participación ciudadana	10
2.2	Demanda por Participación Ciudadana en el Sector Energía	12
2.3	La Participación Ciudadana en el Sector Energía en Chile.....	13
3	Casos internacionales de participación ciudadana en diversas instancias de toma de decisiones del sector energía	16
3.1	Participación ciudadana en la definición del emplazamiento de plantas nucleares en Finlandia	16
3.2	Participación ciudadana en el plan de expansión del sistema de transmisión en Alemania	24
3.3	Conferencias de Consenso en la toma de decisiones del sector energía	28
3.4	The Electricity Governance Initiative.....	29
4	Elementos clave en el diseño de procesos participativos efectivos en el sector energía ..	37
4.1	Claridad sobre el objetivo de la participación, reglas del proceso y su influencia en la toma de decisiones.....	37
4.2	Relevar la consulta y responsabilidad de ésta al plano nacional o local según el ámbito de influencia de la decisión	38
4.3	Ser estratégicos e integrales, considerando temas económicos, ambientales y sociales en la consulta ciudadana.....	40
4.4	Asegurar representatividad, inclusividad y procurar balances de poder/influencia en el proceso entre actores involucrados	40
4.5	Proveer información, educación y creación de capacidades para participar y desarrollar posiciones informadas.....	42
4.6	Procurar transparencia del proceso y que permita la rendición de cuentas	43
4.7	Considerar aspectos socio-culturales.....	44
5	Propuestas de procesos participativos para la discusión de la política energética y de ordenamiento territorial para el sector eléctrico en Chile	45
5.1	Participación ciudadana para discutir la política energética de largo plazo	45
5.2	Participación ciudadana para el Plan Regional de Ordenamiento Territorial del sector eléctrico.....	48
6	Conclusiones	51
7	Referencias.....	52

1 Introducción

1.1 Contexto

La toma de decisiones en el sector energético posee consecuencias fundamentales y diversas sobre los actores de la sociedad y sus distintos intereses. En el caso de los proyectos de generación eléctrica de mayor envergadura, mientras sus beneficios se dan en el plano nacional, sus costos son generalmente soportados por las comunidades locales. Más ampliamente, la toma de decisiones relevantes al sector energético no solo se remite a aceptar o rechazar determinados proyectos de generación, sino a aspectos tan cruciales y diversos como es la definición de una política energética de largo plazo, la entrada de nuevas fuentes de generación, la definición de zonas permisivas o prohibitivas a la generación de energía, la planificación del sistema de redes de transmisión; e incluso los procesos de fijación tarifaria, entre las más relevantes. Todas estas decisiones traen asociadas repercusiones importantes y de diversa índole y por lo tanto son de interés de la ciudadanía en general.

Sin embargo los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales asociados a la toma de decisiones del sector no son siempre claros o conocidos por todos los actores involucrados. La discusión del sector energético se caracteriza por estar dominada por un alto nivel de tecnicismo y aspectos financieros que son manejados por grupos técnicos o del lobby de la industria y que no son comprensibles por todos los actores. Al mismo tiempo, la comunidad afectada por un proyecto o política puede contribuir con información generalmente no disponible para los expertos sobre las características de los recursos naturales locales o sobre qué tecnologías son más adecuadas a las condiciones socioculturales y/o ambientales. Más aún, un involucramiento nulo, tardío o insuficiente de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones no sólo puede finalizar en la interrupción del proceso mismo, sino también en la proliferación de formas de participación no canalizadas. Esta es la situación que se ha dado crecientemente en Chile y que se refleja en las numerosas manifestaciones de amplio apoyo ciudadano en contra de determinados proyectos o fuentes de generación eléctrica y la paralización por la vía judicial de proyectos energéticos.

Luego, los procesos de participación ciudadana surgen como espacios estratégicos claves para transparentar y elucidar los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales no sólo para el tomador de decisiones, sino que para la sociedad a nivel transversal. Como sugiere Pölönen et al. (2010) en el contexto de la evaluación ambiental de proyectos, la participación ciudadana es considerada la herramienta más preventiva y participativa para la planificación y gestión ambiental, mejorando no sólo la comunicación entre los diferentes actores y permitiendo una toma de decisiones basada en procesos inclusivos, sino también mejorando la legitimidad percibida del proceso mismo. Como Blamey et al (2000) argumentan, cuando no existe un proceso de participación efectivo tanto la calidad de la decisión como el apoyo a ésta por parte de los actores relevantes se ven crucialmente menoscabados.

Un involucramiento ciudadano temprano e inclusivo para influenciar los procesos de política, planificación y evaluación de proyectos del sector energético no sólo ayuda a reducir asimetrías de información. También incrementa el nivel de transparencia, aceptabilidad y legitimidad de los procesos y en el largo plazo se traduce en una menor conflictividad y aceleración de los procesos mismos en forma costo-efectiva. En efecto, en la medida que sean procesos ampliamente aceptados y percibidos como legítimos se produce una optimización de tiempo y recursos sentando las bases para sistemas de resolución de conflictos que de otra forma hubieran proliferado igualmente y en forma aún más onerosa, permitiendo establecer las bases para la posterior formulación de las medidas de mitigación y compensación correspondientes.

Como se argumentará en este documento, los procesos participativos efectivos se nutren de ciertos elementos de base en su diseño e implementación. Aspectos como el dar claridad a la ciudadanía respecto de qué es lo que se busca del proceso participativo y cómo este luego influye en la toma de decisiones, proveer información sobre la decisión en discusión desde sus distintas aristas e informar claramente sobre cómo se puede contribuir al proceso a todos los actores relevantes, son fundamentales. Asimismo, asegurar la representatividad, inclusividad y balance de poder e influencia procurando incorporar la visión de todos aquellos interesados y afectados por una decisión política resulta clave. Para ello resulta fundamental remover todas las barreras innecesarias para participar. La falta de esfuerzos en asegurar una participación ciudadana amplia puede traducirse en falta de representatividad lo que puede finalizar, incluso, en procesos

considerados ilegítimos. Aquí temas como el desarrollo de capacidades para participar, la educación, y el uso de diversas técnicas para participar de forma de capturar el interés y habilidades de los distintos actores resultan cruciales.

Por otro lado, se debe considerar que aun en casos en que existan procesos participativos legítimos y adecuados a cada realidad siempre habrá trade-offs y situaciones en que persistirán grupos oponentes a determinadas políticas o proyectos y que, por lo tanto, su resolución terminará en el poder judicial. No obstante, lo importante es que el proceso participativo efectivo también debe permitir la realización de una revisión expost de que todas las instancias de un debido proceso fueron abordadas.

El surgimiento de una sociedad más empoderada que demanda abiertamente un mayor involucramiento en la toma de decisiones se ve reflejado, como ya se ha dicho, en numerosas manifestaciones en contra de determinados proyectos energéticos y la creciente judicialización de los mismos. Lo anterior constituye un claro signo de que las instancias formales hoy disponibles para canalizar los intereses de la ciudadanía en el país son insuficientes. Esta demanda por mayor participación ciudadana también se refleja claramente en la conformación en 2011 de la “Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria para la Política y Matriz Eléctrica” (CCTP) y la publicación de sus propuestas de reformas al sector plasmadas en el documento “Chile Necesita una Gran Reforma Energética”, que surgen como contrapunto a la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE) convocada por el Presidente de la República ese mismo año, considerando que ésta última faltaba de representatividad.

Hoy en Chile, sólo existen requerimientos de participación ciudadana en lo relativo a materia energética para los proyectos de inversión, procedimientos que se establecen en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Recientemente, en Enero 2013 el Ministerio de Energía creó el “Consejo de la Sociedad Civil” conformado por representantes de instituciones académicas y organizaciones comunitarias con el objetivo de conocer y considerar sus opiniones en el proceso de toma de decisiones y en el seguimiento de las políticas públicas. Sin embargo, como se recoge de la experiencia de otros países, también existen instancias formales de participación para otros tipos de toma de decisiones relevantes al sector energético - tales como la definición de una política

energética de largo plazo, la aprobación del plan para las redes de transmisión, entre otros.

A partir de ello se pueden distinguir diversos niveles de toma de decisión y consecuentemente distintos ámbitos de influencia. Existen decisiones de índole más estratégico cuyo ámbito de influencia es nacional, por lo que ameritan procesos de participativos nacionales liderados por autoridades nacionales como podría ser, por ejemplo, la discusión sobre una política energética de largo plazo, la introducción de fuentes nuevas de generación, los procesos de planificación territorial o del sistema de transmisión. Hay decisiones cuyo ámbito de influencia es más local, como es la evaluación ambiental de proyectos, por lo tanto amerita un mayor involucramiento y liderazgo de los gobiernos locales en el proceso de consulta. Finalmente, hay decisiones que traslapan ambos niveles como son, por ejemplo, los proyectos de generación de gran envergadura o megaproyectos, cuyos ámbitos de influencia son más amplios e involucran aspectos estratégicos y de planificación territorial en la discusión, ameritando procesos participativos tanto en el nivel local/regional como en el nacional.

Por otro lado, se debe tener claridad que así como existen ventajas en términos de representatividad e inclusividad al implementar canales de participación en estos distintos niveles de decisiones también se dan trade-offs, especialmente en términos de tiempo y carga administrativa.

Luego, parte de la solución a la encrucijada enfrentada hoy por el sector energético en Chile pasa por generar nuevas instancias de participación ciudadana a las hoy disponibles de forma que se permita relevar, representar y canalizar de mejor forma los intereses de la ciudadanía en los distintos niveles de toma de decisiones relevantes del sector. Para ello se deben establecer procesos de participación que sean percibidos como legítimos por todas las partes involucradas en las distintas instancias de toma de decisiones.

Al mismo tiempo se debe entender que avances en la solución del problema hoy enfrentado por el sector energético nacional requiere de una mirada sistémica e integral, donde la existencia de una participación ciudadana efectiva para las diversas instancias de toma de decisiones es sólo uno de los pilares que se debe abordar. La participación no es un elemento único ni independiente, más bien interacciona íntimamente con otros ámbitos entrapando hoy el desarrollo energético del país y que requieren avances en forma

paralela como es la definición de un plan de uso del territorio que compatibilice el desarrollo energético y otros usos del suelo y el desarrollo de mecanismos de compensación.

1.2 Objetivo del documento

Este documento, a través de una revisión de esquemas de participación en el sector energía a nivel internacional para diversas instancias de toma de decisiones relevantes al sector energético, primero identifica los componentes clave para el diseño de mecanismos de participación efectivos para el sector energético chileno que permitan canalizar los intereses ciudadanos y luego propone los principales elementos para procesos participativos en el marco de la discusión de la política energética de largo plazo y en la definición del plan regional de ordenamiento territorial para desarrollo eléctrico. En ese sentido el paper no busca rediseñar el sistema actual de participación para proyectos de generación eléctrica que establece el SEIA, sino, complementariamente, identificar y proponer elementos clave de mecanismos de participación percibidos como legítimos y adecuados para otras instancias de toma de decisiones del sector y que hoy carecen de vías de consulta ciudadana o son poco adecuadas. El documento tampoco se extiende a la discusión sobre cómo los esquemas de participación interaccionan con las políticas de mitigación y compensación que no obstante deben surgir a posteriori como consecuencia de procesos de consulta legítimos, y que, como se deja constancia más arriba, son también elementos fundamentales de la buena gobernanza del sector.

1.3 Estructura

Con este objetivo en mente, el documento se estructura como sigue. Luego de esta introducción, la segunda sección aborda el tema del surgimiento de la participación ciudadana y en particular en el sector de energía y de recursos naturales identificando los principales beneficios buscados a través de ella. La tercera sección analiza cuatro instancias de procesos de participación ciudadana en distintas instancias de toma de decisiones en el energético-eléctrico relevadas a nivel internacional, en particular: en el marco de la definición del emplazamiento de plantas nucleares en Finlandia; durante el plan de expansión del sistema de redes de transmisión en Alemania; las conferencias de consenso y de mecanismos de participación enmarcados en la Electricity Governance

Initiative. A partir de este análisis de diferentes esquemas, la cuarta sección identifica y analiza aquellos elementos estratégicos que deben ser considerados para el diseño de procesos participativos que sean inclusivos y legítimos para la toma de decisiones. Finalmente, la última sección propone los elementos principales para procesos de participación para dos instancias de toma de decisiones relevantes al sector energético en Chile, la política energética de largo plazo y para la definición de zonas permisivas o prohibitivas para la generación de energía.

2 La demanda por procesos participativos en el sector energía

2.1 Demanda global de la participación ciudadana

El término “participación ciudadana” se asocia comúnmente a la temática de la buena gobernanza, aplicación de la ley, transparencia y rendición de cuentas o “accountability”. Se enmarca dentro de un esquema más amplio que busca crear estructuras o arquitecturas de gobernanza para promover el desarrollo sustentable (Woods, 2005) y que en definitiva busca incrementar la legitimidad en la toma de decisiones de las instituciones.

