Programa de
Energías Renovables
y Eficiencia Energética
en Chile

Análisis de experiencias de participación en políticas de cambio climático y energía en Chile

Aprendizajes y buenas prácticas

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Por encargo de:

Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza,
Obras Públicas y Seguridad Nuclear

de la República Federal de Alemania

Ministerio de Energía
Gobierno de Chile

Edición:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn • Alemania

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn • Alemania

Nombre del proyecto:
Global Carbon Market
Alameda 1449, Piso 13 y 14, Edificio Santiago Downtown II
Santiago • Chile
T +56 22 30 68 600
I www.giz.de / www.4echile.cl

Responsable:
Marlen Görner / Constanza Montes

En coordinación:
Ministerio de Energía de Chile
Alameda 1449, Pisos 13 y 14, Edificio Santiago Downtown II
Santiago de Chile
T +56 22 367 3000
I www.minenergia.cl

Título:

Análisis de experiencias de participación en políticas de cambio climático y energía en Chile: Aprendizajes y buenas prácticas

Autor:
Paulina Calfucoy, Paulina Terra,
Catalina Terra

CONTENIDO DEL INFORME

1. RESUMEN EJECUTIVO 6

2. DESDE LA TEORÍA 9

2.1. PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO 9

2.2. ANÁLISIS DE PROCESOS DE PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 11

3. EXPERIENCIA DE CHILE EN PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO 14

3.1. ACUERDOS INTERNACIONALES Y MARCO REGULATORIO PRO PARTICIPACIÓN 14

3.2. ACUERDOS Y ORIENTACIONES A NIVEL INTERNACIONAL 15

3.3. MARCO REGULATORIO A NIVEL NACIONAL 16

3.4. PRÁCTICAS A NIVEL INSTITUCIONAL 19

3.5. MINISTERIO DE ENERGÍA 20

3.6. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE 21

3.7. CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAF) 23

4. POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS A LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE 23

4.1. PROYECTOS CRÍTICOS QUE SON ANTECEDENTE DE GRAN PARTE DE LAS POLÍTICAS ANALIZADAS 23

4.2. POLÍTICAS ANALIZADAS 25

5. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y SUS PROCESOS 29

5.1. CONTRIBUCIÓN NACIONALMENTE DETERMINADA DE CHILE (NDC 2030) 31

5.1.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores al espacio de decisión política 33

5.1.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 33

5.1.3. Evaluación de los resultados del proceso 34

5.1.4. Pertinencia y efectividad de la metodología 35

5.2. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2017 – 2022 (PANCC II) 36

5.2.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 37
5.2.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 37
5.2.3. Resultados del proceso 38
5.2.4. Pertinencia y efectividad de la metodología 38
5.3. ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO Y RECURSOS VEGETACIONALES (ENCCRV) 2017 – 2025 39
5.3.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 39
5.3.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 41
5.3.3. Resultados del proceso 42
5.3.4. Pertinencia y efectividad de la metodología 43
5.4. POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL AL 2050 44
5.4.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 46
5.4.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 47
5.4.3. Resultados del proceso 48
5.4.4. Pertinencia y efectividad de la metodología 49
5.5. PLAN DE MITIGACIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA EL SECTOR ENERGÍA 2017 49
5.5.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 50
5.5.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 51
5.5.3. Resultados del proceso 52
5.5.4. Pertinencia y efectividad de la metodología 53
5.6. PROYECTO DE LEY DE EFICIENCIA ENERGÉTICA 53
5.6.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 54
5.6.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 55
5.6.3. Resultados del proceso 56
5.6.4. Pertinencia y efectividad de la metodología sobre el producto final 56
5.7. PLANES DE DESCONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y ESTRATEGIA 2014 – 2018 57

5.7.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 57
5.7.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 58
5.7.3. Resultados del proceso 59
5.7.4. Pertinencia y efectividad de la metodología sobre el producto final. 60
5.8. REGLAMENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS IMPUESTOS VERDES COMO PARTE DE LA REFORMA TRIBUTARIA DEL 2014. 61
5.8.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política. 62
5.8.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados 62
5.8.3. Resultados del proceso 63
5.8.4. Pertinencia y efectividad de la metodología sobre el producto final. 63
6. RESULTADOS Y BUENAS PRÁCTICAS 64
7. CONCLUSIONES 68
7.1. PRINCIPALES DRIVERS 68
7.2. ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES 70
7.3. TIPOS DE PARTICIPACIÓN E INSTRUMENTOS UTILIZADOS 71
7.4. RESULTADOS DEL PROCESO 72
7.5. PERTINENCIA Y EFECTIVIDAD DE LA METODOLOGÍA 73
8. ANEXOS 75
8.1. FICHAS POLÍTICAS/PLANES/INICIATIVAS 75
El proyecto de ley tiene por principal objetivo el logro de un ahorro total de 20.000 GWh/año para el año 2025 (equivalente a una capacidad instalada a carbón de 2.000 MW). 86
8.2. LISTA DE ENTREVISTADOS 92
9. REFERENCIAS 93

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Estado Chileno en los últimos años ha promovido la participación de la ciudadanía y otros actores claves en la formulación de políticas públicas, entre las cuales las experiencias en políticas de cambio climático y energía resultan destacables a nivel nacional. Estas iniciativas, que incluyen la participación de diversos actores, responden a un contexto macro que busca robustecer la legitimidad y validación de los procesos de definición de políticas como estrategias para mejorar la calidad, eficacia y sostenibilidad de las decisiones públicas.

En específico, el país ha liderado una política de promoción de la participación, que busca contribuir a la gestión pública a través de la promulgación de marcos regulatorios que la favorecen, integrando mecanismos tales como Consejos Consultivos como parte de la estructura de Ministerios y Servicios, así como Consultas Públicas vía plataforma web y diálogos deliberativos, que permiten validar con la ciudadanía propuestas de planes, programas y normas.

En esta línea, la Contribución Nacionalmente Determinada, así como estrategias de largo plazo en sectores críticos para la mitigación de gases de efecto invernadero, como energía y el sector forestal, han sido formuladas integrando mecanismos de participación ciudadana en sus diversas modalidades, sean éstos a partir de actividades de difusión, consulta, validación de alternativas y/o co-producción de políticas.

Con el objetivo de recoger los principales aprendizajes y buenas prácticas en Chile en esta materia, el presente estudio analiza ocho[1] políticas estratégicas para el país relacionadas con el

[1] Originalmente se había considerado incluir en el análisis el proyecto de Ley de Bonos de Descontaminación 2004 que contemplaba un sistema de Permisos de Emisión Transables (PET), sujetos a los límites establecidos por la autoridad en las normas de calidad ambiental. Sin embargo, este proyecto de Ley no fue incorporado en el texto final puesto que de acuerdo a los antecedentes recabados no contó con un proceso de participación ni en sus etapas de diseño ni implementación puesto que, a la fecha, la ley no ha sido aprobada.
A partir de este proyecto de ley se buscaba complementar las medidas de comando y control del Estado Chileno con un sistema de bonos para aquellas zonas en que existiere saturación o riesgo de alcanzar este nivel. El objetivo era facilitar el descontaminar o evitar la contaminación al menor costo económico y social posible permitiendo que las reducciones de emisiones no solo se realicen a través de modificaciones estructurales o de funcionamiento de la misma fuente, sino a través de la materialización de reducciones de contaminación en otras fuentes de acuerdo a zonas geográficas determinadas.
En su formulación, la propuesta de Ley se presentó como Ley Marco, estableciendo disposiciones básicas para la posterior aplicación del Sistemas de Bonos de Descontaminación en las distintas zonas del país, estableciendo. Sin embargo, el proyecto no avanzó en su tramitación.

cambio climático, las cuales involucran tanto políticas de largo plazo como planes sectoriales y proyectos de ley.

Las estrategias, políticas, planes y proyectos de ley analizados son:

- Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC 2030)
- Plan de Acción de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II)
- Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) 2017-2025
- Política Energética Nacional al 2050 (PEN 2050)
- Plan de Mitigación del Sector Energía 2017
- Proyecto de Ley de Eficiencia Energética
- Planes de Descontaminación Atmosférica (PDA) – Estrategia 2014 – 2018
- Reglamento e implementación de Impuestos Verdes como parte de la Reforma Tributaria, Ley N° 20.780 de 2014

El análisis se realizó en base a la revisión de fuentes secundarias de información y entrevistas en profundidad a actores claves que participaron como mandantes desde el sector público y diseñadores de los procesos de participación.

Entre los principales resultados del estudio destacan:

- La promoción de la participación ciudadana como aspecto crítico para la formulación de políticas públicas por parte del Estado chileno ha contribuido a fortalecer las capacidades de los Ministerios y Servicios para implementar procesos de Consulta Pública e integrar a grupos multi-actor en la definición de políticas. Buenas prácticas a nivel sectorial están estrechamente vinculadas con un marco político institucional en el país que valora, promueve la participación y genera mecanismos concretos para facilitarla.
- Para el caso específico de las políticas de cambio climático, la existencia de salvaguardas y estándares a nivel internacional para la formulación de políticas que integran la participación ciudadana como un aspecto central, distinguen al sector por contar con la

posibilidad de acceder a financiamiento e integrar buenas prácticas de otros países y desde organismos internacionales y agencias de cooperación.

