

Análisis del modelo de participación adoptado en materia ambiental

Más información que participación. Las dudas que deja la consulta pública del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático para Chile

Camila Flores P., Antoine Maillet, Valentina Cariaga-Cerda, Merry Hernández-González, Nicolás L. Huenante, Francisco Martínez M., INAP – Universidad de Chile, **y Paulo Yáñez-Abad,** Facultad de Cs. Sociales, U. de Concepción

El estallido social vivido en nuestro país y la reciente decisión de avanzar en la definición de un nuevo pacto social, abrirán necesariamente la discusión sobre qué modelos de participación implementaremos, de manera de encausar de mejor manera los intereses, las inquietudes y las demandas de la sociedad civil. En ese sentido, un análisis crítico de la experiencia de la participación y consulta pública implementada hasta ahora en materia ambiental, puede entregarnos interesantes elementos para el próximo debate.

Bajo este contexto, proponemos referirnos al segundo proceso de consulta pública del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático para Chile, liderado por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), cuya duración fue de 44 días, terminando a fines de julio del presente año. Su propósito fue “traspasar los principales objetivos y alcances de la ley y recoger las opiniones y observaciones ciudadanas”¹.

La metodología utilizada para llevarlo a cabo fue la realización de 24 talleres participativos en todas las regiones del país, los que reunieron un total de 958 personas (WSP, 2019). Asimismo, se habilitó un portal web para que los interesados realizaran sus observaciones referentes al anteproyecto. En diez de los encuentros² nuestro equipo de investigación pudo hacerse presente para aplicar un protocolo de observación participante.

De acuerdo con las observaciones realizadas en estos encuentros, fue posible desarrollar diferentes apreciaciones sobre el proceso, las que fueron abordadas en función de la construcción de actas y sistematización a través de una base de datos. En esta sistematización se consideran aspectos centrales por encuentro, tales como región, ciudad, fecha, número de asistentes³, metodología utilizada, resumen de la información proporcionada en las presentaciones y observaciones generales sobre su desarrollo.

En función de esto, el presente *policy brief* analiza la metodología de participación en este proceso de

consulta. De este modo, apunta a dar cuenta de cuál fue la dinámica participativa en los encuentros observados, y poner de relieve los claros límites del proceso. Cabe destacar que nuestro análisis se refiere únicamente a los talleres y no al proceso de observaciones implementado a través de la plataforma web para la consulta ciudadana.

METODOLOGÍA DE LOS ENCUENTROS

Los encuentros fueron realizados en base a una metodología estándar, contemplando una serie de presentaciones expositivas de parte de los funcionarios del MMA y dos instancias de discusión abierta. Los encuentros se desarrollaron de la siguiente manera:

1. Presentación con información regional que detalló la importancia y las consecuencias del cambio climático en la zona donde se realiza la consulta, guiada por un profesional del MMA.
2. Presentación descriptiva del anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático realizada por un profesional del MMA, la cual se repitió en todas las regiones.
3. Breve presentación realizada por un profesional del MMA sobre la normativa de participación ciudadana en la cual se enmarcan estos encuentros.
4. Ronda de preguntas por parte de los asistentes en relación a las presentaciones con el fin de resolver dudas.
5. Talleres grupales generalmente dirigidos por profesionales del MMA (y, en algunos casos, por la consultora) para discutir y proponer modificaciones al anteproyecto de la ley marco, las que podían quedar estipuladas en un formulario o ser ingresadas directamente por los asistentes en una plataforma virtual.

En esta metodología, los talleres eran formalmente destinados a ser un espacio de reflexión grupal e inclusivo, en donde participaron actores de diferentes sectores, como organizaciones no gubernamentales, funcionarios municipales y miembros de la sociedad civil, alcanzando un promedio de participación de 48 personas⁴ por encuentro observado⁵. Sin embargo, los organizadores dieron a entender que las indicaciones y sugerencias ingresadas en

el portal web serán las observaciones que tendrán injerencia en las modificaciones al Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Ese fue el caso del encuentro observado en Talca, Temuco, Chillán y La Unión, en donde los funcionarios del MMA hicieron énfasis en que las observaciones se hagan mediante la plataforma web. En Valparaíso, un grupo se organizó de forma improvisada para quedarse a ingresar las observaciones.