La participación ciudadana se vincula como instrumento de la democracia deliberativa que busca capturar la opinión y preocupaciones de las personas afectadas por la toma de decisiones de los gobiernos con un doble propósito: influenciar la planificación, la toma de decisiones y educar a la ciudadanía tal como se explica en el Box 1.

Box 1: participación ciudadana, democratización y la democracia deliberativa

La lógica de la participación ciudadana se enmarca en la tendencia política de la democracia deliberativa que busca involucrar a la ciudadanía más allá de la votación. Se sustenta en el supuesto que la ciudadanía quiere y debe contribuir con su conocimiento a los procesos de planificación y posteriormente ser también parte de la toma de decisiones. Más específicamente la teoría de la democracia deliberativa sugiere que la preparación y la toma de decisiones no deben ser canalizadas por las vías tradicionales de votación y representatividad ya que éstas implican un mínimo involucramiento y familiaridad con los temas en debate. Más bien que se debe incluir activamente a la ciudadanía en el proceso de la política por la vía del diálogo interactivo. Asume que la existencia de un diálogo racional entre los ciudadanos es el mecanismo ideal para proveer a los tomadores de decisiones con la información necesaria a la vez que los ciudadanos se educan sobre un tema específico siendo capaces de dar su opinión sobre este. Este involucramiento del individuo tanto con el tema en discusión así como con otros individuos crea efectos de aprendizaje y asegura la aceptabilidad y legitimidad de las decisiones. Las decisiones de política resultantes son más justas y racionales que aquellas de los otros mecanismos para ejercer representatividad (por ejemplo, el ejercicio del voto). Este enfoque sobre la democracia es ambientalmente más favorable que los enfoques de grupos liberales ya que la democracia deliberativa invita a incluir el punto de vista de otros creando una perspectiva más amplia.

La promoción de un diálogo político maduro e involucramiento ciudadano requiere una institucionalidad distinta. Las formas más utilizadas o experimentadas para crear esta institucionalidad incluyen, entre otros, las conferencias de consensos, “planning cells”, jurados ciudadanos y encuestas deliberantes, entre otras.

Fuente: elaboración propia a partir de Macias (2010) y Strauss (2011)

Globalmente la demanda por una mayor participación en la planificación y toma de decisiones creció junto al alza de los movimientos estudiantiles y las políticas de izquierda de los 60s y 70s en Europa, las cuales buscaban promover una mayor igualdad, homogeneidad, consensos y apoyo del sistema (Strauss 2011) y la creciente importancia del concepto “local”. En Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos la demanda por participación ciudadana fue influenciada por los movimientos aborígenes de los 70s y 80s y en Australia se vincula a conflictos de violencia ocurridos en vinculación a bosques considerados patrimonio de la humanidad (Macias, 2010)

La importancia de los procesos de participación y de la agenda local tuvo un nuevo impulso en los 90s. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, se vio reflejado en que las demandas por mayor participación permearon como requerimientos en las leyes nacionales (Strauss, 2011). Asimismo, la emergencia de acuerdos ambientales multilaterales y sus requerimientos de integración de los gobiernos locales en su implementación han sido un factor clave en el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel global. En particular, con la Declaración de Río del año 1992 que manifiesta abiertamente la importancia de la participación ciudadana para la promoción de un desarrollo sustentable y de la relevancia de los gobiernos locales para abordar la problemática ambiental es cuando la participación comienza a entrar más fuertemente, especialmente en los países de Europa. La Agenda 21 (Programa 21) de las Naciones Unidas, que resulta de la Declaración de Río, establece un objetivo concreto en este respecto en su Capítulo 28 “28.2).a) *“Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 Local para la comunidad”*“.

Lo que se busca en definitiva es la creación de una cultura de planificación dentro de las comunidades desde lo local a lo nacional (enfoque bottom up), para la resolución de los problemas ambientales y de gestión de recursos naturales que de por sí son altamente complejos.

2.2 Demanda por Participación Ciudadana en el Sector Energía

La participación ciudadana es una herramienta, si bien no exclusiva, sí más frecuentemente usada en la toma de decisiones relativas al medio ambiente, manejo de recursos naturales y por ende en el sector energía, debido a los profundos impactos que estas decisiones pueden tener sobre la ciudadanía y a que la compleja naturaleza de estos impactos requiere una toma de decisiones transparente y que incorpore una variedad de valores y perspectivas.

La vía más comúnmente usada para procesos de participación ciudadana en el sector energía es en el marco de proyectos de evaluación de impacto ambiental (EIA). No obstante, hay otros ámbitos de toma de decisiones más estratégicas en el sector como son la definición de políticas energéticas nacionales, los procesos de planificación territorial o del sistema de transmisión. Se considera que los procesos participativos permiten considerar una mayor variedad de temas, yendo mucho más allá de lo meramente técnico, lo que conlleva a mejores decisiones y resultados ambientales más afines.

En el caso de países en desarrollo la demanda por participación ciudadana también se vincula a los procesos de re-estructuración de la industria energética como consecuencia de los procesos de privatización de empresas públicas y sus consecuentes cambios en los sistemas de fijación de tarifas y cobros a los usuarios. Más ampliamente lo que se busca es promover un ambiente de buena gobernanza y resolución de conflictos a través de una mayor participación y transparencia, *accountability* y aplicación de la ley, con el fin de atraer inversión extranjera y promover un desarrollo económico con beneficios para todos (Wood 2004, 2005). Sin embargo aquí los esfuerzos de participación promovidos por los donantes y promotores de las reformas no se enfocan a influir en la toma de decisiones (USAID xxx), sino más bien en el acceso a la información para incrementar la concientización de la población, campañas educativas respecto de la necesidad de las reformas, en entrenar a los gerentes respecto de los servicios al consumidor social y mecanismos legales para canalizar quejas y resolución de conflictos.

Entre los principales motivos que apoyan la promoción de procesos participativos en el sector energía (y otros sectores) se encuentran:

- Permite que la comunidad afectada por un proyecto o política pueda contribuir con información generalmente no disponible por los expertos sobre las características de los recursos naturales locales o qué tecnologías son más adecuadas a las condiciones socioculturales y/o ambientales.
- Motiva y compromete a la ciudadanía cuando esta siente que un proceso fue justo, legítimo y sus aportes fueron considerados en el proceso
- Facilita el aceptar o tolerar algunos niveles de impactos socio ambientales y el posterior establecimiento de los mecanismos de mitigación y compensación correspondientes
- Incrementa el nivel de confianza en los gobiernos, sus políticas y la responsabilidad de los gobiernos frente a estas.
- Conlleva a un proceso de aprendizaje social que empodera y educa a la ciudadanía mediante la producción e intercambio de conocimientos y opiniones con otros ciudadanos, expertos e investigadores.

La principal crítica se vincula con que son procesos que involucran largos tiempos y altos niveles de recursos. Sin embargo en el largo plazo se trata de procesos costo-efectivos en la medida que al ser procesos aceptados y percibidos como legítimos pueden llevar a una optimización de tiempo y recursos al ofrecer procesos de resolución de conflictos que de otra forma hubieran proliferado de igual forma y de problemas aun más costosos.

Para ello la condición clave es que sean procesos participativos inclusivos, legítimos y que influyeran la toma de decisiones. No obstante, siempre habrá casos cuya resolución será finalmente definida en el poder judicial, sin embargo un proceso participativo legítimo debe permitir la realización de una revisión expost de que todas las instancias de un debido proceso fueron abordadas, y en base a ello posteriormente se podrán establecer las políticas de mitigación y compensación adecuadas para cada caso.

2.3 La Participación Ciudadana en el Sector Energía en Chile

En Chile, de acuerdo a Tironi (2011), la mayor demanda por participación ciudadana se vincula a la irrupción del medioambiente como nuevo foco de interés en la sociedad chilena, entendiendo este último como una creciente preocupación por la expansión de la

racionalidad tecnocrática. Las movilizaciones en torno al proyecto HidroAysen son fuente de una demanda por participación mucho más ambiciosa. Según el autor lo que exigen los grupos ambientalistas, por ejemplo, no es más información ni tampoco enriquecer el proyecto con sus insumos y visiones. El planteamiento es mucho más radical, buscando abrir la “caja negra” del proyecto entendiendo esto como sus supuestos, estimaciones y modelaciones, cuestionando entonces la base del modelo energético mismo para re-constituir las decisiones. Esto tal vez se refleja más claramente con la conformación de la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria para la Política y la Matriz Eléctrica” (CCTP) y la publicación de sus propuestas de reformas plasmadas en el documento “Chile Necesita una Gran Reforma Energética”, como reacción a la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE) convocada por el Presidente de la República en 2011, considerando que ésta última faltaba de representatividad.

Paralelamente los mecanismos de participación ciudadana existentes en el sector son insuficientes. La principal instancia de participación se enmarca en lo propuesto por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), entidad dentro del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) encargada de identificar y evaluar los impactos ambientales que un determinado proyecto o actividad generará o presentará. Más allá de ello, recientemente, en el marco de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública del año 2011, en Enero 2013 el Ministerio de Energía creó el “Consejo de la Sociedad Civil” conformado por once representantes de instituciones académicas y organizaciones comunitarias. El objetivo de esta instancia es conocer las inquietudes y opiniones expuestas por los miembros para ser tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones y en el seguimiento de las políticas públicas y cuya primera sesión oficial será en marzo 2013.

Entre las críticas a las instancias de participación hoy existentes se encuentran:

- La participación ciudadana en el contexto del SEIA es un proceso no vinculante y no posee mecanismos que aseguren que las observaciones ejercen influencia en las decisiones.
- Falta de procedimientos para educar y crear capacidades en las comunidades afectadas sobre los impactos del proyecto y la entrega de observaciones/insumos de parte de ésta, mientras que la comprensión de los EIA y entrega de

observaciones requieren de conocimientos técnicos no siempre presentes en las comunidades.

- Los EIA se centran en temas ambientales no integrando los temas sociales, lo que muchas veces son elementos inseparables de los ambientales
- El procedimiento establecido por el SEIA no es adecuado para proyectos energéticos de gran envergadura y que requerirían de otro tipo de instrumental como son las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) y que requieren mecanismos de participación adecuados a este tipo de instrumentos
- El SEIA solo aplica a proyectos de inversión pero no a otros procesos de toma de decisiones relevantes en el sector en Chile como son la discusión de una política energética de largo plazo, la definición del plan de expansión de la transmisión (ETT), la actual definición de la carretera eléctrica o políticas para promover la entrada de nuevas fuentes energéticas.

3 Casos internacionales de participación ciudadana en diversas instancias de toma de decisiones del sector energía

Las secciones anteriores dan cuenta del surgimiento de los procesos de participación ciudadana, en particular en el sector energía, y de porqué son relevantes. Esta sección analiza cuatro casos de procesos participativos en distintos ámbitos de toma de decisiones en el sector energía que pueden considerarse modelos de buenas prácticas. Estas son la participación en el marco de la definición del emplazamiento de plantas nucleares en Finlandia; durante el plan de expansión del sistema de transmisión en Alemania; las conferencias de consenso y una selección de procesos de participación enmarcados en la Electricity Governance Initiative.

3.1 Participación ciudadana en la definición del emplazamiento de plantas nucleares en Finlandia

Un ejemplo identificado a nivel internacional como modelo o caso de buena práctica de participación ciudadana en el sector energía (Tironi 2011; CADE (2011); Strauss 2011), se refiere al caso Finlandés sobre el proceso de consulta ciudadana asociado a la aprobación del emplazamiento de plantas nucleares, el cual destaca por ser un proceso participativo que está inserto en un proceso más profundo de planificación local y regional.

A grandes rasgos, el proceso de participación en la definición del emplazamiento de una planta nuclear se da en tres niveles:

- durante la definición del plan de uso de suelo local y/o regional;
- durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y
- durante la aprobación de la localización de la planta a nivel del Parlamento.

A continuación se describen estos niveles.

Participación ciudadana en la planificación del uso de suelo comunal y/o regional: en el nivel más local, al momento de definir o cambiar el plan de planificación comunal y/regional el Municipio o gobierno local debe decidir si éste incluirá o no una planta

nuclear. Los planes de uso de suelo en Finlandia, buscan, entre otros objetivos, atraer nuevas inversiones a la región y facilitar el uso de suelo para las actividades ya existentes. Luego la decisión respecto de reservar un sitio para una futura planta nuclear se toma considerando una visión amplia de la contribución que dicha inversión hará al desarrollo comunal/regional. En este contexto se debe destacar que la energía nuclear en Finlandia goza de un alto nivel de aprobación ciudadana, la cual no se puede entender exclusivamente a partir de la existencia de un buen proceso participativo sino a partir de una visión amplia del bienestar de la sociedad tal como explica el Box 2.