- Entre las políticas analizadas existen diferencias importantes para involucrar a actores en la toma de decisión. En la mayoría de los casos, este es un aspecto poco considerado como parte del diseño de los procesos de participación ciudadana, excepto en aquellos casos en que se busca generar una estrategia para el largo plazo.
- Existen desafíos pendientes en la representatividad e intencionalidad para homologar las oportunidades de participación entre regiones del país y grupos minoritarios, para los cuales en la mayoría de los casos no existen prácticas de promoción específicas.
- El país ha avanzado sustantivamente en la implementación de procesos de consulta pública y la realización de talleres de difusión como antecedentes de las consultas. Para el futuro se anticipa la necesidad de continuar con estos esfuerzos junto con profundizar en las estrategias para mejorar la formación en contenidos que faciliten la participación igualitaria y empoderada de todos los actores.
- Finalmente, los esfuerzos desarrollados a la fecha y donde se identifican las mejores prácticas tienen un foco principal en el diseño de estrategias, políticas y planes. La necesidad de abordar procesos de implementación de políticas públicas o facilitar la generación de normas o leyes de manera participativa demandarán ajustes metodológicos que reconozcan las particularidades y necesidades de estos procesos.

2. DESDE LA TEORÍA

2.1. Participación y Políticas de Cambio Climático

El diseño e implementación de políticas públicas en los ámbitos del cambio climático y energía son necesariamente complejos. La profundidad de los cambios que implica abordar estrategias de mitigación, adaptación y resiliencia plantea la necesidad de avanzar en procesos de transición tecnológica y sociopolíticos que impactan los sistemas energéticos, las instituciones, la economía y la cultura de nuestras sociedades. Por esta razón, resulta necesario articular y coordinar a diferentes actores de tal forma de generar acuerdos en el largo plazo y movilizar voluntades que permitan responder adecuadamente a los desafíos que el cambio climático nos impone.

¿Qué se entiende por procesos de participación en la formulación de políticas públicas? En la literatura, éstos se definen como espacios de diálogo donde diferentes actores interesados en un tema concurren para participar más o menos directamente, y más o menos formalmente, en distintas etapas de un proceso de toma de decisiones (De Marchi, B. y Ravetz, J.R., 2001).

La participación en el diseño e implementación de políticas públicas ha sido promovida como una herramienta de empoderamiento, que impacta en el control que las comunidades y personas tienen sobre las decisiones que afectan sus vidas; como un medio tanto para el fortalecimiento de la democracia a partir de la deliberación, como para garantizar mejores políticas y abordar problemas complejos (Nelson & Wright, 1995; Bloomfield *et al*., 2001; Parkins & Mitchell, 2005, Few *et al*, 2007).

En la comunidad internacional, la inclusión de un mayor número de actores en la definición de políticas públicas para abordar el cambio climático ha sido una práctica ampliamente promovida (UNFCCC, 1992). Comenzando con la inclusión del Principio 10 en la Cumbre de Río de 1992 y la incorporación de salvaguardas para el diseño de estrategias en el marco REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación), los procesos de participación han sido crecientemente considerados en la toma de decisiones de desarrollo sostenible y medio ambiente en diversos países alrededor del mundo. Es así un ejemplo, que el White Paper de la Unión Europea en Gobernanza señala que la participación es uno de los cinco principios básicos de un buen gobierno (Van den Hove, S., 2006).

Palabras como “participación”, “involucramiento de actores estratégicos”, procesos “bottom up” y otras relacionadas con un discurso de gobernanza inclusiva son ampliamente utilizadas como

parte de las definiciones de política en cambio climático a nivel internacional (Roger *et al*, 2007; Ureta, 2016). En este sentido, las prácticas de participación permiten incorporar al proceso de toma de decisiones personas o grupos que podrían verse excluidos de éstos, como lo son ONG's, grupos de consumidores, científicos, pueblos originarios y mujeres, a la vez que se busca fortalecer las prácticas de deliberación en la construcción de la política en sociedades democráticas (Few *et al*, 2007).

Al mismo tiempo, los procesos de participación son considerados como parte de las estrategias que permiten abordar problemas complejos, en los cuales prevalecen altos niveles de controversia socio-técnica, es decir, problemas respecto de los cuales no existen acuerdos sobre los criterios de evaluación, diagnósticos e implicancias de las decisiones, donde los potenciales impactos no son siempre predecibles y por lo general afectan en el largo plazo a quienes no han tomado las decisiones y donde el riesgo de irreversibilidad de los daños exige enfoques preventivos, como es el caso del medio ambiente y el cambio climático en particular.

De esta forma, existe una serie de razones que justifican la inclusión de procesos de participación en la definición e implementación de políticas públicas, entre las que destacan:

Ventajas de los procesos de participación
○ **Legitimidad de las decisiones:** los procesos participativos cuentan con el potencial de ampliar el número de actores involucrados en la toma de decisiones, integrando a sectores que pueden tener mayores probabilidades de ser excluidos de una participación directa.
○ **Calidad de los contenidos:** Involucrar una diversidad de actores implica introducir más y mejor información, desde dimensiones técnicas, económicas, sociales y culturales que entregan contexto, significado y sentido, lo que permite generar mejores condiciones para las fases de implementación.
○ **Robustez y adaptabilidad:** La combinación de diferentes saberes y experiencias, generan una mejor comprensión de los problemas y la potencial identificación de mejores soluciones, además de permitir anticiparse ante los posibles escenarios futuros.
○ **Sostenibilidad de los acuerdos:** Puesto que los procesos participativos tienen el potencial de generar oportunidades de construir diagnósticos, visiones comunes y aprendizajes compartidos entre actores de la sociedad, resulta más factible generar respaldo y continuidad a las decisiones que se adoptan para el largo plazo.
○ **Desarrollo de capacidades:** A nivel institucional y social, se generan aprendizajes, nuevas competencias técnicas sobre los temas, junto con la conformación de comunidades de práctica dando paso a la construcción de capital cultural y social que sustentan la posterior implementación y rediseño de las políticas en el tiempo.

Fuente: elaboración propia en base a (Van den Hove, S., 2000).

En cuanto al tipo de procesos de participación implementados, para el caso chileno se observan diferentes experiencias orientadas a:

- **Informar y difundir,** para lo cual se comunica y socializa el proyecto y/o anteproyecto del instrumento de política a actores estratégicos o a la ciudadanía en general.
- **Consultar públicamente,** para lo cual se realiza una consulta ciudadana siguiendo las directrices establecidas en el marco jurídico nacional. Esta tiene como objetivo presentar el proyecto o anteproyecto a la ciudadanía para levantar opiniones y observaciones, las cuales deberán ser respondidas por el ministerio a cargo, en un tiempo determinado, sin que esto signifique que todas las observaciones deban ser integradas. Por ejemplo, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) cuenta con una plataforma on-line en donde se muestran los anteproyectos, consultas y respuestas de manera transparente.
- **Validar acuerdos o resultados,** donde el foco es la presentación del proyecto o anteproyecto del instrumento de política a actores de distintos sectores de forma presencial, tales como talleres, mesas de discusión, entre otros, con el objetivo de evaluar y validar la o las propuestas. A partir de estas instancias, se busca incorporar opiniones e información relevante para el proyecto y facilitar la generación de acuerdos.
- **Co-construir medidas y políticas,** que implica el involucramiento por parte de diferentes actores de la sociedad civil, sector privado, público y academia en la formulación y evaluación del instrumento de política. Este formato cuenta con varias etapas de construcción colectiva de soluciones, la cual una vez finalizada y consensuada, se presenta a la autoridad política para su definición.

2.2. Análisis de procesos de participación en políticas públicas

A partir del análisis empírico de procesos de participación en políticas públicas se han definido aspectos críticos a considerar para su diseño e implementación. Lo primero es reconocer que los procesos de participación son complejos de diseñar y conducir, lo que nos obliga a evitar planteamientos simplistas sobre su eficacia, transparencia e inclusividad (Rydin y Pennington, 2000; Cooke y Kothari, 2001 citados en Roger *et al*, 2007).

Análisis previos plantean la necesidad de recoger las sutilezas y complejidades propias de involucrar a múltiples actores en la toma de decisiones públicas (Roger *et al*, 2007), entendiendo siempre que en la base de estos procesos existen condiciones político-institucionales e intereses

que los condicionan (Few, 2003). Estas consideraciones llevan a pensar y analizar los procesos de participación como dependientes de sus contextos políticos, institucionales y culturales, en los cuales subyacen diferencias de poder, diferencias en los niveles de información de los actores e incluso en la posibilidad de participar y, por lo tanto, insta a aprender a adaptar condiciones en la práctica y desarrollar propuestas metodológicas acordes a las necesidades de cada proceso, política y país.

