

Asimetrías en la Participación Ciudadana
Ambiental:

DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN BASE A DOS DÉCADAS DE APRENDIZAJE

PAOLA BERDICHEVSKY

Gerente general de Valor Compartido, consultora en temas ambientales. Ingeniera Civil Industrial de la Universidad de Concepción. Coach Ontológico certificado por Newfield Consulting.

CLAUDIA SEPULVEDA

Socióloga de la Universidad de Chile, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Universidad Católica de Chile y candidata a Ph.D. en Geografía Humana de la Universidad de British Columbia

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN.....	7
ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES	13
Primera asimetría estructural: Sentido o propósito de la participación ambiental	13
Segunda asimetría estructural: Déficit normativo y vacío de participación en la definición de políticas y leyes	15
Tercera asimetría estructural: Déficit de capital social y articulación de ciudadanos para la participación en las decisiones ambientales	17
ASIMETRÍAS DE ALCANCE	21
Primera asimetría de alcance: Restricciones al contenido de la participación	21
Segunda asimetría de alcance: Oportunidad de la participación	24
ASIMETRÍAS OPERACIONALES	30
Primera asimetría operacional: Participación en la definición de los impactos del proyecto.....	30
Segunda asimetría operacional: Restricciones de recursos, información y apoyo técnico para la participación.....	34
Tercera asimetría operacional: Representación en los espacios de participación ambiental	36
Cuarta asimetría operacional: Diseño de los espacios de participación ambiental	39
Aspectos a Considerar para abordar las asimetrías operacionales.....	41
Propuestas para mejorar asimetrías operacionales	41
CONCLUSIONES.....	46

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la invitación de Espacio Público a preparar la presente propuesta y el apoyo, comentarios y revisión de Guillermo González y Emilia Ríos.

PRESENTACIÓN

La invitación que recibimos de Espacio Público fue a proponer orientaciones de política pública para abordar las asimetrías que afectan la participación ambiental en Chile. El propósito era buscar formas de nivelar las condiciones en que las comunidades¹ y los actores más desventajados participan en los espacios que ofrece el marco legal e institucional existente.

Para responder a esta invitación, partimos por definir “asimetría de participación” como toda situación de desventaja o desigualdad que afecta, reduce u obstaculiza la capacidad o poder de incidencia en las decisiones ambientales por parte de los ciudadanos y otros actores.

Consistente con esta definición, definimos como foco de este estudio proponer formas de mejorar el grado de incidencia de los espacios de participación actualmente disponibles, tanto legales como voluntarios. Para ello distinguimos dos tipos de asimetrías. Las asimetrías operacionales, que tienen que ver con la calidad de los espacios y mecanismos de participación y las asimetrías de alcance, referidas al momento u oportunidad en que la participación ocurre así como a los ámbitos o temas que abarca. A su vez, identificamos ‘vacíos institucionales’ que definimos como limitantes estructurales a la participación ambiental, tales como la inexistencia de Ordenamiento Territorial, la precariedad de los procesos participativos relacionados con el diseño de políticas y normas ambientales, y los déficits de capital social o de articulación para participar de forma organizada, comprometida y responsable. Esto último, es una condición estructural crítica para que los ciudadanos puedan aumentar su grado de incidencia.

A poco andar, sin embargo, de las entrevistas que fuimos realizando –a expertos y actores, públicos y privados, nacionales e internacionales– y luego de contrastarlas con nuestra propia experiencia –una más ligada a la gestión empresarial y otra más cercana a

¹ Comunidad en este caso se refiere a las personas y organizaciones que habitan en un territorio y que tienen preocupaciones, temores o expectativas respecto de un proyecto de inversión.

la movilización ciudadana— llegamos a una conclusión que nos obligó a resituar nuestro trabajo: a veinte años de su instauración, los espacios de participación ciudadana ambiental disponibles en Chile hacen agua y a ratos parecen caerse a pedazos. La principal razón radica, justamente, en los ‘vacíos institucionales’ identificados. Más que vacíos, por lo tanto, corresponden a asimetrías estructurales de participación cuya magnitud es tal que no es posible avanzar sustantivamente en mejorar los espacios de participación ambiental existentes sin hacernos cargo de ellas.

Lo anterior supone dar curso a una reformulación de fondo tanto de los objetivos como de los enfoques y métodos con que se hace participación ambiental en Chile. Para ello es ineludible hacernos cargo de los aprendizajes obtenidos a lo largo de las últimas dos décadas, desde que entró en vigencia la Ley de Bases del Medio Ambiente (en adelante, Ley de Bases) en 1994. Finalmente, según hemos recogido en este estudio, el diagnóstico compartido es que lo que enfrentamos es una crisis de legitimidad de las decisiones ambientales y su causa radica en un déficit de fondo sobre el sentido mismo de la participación ciudadana ambiental.

Aunque el desafío es grande, existen señales positivas. La más importante es una convicción generalizada sobre que la participación ciudadana ambiental atraviesa hoy en Chile por un momento de inflexión histórica. Ello se expresa, por ejemplo, en que por primera vez se observa una disposición genuina de parte del Estado y de algunos inversionistas por hacer participación ‘de verdad’. Más aún, algunos organismos públicos, como el Ministerio de Energía y el Consejo Nacional de Producción Limpia, están impulsando procesos ampliados de participación ‘incidente’ de los que podrían desprenderse aprendizajes de enorme valor. Esta apertura no es casual. La convicción de que sin participación ambiental vinculante o ‘incidente’ no se podrá recuperar la legitimidad de las instituciones ambientales es cada vez más transversal. El enfoque de las políticas públicas en materia de participación ambiental debiera ser, por lo tanto, de carácter refundacional.

En suma, sostenemos que ninguna innovación institucional será exitosa a menos que repare el déficit de participación incidente, es decir, de una participación que efectivamente incida en las decisiones. Esta es, finalmente, la gran causa de la crisis de legitimidad de las decisiones ambientales y, a la vez, la principal fuente de numerosas otras asimetrías.

El problema que enfrentamos es que los cambios estructurales tomarán tiempo, puesto que dependen de reformas legales que aún no han tomado forma en la agenda pública. ¿Qué hacemos, entonces, mientras ellos se concretan? Aquí proponemos que, junto con avanzar en las reformas estructurales requeridas para restituir la legitimidad de las decisiones ambientales y reducir así su cuestionamiento y los conflictos asociados, es

necesario implementar una estrategia de transición por medio de políticas que sienten las bases para un involucramiento cada vez más 'incidente' de los ciudadanos.

El presente documento está centrado en recomendaciones para esta fase de transición. Asumimos que, a pesar de sus limitaciones, los espacios de participación disponibles pueden ser mejorados por medio de políticas públicas que reduzcan sus asimetrías operacionales y de alcance. Con ello, los ciudadanos podrían involucrarse de manera más activa en los procesos de decisión ambiental desde el mismo diseño de los espacios de participación, hasta el monitoreo de las resoluciones adoptadas, y pasando por la identificación y jerarquización de impactos. En todo caso, este grado ampliado de incidencia, dentro de los espacios disponibles, solo podrá contribuir a la legitimidad de las decisiones ambientales en la medida que le haga sentido a quienes participan.

En base a estos supuestos, nuestro trabajo apunta a identificar principios y herramientas para reducir las asimetrías operacionales y de alcance que afectan la incidencia de los ciudadanos en los procesos de evaluación ambiental, con énfasis en aquellos actores que han estado históricamente en una situación de desventaja o exclusión dentro de los procesos de decisión ambiental.

Junto con estos esfuerzos para mejorar la calidad de los procesos de participación y 'nivelar' la cancha en favor de los actores más desventajados, queremos insistir en que los ciudadanos solo recuperarán la confianza en las instituciones ambientales cuando las políticas públicas aborden las causas estructurales de la crisis de legitimidad que enfrentamos. Ello incluye cambios sustantivos en las prácticas y capacidades de los propios organismos públicos para conducir e implementar procesos de participación ambiental que 'le hagan sentido' a los ciudadanos y que sean capaces de producir, por fin, decisiones consideradas como justas y legítimas.

INTRODUCCIÓN

En Chile, las limitaciones de los espacios formales de participación ciudadana ambiental han sido objeto de discusión así como de propuestas de políticas públicas desde hace más dos décadas². En efecto, con la aprobación de la Ley de Bases del Medio Ambiente en 1994 y la puesta en marcha del SEIA –el principal instrumento de gestión incluido en la naciente legislación ambiental– se inició una escalada de conflictividad en torno a los proyectos de inversión ingresados a evaluación ambiental³. Aunque ello fue en parte producto de un aumento de la movilización social luego de la recuperación de la democracia en 1990, el principal factor de dicha conflictividad estuvo referido, justamente, a los vacíos e insuficiencias de la participación ciudadana en el SEIA⁴.

Como efecto de estas limitaciones –a las que nos referimos en la sección siguiente–, las expectativas de incidencia de los ciudadanos en las decisiones ambientales se vieron crecientemente frustradas. Es más, la participación ambiental en el SEIA comenzó a ser interpretada por muchas organizaciones ciudadanas, como un ‘mero maquillaje’ de decisiones que ya estaban tomadas⁵. Ello incrementó aún más la conflictividad en torno a la evaluación ambiental debilitando tanto el sentido del involucramiento ciudadano como la legitimidad de las decisiones y permisos ambientales.

Partiendo de la base que la principal función política de la participación en el SEIA, tal como estaba incorporada en la Ley de Bases de 1994 era, precisamente, la prevención de conflictos⁶, la proliferación de éstos hacía evidente que para un segmento importante de la población las instancias de involucramiento ciudadano no estaban cumpliendo su propósito. De allí que, tempranamente, ya a fines de los 1990s, distintos sectores

² Sabatini y Sepúlveda 1997; Casa de la Paz 1999.

³ Rojas et al. 2003.

⁴ Sabatini et al. 2000.

⁵ Sepúlveda y Mariángel 1998.

⁶ Sepúlveda 1999.

comenzaran a proponer maneras de perfeccionar el SEIA y, en especial, sus procedimientos de participación⁷.

En los 2000s, la institucionalidad ambiental de Chile enfrentó un profundo quiebre producto de la acumulación de impactos no previstos y, asociados a ellos, de conflictos ambientales de alta repercusión social. Este fue, por ejemplo, el caso del desastre del Río Cruces, en Valdivia, ocurrido en el 2004, exactamente una década después de la aprobación de la Ley de Bases⁸. Este caso trajo consigo una escalada de cuestionamientos a los procedimientos de evaluación ambiental, los que se vieron expuestos –tal vez como nunca antes– a un detallado escrutinio público debido a su grave pérdida de credibilidad. El quiebre causado por el desastre del Río Cruces dio paso a un amplio consenso sobre la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental, respaldado por autoridades, movimientos ciudadanos, ONGs ambientales y también por gremios empresariales que hasta entonces se habían resistido a cambios de fondo en las leyes ambientales⁹.

La reforma ambiental –aprobada a fines del 2009 y hoy en plena operación– buscó hacerse cargo de varios de los vacíos estructurales que hasta entonces habían erosionado la credibilidad de las instituciones ambientales. Por un lado, buscó elevar el estatus de las políticas y normas ambientales a través de la creación de un ministerio y una superintendencia del ramo capaces de contrapesar por primera vez la primacía histórica de los objetivos de crecimiento económico en la agenda pública, en desmedro de los objetivos de protección ambiental. Por otro lado, la reforma se hizo cargo de la necesidad de fortalecer el carácter técnico de la evaluación ambiental por medio de un servicio especializado, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), centrado exclusivamente en administrar el SEIA. La labor del SEA fue reforzada por un conjunto de nuevos mecanismos y atribuciones que apuntaron a aumentar la rigurosidad técnica tanto de los informes de los servicios competentes como de sus recomendaciones de aprobación o rechazo de los proyectos ingresados al SEIA, restringiendo, finalmente, la discrecionalidad de las decisiones ambientales.

En efecto, en palabras de la primera Ministra de Medio Ambiente, Ana Lya Uriarte, quien estuvo a cargo de conducir la reforma, uno de los principales propósitos de los cambios introducidos fue terminar con la cuestionada práctica de ‘intervención política’ de las decisiones ambientales por parte de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMAS). Estas entidades, conformadas por autoridades políticas y sectoriales

⁷ Casa de la Paz 1999; Sabatini y Sepúlveda 1997.

⁸ Sepúlveda y Bettati 2005; Sepúlveda y Villarroel 2010.

⁹ Sepúlveda y Rojas 2010; Sepúlveda y Villarroel 2012.

designadas, habían tenido hasta entonces la facultad de revertir las recomendaciones técnicas a favor de la aprobación o rechazo de los proyectos. A juicio de la Ministra Uriarte, el hecho que las recomendaciones técnicas emanadas de la evaluación ambiental quedaran libradas a su posterior modificación por las COREMAs –generalmente a fin de aprobar inversiones técnicamente cuestionables, y sin mayor justificación– había terminado por generar “confusión, imprecisión y, en muchos casos, afectado la credibilidad del sistema” debido a que “politizan la toma de decisiones”¹⁰. Para resolver esta desconfianza el proyecto de ley enviado el 2008 por el primer gobierno de Michelle Bachelet propuso eliminar las COREMAs y reemplazarlas por una instancia de perfil predominantemente técnico. No obstante, la figura de las COREMAs fue repuesta durante el trámite legislativo, aunque se eliminaron de ella a los Consejeros Regionales y se limitaron sus facultades para modificar las recomendaciones técnicas de aprobación o rechazo de los proyectos generadas por los organismos competentes¹¹.