Los procedimientos de planificación local y regional se regulan a partir del Acta sobre Uso de Suelo y Construcción (132/1999) del año 2000 (en reemplazo de la antigua regulación). El acta exige dos audiencias públicas como requerimientos de participación. Bajo este proceso de participación, primero que todo, la autoridad competente (municipio/gobierno regional) debe publicar un programa que contenga los procedimientos del proceso planificación y su resultado esperado, por ejemplo, bajo la forma de mapas. La ciudadanía - ya sea ciudadanos individuales o grupos organizados registrados - realizan comentarios a los programas y planes propuestos. En el caso que los comentarios se hagan llegar por escrito estos deben ser contestados por la respectiva autoridad de planificación involucrada. Ello con el fin de asegurar que todos los comentarios y sus respuestas quedan registrados en el reporte final.

Entre los elementos más destacables del proceso se incluyen la preponderancia del rol del gobierno local - las municipalidades - toda vez que son ellas quienes a partir del proceso de planificación de sus planes de desarrollo se deben pronunciar respecto a futuros proyectos de energía (tanto nuclear como grandes hidroeléctricas de embalse). Si los planes de desarrollo comunales o regionales no incluyen o reservan un lugar para proyectos de este tipo, estos proyectos no están autorizados a presentar un EIA y por lo tanto no pueden obtener el permiso de construcción.

Strauss (2011) hace algunas críticas al sistema se incluyendo:

- Las importantes exigencias administrativas y políticas a las municipalidades debido a la naturaleza recurrente de los procesos de planificación lo cual impone dificultades para establecer procesos de participación satisfactorios.

- La ambigüedad en el Acta respecto de lo que un esquema de participación realmente implica lo que es causa de confusión entre los actores involucrados
- El Acta no determina el rol que los procesos de participación deben tener en la toma de decisiones de la planificación, lo cual ha llevado a una consideración insuficiente de los insumos de la ciudadanía.

Box 2: Noción del bien público y aceptabilidad de la energía nuclear en Finlandia

Pese a la creciente tendencia en Europa al cierre de plantas nucleares, Finlandia continúa aprobando y construyendo este tipo de plantas. Actualmente hay cinco plantas en funcionamiento y han sido recientemente aprobadas dos más, y con un alto grado de apoyo ciudadano. Comprender la alta aceptación social de la energía nuclear en Finlandia no puede entenderse solo a partir de un buen proceso participativo, sino que radica en diversos factores culturales, económicos, geopolíticos, noción compartida del bien público y confianza en las instituciones.

La energía nuclear se ha desarrollado al amparo de un discurso dominado por una noción de escasez de recursos junto a la necesidad de asegurar una oferta energética barata para mantener el actual estándar de bienestar de la nación. En este contexto el país ha debatido extensamente sobre cómo resolver los problemas de la dependencia de importaciones de insumos de energía primaria – carbón y petróleo – y electricidad desde Rusia, nación con la que las relaciones no han sido siempre fluidas, considerando las altas necesidades de energía de su estructura industrial y la necesidad de mantener su competitividad. Si bien el uranio también se importa, se considera que proviene de una zona “segura”, a la vez que la producción de energía nuclear les permite independizarse de la importación de electricidad y, si bien no es el fin para promoverla, permite la exportación de los excedentes de energía. Los beneficios económicos bajo la forma de los impuestos pagados por las empresas nucleares en un contexto de una sociedad que valora altamente la economía del bienestar también juega un rol fundamental. La necesidad de mitigar el cambio climático es un nuevo elemento alimentando el discurso.

Con una tradición nuclear de larga data - donde el gobierno debido a fines militares fue el primero en incursionar en la tecnología nuclear a principios de los 80's-, altos niveles de capacidad instalada, y una positiva experiencia en términos de seguridad nuclear – tanto en la operación como en el depósito de los desechos nucleares- existe una gran confianza desde la sociedad en la capacidad tecnológica y regulatorias tanto de las autoridades como en las empresas. Por lo mismo, existe un alto compromiso político del gobierno, el cual de hecho participa de la industria a través de la propiedad en empresas. La legislación en torno a la energía nuclear (Acta de Energía Nuclear 990/1987), enfatiza la necesidad de fortalecer el bienestar de la sociedad. En base a este discurso, la energía nuclear en conjunto con la hidroelectricidad y la energía eólica, consideradas como fuentes complementarias entre sí, han sido las fuentes elegidas para transitar hacia un sistema energético considerando ambientalmente sustentable y que fortalece el bienestar social.

Por otro lado, la confianza de la población en el gobierno y en las soluciones tecnológicas se traduce que en las discusiones sobre planificación, evaluación y toma de decisiones de las plantas nucleares se evitan las discusiones basadas en valores y se otorga preferencia al conocimiento científico y tecnológico.

Esta noción de bien público y bienestar asociados a la energía nuclear queda plasmada, por ejemplo, al revisar los argumentos de las municipalidades de Ruotsinpyhtää, Sino y Vihanti para aceptar el alojamiento de la planta nuclear Fennovoima, donde las frases más utilizadas son “positivos impactos sobre el empleo, generación de nueva actividad industrial, consolidación de política de negocios, estructura poblacional, pago de impuestos al municipio y pueblos aledaños, beneficios a nivel nacional y sobre la competitividad del país”

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Empleo y Economía (2010); Kojo (2011); Nimitz-Koester (2005) y Strauss (2011)

Por otro lado, si bien se trata de un modelo exigente desde el punto de vista administrativo y político al descansar fuertemente la participación ciudadana en el nivel municipal, asegura una mayor inclusión en el proceso a los actores locales.

Participación ciudadana durante el proceso de EIA de la planta nuclear: la segunda instancia de participación se da cuando un proponente decide someter un proyecto nuclear a un EIA. Como se destaca más arriba, para que un proponente pueda someter un proyecto nuclear a un EIA el plan municipal/regional correspondiente debe previamente reservar explícitamente un espacio para un proyecto de este tipo dentro de su planificación. Luego, significa que ya hubo previamente un análisis y discusión participativa sobre la existencia de un proyecto y que fue priorizado.

En Finlandia existe la obligación de realizar una EIA para toda planta eléctrica ya sea nuclear o hidroelectricidad mayor a 3 MW. Para el caso de una planta nuclear el proponente tiene que postular a lo que se conoce como una “aprobación provisoria” por parte del gobierno. Esta postulación debe incluir:

- un reporte sobre el proceso del EIA del proyecto;
- una declaración escrita de la autoridad coordinadora aprobando el proceso del EIA y;
- las objeciones por escrito que hayan enviado los ciudadanos.

En el caso de plantas nucleares la autoridad coordinadora es el Ministerio de Economía y Trabajo en conjunto con la autoridad reguladora - la Autoridad de Seguridad Nuclear y de Radiación (Säteilyturvakeskus o STUK por sus siglas en finés) -. Además se pide al Ministerio de Medio Ambiente que emita una declaración con respecto al “permiso provisoria” y, en caso que este sea finalmente aprobado, a las posteriores postulaciones a las licencias de construcción y operación de la planta nuclear.¹

¹ Lampinen (2009) destaca que el STUK es el único actor formalmente involucrado con un fuerte interés en la expansión de la energía nuclear en el proceso de la decisión del emplazamiento que no está bajo el auspicio del Ministerio de Economía y Empleo. En toda otra instancia que se requiera permisos ambientales son los Centro Regionales del Medio Ambiente la entidad coordinadora. Dependiendo del tamaño e importancia del proyecto, el Ministerio de Medio Ambiente podría involucrarse.

En cuanto a la participación ciudadana, el “Acta sobre el Procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental” establece dos audiencias públicas como requerimiento mínimo de involucramiento ciudadano. La primera en el contexto del programa propuesto por el proponente para el EIA y la otra para discutir el reporte del EIA realizado por el proponente.

En cuanto al primero, los requerimientos de participación ciudadana vinculados a la propuesta del programa del EIA, la autoridad coordinadora tiene la obligación de publicitar el anuncio del EIA y hacer pública la propuesta del programa de la EIA realizado por el proponente mediante su publicación en diarios y websites invitando al público a que envíen comentarios. El tiempo para enviar comentarios va de 30 a 60 días. Estos comentarios deben ser luego compilados y adjuntados en la declaración emitida por la autoridad. Solo una vez que la autoridad hace pública su declaración aprobando el programa propuesto para el EIA este puede comenzar.

Es importante señalar que una vez cumplidos estos requisitos no hay forma legal de impedir que el proponente de comienzo al EIA. Sin embargo, la autoridad coordinadora sí puede establecer estrictos requerimientos en su declaración sobre cómo se debe realizar el proceso. En caso que estos criterios no se cumplan, la autoridad coordinadora puede en su declaración sobre el proceso del EIA recomendar su rechazo por la autoridad a cargo de su autorización.

El Ministerio de Economía y Trabajo es responsable de velar por el procedimiento de participación, responsabilidad que comparte con la autoridad reguladora – STUK, garantizando que se cumplan los requerimientos del proceso establecidos por la ley. Sin embargo, se deja libertad al proponente para elegir los métodos de participación utilizados para las audiencias públicas requeridas tanto sobre el programa propuesto para el EIA y el reporte sobre el proceso del EIA.

En el caso del proceso del EIA mismo una vez que éste se ha llevado a cabo, el proponente envía un reporte a la autoridad coordinadora. La autoridad nuevamente debe anunciar y publicitar el reporte del EIA en diversos medios importantes tales como diarios de amplia circulación y websites además de organizar junto al proponente una audiencia pública para discutir el reporte. Además se distribuyen emails masivos a la ciudadanía y se pueden pedir copias del reporte a la autoridad o bien bajarlo del sitio web del proponente.

La administración de la comunidad local pone también copias a disposición de la ciudadanía. El tiempo para enviar comentarios va de 30 a 60 días.

La autoridad coordinadora convoca y modera la audiencia pública en cooperación con el proponente. Esta usualmente se realiza en base a sesiones de preguntas y respuestas y es una oportunidad para que tanto los ciudadanos individuales como grupos organizados hagan llegar sus testimonios. Aquellas declaraciones orales deben ser llevadas/hacerlas conocidas al gobierno. El proponente, por su parte, deberá luego justificar cómo fueron abordados estos comentarios en el reporte final del EIA.

Si bien la legislación deja abierto respecto a los métodos de participación a utilizar en las audiencias públicas, Strauss (2011) identifica los principales métodos utilizados destacando:

- Organización de “grupos auditores o grupos de discusión” donde el equipo a cargo del proceso participativo (el proponente con un consultor) selecciona e invita a un grupo de ciudadanos no organizados y representantes de distintas asociaciones sociales y ambientales. El grupo se junta cuatro veces en la empresa, donde un gerente realiza una presentación de 30 minutos. Luego, se pasa la palabra al grupo, y bajo la supervisión de un consultor, se estimula el debate sobre los impactos ambientales locales del proyecto, información que es altamente valorada por el proponente.
- Disposición de información del proyecto y de la misma empresa al público es organizando presentaciones y eventos en las comunidades locales. (e.g. eventos en la plaza pública, Fortum Power and Heat Oy 2008).
- Establecimiento de políticas de “puertas abiertas” donde existen centros para visitantes donde se exhiben los planes existentes y futuros incluyendo la disposición final de los desechos nucleares.
- Envío de información por medio de correos masivos a las comunidades adyacentes durante el transcurso del EIA
- Apertura de oficinas locales en las potenciales comunidades receptoras.
- Organización de un grupo consultivo municipal que incluye representantes de organizaciones y de la administración local de forma de involucrar representantes de los municipios en el proceso.

- Documentación por escrito de las reuniones entre las autoridades, representantes del municipio, el proponente y el consultor y las notas de la reunión se suben a internet para que puedan ser accedidas por el público.

Se destaca que el público muestra un mayor interés en el proceso de audiencia pública del proceso de planificación regional y/o comunal y en la evaluación del programa del EIA propuesto por el proponente más que en el reporte sobre el proceso del EIA. Solo aquellos proyectos altamente cuestionados reciben atención en ambas audiencias (evaluación del programa y del reporte del proceso). Más aún, una baja asistencia a la segunda audiencia se considera como un indicador de un proceso participativo exitoso.

Finalmente, una vez que han sido aprobados el “permiso provisorio”, el reporte final del EIA incluyendo los comentarios del reporte y la declaración sobre la evaluación realizada por la autoridad coordinadora, estos son enviados al gobierno para sostener un debate nacional a nivel del Parlamento.

Participación a nivel de la aprobación de la planta por el Parlamento: el otorgamiento de la aprobación provisoriosa por parte de la autoridad coordinadora requiere la ratificación por parte del Parlamento. Solo una vez que se haya obtenido una decisión positiva por parte del Gobierno y el Parlamento, el proponente estará habilitado para postular a una licencia de construcción y operación de la planta, respectivamente. Por ello, una vez emitida la declaración sobre la aprobación provisoriosa del EIA por parte de la autoridad coordinadora el gobierno pasa a un debate nacional a nivel del Parlamento.