Más en específico, en el diseño de un proceso de participación para la generación de políticas públicas, entre las principales dificultades a resolver están:

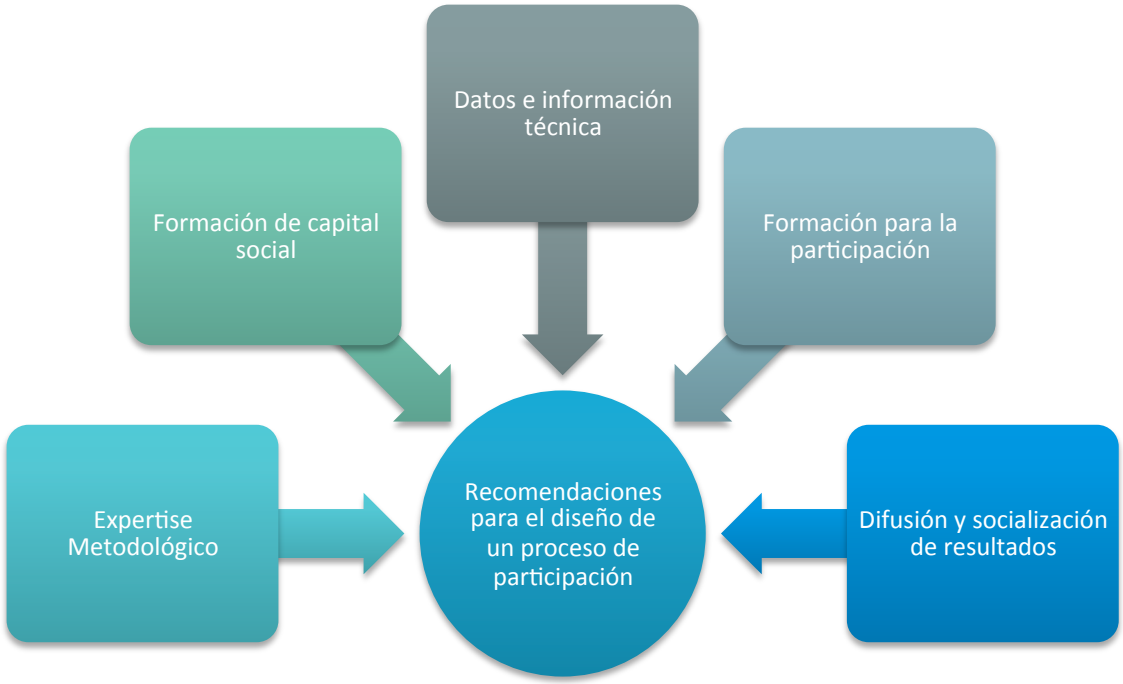
Cómo abordar la identificación e involucramiento de actores: La identificación e involucramiento de actores implica definir a quiénes convocar, así como las estrategias para mantener a las personas fidelizadas a lo largo del proceso. Para la selección es importante tener en consideración: i) sus roles, ii) los conocimientos con los que cuentan, iii) los intereses que representan, iv) la legitimidad que pueden aportar a los resultados, y v) sus capacidades personales. Esto no es una tarea fácil y demanda la necesidad de innovar en el levantamiento de mapas de actores y caracterización de las personas y organizaciones. En la mayoría de los casos resulta necesario incluir en el proceso de participación a actores con gran influencia en éste, grupos específicos como ONG's y académicos destacados, quienes entregan respaldo a los resultados del plan de participación representantes de las industrias claves que se verán afectadas por los resultados y sectores que habitualmente se excluyen de los procesos de toma de decisiones como pueblos originarios y mujeres.

Cómo ajustar adecuadamente las expectativas: La invitación a ser parte de un proceso de participación implica una invitación a ser influyente. Para la mayoría, los espacios de participación, sean éstos de información, validación, colaboración o co-creación son valiosos en la medida que no se conviertan en instancias simbólicas de encuentro sin un impacto sobre la toma de decisiones (Few *et al*, 2007). En este punto, resulta crítico la claridad de la invitación que se realiza y el ajuste de expectativas iniciales, asociando por ejemplo, los procesos con resultados visibles y concretos definidos desde el inicio.

En base a los trabajos realizados por De Marchi, B. and Ravetz, J.R., (2001) y por el proyecto AWARE (2013) que contempla el análisis de múltiples experiencias de participación, se presenta

una serie de recomendaciones y lecciones aprendidas sobre aspectos a considerar cuando se diseñan procesos de participación:

Figura 1: Síntesis de recomendaciones y lecciones para el diseño e implementación de procesos de participación



Fuente: Elaboración propia.

1. **Expertise metodológico:** Es clave que el proceso de participación sea moderado por un equipo de facilitadores con experiencia en el tema y que éstos cuenten con la capacidad de generar comunicación basada en la confianza. Por esta razón, resulta ideal velar porque el equipo permanezca durante todo el proceso participativo. Todos los eventos participativos se deben planificar para maximizar su efectividad comunicacional, incluyendo una definición clara de sus funciones y objetivos. La facilitación debe fomentar la inclusión y el balance adecuado de la opinión de todos los participantes, dar suficiente tiempo para el debate, y asegurar que la información que se entrega es comprensible y se hace de forma respetuosa. El papel de la facilitación es crucial para lograr un resultado coherente, que cuente con el apoyo de todos los participantes.
2. **Formación de capital social:** Aun cuando existen innovaciones y medios virtuales para favorecer la inclusión y el número de personas que participan, favorecer la interacción

personal/presencial es fundamental puesto que permite intercambiar ideas y conocimiento tácito, y construir confianzas y capital social. En este proceso el cara a cara sigue siendo fundamental.

3. **El valor de los antecedentes empíricos:** Los hechos y las cifras presentadas por los expertos deben ser fáciles de entender y estar disponibles para el acceso adecuado de cualquier persona interesada. Se debe entregar tiempo suficiente para que la ciudadanía procese este tipo de información y si es necesario solicite aclaraciones sobre dudas que pudieran presentarse. En la misma línea, el conocimiento de expertos debe ser incorporado de forma continua en el proceso de intermediación de conocimientos. Con el fin de transmitir mejor la información científica, los expertos deben estar involucrados a través de todo el proceso de participación, de forma tal que puedan actuar como "traductores de conocimientos".
4. **Formación para la participación:** Es necesario capacitar a los encargados de elaborar políticas de manera tal que sean receptivos de los comentarios y opiniones que los distintos actores relevantes tengan sobre el proyecto en particular. Este trabajo es uno de los pre-requisitos fundamentales para el éxito de un proceso de participación. Es importante que se cuide que todos los participantes puedan alcanzar y compartir un mismo nivel de conocimiento. Para lograr esto, en algunos casos es necesario que los encargados del proyecto establezcan criterios para elaborar un lenguaje común y apoyen a aquellos actores que presentan más dificultades para compartir este lenguaje.
5. **Difusión y socialización de resultados:** Todos los resultados del proceso de participación y los acuerdos alcanzados en el marco de éste deben ser difundidos ampliamente entre los participantes y todos los actores interesados en el proceso específico. La socialización de la información constituye un aspecto clave de transparencia y de formación de confianza.

3. EXPERIENCIA DE CHILE EN PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

3.1. Acuerdos internacionales y marco regulatorio pro participación

En Chile, la inclusión de la sociedad civil, ONG’s, sector privado y academia en los procesos de diseño de políticas públicas ha cobrado relevancia en la última década impulsado por:

i. La suscripción a acuerdos internacionales y la identificación de buenas prácticas a nivel global que involucran crecientemente a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas;
ii. El robustecimiento del marco regulatorio a nivel nacional que promueve la participación en todos los sectores y en particular en temas de medio ambiente;
iii. La búsqueda del Estado por diseñar e implementar nuevas y mejores formas de incluir a la sociedad en la formulación, validación y evaluación de los instrumentos de política que permitan mejorar su legitimidad y capacidad de generar acuerdos;
iv. Una respuesta al interés y expectativa de la sociedad de involucrarse en la definición de las políticas y toma de decisiones.

3.2. Acuerdos y orientaciones a nivel internacional

Desde el 2009, Chile adscribe a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública[2], la que proporciona las principales directrices para la incorporación de la sociedad de forma efectiva en todas las fases de la política: i) formulación, ii) planificación, iii) ejecución, iv) seguimiento, v) evaluación y vi) control, bajo el principio de la corresponsabilidad social, el cual establece que las personas son responsables de contribuir al bien social a partir de su involucramiento en el ámbito público y en el ejercicio de sus derechos y deberes.

En la carta se plantea la promoción del derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública como parte de un proceso de fortalecimiento de las democracias y de la calidad de la gestión del Estado. Para esto, se promueve la creación de mecanismos que deben propender hacia la universalización de la participación teniendo como foco la inclusión de: i) aquellos sectores más vulnerables de la sociedad, ii) de los pueblos indígenas a partir de formas de organización que les sean propias a su cultura, e iii) integrando un enfoque de género en la implementación de sus procesos participativos.

Desde la misma fecha, en Chile entra en vigencia la firma del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[3], el cual establece responsabilidades para el Estado en la

[2] Para más información consultar en: https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=36d89285-95f4-4744-9caa-7ea17a18ab68
[3] Para más información consultar en: http://www.consultaindigenamds.gob.cl/qconvenio.html

protección de derechos de pueblos indígenas y tribales, que deben ser considerados en la toma de decisiones a través de consultas previas y participación efectiva. En específico, el Convenio establece que se deberá consultar a los pueblos originarios, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Específicamente en materias de cambio climático, como parte de REDD+ en específico, se establecen salvaguardas[4] para la formulación de estrategias de reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques en países en desarrollo. Entre las salvaguardas se señala de manera explícita el reconocimiento de las obligaciones nacionales en el marco de los acuerdos internacionales del país para el respeto por el conocimiento y derechos de los pueblos originarios y las comunidades locales y la promoción de una participación amplia y efectiva de actores estratégicos, en particular pueblos originarios y comunidades locales.