Las autoridades a cargo de la reforma esperaban que al reducir la discrecionalidad política de las decisiones en el SEIA por medio de aumentar el peso de los argumentos técnicos se resolverían las causas del quiebre institucional ocurrido el 2004, disminuyendo la conflictividad en torno al SEIA y recuperando la credibilidad de las decisiones ambientales. Aunque la reforma efectivamente contribuyó a mejorar la calidad técnica de la evaluación ambiental, dejó fuera lo que había sido hasta entonces el corazón de los cuestionamientos ciudadanos: la falta de incidencia significativa de las comunidades y grupos afectados, en las decisiones ambientales.

En efecto, aunque el proyecto de ley enviado por la Presidenta Bachelet el 2008 fortaleció el peso de las políticas ambientales y modernizó la gestión ambiental del Estado, ordenando y reforzando el sistema de fiscalización y sanción, omitió cambios relevantes a los procedimientos de participación ambiental vigentes desde 1994. A pesar de ello, durante la discusión de la reforma en el Parlamento las limitaciones de la participación ambiental se convirtieron en uno de los focos del debate¹². En consonancia con las recomendaciones formuladas en el 2005 por la OCDE, durante su paso por la Cámara de Diputados se incorporaron al proyecto de ley mecanismos de participación vinculante en la Evaluación Ambiental Estratégica¹³. Pero el debate legislativo –que sumó más de 1.300 indicaciones– fue finalmente suspendido al arribar el gobierno a un acuerdo con la coalición opositora lo que truncó el destino de las propuestas sobre participación.

¹⁰ El Mercurio 23 de junio 2008.

¹¹ Sepúlveda y Rojas 2010; Sepúlveda y Villarroel 2012.

¹² Sepúlveda y Rojas 2010.

¹³ Sepúlveda y Rojas 2010.

Finalmente, la ley aprobada por el Congreso solo introdujo ajustes menores a los mecanismos de participación vigentes desde 1994. Ellos incluyeron la incorporación de participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) –en el caso de proyectos con carga ambiental y a solicitud de los afectados– y la ampliación del plazo de participación para los EIA, más allá de los 60 días hábiles originalmente exigibles –en el caso de cambios significativos introducidos a los proyectos durante la etapa de evaluación–. Así, los vacíos de la participación ciudadana, que habían sido los principales factores de conflictividad y, finalmente, una de las principales causas de la crisis de legitimidad de las decisiones ambientales, permanecieron sin ser abordados.

Hoy, media década después de aprobada la reforma ambiental, el país enfrenta una nueva encrucijada producto del masivo cuestionamiento ciudadano a las decisiones ambientales y a la creciente judicialización de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) entregadas a través del SEIA. En particular, en sectores como la generación de energía el escenario actual ha sido descrito como un ‘nudo energético’ debido a la paralización –producto de la movilización ciudadana– de mega-inversiones como HidroAysén y a la multiplicación de conflictos en torno a decenas de proyectos de menor escala, a modo de ejemplo, la SOFOFA mencionaba en el año 2014, un total de 44 iniciativas que en su conjunto representaban unos US\$73.025 de proyectos paralizados, postergados o desistidos¹⁴. De acuerdo a cifras del Ministerio de Medio Ambiente un 16% de los proyectos energéticos aprobados entre el 2010 y el 2014 el SEIA ha enfrentado judicialización (La Tercera, 3 de junio de 2015). Aunque para el Ministro Badenier esta cifra no refleja una alta conflictividad¹⁵, ella no considera los proyectos desistidos en distintas etapas debido a conflictos surgidos antes o durante su tramitación en el SEIA. En todo caso, más allá de las cifras, la evaluación del desempeño del SEIA en materia de participación es deficiente.

Tanto autoridades como inversionistas coinciden en que la única forma de contar con decisiones ambientales más robustas y con un mayor respaldo social es fortaleciendo y ampliando de manera sustantiva los espacios de participación disponibles. Así, por primera vez instrumentos como el ordenamiento territorial y la participación vinculante han comenzado a ganar respaldo en círculos políticos y empresariales que habían sido hasta ahora reacios a cualquier iniciativa que implicara una mayor democratización de las decisiones sobre el desarrollo de los territorios. El resultado es un creciente consenso

¹⁴ Observatorio de la inversión N°10, Sofofa, junio 2014.

¹⁵ “(...) vemos que el nivel de judicialización no es alto, y que la inversión no se ha detenido”, sostuvo el Ministro. Ver La Tercera, 3 de junio de 2015, “*En cinco años el 16% de proyectos de energía se ha judicializado*”.

sobre la necesidad de reformas que apunten, por fin, a las causas estructurales de la actual conflictividad ambiental.

Es justamente debido a este consenso que desde el Estado han surgido recientemente diversas iniciativas que buscan profundizar la participación ambiental. Entre ellas destacan, las propuestas del Ministerio de Energía para avanzar en el ordenamiento territorial de inversiones energéticas, diseñar fórmulas de asociatividad entre inversionistas y comunidades y elaborar principios de participación a considerar en la evaluación de proyectos. Otra iniciativa destacada es el protocolo de acuerdos voluntarios de pre-inversión entre proponentes y comunidades desarrollada por el Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL). Este protocolo está centrado en un proceso temprano de participación ampliada, que busca mejorar la calidad de los proyectos y que está comenzando a ser aplicado de manera piloto. Finalmente, es relevante mencionar a la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, que comenzó a sesionar en abril de 2015 y uno de cuyos 4 ejes temáticos es el de los mecanismos de participación.

En lo que sigue, abordamos en secciones consecutivas cada una de las asimetrías que afectan la participación ambiental en Chile, ya descritas en la Presentación: asimetrías estructurales, de alcance y operacionales. Junto con describir cada una, las secciones revisan y ponderan las principales propuestas de política que han sido formuladas o aplicadas hasta ahora y entregan recomendaciones para nuevas políticas.

En el caso de las asimetrías de alcance, referidas tanto a la oportunidad en que la participación ocurre como a los ámbitos que aborda, una mayor incidencia ciudadana necesariamente pasa por adelantar los actuales espacios de participación legalmente existentes (Ver Recuadro 1). La pregunta es, ¿en qué momento, a lo largo del ciclo de vida de un proyecto de inversión, aumenta la posibilidad de incidencia de la participación? Para responder a esta pregunta, ofrecemos un esquema de las etapas del ciclo de vida de un proyecto, identificando las materias de decisión que se resuelven en cada una y, asociado a ellas, el grado potencial de incidencia ciudadana que podría ocurrir en caso de implementarse procesos de participación.

En el caso de las asimetrías operacionales, proponemos principios y herramientas clave para asegurar una participación incidente y de calidad en base a la revisión de literatura y a la experiencia recogida a través de las entrevistas. Estos principios y herramientas son universales, en el sentido de que debieran aplicarse a cualquier proceso de participación que busque ser 'justo', en el sentido de nivelar las asimetrías que puedan causar la exclusión de los actores y afectados, o de sus inquietudes, necesidades y peticiones. Sin embargo, la capacidad de estos principios y herramientas para generar una incidencia efectiva dependerá, como ya hemos dicho, de las asimetrías estructurales. Son ellas las que finalmente determinan el 'margen de incidencia' disponible.

Para terminar, ofrecemos un conjunto de conclusiones que recogen los aspectos centrales del análisis presentado, enfatizando el enfoque general de las políticas públicas requeridas para abordar las asimetrías de participación ciudadana ambiental en Chile.

Recuadro 1: Lo que dice la Ley sobre participación en la evaluación ambiental

La evaluación ambiental en Chile se rige por la Ley 19.300 del año 1994, modificada a través de la Ley 20.473 del año 2010 y del reglamento contenido en el Decreto N°40 del Ministerio Del Medio Ambiente, del año 2012. El Decreto N°40 indica que una vez que un EIA o DIA ha sido acogido a trámite se da inicio al proceso de participación ciudadana (PAC). Este proceso incluye actividades informativas, envío de observaciones fundamentadas, respuestas a ellas, inclusión de las observaciones pertinentes en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y un proceso de reclamación en caso de no haber conformidad por parte de quienes hayan formulado observaciones.

La Ley y su respectivo Reglamento, establecen que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es responsable de realizar actividades adecuadas con el objetivo de que las personas y organizaciones ciudadanas cuenten con la información necesaria para conocer el proyecto y sus posibles impactos. Estas actividades usualmente consisten en reuniones informativas en el territorio donde se localizará el proyecto. En ellas el titular o empresa mandante asume un rol pasivo, en el sentido de ser incluida sólo para presentar el proyecto y responder preguntas. Por su parte, las comunidades son convocadas -a través de medios de comunicación locales-, con la posibilidad de hacer preguntas u observaciones que no son vinculantes para las decisiones posteriores.

Más específicamente, el Título V, Artículo 83, del DS N°40, en su última versión del 6 de octubre de 2014, al detallar las obligaciones del SEA en materia de participación de la comunidad indica que corresponde a las Comisiones de Evaluación o al Director Ejecutivo del SEA establecer mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los EIA y de las DIA, cuando corresponda. Para ello, agrega que el SEA debe realizar actividades de información a la comunidad adecuando las estrategias de participación a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación. Asimismo, explica que el SEA puede propiciar un encuentro entre el titular y la comunidad con el objeto que ésta se informe sobre las particularidades del proyecto, sus impactos, las medidas para mitigarlos, repararlos y compensarlos, y cualquiera otra medida ambiental propuesta. Este encuentro debe realizarse oportunamente, en un lenguaje sencillo, directo y de fácil comprensión.

En el caso de los pueblos indígenas la ley establece que en la medida que el proyecto los afecte directamente el SEA debe diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe que contemple mecanismos apropiados según sus características socioculturales y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental.

Una vez realizada la instancia informativa se inicia el proceso de recepción de observaciones, el que comienza oficialmente con la publicación de un extracto del EIA en el Diario Oficial y en un periódico de circulación regional o nacional, el que deber ser visado por el SEA. Las personas naturales o jurídicas pueden formular observaciones vía web del SEA o a través de una carta dentro de un plazo de 60 días a contar de la fecha de publicación del extracto.

La Ley establece que la RCA debe considerar en sus fundamentos las observaciones recibidas. A su vez, los ciudadanos o personas jurídicas que hayan realizado observaciones deben ser notificados de la RCA y sus fundamentos. Si las observaciones no son debidamente ponderadas quienes las hayan presentado pueden reclamar ante la autoridad superior dentro de un plazo de 30 días. Ésta debe pronunciarse sobre dicha reclamación dentro de los sesenta días siguientes a la presentación del recurso.

De acuerdo a lo informado por el sitio web del SEA "...la participación de la comunidad o participación ciudadana es fundamental dentro de la evaluación ambiental, porque permite que las personas se informen y opinen responsablemente acerca del proyecto o actividad, como también, que obtengan respuesta fundada a sus observaciones. La ciudadanía aporta información relevante a la evaluación ambiental y da transparencia a la revisión de los Estudios (EIA) y Declaraciones (DIA), otorgando solidez a la decisión de las autoridades".

Fuente: Sitio web Ministerio de Medio Ambiente; Decreto N°40/2012 Ministerio del Medio Ambiente.

ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES

Como ya señalamos, las limitaciones de la participación ciudadana ambiental han sido materia de debate y de propuestas de política pública desde hace dos décadas en Chile. En este capítulo y los siguientes intentamos sistematizar parte de dicha discusión y propuestas desde la lógica de profundizar en los tipos generales de asimetrías que afectan o restringen la calidad o incidencia de la participación ciudadana en las decisiones ambientales en Chile. Siguiendo la definición propuesta en la sección anterior, las hemos agrupado según sean estructurales, de alcance u operacionales.

Entenderemos como asimetrías estructurales a las condiciones sistémicas que limitan o condicionan el sentido y grado general de incidencia de la participación ambiental en Chile y que son constitutivas del contexto actual. Estas asimetrías estructurales incluyen la ausencia de espacios de participación ciudadana vinculante en la definición de normas, leyes y políticas que son el marco para las decisiones ambientales. También se refieren a los déficits de capital social o de articulación para participar de forma organizada, comprometida y responsable. Sin embargo, la principal asimetría estructural tiene que ver con el sentido y el valor que el propio Estado le ha otorgado a la participación ciudadana, en general. A continuación revisamos cada una.

Primera asimetría estructural: Sentido o propósito de la participación ambiental

A nuestro juicio, la principal asimetría estructural corresponde a lo que aquí llamaremos el sentido o propósito de la participación ambiental¹⁶. Ella es reflejo del sentido disímil que la participación ambiental tiene para ciudadanos, por un lado, y para inversionistas y tomadores de decisión, por el otro.

¹⁶ Sepúlveda 1999.

Para los ciudadanos los espacios de participación del SEIA han sido históricamente vistos como oportunidades para ejercer el derecho a incidir en las decisiones que los afectan, incluyendo en especial las decisiones que se relacionan con las opciones de desarrollo¹⁷. En un contexto de déficit generalizado de participación en la definición de políticas, normas y prioridades de desarrollo¹⁸, los mecanismos contemplados por el SEIA se convirtieron de facto en una 'válvula de escape' para tales expectativas ciudadanas. A su vez, temas como los impactos agregados de distintos proyectos sobre un mismo territorio o la compatibilidad o incompatibilidad entre actividades productivas, que son de alto interés ciudadano, también escapan a los procedimientos formales contemplados por el SEIA. El grado creciente de frustración ciudadana que ha resultado de estas restricciones ha sido un factor importante de conflictividad ambiental.