Previo al comienzo del debate en el Parlamento, el gobierno consulta al Concejo Municipal de la municipalidad candidata, toda vez que ésta tiene el derecho de veto absoluto. En forma paralela el Ministerio de Economía y Empleo pide declaraciones a diversas instituciones. De este proceso el gobierno decide respaldar la otorgación de un “permiso provisorio” a la postulación. Luego, esta decisión se envía al Parlamento para su ratificación, el cual puede aprobar o desestimar la decisión pero no realizar modificaciones. Luego en una discusión inicial en el Parlamento, se organizan diversos comités para realizar un proceso de discusión en profundidad para luego reportar al Parlamento sobre las conclusiones. En caso que el Parlamento decida apoyar el permiso provisorio, las autoridades pueden otorgar la licencia de construcción y operación, las cuales deben ser postuladas por el proponente en forma separada. Finalmente es

importante señalar que en Finlandia la decisión del Parlamento de apoyar la aprobación provisoria, no puede ser apelada.

Tabla 1: Participación en la Decisión sobre Emplazamiento de Plantas Nucleares en Finlandia

Fase		Procedimiento	Instancia/forma de Participación	Plazo	Responsable
Definición Plan Uso de Suelo regional o local		Autoridad pública programa con procedimientos del proceso planificación y su resultado esperado. Debe incluir emplazamiento de planta nuclear justificado en aporte a desarrollo local	2 audiencias públicas Comentarios orales o por escrito	30-60 días	Municipio
Proceso de EIA	Propuesta de programa del EIA	Autoridad publica el anuncio del EIA y hace pública la propuesta del programa de la evaluación en diarios de amplia circulación y websites (del proponente y gobierno). Además convoca a audiencia pública en colaboración con el proponente para discutirlo	1 audiencia pública. Comentarios orales o por escrito	30 a 60 días	Ministerio Economía y Trabajo con el STUK
	Reporte del proceso de EIA	Autoridad publica el reporte del EIA en diarios de amplia circulación y websites (del proponente y gobierno). Además convoca a audiencia pública en colaboración con el proponente para discutirlo	1 audiencia pública. Comentarios orales o por escrito	30 a 60 días	Ministerio Economía y Trabajo con el STUK
Aprobación por el Parlamento		Consulta a Concejo de la Municipalidad.	Consulta Concejo Municipal puede vetar o aprobar		Gobierno
		Discusión inicial en el Parlamento, se organizan diversos comités para realizar discusión en profundidad para luego reportar al Parlamento sobre las conclusiones.	Comités		Parlamento

3.2 Participación ciudadana en el plan de expansión del sistema de transmisión en Alemania

En 2011 el Gobierno Federal Alemán (Bundestat) y el Parlamento aprobaron una reforma a los procedimientos de planificación y aprobación del proceso de expansión del sistema de redes de transmisión. El objetivo buscado es acelerar los procedimientos y asegurar un involucramiento ciudadano temprano y concientización sobre la planificación del sistema con el fin de asegurar mayor transparencia y aceptabilidad del proceso de expansión por parte de la población. Si bien se trata de un procedimiento nuevo dentro de la planificación del sistema de transmisión y de hecho siendo actualmente por primera vez implementado, amerita una mirada más detallada toda vez que corresponde a un proceso participativo tal vez inédito aplicado a este tipo de políticas y que busca en la participación un instrumento para acelerar el proceso de planificación de la red en forma costo-efectiva.

El proceso de planificación de la red de transmisión: desde el punto de vista legal hay dos procesos que sustentan la expansión del sistema de transmisión: la modificación al Acta de la Industria Eléctrica (Energiewirtschaftsgesetz, EnWG) y la Nueva Acta sobre la Aceleración de la Expansión del Sistema de Transmisión (Netzausbaubeschleunigungsgesetz, NABEG). Mientras que la modificación al EnWG busca garantizar un proceso de planificación anual de la transmisión transparente y coordinado, el objetivo fundamental del cambio a la NABEG es acelerar el proceso de planificación y autorización de la expansión de la red de transmisión de alto voltaje, pasando de un período actual de diez años a uno de cuatro años.

Una pieza fundamental es el plan de desarrollo a 10 años para el sistema de transmisión. Este será elaborado en forma conjunta por los cuatro operadores del sistema y será actualizado sobre una base anual. El primer plan de desarrollo fue ya elaborado durante el primer semestre de 2012 y se encuentra actualmente en proceso de consulta ciudadana.

La entidad pública responsable de visar este proceso es la Agencia Federal de Redes (FNA), la cual examinará el plan y sobre esta base presentará al Gobierno Federal un borrador del “Acta del Plan Federal de Requerimientos” (*Bundesbedarfsplangesetz*) el cual deberá ser luego aprobado por el Parlamento.

Básicamente la FNA es responsable de realizar un proceso de planificación y aprobación de la expansión de la red que sea uniforme a nivel nacional, lo cual aplica a proyectos de expansión interregionales según se definen en el Plan Federal de Requerimientos. Hasta ahora eran las autoridades locales (*Länder*) las encargadas de planificar y autorizar los procesos de expansión de la red. Así, proyectos afectando a más de un Estado (*Bundesland*) debían visar el proceso en forma individual. Al pasar la responsabilidad del proceso de uno local a uno federal se permite dinamizar el proceso y evitar la fragmentación de responsabilidades.

Participación ciudadana: Los requerimientos de participación ciudadana se establecen desde una etapa temprana y buscan promover la transparencia en la planificación del sistema ayudando a asegurar una mayor aceptabilidad del proceso de expansión por parte de la población y el éxito de la reforma. En palabras del Ministro Federal de Economía y Tecnología (Dr. Philipp Rösler): *"damos la bienvenida al hecho que la Agencia Federal de Redes avanza en el proceso de elaboración del plan de desarrollo de la transmisión y promueve públicamente una participación activa de nuestra ciudadanía. Necesitamos el apoyo de las personas de nuestro país para una reestructuración exitosa de nuestra oferta energética y la rápida expansión de la red de transmisión. Luego, un proceso transparente y de diálogo con nuestros ciudadanos son muy importantes. Todos pueden y deben hacer sus comentarios sobre esta necesaria expansión de la red, toda opinión cuenta. La reforma energética de Alemania es un joint venture que solo puede ser exitoso si trabajamos todos juntos"*² (BMW, 2012b)

El proceso de planificación de la expansión de la red involucra cuatro etapas a lo largo de las cuales existen requerimientos de consulta ciudadana:

- **Escenario marco:** etapa donde los operadores de la red presentan sus estimaciones y proyecciones de consumo de energía eléctrica, la expansión de centrales de energías renovables no convencionales y convencionales, entre otros, que conforman la base para sus planes de expansión de la red. La FNA promueve un proceso de consulta pública sobre este escenario marco donde cada miembro del público tiene la oportunidad de expresar su opinión. La FNA debe tomar en

² Traducción de la autora

cuenta los resultados de este proceso de consulta al momento de aprobar Escenario marco (proceso de consulta que se tomó lugar en diciembre de 2011).

- **Plan de desarrollo a diez años para el desarrollo de la red de transmisión:** sobre la base del escenario marco, los cuatro operadores de la red trabajan en conjunto para crear un plan de expansión de la red a 10 años. Dado que el primer plan fue elaborado en 2012 el horizonte es al año 2022 (llamado NEP 2012 por sus siglas en alemán), el que además contiene una vista de la NEP al año 2032. Este plan debe ser publicado por internet y todos los miembros del público tienen la oportunidad de comentar nuevamente por un periodo de 40 días (o 30 días hábiles). El resultado revisado incluyendo una declaración estableciendo la forma en que las observaciones se incorporaron debe ser luego presentado por el gestor de la red (lo cual se hizo el 15 de Agosto de 2012). Sobre la base de este proceso la FNA produce un informe interino de acompañamiento al NEP, el cual muestra los diferentes puntos que requieren mayor discusión y profundización. Este informe, junto a la NEP son publicados en internet y disponibles en las oficinas de la FNA para ser sometidos a una segunda consulta por 40 días. (Desde 6 de Septiembre al 02 de Noviembre 2012).
- **Informe ambiental:** en forma paralela, la FNA debe producir un informe ambiental (una evaluación ambiental estratégica, EAE) sobre el Plan. La EAE examina y evalúa las medidas individuales de la NEP 2012 y los impactos ambientales esperados sobre los recursos naturales. El informe de la EAE también se somete a consulta ciudadana por 40 días (30 días hábiles) para lo cual está disponible tanto en las oficinas de la FNA como en internet (Desde 6 de Septiembre al 02 de Noviembre 2012).
- **Plan Federal de Requerimientos:** Sobre la base del plan de desarrollo de la red, la FNA crea un borrador del “Acta del Plan Federal de Requerimientos” la que deberá ser aprobada por el Parlamento para su posterior implementación.

A lo largo de este proceso de evaluación y consulta la FNA organiza 6 eventos informativos en diversas partes de Alemania. Asimismo, en la página web de la FNA se explica cómo y en qué consiste el proceso de consulta, cómo acceder a los documentos a comentar, los plazos involucrados y cómo enviar los comentarios. Debido que tras el proceso de consulta los comentarios deben ser publicados se pide explícitamente a las

personas que envían comentarios que indiquen si están de acuerdo con la publicación de su comentario.

Tabla 2: Participación en el Plan de Expansión de la Red de Transmisión en Alemania

Etapa	Descripción	Proceso Participativo	Plazo	Responsable
Escenario Marco	Operadores presentan data base para elaboración plan de expansión	Consulta pública cuyos resultados deben ser considerados para la aprobación del plan	40 días	FNA
Plan de desarrollo a 10 años para la red	Operadores elaboran plan de desarrollo con horizonte a 10 años y mirada a 20 años (NEP)	Publicación en internet y disponible en oficinas del FNA para recibir comentarios. Se debe aclarar la forma en que se acogieron observaciones	40 días	FNA
		En base a esto FNA produce informe de acompañamiento destacando puntos para una mayor discusión	40 días	FNA
Informe ambiental	Paralelamente FNA realiza EAE sobre medidas individuales del NEP.	Publicación en internet y disponible en oficinas del FNA para recibir comentarios	40 días	FNA
Plan federal de requerimientos	Elaborado por FNA sobre el plan de desarrollo para su aprobación por el Parlamento	Discusión en el Parlamento		FNA
A nivel transversal		6 eventos informativos en diversas partes de Alemania Explicación detallada sobre cómo acceder a los documentos, plazos y participar en cada instancia		FNA

3.3 Conferencias de Consenso en la toma de decisiones del sector energía

Las Conferencias de Consenso³ (CC) son una iniciativa de participación ciudadana que nace con el objeto de recoger información desde la ciudadanía sobre cómo el desarrollo de la ciencia y tecnología afecta su vida cotidiana. Surgen en Dinamarca en los años 80s al alero del Consejo Danés de Ciencias con el fin de asesorar al Parlamento sobre la visión que la gente común tiene sobre temas conflictivos respecto al uso de nuevas tecnologías y que no pueden obtener a través de los medios de comunicación ni de expertos. No es un proceso vinculante, no habiendo un compromiso del parlamento de incluir las recomendaciones en sus decisiones

Las CC son crecientemente utilizadas en diversos países incluyendo Holanda, el Reino Unido, Noruega, Francia, Suiza, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá y Argentina. En el sector energía se ha utilizado para recoger la opinión ciudadana en decisiones relativas a la introducción de energía nuclear en Dinamarca, España y recientemente en Uruguay, para discutir la introducción de energía renovables en España y en la planificación energética en ciertos estados de los EEUU.

El enfoque se centra en un grupo aleatoriamente seleccionado de ciudadanos no expertos en la temática a analizar, que se reúnen para intercambiar información, consultar con expertos y deliberar en torno a un tema científico-tecnológico controversial con el objetivo de llegar a una serie de recomendaciones consensuadas que informen el proceso político de toma de decisiones en torno al tema. El documento con las recomendaciones es una guía para que los políticos se enteren de la opinión ciudadana sobre el tema en discusión. Tal como especifica claramente en sus conclusiones la CC para discutir la posible introducción de energía nuclear en Uruguay *“Un aspecto importante a destacar de esta metodología es la instancia en la que ciudadanos que no son expertos ni implicados directamente en la temática, escuchan y ponderan los argumentos que facilitan las distintas voces implicadas. Esto hace que se prioricen aspectos cualitativos en detrimento de los cuantitativos en relación al número de personas que participan de forma directa. Aclaremos que no se busca que la decisión sea definitiva ni que represente*

³ Son una variación de los llamados juicios o tribunales ciudadanos

la voz de la ciudadanía en su conjunto. Es un argumento más, o insumo, para tener en cuenta en el proceso de toma de decisiones porque revela o pone de manifiesto nuevos argumentos y enfoques que no necesariamente se consideran en los asesoramientos técnicos que caracterizan tradicionalmente a la toma de decisiones sobre temas científico- tecnológicos” (Juicio Ciudadano 2010). De esta forma queda de manifiesto que son de carácter informativo, educacional y que no son vinculantes.