3.3. Marco regulatorio a nivel nacional

La Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que se comenzó a formular el 2004 y aprobada el 2011, constituye un instrumento reglamentario central en la legislación chilena que promueve la participación. Dentro de los objetivos más relevantes de la ley, se encuentra la incorporación de los Consejos de la Sociedad Civil[5] como órgano que representa a la sociedad civil y acompaña a las máximas autoridades de cada Ministerio o Servicio Público en los procesos de toma de decisiones. Estos Consejos tienen carácter consultivo y son autónomos e independientes y deben ser conformados teniendo en consideración criterios de diversidad, pluralidad y representatividad. Quienes conforman los consejos son personas con alguna vinculación con los temas que lidera cada Ministerio o Servicio.

[4] Para más información consultar en: http://redd.unfccc.int/fact-sheets/safeguards.html
[5] *"Los Consejos de la Sociedad Civil son mecanismos de participación ciudadana de carácter consultivo y democrático, que buscan profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y los órganos del Estado, y participar en los procesos de consulta asociados a la toma decisiones y seguimiento de las políticas públicas. Se componen de representantes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, relacionadas con las temáticas de competencia de las instituciones públicas (Ministerios y órganos relacionados del Estado)".* (SUBDERE, 2015: 45). Disponible en: http://www.gobiernoabierto.gob.cl/consejo-de-la-sociedad-civil

A los Consejos Consultivos se suma las Consultas Ciudadanas[6] contempladas en la ley N° 18.575, Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, las cuales son un espacio de recepción e incorporación de opiniones para el fortalecimiento de la gestión pública. Las Consultas Ciudadanas se pueden realizar a través de las Ventanillas Virtuales de Opinión, Diálogos Participativos u otros mecanismos que los Ministerios y Servicios estimen pertinentes.

De acuerdo a las orientaciones generadas en el marco de la Estrategia de Gobierno Abierto del 2012, como parte de la política de Modernización del Estado en Chile, las Consultas Ciudadanas son mecanismos que buscan incorporar la opinión de la ciudadanía en cualquier momento del ciclo de la política pública y cuyos temas pueden ser definidos por los servicios públicos (de oficio) o por los ciudadanos (a petición de parte) e implementados de acuerdo a las normas de participación ciudadana de cada Ministerio o Servicio en concordancia con las instrucciones emanadas desde la Presidencia[7].

En materia propiamente ambiental, el artículo 83 del Reglamento de la Ley 19.300 (DS 40/2013) modifica e incorpora la participación en la ley. Antes de esta reforma, que incorpora además la Evaluación Ambiental Estratégica, "los instrumentos de ordenamiento territorial eran evaluados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), donde su vía normal de ingreso –Declaración de Impacto Ambiental– excluía la participación ciudadana en el procedimiento" (Carey, 2015)[8].

[6] Para mayor información consultar en: http://www.gobiernoabierto.gob.cl/node/1571
[7] Para más información consultar en: http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/007.pdf
[8] Para más información consultar en: http://www.carey.cl/nuevo-reglamento-para-la-evaluacion-ambiental-estrategica-posibilidad-de-participacion-ciudadana-en-el-ordenamiento-territorial/

Tabla 1: Marco regulatorio internacional y nacional que promueve la participación en el diseño e implementación de políticas públicas en Chile.

Acuerdos y orientaciones internacionales	Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009)	• Directrices para la incorporación de la sociedad civil en todas las fases de implementación de las políticas públicas (formulación, planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control).
	Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (promulgado en Chile el 2008)	• Protección de derechos de pueblos indígenas y tribales por parte del Estado. • Pueblos indígenas y tribales deben ser considerados en la toma de decisiones.
	Salvaguardas en el marco de REDD+	• Salvaguardas que se refieren a la participación y respeto a los pueblos originarios y comunidades locales.
Legislación nacional	Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011)	• Consejos de la Sociedad Civil en la gestión del Estado.
	Ley N° 18.575, Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado (1986, 2011[9])	• Consultas ciudadanas
	Ley 19.300, Art 4 (1994)	• Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia.

[9] 1986 corresponde al año de promulgación original de la Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado y 2011 al año en que se integra una modificación que incorpora las consultas ciudadanas como práctica en la gestión del Estado.

3.4. Prácticas a nivel institucional

A nivel nacional, los Ministerios de Energía (MEN) y Medio Ambiente (MMA), son a la fecha las instituciones líderes en la implementación de procesos participativos para la formulación de estrategias, planes o programas para responder a la mitigación del cambio climático.

El Ministerio del Medio Ambiente ha asumido la coordinación de la política de cambio climático en conjunto con otros ministerios sectoriales y con Cancillería, con quien colabora en la representación del país a nivel internacional y lidera procesos emblemáticos que han incluido procesos participativos como la definición de la Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC por sus siglas en inglés), la formulación del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC II) y la Estrategia y Planes de descontaminación ambiental a nivel nacional.

Por su parte, el Ministerio de Energía, desde el 2014 a la fecha, ha impulsado procesos de definición de políticas de largo plazo, dentro de las cuales ha integrado la sostenibilidad ambiental como un objetivo y la mitigación al cambio climático como un eje importante. El sector energía es el principal sector emisor del país con un 77,4% del total de las emisiones de CO_2 en 2013, incluyendo las emisiones originadas a partir del consumo de combustibles fósiles en la generación eléctrica, las necesidades de confort térmico a nivel de vivienda, el transporte y procesos industriales, y el consumo desde el sector minero, principal industria del país, lo que ha determinado el liderazgo que este Ministerio ha asumido en la implementación de políticas sectoriales que impactan de manera directa la política de cambio climático de Chile.

Finalmente, CONAF, como principal institución responsable de la política forestal del país, asume el liderazgo en el cumplimiento de las metas relacionadas con el manejo sustentable y recuperación de hectáreas de bosque que son parte de la Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC) como parte de su Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV), para lo cual, ha desarrollado capacidades institucionales y liderado un proceso de formulación técnica, política y participativa en consideración de salvaguardas recomendadas a nivel internacional en el marco de la estrategia REDD+ de la Comisión Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

A partir esta Estrategia, se busca posicionar a los bosques y demás formaciones vegetacionales del país como capturador/almacenador de gases de efecto invernadero, incluyendo medidas que permitan abordar la deforestación, degradación y las carencias de medidas para promover la forestación/revegetación y restauración de bosques y otras formaciones vegetacionales.

3.5. Ministerio de Energía

El Ministerio de Energía es una institución líder a nivel nacional en la implementación de procesos de participación para la formulación de estrategias, planes y leyes desde el 2012 a la fecha. Estas prácticas se relacionan con la necesidad de buscar alternativas para destrabar la crisis del sector, que, posterior al desarrollo de conflictos socio-ambientales en el 2011, que lograron un alcance nacional, dificultó el avance de inversiones y anticipó un cambio de paradigma en la forma de concebir y proyectar el desarrollo energético en el país.

Acorde a estos desafíos, desde el 2012 a la fecha, el Ministerio de Energía inició una línea de trabajo en torno a la participación ciudadana que incluyó la creación de la División de Participación y Diálogo Social como parte de su estructura organizacional, la formulación de la Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía[10], la conformación de un Consejo Consultivo y, de manera transversal, la inclusión de procesos de participación ciudadana y consulta pública como parte del desarrollo de sus políticas emblemáticas.

La División de Participación y Diálogo Social del Ministerio de Energía significó una innovación organizacional importante que buscó facilitar el involucramiento de actores estratégicos, pero en particular de las comunidades locales en procesos de diálogo que les permitieran ser parte activa en el desarrollo de la energía en sus territorios. Entre sus contribuciones se cuenta la creación de la Guía de Estándares de Participación que establece orientaciones de carácter voluntario para los diferentes actores que participan en el desarrollo de proyectos relacionados con el sector energía a nivel local.

De esta forma, la Guía de Estándares de Participación busca ser un complemento a la actual regulación y procedimientos que existen como parte del Sistema de evaluación de impacto ambiental, generando orientaciones para realizar procesos de participación en etapas tempranas

[10] Para más información sobre la Guía de Estándares de Participación Ciudadana consultar en: http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2016/Documentos/CompromisoDialogoEstandarParticipacion.pdf

de la definición de los proyectos y, como apoyo en las etapas de diseño, implementación y ejecución que faciliten la resolución de conflictos.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Energía ha promovido la creación de un Consejo de la Sociedad civil y la realización de Consultas públicas[11] y Cuentas públicas participativas como instancias de responsabilización de las autoridades y el Estado ante la comunidad en línea con la política nacional de participación ciudadana. En particular, en el caso del Ministerio de Energía, el Consejo de la Sociedad Civil[12] se conformó a partir de una convocatoria abierta con difusión en medios de comunicación. Entre los requisitos de quienes pueden participar están: i) ser mayor de 18 años, ii) ser representante de una organización sin fines de lucro y iii) no estar vinculado con el Ministerio de Energía y sus servicios relacionados que pudiese restar imparcialidad en la participación (Ministerio de Energía, 2017).

3.6. Ministerio del Medio Ambiente

Las iniciativas de responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) cuentan con un sustento institucional formalizado a través del mandato político del Ministro, y técnicamente apoyado por medio de la División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana, que cuenta con un equipo destinado específicamente a desarrollar e implementar metodologías de participación.

Para las políticas y planes elaborados en el MMA se promueve el uso de consultas públicas ciudadanas tempranas (antes de la elaboración) y posteriores a la formulación, las cuales permiten levantar observaciones y preguntas desde la ciudadanía, que deben ser respondidas por los responsables técnicos del Ministerio. Existe además, la conformación de Consejos Consultivos de la Sociedad Civil en ciertas regiones y/o para temas en específico, sobre todo para los Planes de Descontaminación y Normas específicas de mitigación. Estas instancias permiten recoger información relevante y generar una discusión más abierta a la ciudadanía y grupos de interés.