Por otra parte, para los tomadores de decisión e inversionistas la participación en el marco del SEIA ha sido entendida como una exigencia formal a la que es necesario dar cumplimiento sin que ello signifique responder o hacerse cargo de las expectativas de incidencia de los ciudadanos. En otras palabras, ni el Estado ni los inversionistas han mostrado históricamente una valoración de la participación ambiental en sí misma, como componente para una gestión pública más robusta y para procesos de toma de decisión más legítimos. Ello determina que, por un lado, la participación en sí haya estado hasta ahora 'socialmente devaluada' y que, por otro, los propios organismos públicos no consideren necesario desarrollar capacidades para mejorar sus propias prácticas de participación. Es decir, para diseñar e implementar procesos de participación que –más allá de cumplir con el marco legal– 'le hagan sentido' a los ciudadanos.

Abordar esta asimetría supone algo simple aunque profundo: requiere que el Estado asuma la participación como un derecho ciudadano. Para ello, se requieren políticas que promuevan y además garanticen la participación, sujeta a ciertos estándares o criterios mínimos. En definitiva, el Estado debe asumir su rol de garante para que los ciudadanos ejerzan su derecho a incidir en las decisiones que les importan.

Cabe destacar, en esta línea, el proceso de acuerdos de pre-inversión diseñado por el CPL y en actual fase piloto. En primer lugar, este proceso desarrolló un estándar de participación, basado en un conjunto de principios, criterios e indicadores, que buscan asegurar que el involucramiento ciudadano tenga una 'calidad' apropiada. Estos principios incluyen, por ejemplo, la incidencia en las decisiones sobre el proyecto de inversión e inclusión de todos los actores y personas interesadas en participar. Por otra parte, este

¹⁷ Espinoza 2002; Sepúlveda 1999; SEA 2013.

¹⁸ Delamaza 2010.

proceso le reconoce al Estado el rol de garante tanto de los principios que guían la participación como de los acuerdos que resulten del proceso. Aunque se trata de un mecanismo voluntario, el protocolo del CPL podría ser un referente para operacionalizar qué significa concretamente el derecho a participar en las decisiones ambientales y como podría el Estado asumir un papel de garante.

Segunda asimetría estructural: Déficit normativo y vacío de participación en la definición de políticas y leyes

Las normas ambientales condicionan la aprobación de los proyectos ingresados al SEIA a través de regular sus impactos específicos. Cuando no existen normas cada proceso de evaluación ambiental debe determinar las cargas consideradas como aceptables o los estándares tecnológicos a exigir. En efecto, los actuales permisos ambientales entregados a través de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) consisten en un conjunto de normas particulares dictadas caso a caso para cada proyecto, las que de acuerdo al NRDC (2011) muchas veces son arbitrarias, descoordinadas e incoherentes entre proyectos y entre regiones.

El vacío normativo descrito es particularmente relevante en el caso del ordenamiento territorial, el que actualmente no existe en Chile. Este vacío se ve agravado por el hecho que la decisión sobre la localización de los proyectos e inversión aún recae en los proponentes –al menos en términos formales– sin que exista un análisis de alternativas durante la evaluación ambiental.

Relacionado con lo anterior, los procesos de definición de normas, políticas y leyes ambientales han carecido históricamente de procesos significativos de participación. Aunque formalmente existen algunos espacios informativos o consultivos implementados, por ejemplo, durante la definición de normas o incluso durante la preparación de proyectos de ley, ellos suelen ser excesivamente formales y han estado lejos de satisfacer la demanda de incidencia de los ciudadanos. Las autoridades han privilegiado a las comisiones de expertos antes que los espacios participativos, más abiertos e inclusivos, para definir normas o propuestas de ley.

En conjunto, tanto el déficit de normas y leyes que regulen temas que son prioritarios para las comunidades o actores, como la baja participación en su formulación, conforman una asimetría estructural que reduce la incidencia de los ciudadanos en las decisiones ambientales.

Podríamos mencionar muchos ejemplos de la ausencia de participación en el diseño de legislación o de normas ambientales, ocurridos en distintos momentos desde el retorno a

la democracia. Ello da cuenta que se trata de un problema del Estado y no de los 'gobiernos de turno'. Sin embargo, a modo ilustrativo, y debido a su relevancia para las políticas ambientales, nos referiremos a la discusión del esperado proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) por parte del Ministerio de Medio Ambiente. Siendo esta una de las materias en que Chile está más atrasado (ver OCDE 2005), e involucrando además temas de alta complejidad social y política –como el traspaso de las áreas protegidas desde la tutela de CONAF al nuevo servicio– los actores esperaban que la discusión se realizara de manera amplia y transparente. Sin embargo, habiéndose iniciado la discusión legislativa en abril del 2015, no solo no se ha involucrado a los actores directamente afectados por la reforma –como son los guarda parques, administradores y profesionales de CONAF que hoy administran las áreas protegidas del Estado– sino que tampoco existió un proceso participativo de calidad, que involucrara de manera apropiada a los principales actores. Con ello se desaprovechó el amplio conocimiento y experiencia sobre áreas protegidas y biodiversidad existente hoy en el país.

El resultado es que el proyecto de ley en tramitación legal es considerado altamente insatisfactorio por ciudadanos, ONGs, académicos y expertos. Prueba de ello es el ingreso de más de mil indicaciones, lo que además refleja el interés que el tema despierta. Igualmente grave es el hecho que el propio Ministerio de Medio Ambiente se encuentre 'consensuando' sus propias indicaciones con otras reparticiones públicas con las que comparte la tutela de las políticas ambientales, tales como los Ministerios de Minería, Energía o Economía, sin que para los actores interesados esté claro cuáles son los temas de fondo que forman parte de estas conversaciones. En suma, un proyecto de ley que ofrecía la oportunidad de ser diseñado con el involucramiento activo de muchos actores, lo que habría permitido llegar con una propuesta sólida y con respaldo transversal, está hoy amenazada por una tramitación que, todo indica, será compleja y conflictiva.

Más allá de destacar que se trata de un tema pendiente, hasta ahora no han existido propuestas específicas de política para abordar la asimetría estructural referida a la formulación participativa de normas, políticas y leyes. Ello se debe a que se trata de una asimetría transversal que, en definitiva, da cuenta de la baja valoración que el propio Estado le da al involucramiento ciudadano en definiciones tan fundamentales y estratégicas como las normas que regirán las descargas industriales, la calidad secundaria de los ríos y lagos o el nivel de protección legal que se le reconocerá a las áreas protegidas. Hasta ahora estos debates y sus definiciones se han radicado principalmente en las manos de expertos y tomadores de decisión excluyendo la participación significativa

de ciudadanos y sus organizaciones¹⁹, rasgo que no solo caracteriza a la gestión pública ambiental sino al estilo tecnocrático de gobierno que ha imperado en Chile desde hace al menos un siglo²⁰.

Abordar esta asimetría podría traer enormes beneficios, al contribuir a mejorar la calidad de nuestra democracia. Ello supone que el propio Estado modifique sus prácticas, partiendo por generar capacidades para diseñar, conducir y facilitar procesos de participación incidente a cargo de los organismos públicos.

Aquí sostenemos que, solo si es posible avanzar hacia políticas, leyes ambientales y normas sectoriales robustas y definidas con espacios de participación vinculantes, será posible reducir el margen de discrecionalidad técnica que aún persiste en la evaluación ambiental de proyectos y, sobretodo, de nivelar hacia arriba el estándar de los permisos ambientales contribuyendo así a reducir los impactos negativos sobre comunidades y territorios históricamente desventajados.

Tercera asimetría estructural: Déficit de capital social y articulación de ciudadanos para la participación en las decisiones ambientales

El concepto de capital social se refiere a la capacidad que poseen los ciudadanos para trabajar de manera colaborativa en función de objetivos o metas compartidas de desarrollo o en función del bien común²¹. Esta capacidad de trabajo colaborativo a nivel colectivo descansa en ciertos atributos sociales, como la confianza mutua –el grado en que las personas confían unas en otras–, el compromiso comunitario, la confianza en las instituciones y la existencia de redes o lazos sociales más o menos permanentes que conectan entre sí a los miembros de una comunidad. Lo que distingue al capital social es, por tanto, un cierto nivel de cohesión social que proporciona un ‘sentido de pertenencia’ a una comunidad de propósitos –sea territorial, identitaria o de otro tipo– lo que favorece acciones colectivas que tienen la capacidad de sostenerse en el tiempo.

¹⁹ Una excepción son los espacios de participación de tipo consultivo, implementados durante la discusión de proyectos de ley en el que algunos actores y ONGs ambientales han entregado sus propuestas o dedicados esfuerzos a influir en las decisiones de diputados y senadores más sensibles ambientalmente. Sin embargo, se trata de espacios de incidencia reducida, sostenidos precariamente en base a la iniciativa de las ONGs involucradas y, por tanto, no pueden considerarse ‘representativos’ de los actores directamente afectados por las decisiones en juego.

²⁰ Silva 2006.

²¹ John Durston et al. 2005; Espinoza y Rabi 2009.

Se puede decir que el capital social es un patrimonio intangible de las comunidades territoriales y que se acumula históricamente. En este proceso, el capital social interactúa con otros atributos de las comunidades, como sus identidades, así como con el contexto político e institucional más amplio. En suma, el capital social se desenvuelve gradualmente a medida que las comunidades tienen la oportunidad de desarrollar y expandir su propio potencial de articulación social. Por lo tanto, si las oportunidades de articulación colectiva son bajas, el capital social será deficitario. Más aún si el contexto institucional no solo no favorece la acción organizada de las comunidades, sino que la desincentiva.

Como señalan Espinoza y Rabi (2009), el capital social puede entenderse en dos direcciones complementarias. Por un lado, como efecto de condiciones individuales o sociales –incluyendo las políticas públicas, las normas y la cultura política– que favorecen la cooperación. Por otro lado, como una base para que surjan fenómenos colectivos.

Aquí proponemos que el capital social es una condición para procesos de participación ambiental de calidad, que involucren a ciudadanos preparados y capaces de incidir responsablemente, es decir, teniendo conciencia de las implicancias de sus posturas y demandas. Asimismo, entendemos que la participación ambiental se relaciona con el capital social en al menos dos formas. Por una parte, los marcos legales y las prácticas institucionales de la participación impulsada por el Estado pueden favorecer o, al revés, limitar el desarrollo del capital social. Por otra parte, el capital social existente puede ser considerado insuficiente para procesos de participación de calidad. Por lo tanto, el desafío para el Estado es doble. Junto con poner en marcha reformas estructurales que amplíen los espacios de participación ciudadana existentes, también debe poner en marcha políticas públicas que aborden los déficits de capital social y ayuden a sentar las bases de un involucramiento ciudadano más incidente y de mayor calidad.

Entendida como asimetría estructural, los déficits de capital social representan una de las principales barreras para avanzar hacia una participación ambiental incidente. En los procesos formales de participación ambiental, estas debilidades se expresan en dos problemas recurrentes que abordaremos con más detalle al referirnos a las asimetrías operacionales: una aparente ‘falta de interés’ de los ciudadanos por participar en los espacios formales, y el frecuente cuestionamiento a la representatividad de las organizaciones y sus dirigentes. Ambas limitaciones son, finalmente, el reflejo de un tejido social precario, con baja densidad de redes y asociaciones voluntarias y pocos espacios de encuentro para que los ciudadanos puedan construir confianzas y lazos en torno a visiones compartidas.

Lo anterior no solo impide que las comunidades asuman un rol más activo durante los procesos de evaluación ambiental. También reduce la posibilidad de que las comunidades

articulen visiones colectivas sobre las preferencias de desarrollo en sus territorios, o se constituyan en contrapartes sólidas tanto del Estado como de los inversionistas.

En contraste con Chile, países como Colombia²² o Ecuador²³ cuentan con niveles altos de capital social. Ello es resultado de muchos factores, incluyendo aspectos culturales e históricos. Pero también es producto de políticas públicas que, de la mano con altos niveles de descentralización, han promovido el protagonismo de las comunidades y actores sociales en definiciones de todo orden, incluyendo las ambientales. A su vez, estas políticas no surgieron espontáneamente sino que en general responden a luchas sociales que han significado grandes esfuerzos de organización y movilización. En ellas también ha sido crítico el rol de las ONGs, en especial en la formación política de ciudadanos y dirigentes y el desarrollo de metodologías de trabajo y articulación social apropiadas al contexto latinoamericano.

Nuestros entrevistados, tanto de Colombia como de Ecuador, pusieron énfasis especial en la necesidad de que las comunidades desarrollen capacidades de organización e incidencia que les permitan actuar con autonomía de los intereses tanto del Estado como de los agentes privados. De otro modo, el capital social puede verse expuesto a riesgos como la cooptación o la corrupción.

²² Entrevista a Bernardo Toro.

²³ Entrevista a Yolanda Kakabadse.

Recuadro 2: Asimetrías Estructurales

Definición: Condiciones sistémicas que limitan o condicionan el sentido de la participación ambiental en Chile y su grado general de incidencia. Estas asimetrías son constitutivas del contexto institucional actual.	
Tipos	¿Cómo Abordarlas?
Sentido o propósito de la participación ambiental	Reconocimiento de la participación como un derecho ciudadano por parte del Estado y su promoción a través de políticas y estándares mínimos de calidad. El derecho a participar incidir en las decisiones que afectan o importan a los ciudadanos es garantizado por el Estado.
Déficit normativo y vacío de participación en la definición de políticas y leyes	Los ciudadanos y sus organizaciones son incluidos en debates y definiciones ambientales fundamentales y estratégicas. Se requiere que el Estado modifique sus prácticas y desarrolle capacidades para diseñar, conducir y facilitar procesos de participación incidente a cargo de los organismos públicos.
Déficit de capital social y articulación de ciudadanos para la participación en las decisiones ambientales	Los espacios de participación ciudadana existentes son ampliados a través de reformas estructurales. Los déficits de capital social y ayudan a sentar las bases de un involucramiento ciudadano más incidente y de mayor calidad (p.e. desarrollo de capacidades de organización por parte de comunidades y otros actores) son abordados por políticas públicas.