Entre los principales argumentos explicando el creciente interés mundial en estos modelos de participación pública radica la importancia de incorporar la visión de los ciudadanos en aspectos que, aunque afectan la vida de todas las personas, normalmente no trascienden la esfera técnico-política durante el proceso de toma de decisión. Ante otras modalidades de consulta como las encuestas de opinión pública, estos modelos son vistos como más democráticos por estar basados en procesos de discusión y deliberación. También tienen otra ventaja frente a las audiencias públicas y es que los ciudadanos que están involucrados en el proceso no están vinculados a grupos de presión respecto a las temáticas y por tanto carecen de intereses a priori y opiniones ya formadas. Otros valores de la metodología radican en su gran potencial para generar aprendizaje social, tanto por parte de los ciudadanos involucrados como de los expertos, quienes tienen la oportunidad de responder a las inquietudes del público general. Las CC han contribuido a clarificar aspectos técnicos y han aportado visiones e inquietudes desde una perspectiva más amplia, que puede o no coincidir con la de los expertos o grupos de interés (UdelaR, 2010). El Box 3 detalla los elementos clave de este método participativo.

3.4 The Electricity Governance Initiative

La “Electricity Governance Initiative” (EGI) es una iniciativa colaborativa entre la sociedad civil, legisladores, reguladores y otros actores del sector eléctrico impulsada en el 2003 por el World Resources Institute (WRI) y Prayas Energy Group (India). Su objetivo es promover la toma de decisiones abierta, transparente y responsable en procesos de toma de decisiones sobre el futuro energético de forma que sean social y ambientalmente sustentables.

Box 3: Elementos Clave Conferencias de Consenso

Comité Asesor	Representantes de las distintas visiones, posturas o argumentos, asegurando tratamiento no sesgado de la información
Elección del panel	Se publicita en medios de amplia circulación y se escoge a los integrantes en base a la información provista
Tamaño panel	Usualmente 10-15
Composición del panel	Ciudadanos mayores de 18 años elegidos en base a consideraciones de edad, sexo, educación, ocupación y localización geográfica. Requisitos clave es que no sea experto o con intereses creados en el tema
Preguntas	Elaborados por el panel
Moderador/facilitador	Si
Abierto al público	Si
Duración	3 días + 2 fines de semana de preparación
Expertos	Seleccionados por el panel con input del Comité Asesor
Base de la decisión	Consenso
Resultados	Documentados en reporte final elaborado por el panel
Como informa la decisión política	En países como Dinamarca se enmarca en el proceso de toma de decisión del Parlamento, como un elemento para informar la decisión. En otros países, como en Uruguay donde su aplicación es más reciente está más bien a nivel académico- exploratorio y no existe una vía formal donde informa al sistema político.
Pago al panel	Generalmente (transporte y viáticos)
Elementos clave del proceso	<p>Elementos preparatorios para la Conferencia</p> <p>Comité organizador llama a un Comité Asesor conformado por representantes de las distintas visiones, posturas o argumentos, asegurando un tratamiento plural y no sesgado de la información con la que contarán los ciudadanos previo a la Conferencia</p> <p>Comité organizador selecciona a los miembros del panel en base a los requisitos mencionados más arriba</p> <p>Comité asesor prepara material informativo incluyendo en forma balanceada las distintas visiones</p> <p>Reuniones preparatoria entre comité organizador, asesor y panel donde: se presenta el mecanismo y la temática en debate en todos sus aspectos, se elabora la lista final de preguntas a los expertos y se selecciona a los expertos - que son convocados por el panel para exponer y responder sus preguntas durante la Conferencia</p> <p>se elabora la agenda o cronograma de la Conferencia</p> <p>Elementos durante la Conferencia:</p> <p>Presentaciones hechas por los expertos</p> <p>Interrogación a los expertos en base a las preguntas seleccionadas. Si surgen nuevas preguntas y consideraciones también deben ser respondidas. El panel puede cuestionar la información presentada por los expertos o pedir información nueva. El público también puede preguntar.</p> <p>El panel evalúa y delibera en torno a la información presentada y se toman decisiones respecto de las preguntas clave</p> <p>Preparación de reporte final con recomendaciones y las valoraciones a las que se llegaron en forma consensual</p>

Tomando como base que la comprensión racional de la cadena de decisiones y los posibles puntos de influencia y beneficio mutuo resulta esencial para la participación efectiva de la sociedad civil en el sector eléctrico, se abordan cuatro aspectos fundamentales de la buena gobernanza en el sector de la energía - participación ciudadana, transparencia, responsabilidad y capacidad institucional -, y en qué medida éstas son aplicadas en los procesos de política energética y regulación. El punto medular que plantea es que al abordar los desafíos sociales, ambientales y económicos enfrentados por el sector eléctrico a través de los temas de gobernanza permite considerar los problemas desde su raíz.

En este contexto, elaboraron una serie de herramientas condensadas en el “Toolkit de indicadores del EGI” y que conforman un marco para promover y monitorear la buena gobernanza en el sector eléctrico. Este marco permite evaluar el grado con el cual diversos procesos de toma de decisiones en el sector eléctrico a nivel nacional son transparentes, participativos y responsables ante el interés público. Ellos incluyen procesos de formulación de política energética; procesos regulatorios; discusión sobre temas ambientales y sociales en el EIA de proyectos de generación y establecimiento de estándares de desempeño mínimos, entre las más importantes. Además, las herramientas permiten evaluar la capacidad institucional existente para responder adecuadamente a los requerimientos de un debido proceso.

A continuación se presenta para algunos procesos seleccionados del toolkit tanto los argumentos apoyando la participación ciudadana en ellos así como los criterios y elementos relevantes en cada uno para llevar a cabo un proceso participativo de calidad. No obstante ello es importante recalcar, tal y como se indica más arriba, que el toolkit es más abarcativo sugiriendo también criterios y elementos de calidad para los otros ámbitos de la buena gobernanza del sector energético como son la transparencia, la responsabilidad y la capacidad institucional – todos elementos que también deberían ser abordados de manera de asegurar un proceso de participación ciudadano efectivo.

Participación ciudadana en los procesos de formulación de política energética: aunque la toma de decisiones del Ejecutivo se ha dado tradicionalmente en forma cerrada con la participación de sólo unos pocos, existe un creciente reconocimiento que un Estado más receptivo y que permite la participación ciudadana en la fase de formulación política

puede conducir a mejores resultados. La opinión de la ciudadanía puede ayudar a que las políticas se construyan sobre una comprensión más realista de los desafíos de su implementación logrando un mayor apoyo a las nuevas políticas. Por otro lado, la utilidad de los aportes de la ciudadanía depende crucialmente de la calidad del proceso a través del cual se recoge ese insumo. En todo proceso de política, la toma de decisiones debe realizarse en base a un equilibrio de insumos factuales, pero cuando existe una amplia gama de intereses a considerar es importante que los actores relevantes conozcan con suficiente antelación cómo se estructura el proceso de participación y cómo se puede contribuir a la toma de decisiones. Para ello, los documentos del gobierno y de los actores que informaron el proceso deben estar a disposición del público. El acceso a estos documentos es importante por varias razones: permite evaluar si la decisión fue informada; si la base de conocimientos se inclina hacia uno u otro conjunto de intereses, y; si la decisión es coherente con esta base de conocimientos o en última instancia dictadas por algún tipo de intereses. Finalmente, la transparencia sobre la información disponible facilita la rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones sobre la base de contenidos factuales y la interpretación de los documentos. Incluso en procesos de participación ciudadana bien estructurados, éstos sólo serán “efectivos” en términos de influir en los resultados si un número suficiente de actores representativos de diversos intereses participan activamente, y si quienes toman las decisiones realmente incorporan estos insumos en la decisión final. Dado que el sector eléctrico es normalmente dominado por consideraciones financieras y técnicas, en otros temas de interés público, como el servicio al consumidor, equidad de acceso e impactos ambientales, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante que desempeñar en la representación de estas preocupaciones adicionales. Para desempeñar esta función en forma efectiva ellas deben tener la capacidad técnica -comprensión de temas técnicos, financieros y ambientales -, organizativas y políticas necesarias para asegurar que sus voces sean escuchadas.

La Tabla 3 resume para cada uno de estos criterios los elementos de calidad que se deben dar para un proceso participativo adecuado.

Tabla 3: Criterios y Elementos de Calidad para Procesos Participativos en el Marco de la Formulación de Políticas Energéticas

Criterio	Elementos de Calidad
<p>Claridad del proceso participativo en la formulación de políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad de la decisión: la ciudadanía tiene información clara sobre qué agencia (s) es responsable del proceso de consulta y de la decisión final. • Marco de tiempo: la ciudadanía tiene información clara sobre los plazos en que se adoptará la decisión de política. • Marco de tiempo para entregar insumos/comentarios: la ciudadanía está claramente informada sobre el plazo en que se solicita su opinión. • Rendición de cuentas: la ciudadanía está informada sobre cómo sus aportes serán utilizados, y cómo y cuándo su retroalimentación se hará disponible a los actores relevantes. • Documentación: el proceso es suficientemente documentado de forma de asegurar su uso en documentos públicos, dejando claro a los participantes la forma en que se documenta. • Distribución oportuna de la información: La información sobre el proceso de consulta pública se distribuye antes de iniciar la consulta, por lo menos un mes de antelación. • Amplia distribución de información: La información sobre el proceso de consulta pública se distribuye en forma amplia, mínimo a través de la distribución electrónica por correo electrónico e internet. • Distribución selectiva de información a grupos más afectados: se hace un esfuerzo deliberado - más allá de la publicación en internet- para hacer llegar la información sobre el proceso de consulta a los grupos especialmente afectados.
<p>Hacer la información pública a partir de la base y objetivos de la reforma política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transversalidad de la documentación: la base de documentos y antecedentes para evaluar las opciones de política proceden de fuentes diversas y están a disposición del público. Estos incluyen documentos oficiales del gobierno y las propuestas e intervenciones de las distintas partes interesadas. Ambos tipos de documentos son necesarios para que el público tenga un sentido exacto de los intereses en juego en la decisión. • Facilidad de acceso: Los documentos son fácilmente accesibles por el público - publicados en un sitio web, disponible en una biblioteca o sala de lectura, y si así se requiere producidos por el Ministerio de Energía. • Disponibilidad oportuna: la documentación está disponible por lo menos un mes antes de la fecha en la que se hará el proceso de participación, dando así un tiempo adecuado para comprender los temas en discusión antes de formular sus observaciones. • Facilidad de acceso a los diversos grupos de interés: los diversos grupos fueron capaces de acceder a la documentación disponible (empresas, ONGs, consumidores, etc).
<p>Efectividad del proceso participativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suficientes oportunidades de participación: Un número mínimo de presentaciones públicas (al menos 10) como parte de un proceso de participación son una condición necesaria para la participación efectiva. En ello también se debe considerar las comunicaciones de cualquier sector o grupo de interés. • Uso de mecanismos de participación diversos: se usa más de un mecanismo para obtener insumos del público y se invita a la ciudadanía a enviar comentarios por escrito sobre el borrador del documento dentro de un periodo dado. • Transversalidad de la participación: tanto los comentarios como su análisis se envía a una amplia gama de partes interesadas no sólo incluyendo la industria de la energía y los usuarios industriales, sino también las ONGs y otros actores de interés público. Se considera como un indicador de transversalidad adecuada si al menos el 20% de los comentarios o cinco comentarios fuertes provienen de grupos no industriales. Se considera un “comentario” si este hace al menos un punto sustantivo o analítico. Comentarios retóricos que no explican las causas de

	<p>desacuerdo, si bien pueden ser útiles en otros contextos, no se consideran para este propósito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resumen del proceso: se provee un resumen de la información recibida a partir del proceso en el documento con la decisión política final o un documento adjunto. • Respuesta a la participación ciudadana: se provee una explicación haciendo referencia a los insumos recibidos a través del proceso participativo tras el razonamiento que apoya la decisión final tanto en el documento con la decisión política final o en un documento adjunto.
<p>Capacidad de la sociedad civil</p>	<p>Capacidad Técnica: los grupos de la sociedad civil son capaces de participar en el debate de política. Como indicador se considera si al menos 3 grupos de la sociedad civil que presentan regularmente comentarios de calidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación proactiva y capacidad estratégica: aunque la mayoría de los grupos de la sociedad civil son expertas en reaccionar a las propuestas de políticas, para lograr un cambio de largo plazo es necesario que ellas establezcan agendas que vayan más allá de sólo reaccionar a las agendas de otros. Al menos 2 grupos de la sociedad civil que influyen el establecimiento de la agenda. • Análisis independiente de los impactos ambientales/sociales: hay una evaluación independiente de la sociedad civil de las implicancias ambientales y/o sociales de las propuestas de política. • Apoyo a grupos más débiles y de base: evidencia de que las ONGs representan las preocupaciones de los grupos de base y las poblaciones vulnerables (sin electricidad, comunidades indígenas, organizaciones de mujeres o poblaciones en pobreza extrema). • Capacidad de aprendizaje permanente: el sector eléctrico es dinámico por lo que se requiere que la sociedad civil se mantenga actualizada a fuentes de aprendizaje permanente - académicos, fuentes de recursos basados en conocimiento, contactos internacionales. • Networking: no todos los grupos de la sociedad civil tienen la misma capacidad, la efectividad de su participación se beneficia de la existencia de una red basal eficaz para intercambiar información, formulación de estrategias conjuntas y trabajo colaborativo. • Amplia credibilidad: los grupos de la sociedad civil deben ser creíbles ante la diversidad de intereses - gobierno, sector privado y sociedad civil-. La credibilidad se puede medir por participación en redes, solicitudes de participación en eventos oficiales y otras, y las solicitudes de participación en comités oficiales y paneles.