[11] Para más información sobre procesos de consulta pública en desarrollo por parte del Ministerio de Energía consultar en: http://www.energia.gob.cl/participa/consultas-publicas
[12] Para más información sobre quienes conforman el Consejo de la Sociedad civil del Ministerio de Energía consultar en: http://www.energia.gob.cl/participa/consejo-de-la-sociedad-civil

A nivel del MMA, se ha realizado la tramitación de Planes de Descontaminación Atmosférica del 2014 al 2018 en varias zonas del país; la discusión con el sector privado y público sobre los reglamentos y protocolos para la implementación de los Impuestos Verdes que son parte de la reforma tributaria; la presentación de Chile de su Contribución Nacional Determinada (NDC) ante la CMNUCC y las orientaciones para las políticas públicas nacionales planteadas en el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II).

Adicionalmente, la institucionalidad de participación ha ido avanzando con distintos instrumentos de planificación en medioambiente. El cambio más relevante, en concordancia con las políticas de Estado para la participación ciudadana ha sido la incorporación de tecnologías, con el uso de una plataforma web y soportes virtuales, aumentando la cobertura de sus consultas a la ciudadanía en general.

Figura 2: Vista del Sistema de Participación Ciudadana MMA

Fuente: http://consultasciudadanas.mma.gob.cl/

3.7. Corporación Nacional Forestal (CONAF)

La Corporación Nacional Forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura, por su área de trabajo se vincula de manera directa con los territorios a nivel local y pueblos originarios del país, por lo que su trabajo se alinea con acuerdos internacionales que promueven la participación ciudadana y el respeto a los derechos de los pueblos originarios. En particular, CONAF ha desarrollado un sistema de gobernanza apoyado en capacidades institucionales que involucra a todo el país, contando con "Coordinadores Regionales de Cambio Climático y Servicios Ambientales" en cada una de las quince regiones de Chile, los que interactúan directamente con la Unidad de Cambio Climático y Servicios Ambientales (UCCSA) para el apoyo de actividades a nivel local y "Encargados Regionales de Asuntos Indígenas y Sociales" en las nueve regiones donde existe población indígena rural, los cuales tienen el rol de apoyar a los Coordinadores de Cambio Climático y Servicios Ambientales en asegurar la participación indígena en cada una de las instancias en las que se requiera.

En otra línea, como parte de su sistema de gobernanza para la participación, CONAF cuenta con un "Equipo Nacional de Expertos para las Salvaguardas de la ENCCRV" conformado por integrantes de diferentes disciplinas y cuyo objetivo es definir insumos técnicos, metodológicos y operativos para el cumplimiento de las salvaguardas que aplican a la ENCCRV.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS A LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE

4.1. Proyectos críticos que son antecedente de gran parte de las políticas analizadas

Dos proyectos críticos, "Escenarios Energéticos" y "MAPS-Chile", incluyeron procesos participativos de carácter multi sectorial para la generación de evidencia que pudiese convertirse en insumos para la formulación de políticas públicas en el ámbito de la mitigación al cambio climático. Entre sus contribuciones están la generación de información, análisis y metodologías de evaluación, así como la conformación de una comunidad de práctica incipiente en temas de cambio climático y energía que a lo largo del tiempo han seguido participando y contribuyendo en estos temas (Calfucoy, 2017).

- **Escenarios energéticos**[13] es una plataforma que nació el año 2009 con la misión de construir los escenarios de generación energética-eléctrica para el año 2030 y herramientas para la Política Energética Nacional. Su objetivo es ser un espacio de discusión y debate sobre temas críticos del desarrollo energético-eléctrico. Está formado por un Comité Ejecutivo del cual participan actores del sector público, privado, academia y sociedad civil.
- **MAPS-Chile**[14] fue un ejercicio de co-producción de evidencia para alimentar el diseño de políticas públicas en base a información técnica, social y políticamente validada. Tuvo por misión la estimación de la línea base de emisiones del país incluyendo siete sectores de la economía, el estudio y propuesta de medidas de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y la construcción de escenarios de mitigación al 2020 y 2030. El proceso de participación estuvo basado en la formación de un Equipo Directivo de Alto Nivel, un Grupo de Construcción de Escenarios, en el cual trabajaron personas provenientes del sector público, privado, académico y sociedad civil y Grupos Técnicos de Trabajo de carácter sectorial.

Los antecedentes técnicos proporcionados por estas dos instancias facilitaron el trabajo de diseño de otras políticas a partir de la generación de evidencia y el análisis de escenarios de mitigación que alcanzaron altos niveles de aceptación y legitimidad y por lo tanto constituyeron puntos de partida validados técnica y socialmente para la formulación de estrategias y planes. Como señala la figura a continuación, Escenarios Energéticos ha servido como base para el diseño de la Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC 2030), la Política Energética Nacional 2050 y el Plan de Mitigación del Sector Energía y MAPS-Chile ha sentado las bases para los instrumentos anteriormente mencionados y, además, para la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ver Figura 3).

[13] Escenarios Energéticos es una plataforma que nació el año 2009 con la misión de construir los escenarios de generación energética-eléctrica para el año 2030 y herramientas para la Política Energética Nacional. El objetivo en la actualidad consiste en ser un espacio de "discusión y debate sobre temas críticos del desarrollo energético-eléctrico". Está formado por un Comité Ejecutivo del cual participan actores del sector público, privado y sociedad civil. Para más antecedentes consultar http://escenariosenergeticos.cl/

[14] El proceso participativo del proyecto MAPS-Chile se basó en una participación de actores claves de carácter multisectorial (sectores público, privado, académico y sociedad civil) vinculados a temáticas de cambio climático. Estuvo dirigido por un Comité Directivo interministerial, compuesto por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minería, Transporte y Telecomunicaciones, Energía y Medio Ambiente. Se contó además con un Grupo de Construcción de Escenarios, en el cual trabajaron personas provenientes del sector público, privado, académico y sociedad civil. Se constituyeron además reuniones sectoriales con Grupos Técnicos de Trabajo. Para mayores antecedentes, consultar http://www.mapschile.cl/ y Calfucoy, P., y Rudnick, A (2017). Learning from the Global South: Co-producing Evidence for Climate Change Policy, Development 59(1).

Figura 3: Descripción de MAPS-Chile y Escenarios energéticos y su vinculación con las políticas estudiadas

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Políticas analizadas

Las políticas analizadas en este estudio se seleccionaron teniendo como criterios: aquellas consideradas emblemáticas por los esfuerzos destinados a incluir procesos de participación en su diseño, así como otras instancias que enfrentaron dificultades para ser incidentes en los resultados, con el fin de contrastar experiencias que permitieran identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Figura 4: Estrategias, políticas, planes y reglamentos analizados

- Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC 2030)
- Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II)
- Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017 – 2025 (ENCCRV)
- Política Energética Nacional al 2050 (PEN 2050)
- Plan de Mitigación del Sector Energía 2017
- Proyecto de Ley de Eficiencia Energética (elaboración de anteproyecto año 2015)
- Planes de Descontaminación Atmosférica (PDA) – Estrategia 2014 – 2018
- Reglamento e implementación de Impuestos Verdes como parte de la Reforma Tributaria, Ley N° 20.780 de 2014

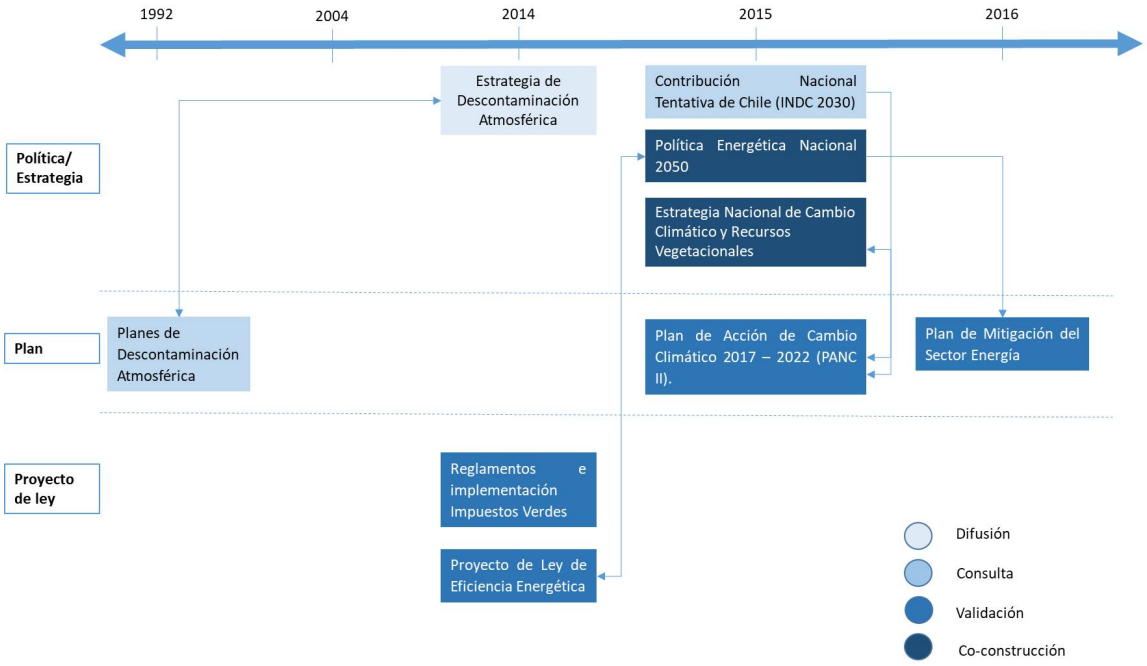
Fuente: Elaboración propia.