ASIMETRÍAS DE ALCANCE

Entenderemos por *asimetrías de alcance de la participación* a las que resultan de la oportunidad o momento en que la participación ocurre, a lo largo del ciclo de decisión, así como de los ámbitos o temas a los que la participación se refiere. Ambos aspectos, como veremos, son críticos en términos de limitar o ampliar el grado de incidencia de los ciudadanos afectados por una decisión ambiental.

Primera asimetría de alcance: Restricciones al contenido de la participación

La asimetría referida al contenido de la participación ambiental ha sido materia de debate y de varias propuestas de política. Aunque la definición de medio ambiente legalmente establecida por la Ley de Bases es amplia²⁴, y de acuerdo a NRDC (2011) ello debiera favorecer la incorporación de la globalidad de los efectos de los proyectos, varios factores limitan la posibilidad de que los ciudadanos hagan valer sus inquietudes durante los procesos de evaluación ambiental. Por un lado, según lo establecido por el artículo 11 de la Ley de Bases²⁵ y en el reglamento del SEIA, las observaciones ciudadanas deben enfocarse en los aspectos 'estrictamente ambientales' de los proyectos. En concreto, esto significa que los ciudadanos deben pronunciarse sobre los impactos identificados en los respectivos EIAs. Así, los ciudadanos tienen bajas posibilidades de ampliar los impactos ya identificados o de incidir en su jerarquización.

Por otro lado, las observaciones deben ser 'fundadas'. Es decir, expresarse en términos que puedan ser procesadas por los técnicos encargados de procesarlas. De acuerdo a las guías oficiales del nuevo Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) el SEIA es "una instancia

²⁴ "Medio ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones".

²⁵ Decreto N°40/2012 del MMA, referente al reglamento de evaluación de impacto ambiental.

eminentemente técnica y orientada al establecimiento de conclusiones objetivas” (SEA 2013: 15). Consistentemente, la participación ciudadana en el SEIA se ha ido convirtiendo en un asunto cada vez más ‘técnico’ y, por lo mismo, cada vez más excluyente. Más aún, en un contexto global de sobre-valoración de la ciencia y el conocimiento ‘experto’ las observaciones ciudadanas –incluso en el caso de comunidades con capacidad de pronunciarse técnicamente sobre los EIA– han recibido una menor ‘ponderación’ en las decisiones ambientales con respecto de los argumentos técnicos sostenidos por proponentes, servicios públicos y ‘expertos’.

Más aún, solo si las opiniones expresadas por los ciudadanos son consideradas como ‘observaciones admisibles’ tendrán alguna posibilidad de incidir en el respectivo Informe Consolidado de Evaluación preparado por los organismos públicos que participan en la evaluación ambiental. Sin embargo, las causales de inadmisibilidad de las observaciones ciudadanas no están claras en la Ley de Bases, lo que da origen a un espacio de alta discrecionalidad. A fin de hacer más objetiva la ponderación de su admisibilidad, las guías oficiales del SEA definen criterios formales. En la práctica, no obstante, el enfoque técnico predominante hace que, por el solo hecho de ser levantadas por ‘no expertos’, las observaciones ciudadanas reciban de hecho una menor ‘ponderación’, lo que afecta la equidad de las decisiones²⁶.

En resumen, legalmente, la participación ambiental, para ser incidente, debe estar referida a ciertos temas –los impactos ambientales legalmente regulados, y su evaluación, mitigación o compensación– y estar fundadas y expresadas en un lenguaje compatible con un análisis técnico. De todos modos, ello no garantiza que logren incidir en los procesos de decisión ambiental.

Con ello quedan fuera de la posibilidad de incidir en las decisiones ambientales todas las inquietudes que las comunidades puedan formular y que vayan más allá de los impactos ambientales de los proyectos. Entre ellas están, por ejemplo, la compatibilidad del proyecto con la visión local de desarrollo, los efectos que una gran inversión puede generar en la identidad de una comunidad o los cambios que puede producir en los vínculos afectivos con el territorio.

Las propuestas para abordar esta asimetría han apuntado a la necesidad de que los tomadores de decisión expliciten las prioridades políticas –también llamadas, ‘extra-proyectos’– que tienen en cuenta durante la evaluación ambiental²⁷. Ello es consistente con la recomendación de National Resources Defense Council, NRDC (2011) de incluir las

²⁶ Sepúlveda y Du Monceau 1998.

²⁷ Sepúlveda y Mariángel 1998.

consideraciones 'ineludibles' o extra-proyectos –como pueden ser, por ejemplo, razones económicas o de seguridad nacional– en los procesos de decisión ambiental, tal como ocurre en Estados Unidos y Canadá. En Chile, si bien estas razones 'ineludibles' han llevado de hecho a justificar la aprobación de proyectos a pesar de sus impactos ambientales –muchas veces no normados o incluso con estándares ambientales insuficientes– ellas han permanecido encubiertas bajo argumentos pseudo técnicos.

En definitiva, aunque las autoridades no lo reconozcan, tanto los organismos evaluadores como los inversionistas y los ciudadanos saben que hay proyectos que 'deben' aprobarse porque son 'necesarios para el país'. En efecto, como argumentan Sepúlveda y Mariángel (1998), al analizar la aprobación de la planta de celulosa Valdivia de la empresa Arauco, en 1998, en este caso ocurrió una enorme asimetría en desmedro de los ciudadanos al recibir dicha inversión el respaldo expreso de las principales autoridades políticas del país y la región sin que, por otro lado, las razones detrás de tal apoyo formaran parte de la evaluación ambiental. Con ello, los argumentos que apuntaban a que dicha industria era 'necesaria' para la economía nacional quedaron fuera del alcance de las observaciones ciudadanas en el marco del SEIA. No obstante, tales argumentos fueron, finalmente, el factor determinante para la aprobación del proyecto. El resultado de este ocultamiento del papel que razones 'ineludibles' han jugado en la aprobación de ciertos proyectos es lo que NRDC describe como una 'hipocresía'.

Explicitar las consideraciones extra-proyecto o derechamente políticas al momento de que los proyectos de inversión sean sometidos al SEIA no sólo permitiría una mayor transparencia en las decisiones. Ello también favorecería la discusión pública abierta sobre las prioridades de desarrollo de cada comunidad territorial, permitiendo a los ciudadanos manifestar su opinión de manera organizada y obligando a las autoridades a hacerse responsables y a rendir cuentas por lo que apoyen y resuelvan. Todo ello debiera, finalmente, redundar en una menor discrecionalidad de las decisiones ambientales, contribuyendo a la larga a restituir en parte su falta de legitimidad.

La mayoría de las propuestas orientadas a resolver esta asimetría han apuntado a proveer a las comunidades de recursos técnicos para generar observaciones que puedan tener una mayor incidencia en los procesos de evaluación ambiental. Sin embargo, como ya se dijo, el acceso a recursos técnicos no resuelve el hecho que las observaciones suscritas por éstos reciban 'de hecho' una menor ponderación debido a una desventaja estructural relacionada con el privilegio de que gozan científicos y expertos.

Por su parte, las autoridades han abordado esta asimetría a través de ampliar en el reglamento del SEIA la definición de qué se considera como impactos ambientales de los proyectos aumentando la valoración relativa de aquellos relacionados con el medio humano, y que tradicionalmente han sido considerados de menor jerarquía. Con ello se ha

buscado darle un mayor peso en los EIAs a materias que, si bien siguen siendo ambientales, trascienden los aspectos 'estrictamente técnicos' relacionados con los procesos productivos y sus efectos sobre los ecosistemas. Estos impactos relativos al medio humano son, además, de alto interés para las comunidades potencialmente afectadas e incluyen, por ejemplo, efectos sobre la demografía, las actividades productivas tradicionales, las alternativas laborales, las costumbres y los estilos de vida locales.

Finalmente, cabe mencionar la iniciativa de acuerdos de pre-inversión actualmente en marcha bajo la conducción del CPL, la que considera una ampliación sustantiva del contenido de la participación. En efecto, esta herramienta deja en manos de los actores involucrados en el proceso de participación tanto la identificación de los impactos prioritarios como la realización de ajustes a los proyectos, incluyendo aquellos referidos a su localización.

Segunda asimetría de alcance: Oportunidad de la participación

Un segundo tipo de asimetría referida al alcance de la participación ambiental corresponde a la oportunidad de la participación. Esta asimetría ha sido objeto tanto de controversias así como de numerosas recomendaciones de política pública.

La asimetría sobre la oportunidad resulta del inicio tardío de los espacios formales de participación ciudadana en el SEIA, cuando los proyectos han concluido su etapa de diseño detallado de ingeniería y los EIAs ya han sido realizados e ingresados para su evaluación ambiental (Ver Recuadro 3). En definitiva, la inversión que los proponentes han realizado en estudios de pre-factibilidad y factibilidad, así como en la compra de terrenos, derechos de agua, ensayos tecnológicos, y muchas otras actividades, reducen al mínimo el margen disponible para realizar ajustes tanto de localización como de escala o tecnología. Como es obvio, el aporte potencial de las observaciones ciudadanas es, igualmente, reducido.

Aunque la reforma ambiental implementada desde el año 2010 amplió el plazo de la participación más allá de los 60 días hábiles originales en el caso de cambios significativos introducidos a los proyectos con posterioridad a su ingreso al SEIA, ello no resuelve el hecho que la posibilidad de los ciudadanos de incidir en su diseño es demasiado estrecha ya que las etapas de idea, pre-factibilidad y factibilidad de las inversiones –que es donde realmente existen posibilidades de realizar ajustes a los proyectos– han concluido.

De acuerdo a NRDC (2011), la asimetría que resulta de una participación tardía se ve reforzada por el hecho que si bien la ley y el reglamento del SEIA especifican los contenidos de los EIA y de las DIA, estas definiciones son genéricas y es finalmente el

proponente quien tiene la responsabilidad de delimitar las áreas de influencia a estudiar, de definir los contenidos de la línea base, y de identificar los impactos que se estudiarán con mayor detalle. Aunque los evaluadores pueden solicitar aclaraciones y ampliación de la información de línea base y del análisis de impactos, la existencia de plazos rígidos y la falta de competencias técnicas especializadas en los servicios públicos determinan que muchas veces este proceso de revisión quede sujeto a arbitrariedades que afectan las decisiones. A ello se agrega que la calidad de los EIAs y la profundidad de la información que contienen es disímil, quedando los aspectos más relevantes muchas veces desperfilados en medio de gran cantidad de datos y antecedentes que son de escaso interés tanto para las autoridades como para los ciudadanos.

Las autoridades han buscado abordar esta asimetría fomentando la *participación temprana y voluntaria* por parte de los inversionistas por medio de guías y manuales. Mientras la primera de estas guías data del año 1999²⁸ la más reciente corresponde a la "Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" publicada por el SEA en el 2013.

Estas iniciativas asumen que para los proponentes, disminuir los costos asociados a la conflictividad ambiental –tanto económicos, debidos a la judicialización de los permisos ambientales, como sociales, derivados de la falta de respaldo a las inversiones– es un incentivo para adelantar y ampliar las instancias de participación. En particular, las autoridades han intentado motivar a los proponentes para que involucren a los ciudadanos en la preparación de los EIA –ya sea en la identificación temprana de impactos o la elaboración de línea base– con el argumento de que ello no solo mejora las relaciones empresa-comunidad sino que también contribuye a evaluaciones ambientales de mayor calidad en la medida que tienen más posibilidades de incorporar el conocimiento local.

El interés de los inversionistas por adelantar los espacios de participación ha ido lentamente ganando terreno en el país. Sin embargo, salvo algunas excepciones, no es posible afirmar que, en conjunto, los espacios de participación temprana hayan aumentado de manera sustantiva el grado de incidencia de los ciudadanos en el proceso de diseño de los proyectos y preparación de los EIAs. En especial, los procesos de participación temprana no han considerado el análisis de alternativas de localización o de diseño tecnológico y escala de los proyectos, cuya inexistencia en el SEIA es, según NRDC (2011), la principal falencia de la institucionalidad ambiental de Chile en comparación con legislaciones que son consideradas como un referente a nivel mundial. Más aún, en el caso particular de la National Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos el

²⁸ CONAMA 1999.

análisis de alternativas constituye el corazón mismo de los procesos de evaluación ambiental y un foco principal de las instancias de participación ciudadana. De acuerdo al NRDC (2011) considerar el análisis de alternativas durante la evaluación ambiental permite comparar los impactos de distintas opciones de proyectos, obligando a precisarlos y generando un margen real de decisión para las autoridades. A su vez, el análisis de alternativas provee antecedentes que son críticos para que los ciudadanos comprendan lo que está en juego, se pronuncien sobre sus preferencias y se hagan co-responsables de las decisiones tomadas.