Las situaciones mencionadas anteriormente evidencian la poca claridad respecto a la formulación de objetivos de los encuentros. En consecuencia, en lugar de ser espacios de consulta y deliberación, se aprecia un potente énfasis informativo. De acuerdo a las observaciones, es posible señalar que la estructura de presentaciones estándar observada en todos los encuentros pone en evidencia que el espacio de “consulta ciudadana” está pensado en entregar información en un plazo acotado y enfocado, principalmente, en las capitales regionales. Esto se ve refrendado por el manejo del tiempo, con presentaciones más largas de lo previsto, pero puntualidad en el cierre de la actividad, lo que terminaba limitando la discusión grupal.

ESTANDARIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

La falta de claridad en los objetivos es resultado de las dificultades que trae consigo la estandarización⁶ de un proceso participativo, pero también de la intencionalidad que éste posee. De esta manera, lo planteado por Arnstein (1969) en su “escalera de participación” (Figura 1) cobra mucho sentido, pues allí señala la diferencia participativa en función de niveles, los cuáles son resultado de la motivación e interés de los organizadores del proceso. El primer nivel corresponde a la “no-participación”, en donde sólo se da espacio a la “manipulación” y “terapia” de los asistentes, implicando que la participación signifique sólo la presentación de ideas, pero sin ser escuchadas. El segundo nivel es de “formulismo”, dando cabida a la entrega de información, pero bajo un canal unidireccional sin posibilidad a objeción. Finalmente, el tercer nivel corresponde a la “participación” efectiva, implicando “colaboración”, “delegación de poder” y “control ciudadano”.

Paralelamente, la estandarización del proceso participativo implica no poner atención en las diferencias territoriales, sociales o étnicas de quienes asisten a estas instancias, provocando significativas asimetrías en el manejo de información y un constante uso de lenguaje técnico que dejó al margen a parte de los asistentes. Esta situación se distingue en las frecuentes interrupciones y aclaraciones que deben hacer los organizadores en las intervenciones de los participantes, tal como ocurrió, por ejemplo, en Talca, Chillán y Concepción, en donde el observador de nuestro equipo detalla que:

“(…) en el taller se lee el proyecto de ley para poder realizar indicaciones, pero este diálogo se torna difícil debido a que no se maneja el anteproyecto en detalle. La facilitadora no logra llegar a indicaciones concretas. Al leer el anteproyecto no se plantea una redacción fácil. Para apoyar llega el técnico del ministerio. El técnico del ministerio logra orientar las opiniones de indicaciones a cosas concretas, debido a que él conoce el proyecto de ley marco y puede guiar la discusión a aspectos específicos”.

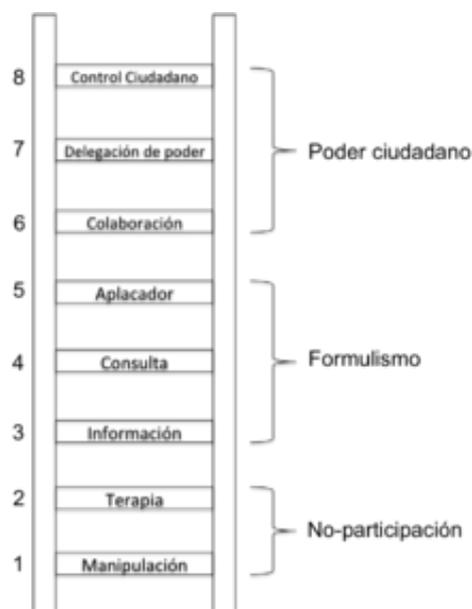


Figura 1: Escalera de participación. **Fuente:** Arnstein 1969

Prácticas como las descritas se generalizan en los diez encuentros registrados, generando la redacción de indicaciones sólo con el apoyo técnico del MMA. De esta manera, el equipo técnico solía señalar las limitantes legales del anteproyecto y con eso direccionaba las intervenciones de los asistentes a esos puntos específicos, no pudiéndose abordar de manera adecuada la problemática desde la percepción de los participantes. Un ejemplo de lo anterior se observó en el encuentro de Cañete, en donde el observador de nuestro equipo señaló:

“(…) la consulta tuvo una índole más informativa que consultiva, incluso el trabajo en grupos, si bien produjo indicaciones, fue bastante mediado por los profesionales del Ministerio del Medio Ambiente y en acotado tiempo. Sin el apoyo de los profesionales del Ministerio no hubiera sido posible realizar indicaciones”.