Acorde con los cambios regulatorios a nivel nacional, las políticas analizadas que incluyen participación ciudadana de manera más intensiva en sus diseños o formulaciones ocurren a partir del 2014. Los Planes de descontaminación atmosférica iniciados el año 1992, pasan a ser la Estrategia de descontaminación ambiental que incluye de manera activa instancias de participación ciudadana para su validación.

A inicios del 2014 se comienza con la discusión ampliada para la formulación de una ley de eficiencia energética, así como a fines de ese mismo año se inicia, después de aprobada la reforma tributaria, la discusión para la definición del reglamento e implementación de impuestos verdes.

Por su parte el 2015, se llevan a cabo cuatro procesos de definición de políticas y estrategias centrales en la política de mitigación del país que incluyen la Contribución Nacionalmente Determinada de Chile, la definición de la Política Energética Nacional, la formulación de la ENCCRV y la formulación del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático para el horizonte 2017-2022. Finalmente, ya al cierre del periodo que analiza este estudio, el 2017 se define el primer Plan sectorial de mitigación, liderado por el sector energía que comienza el tránsito hacia la implementación de medidas y acciones que involucran a sectores específicos de la economía (ver Figura 5).

Figura 5: Políticas analizadas según periodo de implementación y tipo de participación



Fuente: Elaboración propia

Se presenta a continuación una síntesis de cada estrategia, plan o proyecto de ley analizado en función del tipo de participación promovida y los diferentes mecanismos de participación utilizados.

POLÍTICA	TIPO DE PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS UTILIZADOS
Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC 2030)	Consulta: • Mesa intersectorial para la formulación de la Contribución. • Consulta pública de cuatro meses para su validación. • Talleres regionales de divulgación previa.
Plan de Acción de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II)	Validación: • Consultorías técnicas • Talleres regionales de participación

	temprana • Encuestas de opinión • Entrevistas a actores claves • Consulta ciudadana
Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) 2017 – 2025	Co-creación: • Talleres regionales: talleres de Evaluación Social y Ambiental • Talleres de expertos • Talleres nacionales • Talleres macro-zonales • Taller de autoevaluación • Diálogo Indígena • Consulta Ciudadana
Política Energética Nacional al 2050	Co-creación: • Comité consultivo multi-sectorial • Mesas técnicas temáticas (técnicos, expertos y sectores involucrados) • Talleres regionales • Consulta ciudadana • Participación temprana en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica
Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía 2017	Validación: • Participación previa de Proyecto MAPS-Chile: Talleres de carácter multi-sectorial y multi-actor • Participación propia del plan: Talleres técnicos multi-sectoriales; entrevistas a actores claves; entrevistas grupales

	(sector público, privado, sociedad civil y ONG´s) y consulta pública.
Proyecto de Ley de Eficiencia Energética	Validación: • Talleres multi-sectoriales • Conformación de mesas de trabajo con participación de actores relevantes del sector privado, sector público, sociedad civil y academia.
Planes de Descontaminación Atmosférica y Estrategia 2014 - 2018	Consulta: • Consulta pública legal (60 días).
Reglamentos e implementación de Impuestos Verdes	Validación • Talleres con la participación de actores del sector público y privado. • Reuniones de trabajo • Entrevistas en profundidad

Fuente: Elaboración propia

5. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y SUS PROCESOS.

El estudio consideró un levantamiento de información primaria a través de entrevistas semi-estructuradas a actores claves para cada una de las estrategias, políticas, planes o proyectos de ley revisados, centrándose principalmente en indagar en la perspectiva de quienes cumplieron roles de diseñadores o mandantes de estas iniciativas. En total, se realizaron 16 entrevistas (Anexo 8.2), que fueron trabajadas con una metodología de análisis de contenido en base a las siguientes dimensiones:

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	DEFINICIÓN
1. **Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.**	Hace referencia a las decisiones y acciones emprendidas para el mapeo de actores, invitación y fidelización en los procesos de participación.
2. **Tipo de participación e instrumentos utilizados**	Se refiere a la descripción de los tipos de participación de acuerdo a las categorías presentadas anteriormente y la categorización de los tipos de instrumentos utilizados, entendiendo por éstos, talleres, consulta pública, grupos de discusión, grupos deliberativos, encuestas, entre otros.
3. **Nivel de participación**	Se revisaron los siguientes contenidos para cada entrevista: universo de invitados, forma de selección de invitados, formato y objetivos de la invitación extendida a los participantes.
4. **Dificultades en la participación**	Se observó las distintas dificultades que tuvo cada proceso para involucrar a los distintos actores, fidelizar a los participantes e impactar en la política.
5. **Resultados del proceso**	Resultados intermedios generados a partir del proceso. Generación de capacidades y redes
6. **Pertinencia y efectividad de la metodología**	Dimensión evaluativa que revisa la pertinencia de la metodología aplicada respecto del objetivo o resultados estratégicos planteados y el impacto del proceso participativo sobre la construcción del producto final.

5.1. Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC 2030)

La Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por su sigla en inglés) de Chile nace del llamado que realiza en el año 2013 en Varsovia la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) a los países miembros para que éstos formulen compromisos de forma voluntaria y autónoma, que les permitan llegar a la meta de carbono-neutralidad a fines del presente siglo, ligadas fundamentalmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)[15].

Bajo el Acuerdo de París, que fuera ratificado por Chile el 10 de febrero de 2017, el país formuló su Contribución Nacionalmente Determinada que plantea metas de reducción de emisiones sobre la base de la intensidad de emisiones por PIB (toneladas de CO_2 equivalente por unidad de Producto Interno Bruto en millones de pesos) contemplando dos compromisos independientes[16]. El primer compromiso establece una reducción de un 30% en la intensidad de sus emisiones de GEI al año 2030, respecto al año 2007 para todos los sectores cuantificados en el Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero excepto el sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS). De obtenerse financiamiento internacional, esta meta podría aumentar hasta un 45% de reducción de emisiones de CO_2 por unidad de PIB. El segundo compromiso aplica al sector UTCUTS y se refiere fundamentalmente al manejo sustentable y recuperación de 600 mil hectáreas de bosque no condicionado al acceso a financiamiento internacional.

[15] Para más información revisar en: http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Chile/1/Chile%20INDC%20FINAL.pdf

[16] En el texto se especifican las metas puesto que así está formulada la Contribución, no especificando los medios para alcanzarlas que incluyen declaraciones acerca de tecnología, educación, fortalecimiento de capacidades y otros que son consideradas en los ejes del plan.

La Contribución formulada por Chile se sustenta en los siguientes ejes de acción con sus respectivos pilares:

EJES	PILARES
Resiliencia al cambio climático	• Adaptación • Construcción y fortalecimiento de capacidades
Control de las emisiones gases efecto invernadero	• Mitigación
Apoyo transversal para la acción climática	• Desarrollo y transferencia de tecnologías • Financiamiento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC) para el Acuerdo Climático París 2015".

El proceso de participación ciudadana implementado en el marco de la formulación de este compromiso se puede separar en una etapa previa, asociada al proceso de participación implementada en el marco del proyecto MAPS Chile y una etapa directa para su formulación que consistió en la conformación de una mesa intersectorial, la cual estuvo liderada por los departamentos de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente y de la Cancillería, los cuales tuvieron por misión la formulación del anteproyecto de la Contribución de Chile. Posteriormente, este anteproyecto fue sometido a Consulta Pública durante cuatro meses por parte del Ministerio de Medio Ambiente, el cual, en paralelo, desarrolló talleres de difusión en distintas regiones del país para acercar la temática del cambio climático a la ciudadanía y promover su participación a través de la Consulta Pública[17].

[17] Para más información consultar en: http://portal.mma.gob.cl/ministro-de-medio-ambiente-da-inicio-a-proceso-de-participacion-ciudadana-para-definir-contribucion-nacional-frente-a-cambio-climatico/

5.1.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores al espacio de decisión política

Para la formulación de la Contribución Nacional se diseñó un sistema de gobernanza que permitiese facilitar la toma de decisiones a partir de la conformación de un Comité de alto nivel que incluía entre sus miembros representantes de diferentes ministerios y servicios del sector público en representación de sus máximas autoridades. La mayoría de sus miembros habían sido parte del proceso de participación de MAPS-Chile y por lo tanto conocían el origen y desarrollo de los principales antecedentes técnicos que justificaron y contribuyeron a los contenidos de la Contribución a partir de la formulación de escenarios de mitigación que definieron en gran medida las posibles metas a comprometer.

Desde una perspectiva de estrategia de participación e involucramiento de actores, la conformación de un comité de directivos facilitó la representación de los diferentes ministerios involucrados y a partir de ellos, de los sectores potencialmente afectados con los compromisos que pudieran asumirse, los cuales participaron previamente en el trabajo desarrollado por MAPS-Chile y pudieron comentar los contenidos de la propuesta de Contribución a partir de un proceso de Consulta Pública.

Es importante destacar que la formulación de la Contribución no se entiende sin considerar el proceso de co-construcción de antecedentes de MAPS-Chile, el cual se inició cuatro años antes e involucró a actores claves del sector público, privado, académico y sociedad civil con capacidades de representar y contribuir técnicamente a los diferentes sectores de la economía nacional, entre ellos transporte, sector público-comercial-residencial, energía, agricultura, sector forestal, minería y residuos.