Sumado a lo anterior, uno de los principales problemas que han enfrentado las experiencias de participación temprana es que, por tratarse de procesos estrictamente voluntarios, han carecido de principios y estándares mínimos de implementación siendo, por tanto, de calidad muy dispar. Ello pone en duda hasta qué punto las instancias de participación temprana representan una mejora respecto de las deficiencias de los espacios y mecanismos legalmente exigibles. Cabe destacar que los procesos tempranos recientemente impulsados por el CPL y por el Ministerio de Energía²⁹ se estructuran en torno a estándares para asegurar la calidad de la participación. Los aprendizajes generados por estas experiencias serán fundamentales tanto para elaborar propuestas que adelanten los plazos legales de la participación en el SEIA.

²⁹ Ministerio de Energía (2015) "Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos Energéticos".

Recuadro 3: Alcance de la participación en el ciclo de vida de un proyecto

Un proyecto de inversión pasa por varias etapas que conforman su ciclo de vida. Cada una de ellas tiene un objetivo específico, resultados esperados y estudios que se llevan a cabo. La primera de estas etapas se conoce como 'idea de proyecto'. En ella el inversor busca una solución para una necesidad de mercado y la pone a prueba en base al análisis de aspectos técnicos, financieros, ambientales y sociales, los que va profundizando a medida que aumenta la certeza sobre la viabilidad de su inversión y que la rentabilidad esperada supera los costos de oportunidad.

De esta forma, a medida que el proyecto avanza a lo largo de su ciclo de vida, pasando desde la etapa de 'idea' a la de 'perfil' y luego a las de 'pre-factibilidad' y 'factibilidad', la inversión va tomando una forma más definida hasta llegar a la etapa de 'diseño', también conocida como 'de ingeniería de detalle'. Es en las etapas de pre-factibilidad y factibilidad donde existe el margen más amplio de incidencia en relación al diseño del proyecto. Antes de esta fase, es decir, en la etapa de perfil, no es posible contemplar espacios de participación debido a que decisiones básicas sobre el proyecto aún no han sido tomadas. Con ello, el margen de las alternativas de inversión se va acotando a través de decisiones que abarcan desde las tecnologías involucradas, la escala del proyecto o su localización, entre varios factores. Cada una de estas decisiones implica estudios, análisis y evaluaciones técnicas, legales y financieras, que, a su vez, demandan distintos tipos de inversiones.

Mientras más avanzado en su ciclo de vida esté un proyecto, mayores serán los estudios y análisis ya realizados, las alternativas descartadas y las decisiones que han sido tomadas. Consistentemente, menores serán las posibilidades de que los actores potencialmente afectados por la nueva inversión tengan posibilidad de incidir en decisiones directamente relacionadas con el tipo de impactos, como son la tecnología, la escala o la localización. Finalmente, cuando el proyecto ya se encuentra diseñado las posibilidades de incidencia se restringen casi exclusivamente al diseño de las medidas de compensación o mitigación de los impactos que de todos modos ocurrirán, tal como sucede actualmente en Chile a través de los espacios de participación ambiental legalmente disponibles.

El siguiente gráfico describe el ciclo de vida de un proyecto de inversión y enumera las decisiones que van ocurriendo en cada etapa. Junto a ello, también ubica temporalmente, en relación a dicho ciclo de vida, los espacios de participación legal que ofrece el SEIA y los espacios de participación voluntaria, es decir, no regulados ni exigibles actualmente en Chile. A objeto de resaltar que el mayor margen de incidencia en el diseño del proyecto por parte de ciudadanos y otros actores afectados ocurre en las etapas de factibilidad y pre-factibilidad, hemos acotado a ellas el concepto de 'participación temprana'.

Figura: 1: Ciclo de Vida de un proyecto de inversión e instancias de participación

Pre-inversión				Inversión		
Idea	Perfil	Pre-factibilidad	Factibilidad	Diseño	SEIA	Construcción/operación
	Preparación y evaluación de las posibles alternativas	Evaluación más completa y profunda de las alternativas identificadas en la etapa de perfil.	Perfeccionar y precisar alternativa de inversión seleccionada en pre-factibilidad.	Diseño de arquitectura, ingeniería y/o especialidades, definición de equipos y equipamientos y presupuesto detallado.	Definición de RCA, Espacio para informar y permitir opiniones y preguntas que tendrán respuesta fundada	Actividades de implementación y operación del proyecto
	Levantamiento de información de fuentes secundarias	Descarte de alternativas y selección mejor alternativa (económica, técnica, social y ambiental) Información de fuentes primarias	Estudios específicos. Información de fuentes primarias			
				Participación Voluntaria	Participación Reglada	Participación Voluntaria

Recuadro 4: Asimetrías de Alcance

Definición: Asimetrías que resultan de la oportunidad o momento en que la participación ocurre a lo largo del ciclo de decisión, así como de las restricciones de contenido que les son impuestas a quienes participan.	
Tipos	¿Cómo Abordarlas?
Restricciones al contenido de la participación	<p>Reconocer el derecho de las comunidades y actores a plantear observaciones extra-ambientales, de la misma forma que este tipo de consideraciones ocupa un lugar relevante en la decisión de las autoridades a cargo de resolver los permisos ambientales en el SEIA.</p> <p>Aumentar la ponderación de las observaciones ciudadanas en el marco del SEIA, balanceando su incidencia en relación a aquellas realizadas por los científicos y expertos.</p>
Oportunidad de la participación	<p>Adelantar la participación ciudadana a la etapa de pre-factibilidad de los proyectos.</p> <p>Involucrar a los ciudadanos en la preparación de los EIA, ya sea en la identificación temprana de impactos o en la elaboración o validación de los estudios de línea base.</p>

ASIMETRÍAS OPERACIONALES

Entenderemos por asimetrías operacionales de participación a las situaciones de desigualdad que resultan de factores que obstaculizan, reducen o impiden la posibilidad de que los ciudadanos se hagan parte activa de los procesos de decisión ambiental, en particular aquellas que han estado históricamente en una situación de desventaja o exclusión dentro de los procesos de decisión ambiental.

Primera asimetría operacional: Participación en la definición de los impactos del proyecto

Como se indicó en las secciones anteriores, en Chile la evaluación ambiental se enfoca en los impactos ya identificados y jerarquizados por los EIAs previamente preparados por los proponentes, según lo establecido por el artículo 11 de la ley ambiental y el respectivo reglamento del SEIA. Por lo tanto, en la actualidad el proceso de elaboración de un EIA ocurre bajo la guía, coordinación y financiamiento directo del inversionista. En una sola frase, está totalmente controlado por el titular del proyecto.

Para el inversionista, la elaboración de un EIA tiene un objetivo particular. Su propósito es compatibilizar la aprobación del proyecto con un manejo eficiente de los costos y el tiempo destinado a realizar el EIA. No es su objetivo realizar el mejor EIA posible. Tampoco, que el EIA se haga cargo de los valores ambientales que el territorio tiene para las comunidades afectadas. En suma, el inversionista no puede dar garantías de un EIA suficientemente permeable a las prioridades e intereses de los afectados pues su objetivo es otro.

Es evidente que, al excluir legalmente del proceso de preparación del EIA a las comunidades y actores potencialmente afectados, actualmente no se dan las condiciones mínimas para que la evaluación ambiental tenga sentido para ellos. Si sus prioridades e intereses no son tenidos en cuenta al momento de identificar y jerarquizar los impactos, o al momento de resolver cómo mitigarlos o compensarlos ¿cómo pueden las personas sentir que un EIA está bien hecho?

Esta situación, conlleva un serio problema al poner en riesgo la garantía de 'neutralidad' de la información de línea base ambiental y social del territorio donde se insertará el proyecto. Asimismo, pone en entredicho la priorización de los impactos y los modelos para su predicción y monitoreo, así como el diseño de las medidas de mitigación o compensación, en caso de existir. Por extensión queda también potencialmente cuestionada la evaluación que la autoridad pueda hacer de la inversión y, más ampliamente, la RCA que el proyecto pudiera recibir en caso de ser aprobado. Lo anterior, independientemente de la calidad profesional de los evaluadores públicos y de los consultores a cargo de la elaboración.

Actualmente, los inversionistas deciden con cuál o cuáles consultoras trabajarán para elaborar los EIA. Su selección depende de su experiencia, costos y afinidad con la empresa, no existiendo hoy un registro de consultoras certificadas por el Estado. A juicio de muchas voces con experiencia en estos procesos, esta es una medida que debe ser ajustada, pues le resta credibilidad a la información y a la línea base construida.

Sumado a lo anterior, la evaluación de impactos sigue siendo un ejercicio sesgado hacia lo 'técnico' y, por lo tanto, basado en el conocimiento y metodologías científicas disponibles. Ello hace que los conocimientos no científicos y los 'mundos' u ontologías que vienen con ellos –como son, por ejemplo, los mundos de las cosmovisiones indígenas– enfrenten una gran dificultad para siquiera ser considerados a nivel descriptivo. Algo similar ocurre con la apreciación estética o espiritual de los paisajes por parte de los habitantes de un territorio.

A las situaciones descritas se agrega que los EIA se centran en aquellos impactos evaluados como significativos, evaluación realizada en base a una metodología que considera criterios técnicos y sin participación de los potenciales afectados.

La no inclusión temprana de las comunidades y afectados en la elaboración de las líneas base y la identificación y priorización de impactos, entre otros aspectos, pueden tener consecuencias posteriores para los titulares de los proyectos. Este fue el caso del Proyecto minero "Manganeso Los Pumas", localizado en la Provincia de Parinacota. Cerca de dos años después de la obtención de su RCA, el Comité de Ministros resolvió dejarla sin efecto por considerar que la información de línea base en la dimensión antropológica era insuficiente para evaluar un efecto significativo adverso sobre las comunidades indígenas afectadas. A ello se sumó que el proyecto carecía de información básica para la caracterización del medio físico en su componente hidrogeológico y de información del

medio humano, adecuada para descartar que la extracción de agua desde la vertiente de Tarapacá no afectaría directamente a comunidades indígenas³⁰.

Tanto en nuestra experiencia como en lo señalado por la literatura referente a conflictos ambientales, una de las causas principales de conflicto frente a proyectos de inversión es la identificación de los impactos sin la participación de las comunidades potencialmente afectadas. Este es un ámbito que genera desconfianza y descrédito al sistema de evaluación actualmente vigente.

Por otro lado, los EIA se enfocan en la identificación y manejo de los impactos derivados de una 'operación normal' de los proyectos bajo evaluación. El reglamento³¹ indica que todo proyecto debe presentar una evaluación de sus impactos en base a las actividades y obras asociadas a éste. Por lo mismo, se excluye expresamente de los EIA la evaluación de obras o actividades que no están directamente asociadas a la 'operación normal' del proyecto. Esto deja fuera de los EIA todos los impactos que son producto de las contingencias, accidentes o emergencias ocurridas durante la vida de un proyecto³². Para estas situaciones la ley solo exige que el EIA incluya un plan o procedimiento de emergencia, el que –como el resto de la evaluación– es diseñado sin la participación de los afectados. Más aún, la ley no exige incluir en los EIA propuestas o acuerdos previos con las comunidades respecto a medidas de reparación en caso de contingencias o accidentes, por lo que estas suelen quedar fuera de las RCA, a menos que los inversionistas las propongan de manera voluntaria³³.

El problema es que es justamente en tales situaciones 'extra-ordinarias' es cuando se producen los desastres ambientales, los que pueden incluso afectar a comunidades que están fuera del "área de influencia" del proceso productivo en sus condiciones de operación normal. Cabe señalar que, el área de influencia es definida por el proponente en base a sus propios análisis y en base a los impactos o efectos determinados por este.³⁴

³⁰ <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2015/05/655-630216-9-comite-de-ministros-revoca-permiso-ambiental-de-proyecto-minero-los-pumas.shtml>

³¹ Decreto N°40/2012 del MMA, Título III: De los contenidos de los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, Párrafo 2° referido al contenido mínimo de los Estudios de Impacto Ambiental en su Artículo 18, letras f) y j).

³² Decreto N°40/2012, del MMA, Título VI: De los planes de medidas, seguimiento y fiscalización ambientales. Párrafo 2°, Artículos 102, 103 y 104

³³ Estos son los casos de la planta de celulosa Nueva Aldea, de ARAUCO, y del proyecto de energía Valhalla en la caleta San Marcos, ambos con pescadores artesanales.

³⁴ De acuerdo al Decreto N°40/2012 del Ministerio de Medio Ambiente, el área de influencia se define como el área o espacio geográfico cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley

Se ha buscado reducir la asimetría sobre el contenido de la participación a través de fomentar entre los inversionistas una mayor valoración y reconocimiento del conocimiento ambiental de las comunidades. En concreto, las guías de diversos servicios públicos³⁵ recomiendan que los estudios de línea base y la identificación de impactos se realice de manera participativa y considere los conocimientos de los actores locales. No obstante, lo anterior escapa a lo legalmente exigible y depende, por tanto, de la voluntad de los proponentes. Por ello la preparación de EIA continúa siendo un proceso que está, principalmente, en manos de expertos y consultores que tienden a dar poco espacio a los aportes de las comunidades y su conocimiento. Una opción intermedia es incorporar instancias de validación participativa de los estudios de línea bases contratadas por las empresas, en especial de aquellos referidos a los componentes del medio humano.