Participación ciudadana en el establecimiento de estándares ambientales mínimos:

busca medir la existencia de normas de desempeño ambiental en el sector eléctrico y el grado de influencia pública en el proceso de establecimiento de normas. Ejemplos de normas de desempeño ambiental en el sector eléctrico incluyen límites a las emisiones de plantas de energía, medidas de control de la contaminación; objetivos de reducción de pérdidas técnicas de transmisión, y los requisitos de eficiencia para electrodomésticos. Si bien se trata de normas que son usualmente técnicamente complejas, son de gran importancia para la calidad del medio ambiente local, la salud humana y la eficiencia económica. En general, la autoridad pública responsable del desarrollo de estas normas difiere en cada país (Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Energía, Ministerio de Salud; o un organismo paritario o interministerial). Lo importante es que realizar procesos participativos refleja un compromiso del gobierno a la toma de decisiones abiertas y

resulta esencial que la autoridad a cargo sea capaz de explicar su relevancia a una audiencia no técnica incluyendo el público en general.

Tabla 4: Criterios y Elementos de Calidad para Procesos Participativos en el Marco del Establecimiento de Estándares Ambientales Mínimos

Criterio	Elementos de Calidad
Participación ciudadana en el establecimiento de estándares mínimos	<ul style="list-style-type: none"> • Base para establecer estándares: existe documentación de base que explica la existencia de los estándares de desempeño. • Evidencia de la consulta pública: respaldada en documentos u otro que el organismo responsable consultó al público durante el proceso de determinación de los estándares. • Mecanismos de participación diversos: uso de más de un mecanismo para obtener insumos ciudadanos: invitación a enviar comentarios por escrito al borrador del documento en un periodo dado; audiencias públicas solicitando comentarios; focus groups con las partes interesadas o potencialmente más afectados; • Explicación del uso de los insumos del público: evidencia documentada sobre cómo la autoridad comunicó e incorporó los insumos del público. • Reporte sobre el cumplimiento de la industria/empresa: reportar o hacer público regularmente (anual, bi-anual, cada 2 o 5 años, etc) sobre el cumplimiento de los estándares de desempeño de la industria/empresa.

Participación ciudadana en el marco de procesos regulatorios en el sector eléctrico:

los procesos regulatorios son un mecanismo fundamental para garantizar que los aspectos económicos, financieros, sociales y ambientales de la operación del sector eléctrico están alineados. Involucra temas y decisiones críticas tales como fijación de tarifas, otorgamiento de licencias para centrales de energía y otras infraestructuras, así como el establecimiento de estándares de servicio y eficiencia. Por ejemplo, de la definición de tarifas eléctricas resultan importantes impactos sociales ya que éstas no sólo determinan cuánto del ingreso de un hogar se gasta en la “cuenta de la luz”, sino que además afecta la competitividad de las actividades económicas a nivel transversal. La estructura de precios tiende a estar dominada por preocupaciones sobre la recuperación de costos y utilidades justas, mientras que los temas relacionados a impactos sobre grupos de menores recursos o sobre la pobreza en general reciben menos atención. La función fundamental del proceso de regulación es equilibrar los intereses de las principales partes interesadas - inversionistas, trabajadores y consumidores – como son los objetivos de eficiencia, recuperación de costos, calidad y confiabilidad del servicio, retornos suficientes para futuras inversiones por parte de las empresas e impactos distribucionales entre los consumidores de energía grandes y pequeños. En este contexto la participación permite

considerar una amplia gama de perspectivas en la regulación, y aumentar su transparencia y legitimidad al promover un rol escrutinizador de los ciudadanos.

Tabla 5: Criterios y Elementos de Calidad para Procesos Participativos en el marco de procesos regulatorios en el sector eléctrico

Criterio	Elementos de calidad
Espacio para participación ciudadana en el proceso regulatorio	Procedimientos abiertos al público establecidos en la ley El público tiene el derecho a participar
Acceso público a documentos y audiencias regulatorias	Número de demandas del público por los documentos Participación en audiencias públicas
Mecanismos institucionales para representar los intereses de los grupos más débiles	En caso de procesos de fijación de tarifas se otorga atención explícita a la capacidad de pago de los grupos de consumidores de bajos ingresos o rurales Representantes de consumidores Comentarios emitidos por parte de grupos más débiles Representatividad a nivel del gobierno Representatividad de la rama ejecutiva a cargo de desarrollo social Otros mecanismos
Construcción de capacidades a nivel de los actores más débiles para participar en procesos	Información enfocada a los actores más débiles Apoyo a actores más débiles para representarse a sí mismos
Intervenciones de la sociedad civil en el proceso regulatorio	Número de organizaciones de la sociedad civil involucradas Naturaleza de los casos enviados Número de casos enviados
Involucramiento del proveedor de servicios energéticos con la sociedad civil y grupos potencialmente afectados	Departamento designado Política corporativa que aborda involucramiento comunitario Creación y operación de grupos de consulta Apoyo a grupos más débiles Información sobre cómo enviar reclamos

4 Elementos clave en el diseño de procesos participativos efectivos en el sector energía

Del análisis de las secciones anteriores sobre diversos casos de procesos participativos, surgen una serie de elementos o aspectos clave a considerar para el diseño de procesos participativos efectivos en el sentido de mecanismos de participación percibidos como legítimos e inclusivos en el contexto del sector energético. A continuación se identifican y discuten estas componentes clave.

4.1 Claridad sobre el objetivo de la participación, reglas del proceso y su influencia en la toma de decisiones

Conocer con tiempo suficiente qué es lo que se busca del proceso participativo y cómo este influye en la toma de decisiones, quién es responsable de llevarlo a cabo, cómo se estructura y cómo se puede contribuir por parte de todos los actores relevantes es fundamental para un proceso efectivo. Entre otros elementos, ello implica dar claridad sobre si se trata un proceso vinculante o no y cómo y para qué se considerarán los insumos aportados durante el proceso. La falta de claridad en este punto ha sido fuente de resistencia a participar por parte de la población. Por ejemplo, en el caso de procesos de consulta para la definición de asentamiento de plantas nucleares en Finlandia autores argumentan que la falta de claridad en la legislación ambiental respecto a cómo los insumos de los procesos participativos serán considerados en los debates a nivel del gobierno o del parlamento y cómo los resultados de la evaluación de impacto ambiental del proyecto influyen en el proceso de toma de decisiones han creado barreras a participar.

Más ampliamente, de los casos analizados surgen los siguientes elementos:

- Identificar claramente qué institución (Ministerios Energía, Medio Ambiente, gobierno nacional, gobierno local, etc) es el responsable de la consulta ciudadana
- Identificar qué institución es el responsable de la toma de decisión final
- Dar a conocer los plazos en que se adoptará la decisión.

- Dar a conocer los plazos para la entrega de insumos/comentarios. Se debe considerar que en aquellos casos de toma de decisiones más complejas o largas en el tiempo, como es, por ejemplo, la formulación de una política energética de largo plazo, se debería considerar un proceso más continuo donde se provean distintas ventanas de tiempo para que la ciudadanía pueda retroalimentar.
- Dar a conocer cómo se usarán los comentarios recibidos, cómo serán abordados en el proceso y cómo y cuándo habrá retroalimentación a los distintos actores (por ejemplo, que se proporcionará un resumen de la información recibida durante el proceso en el documento con la decisión política final o un documento adjunto; que se dará respuesta a los comentarios mediante una explicación haciendo referencia a los insumos recibidos en el razonamiento apoyando la decisión final)
- Asegurar que la documentación del proceso de consulta es suficiente, transversal en el sentido que se incluyen los distintos puntos de vista y existe claridad en la forma en que se documenta
- Publicitar el comienzo del proceso, en diversos medios de amplia difusión, por ejemplo, disponer en la web, diversos medios de prensa de amplia difusión, etc

4.2 Relevar la consulta y responsabilidad de ésta al plano nacional o local según el ámbito de influencia de la decisión

Dependiendo del tipo de toma de decisión se distinguen distintos ámbitos de influencia. Por un lado, las decisiones relativas a políticas energéticas como son, por ejemplo, elaboración de una política energética de largo plazo o políticas respecto a la introducción de fuentes nuevas de generación, procesos de planificación territorial o del sistema de transmisión, son procesos de discusión de índole más estratégica y su ámbito de influencia es a nivel nacional. Por ejemplo, el caso del proceso de consulta de la expansión del sistema de redes de transmisión alemán donde es el gobierno nacional a través de la Federal Network Agency (FNA) la entidad responsable del proceso de consulta a nivel nacional coordinando a los distintos gobiernos locales. Este ejemplo, sería relevante de analizar más detalladamente su aplicación en Chile a instrumentos como es el Estudio de Transmisión Trocal (ETT) o el proyecto de ley sobre la carretera pública actualmente bajo discusión.

Por el otro, en el caso de la evaluación ambiental de proyectos, el foco de la discusión de sus impactos se torna mucho más local, por lo que el involucramiento y liderazgo de los gobiernos locales en el proceso de consulta debe ser mucho mayor o bien liderado derechamente por el gobierno local en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente.

Sin embargo, hay decisiones, por ejemplo, en el caso de proyectos de inversión de gran envergadura o megaproyectos cuyos ámbitos de influencia son más amplios ya sea en términos territoriales o porque su discusión involucra aspectos estratégicos y de planificación territorial y por lo tanto amerita procesos participativos tanto en el nivel local/regional como en el nacional. El caso finlandés es un buen ejemplo en este sentido, donde el proceso participativo (y la decisión final) sobre el asentamiento de una planta nuclear se define a partir de un proceso que nace a nivel local y que termina en el plano nacional: primero con la discusión de la planificación del territorio regional; posteriormente cuando un proponente presenta un proyecto para un EIA – y; finalmente en el plano nacional con una discusión en el Parlamento, pero siempre supeditado a la decisión del gobierno local. Este esquema, en conjunto con Evaluaciones Ambientales Estratégicas, se recomienda sea analizado y discutido para ser aplicado para grandes proyectos energéticos como fue la central a carbón Castilla o los grandes proyectos de hidroelectricidad del sur de Chile.

Finalmente, se debe tener claridad en que existen ventajas y trade offs entre sostener la responsabilidad de la discusión en el plano local versus nacional. Mientras que el modelo finés es criticado por lo exigente desde el punto de vista administrativo y político que resulta el descansar fuertemente la responsabilidad del proceso de participación ciudadana en el nivel municipal, por el otro lado, tiene la bondad de asegurar una mayor inclusión de los actores locales. En el caso de la planificación del sistema de transmisión alemán el reciente cambio regulatorio que traspassa la responsabilidad del proceso de consulta desde las autoridades locales a una entidad nacional busca justamente acelerar el proceso de planificación debido a la necesidad inminente de incorporar una gran cantidad de energía renovable no convencional al sistema en el corto plazo.

4.3 Ser estratégicos e integrales, considerando temas económicos, ambientales y sociales en la consulta ciudadana

Finalmente, la integración de temas ambientales, sociales y económicos con una mirada estratégica en el proceso de participación resulta crucial. Estos ámbitos de la sostenibilidad están íntimamente ligados y requieren ser abordados en forma integral. Cambios en el estado de los recursos naturales o del patrimonio ambiental producto, por ejemplo, de un proyecto de generación, tendrá repercusiones en la calidad de vida de las personas y también impactará potencialmente el desarrollo de otros sectores, afectando a su vez los medios de vida de las personas. La introducción de nuevos estándares ambientales o MEPS, por ejemplo, la introducción de requisitos de eficiencia energética en ampolletas o electrodomésticos, tiene repercusiones económicas y sociales al afectar la capacidad de pago o acceso de las personas a estos aparatos.

Luego, sostener procesos de participación con esta mirada permite una mayor claridad sobre estos temas e impactos, los que constituyen insumos clave para la elaboración de las políticas de mitigación y/o compensación correspondientes.