5.1.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

Con los insumos producidos en el contexto del proyecto MAPS-Chile, el equipo del MMA elaboró el anteproyecto sobre la base de los resultados y acuerdos logrados en la mesa intersectorial. Según se detalla desde el MMA, se usó MAPS e información de los ministerios para formular el anteproyecto, el cual se presentó a consulta pública y finalmente se elaboró una versión final de NDC que privilegiaba el escenario menos estricto en términos numéricos que la propuesta inicial.

La estrategia de participación pública consistió en articular talleres de difusión regional con un proceso de consulta pública. Se realizaron siete talleres de difusión en regiones, para dar a conocer el NDC y comunicar aspectos relevantes de cómo afecta el cambio climático en la vida cotidiana, con el fin de acercar el tema a las personas. En paralelo se sometió la propuesta de Contribución a consulta pública durante 60 días a partir de la cual se elaboró la propuesta final que fue presentada por el Estado Chileno a la CMNUCC.

Someter el anteproyecto a consulta ciudadana a través de la plataforma virtual del MMA implicó recoger y dar respuesta a todas las observaciones que se hicieron por este medio. Se destaca que el alcance de la consulta virtual fue de escala nacional. Las observaciones recabadas a partir del proceso de consulta ciudadana, luego pasaron por una evaluación de pertinencia técnica y jurídica, con el fin de evaluar, acoger o desestimar observaciones y otorgar respuestas sólidas a la etapa de participación. Es así, como aquellas observaciones que pasaron el filtro de dichas evaluaciones fueron incorporadas en el proyecto final.

Si bien los plazos establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente para las consultas ciudadanas de planes son de 60 días hábiles, en este caso se decidió ampliar dicho plazo a más de cuatro meses, debido a que se buscó y promovió una participación amplia. Desde el Ministerio explican que el proceso de consulta fue más largo de lo habitual debido a una serie de consideraciones sobre las fechas, de tal forma de garantizar una mayor participación.

5.1.3. Evaluación de los resultados del proceso

Al concluir la presentación de la Contribución Nacional, los actores entrevistados dan cuenta de una aceptación transversal e intersectorial del documento que fue presentado a las Naciones Unidas.

Por otra parte, se consideró que, a partir de los procesos de trabajo intersectorial realizados de forma previa a la redacción del anteproyecto de NDC en el contexto del proyecto MAPS, se logró fortalecer capacidades técnicas entre los participantes y conformar redes de contacto las cuales se han mantenido en el tiempo y han conformado una comunidad de expertos que continúan participando activamente en temas de política de cambio climático a nivel nacional.

Un factor preponderante en el marco de la formulación de la Contribución Nacionalmente Determinada de Chile se relaciona con el imperativo de alcanzar un acuerdo nacional que

permitiera al país como un todo establecer un compromiso ante la comunidad internacional, lo que, a juicio de los entrevistados en vez de ser un obstáculo, facilitó la colaboración y cohesión entre los distintos sectores y ministerios involucrados. En este caso, a partir de iniciativas de carácter global se pudo conducir un proceso interno en el país de confluencia que potenció el trabajo intersectorial.

Finalmente, y en esta misma línea, la realización de talleres de divulgación con enfoque territorial en distintas regiones del país tuvo por objetivo instalar y educar a la ciudadanía en temáticas relacionadas con el Cambio Climático. En este sentido, en las entrevistas, se evalúa positivamente la realización de estos talleres en su función de difundir e informar sobre el Cambio Climático integrando múltiples dimensiones más allá de su alcance ambiental.

5.1.4. Pertinencia y efectividad de la metodología

Si bien el proceso de participación ciudadana fue evaluado de forma favorable tanto en la conformación del Comité Directivo como en la ejecución de los Talleres y Consulta Pública, se considera que la participación a escala regional no fue suficiente para incorporar las particularidades de esta mirada en la propuesta. Se puede decir, que, a pesar de la realización de algunos talleres de carácter regional, al ser el objetivo de éstos la difusión sobre el documento de la NDC y sobre el Cambio Climático en general, no se consideraron instancias de participación directa en las cuales se pudieran recoger e incorporar observaciones y comentarios desde las distintas regiones en una modalidad presencial. Por esto, una de las conclusiones desde el Ministerio del Medio Ambiente plantea que faltaría hacer una bajada a regiones. A pesar de esto, se reconoce en otros países al proceso de participación llevado a cabo para la formulación del NDC de Chile como una práctica innovadora.

Finalmente, en cuanto a las proyecciones, se considera que el Cambio Climático es una temática que ya se encuentra instalada tanto a nivel institucional como ciudadano, por lo que, independientemente de los próximos gobiernos a futuro, la preocupación y trabajo en torno al Cambio Climático seguirá creciendo. Esto se considera como parte de los logros obtenidos a partir de los procesos de participación que, como en el caso de la NDC, consideran la divulgación y educación ambiental en torno a esta temática.

5.2. Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II)

Liderado por el Ministerio del Medio Ambiente, el Estado chileno formuló un Plan de Acción Nacional de Cambio Climático para el periodo 2017–2022, el cual se plantea como una continuación y profundización del plan elaborado para el periodo anterior, Plan de Acción de Cambio Climático 2008 – 2012. (PANCCI).

El PANCC II tiene por misión:

- Otorgarle coherencia a las iniciativas que se generen en los diversos sectores y niveles de gobierno, incorporando la perspectiva nacional y local.
- Promover una economía baja en carbono.
- Generar y fortalecer la resiliencia a nivel local y nacional.

Su formulación se enmarca en el contexto de la adhesión de nuestro país al Acuerdo de París en la Conferencia de las Partes (COP21), en el cual se estipularon los siguientes objetivos a nivel global:

- Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2°C, apuntando a limitarlo en 1,5°C;
- Aumentar la capacidad de adaptación, promover la resiliencia y un desarrollo bajo en emisiones de GEI de modo que no se comprometa la producción de alimentos; y,
- Situar los flujos financieros en un nivel compatible con la trayectoria que conduzca al objetivo previo (Ministerio del Medio Ambiente, 2016).

Para el logro de estos objetivos a nivel global, a nivel nacional en Chile se plantearon cinco ejes de acción: i) adaptación (para lo cual ya se encuentra desarrollado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático), ii) mitigación, iii) implementación de elementos transversales relacionados al fortalecimiento institucional, transferencia tecnológica, creación de capacidades y asistencia técnica, iv) financiamiento y negociación internacional; y v) gestión del cambio climático a nivel regional y comunal[18].

[18] Los ámbitos de acción definidos en el PANCC corresponden en gran parte con los contenidos de la Contribución Nacionalmente Determinada de acuerdo a las orientaciones emanadas en el marco de la CMNUCC.

Para la formulación del Plan, se realizaron como parte de su proceso participativo talleres regionales de participación temprana en cuatro ciudades del país con el objetivo de levantar información para construir el Plan, Antofagasta, Santiago, Temuco y Concepción; encuestas de opinión y entrevistas a actores claves en el marco del desarrollo de las consultorías que asumieron la generación de contenidos específicos para cada eje y que tuvieron por objetivo recabar distintas visiones provenientes desde la academia, sociedad civil y sector privado en la escala nacional, regional y local.

5.2.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

La estrategia de participación e involucramiento incorporó a actores relevantes en actividades de consulta y validación de propuestas sin intencionar el involucramiento intersectorial y del sector privado necesario para avanzar en la definición de un plan de mayor alcance. De esta forma el plan formulado instaba a los diferentes sectores a identificar e impulsar planes de mitigación sectorial. De esta forma, el proceso de participación ciudadana implementado para la formulación del plan, integró una etapa inicial de generación de antecedentes, identificada por los diseñadores como una etapa de consulta pública temprana, en la cual se contrató una consultora para apoyar la realización de tres talleres en distintas ciudades, que permitiera identificar elementos para construir el Plan de Acción de Cambio Climático y posteriormente en una segunda etapa una consulta pública a través de la plataforma web de la página del Ministerio de Medio Ambiente acerca del anteproyecto elaborado.

5.2.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

El PANCC II integró principalmente metodologías de recolección de información cualitativa y en menor medida mecanismos de participación ciudadana, entre los que se identifican: encuestas de opinión, entrevistas a actores claves, talleres regionales de participación temprana, Consulta Pública.

La modalidad de participación adoptada, la cual consistió en llevar a cabo talleres de difusión previos a la consulta pública, tuvo por objetivo que la participación en esta última se diera desde una base en la cual existiera mayor conocimiento sobre cambio climático por parte de quienes ingresaran sus comentarios al documento de anteproyecto. Es así que, debido al carácter técnico

del tema de cambio climático y adaptación, se consideró la realización de talleres que permitieran a las personas aproximarse de forma más informada

Si bien existe un intento de abrir la participación a la ciudadanía, se reconoce que al ser temas técnicamente específicos conllevan un tipo de participación de actores “interesados” y que ya poseen conocimientos en el cambio climático, por lo que quienes participan de forma más activa suelen ser aquellas personas más cercanas a los temas planteados y por lo tanto personas con más información.

Es importante señalar que a partir de las Consultas Públicas se ha logrado un alto nivel de participación, medido en la cantidad de observaciones recibidas a través de la plataforma con alrededor de 600 por este plan y que generan la inserción de nuevas preocupaciones sociales (como se verá en los resultados del proceso) .