Como una manera de avanzar hacia procesos de evaluación ambiental de mayor calidad, el Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL) lanzó en marzo del 2015 un protocolo de participación temprana con su respectivo estándar de calidad, construido en base a un conjunto de principios, criterios e indicadores. El protocolo del CPL incluye la promoción de lo que se conoce como 'scoping', en este caso implementado con un enfoque participativo³⁶. Es decir, con espacios de participación para el análisis sistemático y anticipado de los impactos del proyecto que tengan el propósito de definir, en conjunto con los afectados, cuestiones como el área de influencia del proyecto o el alcance y contenido de los EIA y sus estudios de línea base. Estos procesos colaborativos permiten involucrar la visión de los ciudadanos en la identificación y priorización de impactos que de otro modo tienden a tener una baja relevancia en los EIAs, tales como los efectos sobre el paisaje, las formas de vida locales o el empleo.

Finalmente, proponemos que si bien los EIA pueden y deben ser financiados por la empresa, pues es en su propio interés y beneficio desarrollar un proyecto de inversión, su contenido, las metodologías para el uso de modelos predictivos, el nivel y la forma de participación de los potenciales afectados y, finalmente, su elaboración debe ser supervisada por el Estado, siendo éste el mandante del estudio. Proponemos además que la adjudicación de los estudios iniciales ocurra vía licitación pública (desde el Estado), en base a consultores certificados o registrados que demuestren su capacidad técnica y experiencia en procesos participativos. Esto contribuiría a contar con información de base

de Bases del Medio Ambiente (19.300), o bien, para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias

³⁵ Ver CONAMA 1999; SEA 2013; Ministerio de Energía 2015.

³⁶ Tanto en Estados Unidos como en Canadá la evaluación ambiental contempla una etapa de 'scoping' enfocada en el análisis de los impactos considerados como más críticos y relevantes. Estas instancias están a cargo de organismos públicos que anticipan los impactos que ameritarán una mayor atención durante el proceso de evaluación recomendando en base a ello los estudios de línea base a realizar y la definición de su alcance y contenido.

más confiable para los ciudadanos y permitiría atenuar los conflictos y la judicialización de los procesos de evaluación ambiental, sobre todo de aquellos centrados en líneas de base deficiente o priorización de impactos que no refleja los valores e intereses de los afectados.

Segunda asimetría operacional: Restricciones de recursos, información y apoyo técnico para la participación

Esta asimetría se refiere a la disponibilidad, acceso permanente y comprensión de la información de los grupos afectados por una inversión. La falta de capacidades técnicas propias o la dificultad para acceder a apoyo técnico de terceros se ha convertido en una de las principales dificultades para la participación ciudadana ambiental.

En efecto, una de las mayores quejas expresadas por las comunidades³⁷ respecto de los procesos de participación está referida a la información contenida en los EIA. Tanto en relación a las fuentes –en el sentido de la confianza en la “neutralidad” de quienes generaron la información–, como en relación a la comprensibilidad de sus contenidos y a la oportunidad del acceso a ella.

En nuestra experiencia, este es uno de los temas críticos en los procesos de participación, puesto que los EIA son extensos –en general, de varios miles de páginas– y utilizan un lenguaje estrictamente técnico, todo lo cual dificulta su comprensión por parte de los ciudadanos. Sumado a lo anterior, en general sólo son accesibles vía web, lo que dificulta acceder a ellos a las comunidades rurales con problemas de acceso a internet. El hecho de ser elaborados por el proponente suma, además –como se señaló en la sección anterior– una cuota de desconfianza, lo que demanda una lectura y análisis aún más acucioso de parte de las comunidades. Si a lo anterior se suma el plazo legal –de solo 60 días hábiles– para la revisión, comprensión y preparación y envío de observaciones ambientales y admisibles de parte de la ciudadanía, es evidente que se trata de una tarea simplemente imposible para el ciudadano “común”. De allí que esta sea la asimetría más evidente y una barrera tan relevante a la participación que incluso lleve a cuestionar si realmente es posible participar en estas condiciones. Sobre todo considerando que el proceso no contempla ningún tipo de apoyo técnico a las comunidades.

³⁷ Como prueba de ello se pueden mencionar los talleres de la Mesa Territorial de energía, proceso participativo desarrollado por el Ministerio de Energía y facilitado por el Consensus Building Institute en el año 2014, donde se buscaba recibir insumos para la Ley de Asociatividad en los ámbitos de participación, beneficios y ordenamiento territorial. El informe de cada uno de los 7 talleres está disponible en <http://www.energia2050.cl/documentos>

En algunos procesos participativos emblemáticos, como lo fue el proyecto de generación Hydroaysen³⁸, se han suplido estas deficiencias contratando –con recursos internacionales– equipos técnicos con capacidad de actuar con la celeridad necesaria para revisar los documentos y preparar observaciones que pudieran ser tenidas en cuenta por los evaluadores. Sumado a ello, en este caso contaron además con una red de actores y profesionales nacionales y regionales con recursos propios, que apoyaron en la “traducción” de los contenidos del EIA. Sin embargo, a pesar del despliegue y la movilización realizada, esta estrategia no alcanza para resolver que la información llegue y sea comprendida por la diversidad de habitantes de un territorio. Por ello, en el caso de Hydroaysén los ciudadanos implementaron una campaña con “observaciones tipo” para que cualquiera la pudiera firmar, y otra con “formatos abiertos” para que la gente pudiera poner sus observaciones para ser ingresadas a tiempo al SEIA.

De acuerdo a los estudios analizados para esta investigación³⁹, existe consenso en la necesidad de que las comunidades cuenten con asesoría técnica para “traducir” el EIA y hacerlo más accesible. Respecto de cómo financiar este apoyo, una mayoría se inclina por recursos provenientes del Estado, a fin de asegurar la neutralidad. No obstante, algunos indican que la empresa privada o el proponente podrían jugar un rol, aportando los recursos necesarios siempre y cuando sea la propia comunidad quien participe en la selección del asesor. El proceso diseñado por el CPL, en tanto, contempla un financiamiento mixto, del Estado y el proponente, aunque bajo la supervisión del primero.

Para operacionalizar un eventual apoyo técnico a las comunidades y ciudadanos por medio de asesores, quedan muchas preguntas por responder. Por ejemplo, ¿a qué comunidades se les dará este apoyo? ¿A las más cercanas al proyecto o a todas? ¿A través de qué profesionales o entidades se entregará el apoyo? ¿Es necesario que sea a través de organizaciones legalmente constituidas? ¿Cómo se seleccionará a él o los profesionales que brindarán este apoyo? El proceso diseñado por el CPL considera un registro público de consultores, tanto individuales como institucionales, quienes se ponen a disposición del conjunto de los actores del territorio.

En entrevista realizada a un profesional de una empresa que implementó un proceso de participación voluntaria, se nos indicó que en este caso se apoyó la contratación de asesoría técnica para la comunidad, el que no estuvo exento de dificultades. En primer

³⁸ Como parte de la investigación se entrevistó a Patricio Rodrigo y Patricio Segura, miembros de la campaña Patagonia Sin Represas, quienes participaron activamente en la PAC de Hidroaysen.

³⁹ Entre los estudios donde se incorpora esta propuesta se puede mencionar, el reporte final de las mesas territoriales del Ministerio de Energía, Documento de la Embajada de Canadá con Fundación Chile respecto a herramientas para apoyar a comunidades indígenas en la participación, Valores para la participación de la Asociación Internacional de la Participación Pública (IAP2).

lugar, porque en la comunidad existían dos organizaciones que no alcanzaron un acuerdo respecto al profesional que podía brindarles la asesoría. Finalmente tuvieron que contratar un asesor por cada organización para darles igualdad de oportunidades. En otro caso, luego de entregar apoyo a una comunidad vecina del proyecto, surgió otra que no estaba considerada como parte del área de influencia del proyecto, quien solicitó a la empresa una asesoría para evaluar si estaban afectados o no.

Según el reglamento del SEIA, la información se encuentra disponible en internet. Efectivamente se puede acceder a todos los documentos de un proceso de evaluación ambiental. Sin embargo, se debe considerar que especialmente en las comunidades rurales el acceso a internet es limitado. Existen muchos lugares de Chile donde no es posible acceder a una conexión estable, por lo cual en la práctica, la información no está disponible para ellos. Al respecto se ha constatado como una práctica voluntaria de las empresas poner a disposición de las comunidades más cercanas a su proyecto copias impresas del EIA. Sin embargo, esto no está regulado por lo cual queda sujeto al criterio y voluntad del proponente.

Tercera asimetría operacional: Representación en los espacios de participación ambiental

En capítulos precedentes, definimos como tercera asimetría estructural, el déficit de capital social, señalando que éste representa una de las principales barreras para avanzar hacia una participación ambiental incidente. A su vez, señalamos que dos problemas asociados al déficit de capital social es la aparente 'falta de interés' de los ciudadanos por participar y el cuestionamiento a la representatividad de las organizaciones sociales o territoriales y de sus dirigentes.

Dicha 'falta de interés' se desprende de la, en general, baja asistencia a los espacios de participación presencial implementados como instancias formales dentro de la evaluación de los proyectos por parte del Servicio de Evaluación Ambiental. Estas instancias pueden corresponder a actividades de capacitación⁴⁰, a la presentación del proyecto por parte de los titulares o a reuniones para asesorar a las comunidades en la formulación de sus observaciones ciudadanas⁴¹.

⁴⁰ Este es el primer tipo de actividad realizada por el SEA en el marco de un proceso formal de evaluación ambiental- y su objetivo es capacitar a los y las asistentes en las características y alcances de la nueva institucionalidad ambiental, profundizando en los mecanismos de participación ambiental ciudadana establecidos en el SEIA.

⁴¹ Corresponde al tercer tipo de actividad –en el marco de un proceso formal de evaluación ambiental– y su objetivo es asesorar de manera técnica a la comunidad interesada en formular observaciones al proyecto en evaluación de manera que

En efecto, al revisar el registro de los procesos de participación ciudadana contenidos en los expedientes de participación dentro del sitio web del SEIA-SEA, se observa una asistencia limitada en comparación a la población total de las comunas o localidades donde se realiza la actividad. Por ejemplo, para un proyecto controversial como lo fue el "Proyecto Manganeso Los Pumas", se registraron los tres tipos de actividades antes señaladas –5 de capacitación, 6 de presentación del proyecto y 3 de asesoría para la formulación de observaciones– en las diferentes comunas y localidades del área de influencia. En el caso de la comuna de Putre, con una población de 1.977 habitantes según el Censo de 2002 participaron formalmente un total de 10 personas en la actividad de capacitación, 86 en la presentación del proyecto y 3 en la de asesoría para la formulación de observaciones. Se trata de un nivel de participación bajo, en especial si se considera que la RCA de este proyecto fue posteriormente revocada en respuesta a las reclamaciones ciudadanas ingresadas a través de un recurso administrativo. Por lo mismo, no se puede argumentar que a los habitantes del territorio no les interesaba ser parte del proceso.

Por otra parte, es frecuente escuchar quejas de parte de los titulares de los proyectos que han implementado procesos de participación, tanto formales como voluntarios, en el sentido de "no saber con quién dialogar" o a quiénes invitar a ser parte del proceso participativo. En efecto, para las empresas un gran desafío es contar con una 'contraparte' claramente articulada desde el lado de la comunidad. Para resolver esta necesidad, una de las primeras actividades de las áreas de Asuntos Públicos y/o Relaciones Comunitarias de las empresas es elaborar un "Mapa de Actores o Mapa de Stakeholders", con el fin de conocer desde las etapas más tempranas con quién deben relacionarse los inversionistas. Debido a razones de "eficiencia" y a la existencia de recursos "siempre escasos", en general las empresas incluyen en estos mapas a las organizaciones formales de los territorios y a sus representantes. Sin embargo, ello claramente ha sido insuficiente, como lo confirma la experiencia de las propias empresas en el caso de acuerdos formales con estos actores. Por ejemplo, muchas veces no ha sido posible asegurar la mantención de los compromisos debido a que, o bien la propia organización local no los legitima o bien no los sostiene en el tiempo. Por lo tanto, firmar con los representantes de las organizaciones formales no asegura que exista una aceptación de los compromisos por la comunidad y menos que estos se mantengan en el largo plazo.

Hemos observado que en muchos casos organizaciones territoriales clave como son las Juntas de Vecinos, cuentan con Presidentes que permanecen durante años en el cargo porque "nadie más quiere asumir" o porque los vecinos han dejado de participar y no le

éstas sean recogidas en el plazo establecido y dando cumplimiento a los requisitos administrativos que aseguren que incidirán en la evaluación del proyecto.

dan mayor relevancia a la elección de este representante. A la vez, observamos que muchas veces estos líderes formales carecen de herramientas de diálogo, de generación de acuerdos u otros conocimientos y habilidades que serían un aporte para el proceso participativo de la evaluación ambiental. Esta situación puede en general hacerse extensiva a otras organizaciones formales de los territorios.

Por otra parte, es cada vez más frecuente que las comunidades involucradas en procesos de evaluación ambiental, en especial cuando generan rechazo o resistencia, se organicen en plataformas o redes informales aunque con alto poder de convocatoria y capacidad de acción. Si bien la mayoría de las veces estas redes no tienen personalidad jurídica, deberían ser consideradas dentro de las instancias participativas. El desafío que implica en términos de representación es que solo puede ser resuelto caso a caso.

La situación descrita se vuelve crítica durante el período legal de evaluación ambiental de los proyectos. Debido a lo acotado de los plazos de participación y, sumado a ello, al carácter excesivamente técnico (y abultado) de los EIA, simplemente no es posible resolver el problema de la representación en esta fase sin un trabajo previo de conocimiento de la comunidad y sus actores.