4.4 Asegurar representatividad, inclusividad y procurar balances de poder/influencia en el proceso entre actores involucrados

Un proceso de participación efectivo ocurre cuando todos los ciudadanos afectados por una decisión tienen la posibilidad de influenciar la toma de decisiones (Macias, 2010). Según Chilvers (2008 –en Strauss 2011) uno de los objetivos fundamentales de la participación es el representar a todos aquellos interesados y afectados por una decisión política, por lo que se deben remover todas las barreras innecesarias para participar. La falta de esfuerzos por asegurar una participación ciudadana amplia puede resultar en una falta de representatividad lo que puede incluso terminar en procesos considerados ilegítimos.

Esta búsqueda de representatividad se debe reflejar en un balance en la participación de los distintos grupos de interés, por ejemplo, el EGI sugiere como un indicador adecuado de transversalidad si el 20% de comentarios sustantivos provienen de grupos no

vinculados a la industria. Ello implica un desafío no menor en el contexto de la toma de decisiones del sector energético toda vez que es un sector normalmente dominado por consideraciones técnicas y financieras manejados por grupos técnicos o de la industria y que no son comprensibles para todos los actores. Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol preponderante en relevar otros temas y preocupaciones, en particular, las ambientales, sociales o de servicios al consumidor. Para ello requieren una comprensión y manejo de todos los temas - técnicos, financieros, ambientales y políticos -, así como capacidades organizativas y ser representativas.

Luego, el desafío no solo radica en equilibrar la participación de grupos más técnicos o de los lobby de la industria, sino también a nivel de la misma sociedad civil. Dentro de este último grupo, uno de los problemas usuales que surgen es que las personas que participan son generalmente personas hace tiempo involucradas o que son activistas políticos y que no necesariamente representan los intereses de toda la ciudadanía. Estos son ciudadanos que usualmente han ido adquiriendo capacidades importantes para promover sus intereses y hacer una participación más efectiva mientras que otros grupos más marginados son menos propensos a participar, ya sea porque se ven inhibidos al no manejar los temas técnicos o incluso por falta de recursos económicos para asistir a las reuniones, mermando así su capacidad de influir en la toma de decisiones. Luego, una simple invitación a participar a diferentes grupos de actores relevantes no es suficiente. Paralelamente se deben identificar las posibles razones por la que algunos actores, especialmente los grupos más afectados o marginales podrían decidir no involucrarse y realizar esfuerzo para abordarlas. En este sentido, el destinar recursos públicos para solventar gastos directos asociados a la participación de estos grupos es recomendable. En este sentido surge como relevante el caso de Canadá donde el Estado pone a disposición de la ciudadanía fondos concursables para ser usados para ayudar al financiamiento de los gastos relacionados con la participación tales como contratación de expertos, gastos de viaje, la compra de información relevante o la recolección y diseminación de información (NRDC, 2011).

Otros aspectos clave son el asegurar distintas instancias de participación y hacer uso de diversas técnicas de participación. Para el primero, por ejemplo, el EGI sugiere 10 instancias como mínimo. Respecto de las técnicas de participación destacan entre las más usadas el discutir información por internet, hacer presentaciones y audiencias públicas, mailing, focus group, campañas de puertas abiertas, etc. El punto es el tratar de capturar

el interés de diversas audiencias y obtener comentarios substantivos de todos los actores relevantes. Cada técnica debe ser analizada para determinar cómo debe ser aplicada a las distintas situaciones. Una revisión expost de que todas las instancias de un debido proceso fueron abordadas para luego poder establecer las políticas de mitigación y compensación adecuadas para cada caso.

4.5 Proveer información, educación y creación de capacidades para participar y desarrollar posiciones informadas

Diversos autores concuerdan que el factor más relevante afectando la propensión a participar de los distintos grupos o actores relevantes es el nivel de educación (Saurugger 2004, Maloney 2008; Strauss 2011; Macias 2010). Por ello, la construcción de capacidades y proveer información en forma adecuada para generar posiciones informadas desde los diversos grupos de interés resulta fundamental.

Educación y creación de capacidades en la práctica implica educar a la población y proveer información objetiva en forma adecuada respecto de la decisión sometida a consulta. La falta de capacidades para participar, como se menciona más arriba, puede resultar en un nivel de participación insuficiente, marginación y finalmente en una falta de legitimidad del proceso.

De los casos estudiados surgen como elementos clave en ese sentido:

- Disponibilidad y distribución de la información en forma oportuna (entre 45 y 60 días previo al proceso) dando así un tiempo adecuado para comprender los temas en discusión antes de formular observaciones. En aquellos casos de procesos de toma de decisiones más complejos se puede considerar extender estos plazos o bien considerar una par de iteraciones en la entrega de información y recepción de comentarios de la ciudadanía.
- Transversalidad de la documentación disponible incluyendo insumos de fuentes diversas (documentos del gobierno y propuestas o intervenciones de las distintas partes interesadas).
- Amplia distribución de información (mínimo a través de correo electrónico, internet y prensa de amplia circulación).

- Proveer información en diversos formatos para llegar a grupos no expertos, por ejemplo, en forma de folletos en un lenguaje apropiado, talleres de entrenamiento y difusión, etc.
- Distribución selectiva de información a grupos más afectados (mailing a domicilio, campaña puerta a puerta, etc)
- Facilidad de acceso a los documentos - publicados en un sitio web, disponible en una biblioteca o sala de lectura, en las oficinas del Ministerio de Energía o institución a cargo del proceso, etc.
- Disponer de fondos públicos para ayudar a financiar los gastos de participación de los grupos afectados

4.6 Procurar transparencia del proceso y que permita la rendición de cuentas

Un proceso de participación percibido como transparente y que permita la rendición de cuentas resulta clave para su legitimidad. Para ello, toda la documentación, sea del gobierno o de los actores que informaron el proceso -documentos técnicos, notas de las reuniones con actores, audiencias públicas, documentos con la decisión final, resumen de la información recibida, respuestas a los comentarios y documento explicando cómo los comentarios e insumos recibidos fueron considerados en el razonamiento tras la decisión final-, deben ser accesibles al público en todo momento, incluso después que el proceso haya finalizado.

El acceso público a la documentación es importante por varias razones. Permite evaluar si la decisión fue tomada en base a lo informado; si la base de conocimientos se inclina hacia uno u otro conjunto de intereses, y; si la decisión es coherente con esta base de conocimientos o dictada por algún tipo de interés. Finalmente, la transparencia sobre la información disponible facilita la rendición de cuentas ex post de los responsables de la toma de decisiones sobre la base de contenidos factuales y la interpretación de los documentos, lo cual resulta crucial en instancias donde surgen cuestionamientos al proceso o cuya conciliación finaliza en el poder judicial.

4.7 Considerar aspectos socio-culturales

Más allá de la necesidad de diferenciar a partir del ámbito o nivel de las decisiones involucradas como se expone en párrafos anteriores, también hay que diferenciar a partir de aspectos socio-culturales. Así, procesos participativos que funcionan adecuadamente para determinada toma de decisión en un país o contexto no son necesariamente replicables en otros de forma inmediata.

Existen diferencias a partir de la cultura cívica, los valores y la racionalidad tecnocrática de la sociedad involucrada. Así, por ejemplo, en la mayoría de los países europeos ya existe una cultura cívica desarrollada donde los esquemas participativos tales como las conferencias de consenso existen y muchas veces están institucionalizadas desde hace bastante tiempo, mientras que en otros países, por diversos motivos, la propensión a participar y la cultura cívica es muchos más incipiente y por lo tanto se requieren procesos diseñados a esta realidad para crear capacidades, informar las decisiones e ir modificándolos en el tiempo en la medida que la cultura cívica va evolucionando. Asimismo, hay sociedades que valoran más o dan preferencia a las decisiones basadas en el conocimiento técnico más que en valores y percepciones, como es el caso de Finlandia. En ese caso Strauss (2011) destaca cómo dentro de esta cultura la gran confianza de la población en el gobierno y en las soluciones tecnológicas se traduce que en las discusiones sobre planificación, evaluación y toma de decisiones se evitan las discusiones basadas en valores y se otorga preferencia al conocimiento científico y tecnológico.

En el caso de Chile, Tironi (2011) argumenta que ante una decisión compleja en el sector energético, la ciudadanía le otorga prácticamente la misma legitimidad al conocimiento experto que a fuentes morales (el ambientalismo) y sociales (la acción de los demás). Por otro lado, a partir de la experiencia e institucionalidad existente se aprecia una sociedad que valora los espacios de discusión o diálogo experto conformado por distintos actores representantes de distintas visiones. Así, en el ámbito privado, está el ejemplo de diálogo experto de la Plataforma Escenarios Energéticos Chile 2030 convocada por una diversidad de instituciones en 2009 y que reúne a expertos de más de veinte instituciones y que sesiona regularmente sobre distintos temas claves del sector energético. Otros ejemplos de diálogo experto es la conformación de la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE) convocada por el Presidente de la República en 2011 para proponer reformas al sector, o bien la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria (CCTP) que nació como contrapunto a la CADE.

5 Propuestas de procesos participativos para la discusión de la política energética y de ordenamiento territorial para el sector eléctrico en Chile

Esta última sección propone los elementos principales para el diseño de procesos de participación para dos instancias de toma de decisiones relevantes al sector energético en Chile, la política energética de largo plazo y planes regionales de ordenamiento territorial para el desarrollo eléctrico. Los esquemas de ordenamiento territorial asociados se desarrollan en una investigación paralela del proyecto “Una estrategia energética para Chile”.

5.1 Participación ciudadana para discutir la política energética de largo plazo

La discusión sobre la política energética de largo plazo corresponde a un proceso a nivel nacional y que debe ser liderado por la autoridad nacional. En particular, se trataría de un proceso convocado en forma conjunta por el Ministerio de Energía y el Ministerio de Medio Ambiente y que cada cuatro años somete a revisión la política energética.

No se trataría de redefinir la política energética en su totalidad, sino de someter a discusión en forma temprana y continua aquellos temas que se identifican como prioritarios o neurálgicos que se traducen en políticas de largo plazo, como son por ejemplo, definiciones respecto de nuevas fuentes energéticas como las energías renovables no convencionales, la explotación de la hidroelectricidad del sur, la eficiencia energética y la energía nuclear, tópicos de ordenamiento territorial para desarrollo eléctrico, y también los estándares de sustentabilidad ambiental del sector eléctrico. Sería vinculante al trabajo del ordenamiento territorial a nivel regional toda vez que le daría los lineamientos básicos para éste.

Para ello el Ministerio de Energía elaboraría un documento donde realiza una evaluación del sector con foco en los temas relevantes a someter a discusión y las propuestas de

política para avanzar en ellos. Prepararía una página web o portal internet especialmente dedicado al proceso participativo vinculado a la web institucional donde se explicaría claramente el objetivo del proceso, los responsables del proceso, los niveles e instancias de participación, los plazos para la participación, las formas en las que se puede participar y se dispondría de toda la documentación que se vaya generando en el proceso, según se detalla en lo que sigue.

El proceso participativo se nutriría de tres niveles de participación paralelos y complementarios entre sí: un Panel de Expertos, participación directa desde la ciudadanía y seminarios y talleres regionales.

Panel de Expertos: las autoridades responsables convocan a un grupo de expertos, representantes de los distintos actores y visiones de la sociedad a realizar propuestas en los distintos temas en discusión en un proceso que se constaría de los siguientes elementos:

- Un Panel de Expertos compuesto desde el sector público por el Ministerio de Energía, Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Economía; desde el sector privado por los principales gremios de la industria (i.e. Generadoras, Distribuidoras, ACERA, APEMEC y Sofofa); desde la sociedad civil por ONGs con opinión en el tema (i.e Chile Sustentable, WWF), representante de la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria, de grupos de consumidores (i.e. Conadecus) y del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Energía; del sector académico y de centros de investigación (i.e Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica, Fundación Chile); y parlamentarios expertos en el tema energético.
- El Panel de Expertos, tomando como base el documento preparado por el Ejecutivo, debate y propone recomendaciones en los distintos temas en discusión.
- El Panel de Expertos someterá a discusión un primer borrador de su análisis y propuestas en las distintas instancias para recoger insumos desde la ciudadanía. Para ello, se dispone libre acceso al borrador en la página web y se discute en los ciclos de Seminarios y Talleres Regionales que se describe más abajo
- El Panel deberá integrar en su análisis los comentarios y observaciones recibidas

- Las propuestas y recomendaciones realizadas por el Panel de Expertos dan forma a un documento integrado de carácter indicativo y que la autoridad responsable presenta ante el Congreso Nacional para su discusión y aprobación.