Lo descrito, no sólo limita la participación de los asistentes, también genera baja inclusividad en las temáticas abordadas, ya que imposibilita que grupos indígenas, regionales y locales puedan abordar libremente sus temas de interés. Pero ante la ausencia de una perspectiva holística sobre la participación, fueron los mismos asistentes quienes en los encuentros manifestaron su molestia. Así fue el caso de Temuco, en donde los participantes plantearon “la necesidad de una participación ciudadana más efectiva”. Igualmente, en Temuco se exigió que se consideren otros tipos de participación en el proceso de consulta, tales como la consulta indígena. Incluso “un hombre, representante de una comunidad mapuche, manifiesta su molestia debido a que considera la obligación de que se realice una consulta indígena previa al proceso”. En Valdivia un participante también planteó su malestar y “manifiesta preocupación por la no contemplación de los pueblos originarios”.

PRESENTACIÓN DE DATOS Y CONSIGNAS

La falta de claridad sobre el proceso de consulta también se materializó en la constante presentación de datos y consignas, siendo la más destacada el énfasis en la definición de la carbono neutralidad⁷. Este tipo de intervenciones generaron que los asistentes se manifestaran preocupados sobre qué significa, cómo se podrá materializar a través del tiempo, y cuál será el rol de las regiones, municipios y organizaciones locales. Así lo manifestó un asistente en el encuentro de Concepción, quien señaló que:

“(…) me llama la atención que las municipalidades no tengan un rol claro. Un cuerpo legal tan importante como este, no debería quedar a voluntad de la autoridad local el rol que puede cumplir en temas de cambio climático. No podemos tener una ley que no considere a las municipalidades que sean partícipes de manera obligatoria”.

A pesar de las dificultades metodológicas, los asistentes pudieron hacer hincapié en cuestionar cómo sus intervenciones serían consideradas dentro del proceso consultivo, y en manifestar dudas sobre aspectos que no estaban siendo considerados en el anteproyecto. Así, se planteó la falta de claridad respecto a los esfuerzos locales que se deben realizar en torno a la adaptación y mitigación al cambio climático, además de lo poco abordado que era el tema educacional como un mecanismo viable para cambiar las prácticas sociales.

REFLEXIÓN FINAL

En definitiva, el modelo de participación adoptado en estos encuentros plantea más dudas que respuestas, y es

que, siendo un proceso estandarizado y con un fuerte carácter informativo–expositivo, cabe preguntarse ¿cómo el proceso se convierte en una instancia útil que permita que las observaciones de los participantes influyan en el texto legal, si éste se limita a proporcionar información? Esta duda surge ante la constante desconfianza y cuestionamiento de los asistentes en un proceso de consulta cuya metodología evidencia el poco interés por discutir necesidades y características locales, a pesar de realizar encuentros a lo largo del país. De este modo, queda en deuda para este proceso de consulta el desarrollo de una participación efectiva de los asistentes, en donde se reconozca sus particularidades culturales y territoriales.

REFERENCIAS

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

WSP (2019). Informe 5: Resultados Observaciones Consulta Pública del anteproyecto de Ley de Cambio Climático (solicitado por Transparencia).

NOTAS

- 1 Sitio web Ministerio del Medio Ambiente: “Proceso de consulta pública del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático” <https://mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>
- 2 Alcanzando a cubrir ocho regiones del país: Región Metropolitana, Región del Biobío (dos encuentros), Región del Maule, Región de Valparaíso, Región del Libertador Bernardo O’Higgins, Región del Ñuble, Región de Los Ríos (dos encuentros) y Región de la Araucanía.
- 3 Este dato corresponde a la información obtenida a través de una solicitud vía transparencia al Ministerio del Medio Ambiente.
- 4 Existen extremos que escapan notoriamente del promedio, ya que el encuentro realizado en La Unión contó con 13 participantes, el de Cañete con 22 y el de Valparaíso con 109, aproximadamente.
- 5 A nivel nacional, el promedio alcanzó 59 personas (WSP, 2019).
- 6 Una reflexión similar sobre el primer proceso de consulta se evidencia en el *policy brief* “Reflexiones sobre el proceso de discusión del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático y la participación pública”, escrito por Guadalupe Jiménez, Bárbara Morales,

Ignacio Neira y Anahí Urquiza. Disponible en: <http://www.cr2.cl/policy-brief-observatorio-ley-de-cambio-climatico-reflexiones-sobre-el-proceso-de-discusion-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico-y-la-participacion-publica/>

- 7 Para más información, ver la cápsula climática “¿Qué es la descarbonización?”, preparada por Laura Gallardo y Mauricio Osses. Disponible en: <http://www.cr2.cl/que-es-la-descarbonizacion/>

Comité editorial

Pilar Moraga – Investigadora principal Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2

Guadalupe Jiménez – Asistente de investigación de la línea GOVSPi (CR)2

José Barraza – Divulgador científico (CR)2