Por ello, se hace cada vez más necesario, por un lado, ir más allá de las organizaciones con personalidad jurídica y, por otro lado, asumir que las organizaciones no solo requieren apoyo técnico para participar en el SEIA, sino mucho más ampliamente, para desempeñar su función social como representantes de los ciudadanos. En efecto, el proceso de participación se vería enormemente beneficiado con organizaciones sólidas, capaces de asumir el trabajo de análisis de los EIA y preparación de las observaciones ciudadanas, y con representantes que sean la voz legítima de un grupo mayor de habitantes en un territorio. En suma, para mejorar la calidad de la participación se requieren políticas que inviertan en el desarrollo de capital social

Cualquier proceso de fortalecimiento del capital es de largo plazo, y requiere desde modificaciones en el área de educación formal –desde los primeros años de enseñanza (educación cívica y ciudadana), hasta la formación del tipo “escuelas de dirigentes”. Dado que el déficit de capital social es una asimetría estructural que tomará tiempo en resolverse, la pregunta es ¿qué hacer mientras tanto? Actualmente la División de Organizaciones Sociales (DOS) realiza Escuelas de Formación Ciudadana para Dirigentes(as) y Líderes Sociales, que buscan contribuir a su formación cívica y a su mayor comprensión de las políticas públicas. Asimismo, estas escuelas se orientan a entregar herramientas para fortalecer a las organizaciones sociales y propender a la generación de nuevos liderazgos. Para el año 2015, se proyectan escuelas en 120 comunas. Queda pendiente una evaluación del impacto de esta iniciativa, de modo de reformularla y ampliarla en caso de ser necesario. Otra iniciativa relevante es la que impulsa el Ministerio

de Medio Ambiente a través del Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM). Uno de los requisitos para la certificación de los municipios por el SCAM es la creación de Comités Ambientales Comunales, que se busca involucrar activamente en la gestión local. Esta iniciativa puede ser un aporte en la articulación comunal de organizaciones ambientalmente sensibles, así como en la generación de liderazgos ambientales a nivel comunal.

Una manera más inmediata de hacerse cargo del déficit de capital social es impulsando una participación abierta e inclusiva. Es decir, generando espacios donde todos los ciudadanos estén convocados y no sólo los representantes de organizaciones. Ello asegura que toda la población potencialmente afectada tendrá la posibilidad de tomar parte en la evaluación ambiental. Para que esto sea posible es crítico implementar mecanismos de información y convocatoria que lleguen a todos los interesados y que los espacios de participación adecuadamente estén diseñados de manera que sean pertinentes a la realidad social y cultural del territorio, aspecto que abordaremos en la sección siguiente. Como esto requiere una inversión de recursos sustantivamente mayor a la que demandan los procesos legalmente exigidos, supone un real convencimiento del valor y sentido de una participación sustantiva. En definitiva, se asemeja más a una democracia participativa que a una representativa, donde lo que está en juego es el 'derecho' a participar e incidir. Es decir, se trata de una asimetría operacional que también es reflejo, en la práctica, de la asimetría estructural relacionada con el sentido o propósito que la participación tiene para autoridades e inversionistas.

Cuarta asimetría operacional: Diseño de los espacios de participación ambiental

Una de las barreras que limitan la participación de los ciudadanos es el sentimiento de inequidad en la consideración de sus opiniones. Es decir, la sensación que algunas voces tienen más peso que otras. No es inusual que, por lo mismo, los ciudadanos limiten su asistencia a estos espacios por considerar que sus opiniones no tendrán incidencia o al menos tendrán menos valor que la de otros intereses.

De acuerdo a un estudio publicado en Australia en el año 2014⁴², la percepción de la comunidad sobre los procedimientos mediante los cuales se toman las decisiones juega un rol central en la aceptación de las empresas mineras y sus proyectos. Las empresas cuya gestión refleja decisiones consideradas como más 'justas' son las mejor evaluadas por los actores. La 'justicia' o equidad de la decisión (fairness effect) se entiende aquí como la

⁴² Moffat y Zhang 2014.

percepción que las personas tienen de que haber sido considerados y escuchados a lo largo del proceso de toma de decisiones. Esto no implica, necesariamente, que sus opiniones hayan terminado por imponerse. Más bien, implica que las personas sienten que fueron incluidas, que fueron escuchadas de manera respetuosa y que cada una de sus argumentos, propuestas y demandas recibieron una respuesta clara sobre por qué fue o no posible considerarlo en las decisiones. Esto es lo que se considera un proceso 'justo'⁴³.

Una manera de favorecer la inclusión de los actores es que estos participen en el diseño mismo del proceso. Adicionalmente, es importante que las comunidades tengan incidencia en aspectos clave como la definición del área de influencia y la identificación y priorización de los impactos, entre otros. En definitiva, más que un proceso construido para que la comunidad se pronuncie sobre si está o no de acuerdo con el EIA, es decir, donde en la participación se juega 'el todo o nada' es un proceso donde los actores tienen la posibilidad de incidir en una serie de "micro decisiones" que se van tomando a lo largo del proceso.

Sumado a la necesidad de un "proceso justo", y en referencia a la "falta de interés" por participar a las cual nos referimos en párrafos anteriores, ésta también es atribuible a un diseño inapropiado de los espacios de participación. Entre los aspectos recurrentes que hacen que la participación esté mal diseñada se incluyen temas como el horario de las actividades⁴⁴, los lugares de reunión y el formato de la participación, más horizontal (p.e. casas abiertas o talleres) o más vertical (p.e. asambleas o seminarios). Hemos encontrado otras problemáticas del tipo "práctico" que generan barreras que impiden a las personas asistir a los eventos de participación. Entre otras están la falta de ayuda para el cuidado de los niños y la falta de recursos para cubrir los costos de traslado y de tiempo para quienes viven en lugares apartados. Un caso igualmente relevante es el de las personas con necesidades especiales, las que suelen permanecer excluidas de este tipo de actividades. A su vez, la convocatoria muchas veces es poco pertinente a la realidad local, lo cual es crítico en caso de localidades rurales.

Finalmente, el diseño de la participación también debe tener en cuenta a quienes por razones educacionales, culturales o de personalidad se sienten cohibidas para expresar sus opiniones en público. Es necesario detectar oportunamente estos casos para prestar el apoyo necesario. Para ello es clave el diseño apropiado de los espacios de participación así como contar con facilitadores experimentados.

⁴³ Adicionalmente este es uno de los principios declarados por la Asociación Internacional de la Participación Pública (IAP2).

⁴⁴ En el caso de Minera Los Pumas los participantes señalaron "la necesidad de reajustar los horarios de los talleres convocados para alcanzar una mayor convocatoria".

Aspectos a Considerar para abordar las asimetrías operacionales

En la sección anterior identificamos cuatro tipos de asimetrías operacionales, es decir, asimetrías sobre las que es posible actuar a través del diseño de los espacios y mecanismos de participación actualmente disponibles, tanto legales como voluntarios. Estas asimetrías operacionales se refieren a aquellas relacionadas a la identificación de impactos del proyecto, a los recursos necesarios para acceder oportunamente a la información y para contar con apoyo técnico, a la definición de quienes acceden a los espacios de participación y al diseño de éstos. En esta sección exploraremos cuáles podrían ser los enfoques y herramientas para responder a estas asimetrías de modo que el resultado sea mejorar la calidad e incidencia de los procesos de participación en favor de los actores más desventajados.

Como ya hemos dicho, los esfuerzos por mejorar la calidad e incidencia de los espacios de participación hoy disponibles se verán condicionados por las asimetrías estructurales y de alcance ya identificadas. Sin embargo, nuestro enfoque no busca hacerse cargo de ellas sino mejorar los espacios disponibles 'a pesar de' estos déficits. Tenemos claro, eso sí, que el margen para mejorar la legitimidad de las decisiones ambientales seguirá siendo reducido a menos que se aborden los vacíos estructurales y de alcance ya descritos.

Propuestas para mejorar asimetrías operacionales

De acuerdo a nuestra investigación, un proceso participativo eficaz y equitativo debe:

Incluir un diagnóstico colaborativo de los componentes de un EIA

Es altamente recomendable que durante el proceso de participación sea posible evaluar conjuntamente al menos los impactos del proyecto. Es esperable que los afectados puedan pronunciarse directamente sobre aspectos tales como los impactos sobre la infraestructura utilizada, recursos naturales, biodiversidad, salud, patrimonio laboral, economía local, entre otros.

Se espera se puedan abordar en profundidad cada una de estas temáticas de modo de establecer una priorización en conjunto, así como -si fuese necesario- rediseñar medidas y ajustes o a la manera como se abordan los impactos en el proyecto, determinar la necesidad de realizar estudios complementarios a la Línea Base del EIA o hacer ajustes a las propuestas de compensación en base a una priorización local.

Para llevar a cabo lo señalado sin modificar la temporalidad en la cual se realiza la participación, podría ser posible que el SEA agregue una cuarta actividad (adicional a las tres que ya realiza y que fueron señaladas anteriormente) que se aboque a esta tarea.

Tener disponible la información acerca de un proyecto de manera oportuna, para todos los que tengan interés en acceder a ella

Es necesario que todos aquellos que tengan interés en el proyecto -incluyendo a quienes no participen de las actividades-, conocer e informarse sobre el avance del proceso. La propuesta es incluir como parte de las actividades del SEA la implementación de un sistema de información pertinente a la realidad local, ello porque si bien se reconoce la calidad del sistema actual en cuanto a la cantidad y oportunidad de la información, sólo pueden acceder a la plataforma quienes cuentan con acceso a internet expedito, que como ya se dijo generalmente no es el caso de las comunidades rurales.

Contener información comprensible para todos los interesados en participar.

En caso necesario, se debe ofrecer apoyo especializado para "traducir" los aspectos técnicos considerando la realidad sociocultural de los participantes. Estos esfuerzos son clave para que ninguna persona o grupo se reste del proceso o de alguna de sus actividades debido a que tiene dificultades para comprender los aspectos involucrados.

En este punto señalamos la posibilidad de contar con asesores técnicos y comunicadores que pongan en lenguaje "sencillo" los aspectos relevantes del proyecto.

Generar información confiable para todas las partes

Para evitar la desconfianza hacia la información y los datos a utilizar, el proceso debe, por un lado, contemplar mecanismos para la búsqueda conjunta de información entre los participantes y, por otro, considerar la selección conjunta de asesores u organismos técnicos que puedan encargarse de ciertos estudios, informes o propuestas.

En este punto señalamos la posibilidad al acceso a apoyo técnico para revisar información o solicitar estudios independientes.

Posibilitar la real participación de todos aquellos que tengan un interés en el proyecto

Un primer tema a solucionar es como los interesados se enteran que el proceso está ocurriendo. De acuerdo a la Ley de Bases, el proponente deberá anunciar la presentación del Estudio o Declaración de Impacto Ambiental mediante la emisión de, al menos, cinco avisos en medios de radiodifusión de alcance local de la comuna o comunas del área de influencia del proyecto o actividad, y si no existieren, de la provincia respectiva. Sin embargo, este esfuerzo de difusión no resulta ser suficiente, en muchas localidades rurales la conectividad es débil, no siempre existe señal de radio o de teléfono, el medio de contacto usual es el envío de cartas a través de la locomoción pública o esperar asistir

a los polos nodales en los días de pago o días de compra. Asimismo, para las comunidades urbanas, no es posible asegurar que la radio sea un medio utilizado con frecuencia.

Es necesario agotar los esfuerzos para difundir el proceso de participación en todo el territorio y convocar a todos los intereses y personas. Para ello se deberá buscar formas pertinentes y ampliadas de convocatoria, organizar actividades donde todos los ciudadanos se sientan incluidos, disponer de recursos financieros, materiales y/o humanos para solucionar temas prácticos de la asistencia, tales como el cuidado de niños, traslados, cuidar los horarios para aquellos con dificultades laborales, entre otros.

Asegurar la representación adecuada de todos los aspectos sociales, económicos y ambientales relevantes en un territorio.

Es necesario hacer los esfuerzos para identificar los intereses que carecen de representación o no tienen “voz en el territorio” –como es el caso de aspectos o recursos medioambientales (p.ej. agua, bosques, ciertas especies) – procurando su inclusión a través de terceros (p.ej. ONGs). Sugerimos en este punto una acción proactiva por parte del SEA y del titular del proyecto, en el sentido a no esperar a que estos intereses surjan “espontáneamente”, sino que sean parte de la información para iniciar un proceso de evaluación.

Considerar las costumbres y la cultura local en el diseño de las actividades de participación

El diseño del proceso participativo debe considerar las costumbres y particularidades culturales, geográficas y demográficas del territorio, especialmente en la selección de las formas de participación, los lugares, fechas y horarios de reunión, los medios de difusión y convocatoria, y el lenguaje utilizado. De modo que todos se sientan acogidos y se les facilite la comprensión de los contenidos, los tiempos necesarios para la reflexión y decisiones de las comunidades.

Posibilitar que todos puedan expresar sus opiniones y que todas tengan el mismo “peso” para el proceso

Es necesario hacer esfuerzos para que todos aquellos que son parte de un proceso de participación puedan expresar libremente sus opiniones en el proceso. Para ello se debe proveer espacios y técnicas de participación socioculturalmente apropiadas (p.ej. entrevistas individuales, casas abiertas, talleres, encuestas). Asimismo, es clave asegurar a todos los participantes que la opinión de quienes cofinancian el proceso (p.ej. empresa) no tiene un peso mayor que las demás opiniones.