Participación directa desde la ciudadanía: en forma paralela y complementaria, se abriría un proceso abierto a la ciudadanía. El proceso debería ser debidamente informado por la autoridad responsable en su página web y medios de amplia circulación con al menos 30 días que se dé comienzo al proceso de discusión, incluyendo entre sus principales elementos:

- Identificar claramente las instituciones responsables del proceso
- Explicar el objetivo del proceso, como se inserta en el proceso global y timing de este y cómo serán utilizados en el proceso
- Dar a conocer los plazos para la entrega de comentarios y observaciones. Se deberían considerar a lo menos dos ventanas de 30 días hábiles para recoger insumos. La primera para recoger insumos ciudadanos al documento elaborado por el Ejecutivo. Una segunda ventana para recoger comentarios sobre el borrador con las propuestas del Panel de Expertos.
- Publicitar el comienzo del proceso y la invitación a participar, en diversos medios de amplia difusión (la página web, medios de prensa de amplia difusión)
- Recoger y documentar todas las observaciones, hacerlas llegar al Panel de Expertos y publicarlas en la web.
- Adjuntar un resumen de las observaciones recibidas durante el proceso en el documento con la propuesta final del Panel de Expertos o en un documento adjunto;
- Si bien no son de carácter vinculante los comentarios ciudadanos deben ser incluidos en la discusión para alimentar las propuestas del Panel de Expertos.
- Disponer de fondos públicos para ayudar a financiar gastos relacionados con la participación tales como contratación de expertos, gastos de viaje, la compra de información relevante o la recolección y diseminación de información

Talleres regionales y Seminarios: se organizan talleres regionales de alta convocatoria para la discusión de resultados, incluyendo entre sus principales elementos:

- Discusión del primer borrador del Panel de Expertos, donde miembros del Panel de Expertos exponen sus propuestas de forma de recibir feedback de expertos regionales y público en general. Los comentarios recibidos en estas instancias serán un insumo de carácter informativo que deben ser documentados, en forma escrita y audiovisual y ser dispuesto en la página web del proceso para el libre acceso ciudadano, y también entregados al Panel de Expertos para que los integren en su análisis y propuestas finales.
- Seminario de discusión de la propuesta final de la política energética donde la autoridad da a conocer la propuesta final. De igual forma los comentarios recibidos en estas instancias serán un insumo de carácter informativo que deben ser documentado, en forma escrita y audiovisual y ser dispuesto en la página web del proceso para el libre acceso ciudadano.

Adicionalmente, realizar conferencias de consenso siguiendo el esquema especificado en el Box 3 para acercar a la ciudadanía y complementar el levantamiento de sus insumos sobre temas clave específicos tales como energías renovables no convencionales, hidroelectricidad del sur y energía nuclear.

5.2 Participación ciudadana para el Plan Regional de Ordenamiento Territorial del sector eléctrico

La participación ciudadana en el contexto del Plan Regional de Ordenamiento Territorial tendría como objetivo discutir y relevar insumos ciudadanos respecto de las vocaciones productivas de las regiones o macro-regiones, en particular sobre dónde se deberían desarrollar los distintos tipos de fuentes energéticas tales como las energías renovables o centrales termoeléctricas e hidroeléctricas que se desprenden de la política energética de largo plazo. Para interiorizarse con este proceso de ordenamiento territorial para el desarrollo eléctrico se recomienda leer la propuesta sobre este tema realizado en el marco del proyecto “Una Estrategia Energética para Chile”, donde se enmarca el presente documento.

Para ello el Ministerio de Energía en conjunto con el Ministerio de Bienes Nacionales y los respectivos Gobiernos Regionales realiza una propuesta del Plan respecto de las vocaciones productivas, el cual es luego sometido a discusión pública.

El proceso participativo debe ser temprano, bien estructurado y con hitos claros, como aquel de la Red de Expansión de la Transmisión en Alemania, de forma de poder alimentar en forma efectiva y oportuna el Plan Regional de Ordenamiento Territorial respecto de qué áreas a nivel de la región serían las más aptas para determinadas fuentes de generación y de qué forma se se compatibilizará la generación con otros usos de suelo, ya sea para asentamientos humanos, paisaje u otras actividades productivas.

Considerando que en Chile desde el año 2010 (Ley 20.417) ya existe la obligatoriedad de aplicar evaluación ambiental estratégica (EAE) a los planes de ordenamiento territorial, y este instrumento conlleva un proceso participativo, se propone enmarcar el proceso de participación en el marco de dicho instrumento y considerando los siguientes elementos:

- Proceso convocado en cada una de las regiones por el Ministerio de Medio Ambiente, en conjunto con Ministerio de Energía y Ministerio de Bienes Nacionales e implementado por el respectivo Gobierno Regional.
- Publicar el proceso en la página web de los respectivos Ministerios y Gobierno regional y en medios de amplia circulación definiendo claramente el objetivo del proceso, cómo y en qué consiste el proceso de consulta, cómo acceder a los documentos a comentar, los plazos involucrados en cada uno de los hitos, cómo enviar los comentarios y cómo estos influirán en la decisión final.
- Se deberían considerar a lo menos cuatro etapas de participación de 30 días hábiles cada una coincidiendo con cuatro fases cruciales del proceso:
 - Consulta sobre las consideraciones ambientales del Plan
 - Consulta sobre el diagnóstico ambiental estratégico del Plan
 - Consulta sobre los resultados de la evaluación de alternativas
 - Consulta sobre el informe ambiental
- Publicitar el comienzo del proceso y la invitación a participar al menos 30 días hábiles antes de su comienzo en diversos medios de amplia difusión (página web, medios de prensa de amplia difusión) de forma que ocurra de forma temprana y efectiva. Reiterarlo de la misma forma para cada una de las etapas de participación del proceso antes mencionadas.

- Utilizar más de una técnica de participación con el fin de capturar el mayor interés de la ciudadanía y obtener comentarios substantivos de todos los actores relevantes
- Recoger y documentar todas las observaciones para cada una de las etapas, y publicarlas en la web para libre acceso público.
- Disponer de fondos públicos para la ciudadanía para ayudar al financiamiento de los gastos relacionados con la participación tales como contratación de expertos, gastos de viaje, la compra de información relevante o la recolección y diseminación de información.
- Adjuntar junto a la versión final del Plan de Ordenamiento Territorial Regional un resumen de las observaciones explicando cómo estas fueron integradas en el Plan.
- Hacer presentación pública del Plan de Ordenamiento Territorial Regional final en dos eventos públicos: uno regional y uno nacional, ambos de alta convocatoria.

Adicionalmente como resultado de este proceso se deberían identificar aquellas áreas candidatas a ser compensadas por futuros desarrollos de proyectos energéticos.

6 Conclusiones

A partir de una revisión de diversos esquemas de participación para distintas instancias de toma de decisiones del sector energía, este documento identificó los componentes clave para el diseño de mecanismos de participación efectivos en el sector energía. Entre los elementos de base en el diseño e implementación de mecanismos de participación efectivos, destacan aspectos como el dar claridad a la ciudadanía respecto del objetivo del proceso participativo y cómo los resultados del proceso influyen en la toma de decisiones. Asimismo, el proveer información sobre la decisión en discusión desde sus distintas aristas e informar a la ciudadanía claramente de cómo se puede contribuir al proceso son también aspectos fundamentales. Finalmente, asegurar la representatividad, inclusividad y el balance de poder e influencia procurando incorporar la visión de todos aquellos interesados y afectados por una decisión política son también considerados críticos para la efectividad y legitimidad del proceso, por lo que resulta fundamental realizar esfuerzos en remover las barreras a participar. Aquí, temas como el desarrollo de capacidades para participar, la educación, y el uso de diversas técnicas para participar de forma de capturar el interés y habilidades de los distintos actores resultan cruciales.

Luego, en consideración de estas componentes clave se hicieron dos propuestas con los elementos medulares para procesos participativos en dos instancias de toma de decisiones relevantes en el sector energético chileno: el marco de una política energética de largo plazo y la definición de los planes regionales de ordenamiento territorial para el desarrollo eléctrico.

Estas propuestas nacen del interés y urgencia pública de avanzar en una solución a la encrucijada que enfrenta hoy el sector energético en Chile. Como se ha afirmado en otras partes de este documento, generar nuevos esquemas para canalizar las demandas ciudadanas en la toma de decisiones relevantes del sector es sólo un elemento para avanzar en ese sentido. Destruabar el desarrollo del sector energético nacional requiere de una mirada sistémica e integral donde la existencia de canales de participación ciudadana efectivos es uno de los pilares y que interacciona íntimamente con otros ámbitos entrapando el desarrollo del sector y que requieren ser abordados en forma conjunta, como es la definición de un plan de ordenamiento territorial que compatibilice el desarrollo energético y el uso de suelo - que ha sido materia de una investigación paralela a este documento- así como el desarrollo de mecanismos de compensación para las comunidades afectadas por el desarrollo eléctrico.

7 Referencias

- Blamey R. James, Smith R and Niemeyer S (2000) “Citizens’ Juries and Environmental Value Assessment” Australian National University, Canberra, Octubre
- BMWi (2012a) “Germany’s new energy policy heading towards 2050 with secure, affordable and environmentally sound energy”, Federal Ministry of Economics and Technology, Berlin, Abril
- BMWi (2012b) Rösler: “Transparency and public participation are important for acceptance and success of Germany’s energy reforms” Comunicado de prensa del Federal Ministry of Economics and Technology, 6 de Septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.bmwi.de/English/Navigation/Press/press-releases,did=509590.html>
- CADE (2011) “Informe de la Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico/CADE” Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico, Santiago
- Dixit, Shantanu, Navroz K. Dubash, Crescencia Maurer, Smita Nakhoda (2007) “Electricity Governance Initiative, Benchmarking Best Practice & Promoting Accountability in the Electricity Sector, Assessment Toolkit” Electricity Governance Initiative, June 2007. Disponible en: http://electricitygovernance.wri.org/files/egi/EGI-Toolkit-2007-final_0.pdf
- Juicio Ciudadano (2010) “Conclusiones finales del juicio ciudadano sobre energía nuclear” Documento elaborado por el Tribunal Ciudadano. Disponible en: <http://juiciociudadanouy.files.wordpress.com/2010/04/conclusiones-finales-tribunal-ciudadano2.pdf>
- Kojo Matti (2011) “Approaches to added value and compensation at a local level” Societal Approaches to Nuclear Waste Management Stockholm, Hilton Stockholm Slussen Hotel, 3-4 May, School of Management University of Tampere, Finland
- Macias (2010) “Public Participation in Energy and Natural Resources Development: A theory and Criteria for Evaluation”, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary
- Maloney (2008) “The Professionalization of Representation: Biasing Participation”.En: Kohler-Koch B, de Bièvre D y Maloney W (editores) Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges. CONNEX Report Series No. 2.
- Ministerio de Empleo y Economía (2010) “Summary of statements submitted in response to the application for a government resolution on the fennovoima nuclear power plant project”, Abril. Disponible en: <http://www.fennovoima.com/userData/fennovoima/doc/dip/government-dip/DIP-app1.pdf>
- Naciones Unidas (1998) Programa 21: “Cumbre para la Tierra - Programa de Acción de las Naciones Unidas en Río”, División de Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas, Disponible en: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/
- Nimtz-Koester, Renate (2005) “Europe’s Nuclear Debate Finland Raises Eyebrows with New Nuclear Reactor” <http://www.spiegel.de/international/spiegel/europe-s-nuclear-debate-finland-raises-eyebrows-with-new-nuclear-reactor-a-386451.html>

NRDC (2011) “Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile: lecciones de la legislación internacional” Natural Resources Defence Council – Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales,

Pölonen I, Hokkanen P y Jalava K (2010) “The effectiveness of the Finnish EIA system - What works, what doesn't, and what could be improved? Environmental Impact Assessment Review.

Saurugger 2004, “Representative versus participatory democracy? France, Europe and Civil Society”, Sesiones Conjunta de Talleres ECPR13-18 de Abril de 2004, Uppsala

Strauss, Hannah (2011) “For the good of society public participation in the siting of nuclear and hydro power projects in Finland” Academic dissertation to be presented with the assent of the Faculty of Education of the University of Oulu for public defence in Kuusamonsali (Auditorium YB210),Linnanmaa, on 23 September 2011, at 14 p.m. UNIVERSITY OF OULU

Tironi, Manuel (2011) “Análisis de las tendencias de opinión y percepciones de la sociedad sobre desarrollo energético y medio ambiente” paper sin publicar realizado en el marco del trabajo desarrollado por la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE)

UdelaR (2010) “Dossier informativo sobre los juicios ciudadanos o conferencias de consenso” Proyecto Juicio Ciudadano Energía Nuclear UY, Unidad de Ciencia y Desarrollo de la Facultad de Ciencias, Universidad de la República

USAID (sin fecha) “Energy, Democracy, Governance, and Conflict Management” U.S. Agency for International Development. Disponible en: http://www.energyandsecurity.com/images/8._Democracy,_Governance_and_Conflict_Mgmt.pdf

Wood D. (2004) “Introduction to public participation and outreach in the energy sector” Taking Power: Social Dynamics of the Energy Sector, A Symposium on Public Understanding and Participation in the Energy Sector Cape Town, March 16. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADB312.pdf

Wood, David (2005) “Bridging the governance gap: civil society, democratization and electricity sector reform”, Documento preparado para la Conferencia en Arusha “New Frontiers of Social Policy” – 15 de Diciembre