También es clave diseñar el proceso para que las decisiones puedan ser tomadas de manera 'justa'. Esto requiere un conjunto de 'decisiones' a ser tomadas de manera participativa –desde el diseño del formato de la participación y el contenido de las sesiones, hasta la identificación de impactos o la contratación de asesores– y, junto a ello, un mecanismo para que cada una de las argumentaciones, propuestas o demandas formuladas por los participantes reciban una respuesta que refleje de qué forma fueron o no consideradas, y por qué, en el conjunto de las decisiones del proceso.

Posibilitar que todos los que tengan necesidades especiales reciban el apoyo necesario para participar

Entre las recomendaciones está la de contar con un buen facilitador que sea capaz de detectar a tiempo estas situaciones, ayudar con técnicas y herramientas para la expresión de todas las opiniones y disponer de los recursos para disminuir barreras relacionadas con el acceso a los espacios, esto es poniendo a disposición los recursos necesarios para resolver aspectos prácticos como movilidad, cuidado de los hijos, debilidades en la lecto-escritura y otros.

Recuadro 5: Asimetrías Operacionales

<p>Definición: Desigualdad en la capacidad de incidir en las decisiones que resulta de factores que obstaculizan, reducen o impiden que los ciudadanos se hagan parte activa de los procesos de decisión ambiental. Incluyen, en particular, desigualdades que afectan a grupos o sectores sociales históricamente desventajados o excluidos.</p>	
Tipos	¿Cómo Abordarlas?
Participación en la definición de los impactos de los proyectos	<p>Espacios de participación para el análisis sistemático y anticipado del proyecto y sus impactos a fin de definir junto a los afectados cuestiones como el área de influencia del proyecto o el alcance y contenido de los EIA y estudios de línea base.</p> <p>El contenido de los EIA, las metodologías para el uso de modelos predictivos, el nivel y la forma de participación de los potenciales afectados y, finalmente, su elaboración, es supervisada por el Estado, siendo éste el mandante de los estudios aun cuando el financiamiento provenga de las empresas.</p> <p>Los estudios de línea base son licitados públicamente por el Estado a consultores certificados o registrados con capacidad técnica demostrada y experiencia en procesos participativos.</p>
Restricciones de recursos, información y apoyo técnico para la participación	<p>Los grupos de interés, en particular las comunidades que son parte del territorio donde se emplazaría el proyecto, cuentan con asesoría técnica para “traducir” los estudios de línea base y el EIA y hacerlos más accesibles.</p>
Representación en los espacios de participación ambiental	<p>Inclusión de todo tipo de organizaciones, tanto formales como informales en los procesos de participación.</p> <p>Mejorar la calidad de la participación apoyando a las organizaciones no solo técnicamente sino en su función de representantes ciudadanos por medio de políticas para el desarrollo de capital social.</p> <p>Impulsar una participación abierta e inclusiva que convoque a todos los ciudadanos y no sólo a los representantes de organizaciones.</p>
Diseño de los espacios de participación ambiental	<p>Espacios de participación diseñados de manera que sean pertinentes a las realidades sociales y culturales de los territorios.</p> <p>Proceso de participación diseñados en base a “microdecisiones” que abordan diversos aspectos relacionados con el proyecto (p.e. definición del área de influencia, jerarquización de impactos, compatibilidad con la visión de desarrollo, contenidos de los estudios de línea base) y que se van tomando a lo largo del proceso de diseño del proyecto y de su evaluación, en vez de grandes pronunciamientos donde se juega el “todo o nada” (p.e. aprobar o rechazar el EIA).</p>

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, y sin repetir lo ya señalado, es evidente que, para avanzar en una participación incidente es necesario instalar espacios y procesos que, en primer lugar, se hagan cargo de las asimetrías de alcance aquí presentadas. Es decir, de ampliar la oportunidad y el contenido de la participación ambiental. Ello supone, por cierto, ir más allá de los niveles de participación informativos y consultivos establecidos desde 1994 por la Ley de Bases. Solo así será posible comenzar, por fin, a transitar hacia instancias colaborativas, es decir, donde los ciudadanos incidan directamente en decisiones sobre el levantamiento de las líneas base, el análisis de alternativas de localización o la priorización de los impactos y beneficios de los proyectos, como las que aquí hemos esbozado. Solo entonces será posible ofrecer un marco mínimo para decisiones ambientales que puedan llegar a ser consideradas como 'justas' y, por tanto, como legítimas. Este tipo de procesos tiene la ventaja adicional de ofrecer aprendizajes para una ciudadanía más madura, capaz de asumir su co-responsabilidad en las decisiones y sus consecuencias.

Aunque lo anterior pasa, por supuesto, porque el país se ponga al día en materia de espacios de participación vinculante o 'incidente' –como ha sido llamada en el marco del debate sobre una nueva Constitución– pensamos que el desafío principal concierne al propio Estado y a sus capacidades. En efecto, si, por un lado, los ciudadanos llevan al menos una década protagonizando movimientos ambientales de alto contenido técnico y las empresas, por su parte, iniciaron hace otro tanto el camino de la participación temprana, el Estado ha avanzado poco, más allá de ser la contraparte de ambos actores. La excepción son algunas iniciativas recientes aquí descritas, como las del CPL y el Ministerio de Energía.

Aunque estos procesos de participación colaborativa son tremendamente valiosos, el hecho que sean incipientes y acotados refleja, justamente, el gran rezago del Estado en materia de participación incidente. Más aún, se trata de iniciativas que están lejos de permear la lógica decisional que continua primando dentro de los servicios públicos con competencia ambiental. Lejos de exhibir capacidades para conducir procesos de participación incidente lo que se observa es una gestión pública que en general 'le teme a

la participación' cuando esta involucra ciudadanos organizados, que carece de herramientas para canalizar el diálogo en situaciones de conflictividad, y que además realiza su labor con déficits de información socioambiental territorializada. A ello se agrega un centralismo exacerbado que coarta el liderazgo que los organismos públicos y gobiernos regionales pudiesen comenzar a ensayar en los territorios. Todo ello sazonado por los altos niveles de frustración de ciudadanos que, no solo demandan mayor involucramiento en las decisiones que los afectan, sino que también han visto decaer su confianza en autoridades y representantes políticos.

Ampliar los procesos de participación hoy disponibles y avanzar hacia espacios colaborativos implica, en primer lugar, adelantar la participación legal hacia las etapas tempranas, es decir, previo al ingreso de los proyectos al SEIA. Este diagnóstico es compartido por una gran mayoría de actores. Es en las etapas de pre-inversión o pre-factibilidad de los proyectos donde los ciudadanos tienen mayores oportunidades de incidir en las decisiones sobre su diseño y evaluación debido a que las empresas aún se encuentran evaluando alternativas de diseño y localización y a que la inversión en el proyecto es aún acotada y, por tanto, la resistencia a realizar cambios y ajustes es menor. A su vez, mientras más tempranamente se inicie la participación será más fácil incluir el conocimiento de las comunidades respecto al territorio y las inquietudes de las partes interesadas, llegando a acuerdos de beneficio mutuo que aumenten las posibilidades de implementar y operar un proyecto. A la vez, se protege ambientalmente un territorio mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

Por otra parte, como hemos señalado, no basta con adelantar la participación. Para ser incidente, esta requiere cumplir con ciertos estándares mínimos que le den garantías a los ciudadanos en el sentido que todos los interesados en participar podrán hacerlo, que sus opiniones serán consideradas y que ello se reflejará en las decisiones. El Estado debe cumplir un papel clave tanto en la formulación como en el resguardo de estos principios de calidad de la participación. De otro modo, ellos dejarán de ser creíbles, desaprovechándose una enorme oportunidad para recuperar la confianza en las decisiones ambientales.

Ninguna de estas medidas será por sí sola efectiva a menos que se trabaje al mismo tiempo en las asimetrías estructurales descritas al inicio de este documento, incluyendo avanzar hacia la participación como un derecho que puede ser garantizado, que los ciudadanos tengan cada vez mayor incidencia en la definición de leyes y normas ambientales, y que el Estado invierta en capital social.

En suma, el desafío que las políticas públicas tienen para enfrentar la crisis de legitimidad de las decisiones ambientales es doble. Por un lado, se requiere poner en marcha una estrategia de transición enfocada, entre otras cosas, en nivelar las asimetrías de participación en favor de los actores menos privilegiados. Para ello existen herramientas

probadas internacionalmente, como las que se presentan en este documento. Por otro lado, es necesario asumir el desafío principal, que es de carácter refundacional: se requiere un nuevo pacto entre el Estado y los ciudadanos que apunte a construir un modelo viable de gobernanza ambiental desde sus bases. Ello incluye tanto al capital social necesario para una participación ciudadana incidente y cívicamente madura, como las capacidades para que los tomadores de decisión puedan conducir un proceso de democratización de las decisiones ambientales, incluyendo la rendición de cuentas por los efectos que de ellas se deriven. Se trata en definitiva de avanzar hacia una sociedad más democrática.

Referencias

- CASA de la Paz (1999) "La participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales: hacia un modelo social y ambientalmente sustentable". Fundación Ford/CONAMA/Casa de la Paz: Santiago.
- CASA de la Paz (2003). "Guía Educativa Identificación y Resolución de Conflictos Ambientales". Casa de la Paz: Santiago.
- CASA de la Paz (2003). "Manual Capacitación para Mediadores Locales". Casa de la Paz: Santiago.
- COMISIÓN Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile". Gobierno de Chile: Santiago.
- CONAMA (1999) "Participación Ciudadana Temprana en el Marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía para titulares de Proyectos de Inversión". Gobierno de Chile: Santiago.
- CONSENSUS Building Institute (2014). "Informe 3, Mesa de Gestión Territorial: Ordenamiento Territorial y Asociatividad. Preparado para Ministerio de Energía. CBI: Santiago.
- DELA MAZA, Gonzalo (2010) "Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Leiden: Universidad de Leiden. <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>>.
- DURSTON, John et al. (2005). "¿Aptitudados o Apechugadores? El clientelismo político en el campo chileno. En J. Porras y V. Espinoza (compiladores) "Redes: enfoques y aplicaciones del análisis de redes sociales". Editorial Universidad Bolivariana. Santiago: 1-31.
- ESPINOZA, Guillermo (2002). "Gestión y fundamentos de evaluación de impacto ambiental". BID/CED: Santiago.
- ESPINOZA, Vicente y Violeta Rabi (2009). "Capital Social y Civismo en las Regiones Chilena". Proyecto Desigualdades (Anillos SOC12). SUBDERE: Santiago.
- MINISTERIO De Desarrollo Social (2009). "Ciclo De Vida De Los Proyectos". Curso Preparación y Evaluación Social de Proyectos Sistema Nacional de Inversiones. División de Evaluación Social de Inversiones. Gobierno de Chile: Santiago.
- MINISTERIO de Energía (2015). "Energía 2050, Documento de avance Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos Energéticos". Gobierno de Chile: Santiago.
- MINISTERIO de Obras Públicas. "Manual de Participación Ciudadana para Iniciativas del Ministerio de Obras Públicas". Gobierno de Chile: Santiago.
- MINISTERIO del Medio Ambiente (2014). DS N°40/2012. Versión 6 de octubre de 2014.

- MOFFAT, Kieren y Airong Zhang (2014). "The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining". *Resources Policy* 39: 61-70.
- NATIONAL Resources Defense Council (2011). "Fortalecimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile: lecciones de la legislación internacional".
- ROJAS, Alejandro, Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (2003). "Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos". *Ambiente y Desarrollo* 19 (2): 22-30.
- SABATINI, Francisco y Claudia Sepúlveda (1997) "Conflictos ambientales en Chile: entre la globalización y la sociedad civil". CIPMA: Santiago.
- SABATINI, Francisco, Claudia Sepúlveda y Hernán Blanco (2000). "Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". CIPMA: Santiago.
- Sepúlveda, Claudia y Paula Mariángel (1998). "La legitimidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesta en juego: el caso de la Planta de Celulosa Valdivia". Claudia Sepúlveda y Paula Mariángel. *Ambiente y Desarrollo* 14(2): 6-17.
- Sepúlveda, Claudia y María Isabel du Monceau (1998). "El comportamiento del SEIA ante una comunidad que se toma la participación en serio: el Proyecto Costanera Norte". *Ambiente y Desarrollo* (14)3: 23-33.
- Sepúlveda, Claudia (1999). "¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA: Recomendaciones a partir de la percepción ciudadana". *Ambiente y Desarrollo* 15 (4): 11-23.
- Sepúlveda, Claudia y Bruno Bettati (2005). "El desastre ecológico del Santuario del Río Cruces: Trizadura institucional y retroceso democrático". *Ambiente y Desarrollo* 20-21 (3-1): 62-68.
- Sepúlveda, Claudia y Pablo Villarroel (2010). "El desastre ecológico del Santuario del Río Cruces en Valdivia: trizadura institucional y retroceso democrático". En "*Conflictos por el Agua en Chile: Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*", Sara Larraín y Ximena Poo (Editoras). Fundación Chile Sustentable: Santiago.
- Sepúlveda, Claudia y Alejandro Rojas (2010). "Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana". *Ambiente y Desarrollo* 24 (2): 15-23
- Sepúlveda, Claudia y Pablo Villarroel (2012). "Swans, Conflicts and Resonance: The Role of Local Movements in the Reform of Chilean Environmental Institutions", *Latin American Perspectives*. 39 (4): 181-200.
- Servicio de Evaluación Ambiental (2013). "Guía de buenas prácticas en las relaciones entre los actores involucrados en los proyectos que se presentan al SEIA". Gobierno de Chile: Santiago.
- Silva, Patricio (2006). "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". *Revista*

de Ciencia Política 28 (2): 175-190.