5.2.3. Resultados del proceso

A través de los comentarios y observaciones que se realizaron en la plataforma web, se incorporaron nuevos temas relevantes para la ciudadanía, generando, por ejemplo, balances en las medidas de corto y largo plazo, lo que según las entrevistas implicó, por ejemplo, “incluir más elementos o incluir más temas dentro de los que involucra el Plan de Acción de Cambio Climático. Un ejemplo, la primera versión no tenía muchos elementos sobre contaminantes climáticos de vida corta” (Entrevistado MMA).

De esta forma, se puede concluir que en este caso específico, el proceso de Consulta Pública permitió mejorar la calidad de los contenidos del Plan, proveyendo de información y contenidos técnicos, de base científica y de nivel internacional, debido a que la consulta fue respondida por académicos y expertos en las materias.

5.2.4. Pertinencia y efectividad de la metodología

Al ser el cambio climático y su adaptación un tema que requiere de mayor conocimiento por parte de la población en general, se considera que el resultado del proceso de participación fue favorable en cuanto a que los talleres de difusión previos a la Consulta Pública permitieron mejorar la calidad de las observaciones que se hicieron durante esta etapa. En este sentido, el impacto de

los talleres de divulgación se evalúa positivamente por parte de los entrevistados, lo que consideran se ve reflejado en que los resultado de la consulta pública permitieron mejorar el plan.

Por otra parte, al realizarse la consulta pública de forma voluntaria, el documento logró una mayor legitimidad por parte de la sociedad civil, valorándose el esfuerzo de efectuar este proceso sin que sea mandatado por ley.

Sin embargo, la formulación de la propuesta fue débil en la implementación de un proceso de participación que permitieran integrar más y mejor información desde el inicio del Plan. La responsabilidad de implementación estuvo a cargo de empresas consultoras que aun cuando integraron metodologías de recopilación de información cualitativa, no llevaron a cabo procesos participativos para facilitar la generación de acuerdos que pudiesen facilitar su implementación.

5.3. Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) 2017 – 2025

La Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales se realiza con el objetivo de elaborar un instrumento de política que vincule la protección de formaciones vegetacionales como aporte al aumento de la resiliencia de los ecosistemas y a la mitigación del cambio climático, debido al potencial de éstas para la reducción y captura de gases de efecto invernadero. Se plantea como meta el “reducir las emisiones de GEI asociadas a la degradación y deforestación en un 20% al año 2025, en base a las emisiones del periodo 2001-2013, así como aumentar la capacidad de los recursos vegetacionales como sumidero de carbono”.

5.3.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

En esta iniciativa, la CONAF diseñó un proceso que toma como referencia orientaciones internacionales para el buen diseño de estrategias de cambio climático y recursos vegetacionales y que incluyen la adopción de salvaguardas ambientales y sociales. La ejecución de este proyecto comenzó el año 2010 e involucra tres fases de trabajo, Preparación, Implementación y Pagos por Resultados, comenzando a ejecutarse esta última en el año 2018. Para poder llevar a cabo la Estrategia la institución accedió a financiamiento internacional y oportunidades de capacitación a nivel internacional como parte de una etapa previa a la definición del proceso y formulación de la

estrategia propiamente tal. Una vez obtenidos los insumos, el proceso de formulación de la estrategia se sustentó sobre tres pilares: capacidad técnica, proceso participativo y liderazgo político, siendo la conjunción de estos tres elementos su principal fortaleza. Los procesos participativos de formulación de la Estrategia tuvieron una duración de un año, comenzando en el 2015 y culminando el 2016.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) 2017–2025 también buscó no sólo potenciar la participación temprana para su formulación, sino que además promovió activamente la inclusión de pueblos indígenas en cada una de sus etapas, en coherencia con las salvaguardas sociales y ambientales promovidas desde la CMNUCC. En la fase temprana de formulación de la estrategia se realizaron talleres participativos en cada región, los cuales estuvieron abiertos a la sociedad civil a través de Talleres.

Para el caso específico de esta estrategia, asociado a sus fuentes de financiamiento y su estrecho vínculo con la red internacional de REDD+, muchas de las buenas prácticas incorporadas fueron impulsadas a partir de los compromisos internacionales firmados por Chile. “Más allá del interés nuestro de hacer siempre las políticas públicas y formularlas desde el ámbito participativo, aquí también había un mandato fuerte desde las instancias internacionales en las que Chile participa y la convención como es ratificada por el parlamento chileno, tiene fuerza de ley, entonces tenemos que seguir esas directrices” (Entrevistado CONAF).

Cabe destacar que tanto el alcance del proceso de participación (el cual abarcó las 15 regiones del país) como la realización de las distintas etapas de participación de forma sostenida en el tiempo fue posible gracias al aporte de recursos internacionales, fondos que fueron gestionados por la institución.

Finalmente es importante destacar el círculo virtuoso que implicó la articulación política-técnica y participación ciudadana para fortalecer la estrategia de involucramiento de actores. Según destaca el encargado de este proceso, la participación ampliada de la ciudadanía facilitó el involucramiento de las autoridades sectoriales y políticas, las que a su vez con su participación y compromiso, facilitaron que la Estrategia fuese validada como un espacio de incidencia real en la definición de políticas públicas, favoreciendo a su vez la participación ciudadana.

5.3.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

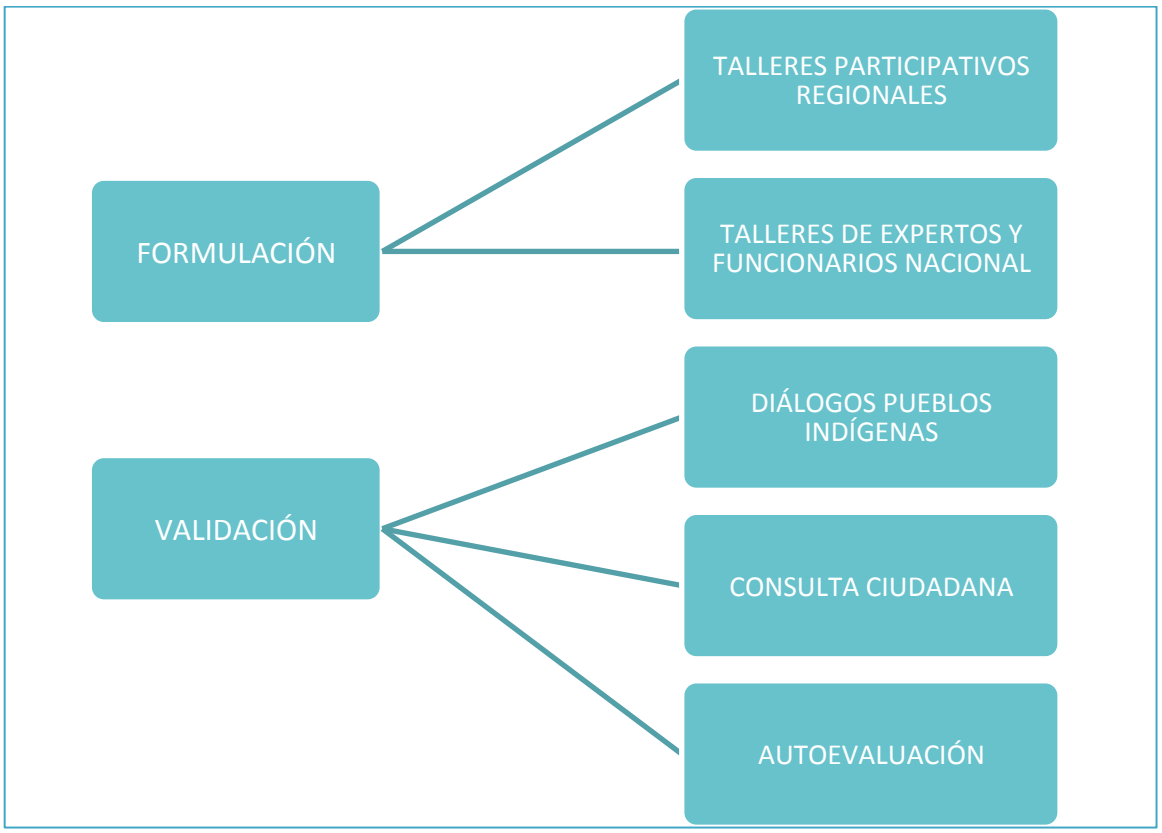
La metodología de participación utiliza instrumentos tanto para la formulación, como para la validación de las propuestas. Para la primera etapa de formulación se realizaron talleres participativos regionales, talleres de expertos y un taller nacional en donde participaron actores relevantes y especialistas. Luego, para la etapa de validación, se repitieron las mismas instancias de diálogo y se incluyó un proceso de consulta ciudadana para recabar observaciones sobre el documento de Estrategia propuesto, el cual estuvo disponible desde el 20 de junio al 20 de septiembre de 2016. Adicionamiento, este proceso fue complementado con una autoevaluación mediante la realización de talleres macrozonales, aportando en el análisis acerca de la pertinencia de medidas y actividades contempladas en la estrategia.

En los talleres participativos realizados en las 15 regiones del país, se invitó a representantes de pueblos indígenas y mujeres, a construir una propuesta, generando un "diagnóstico de los problemas que hay para los recursos vegetacionales, y propuestas de solución" (Entrevistado CONAF).

Uno de los énfasis relevantes de este proceso fue la especial atención que se prestó a la participación de mujeres, para lo cual se fijaron una meta del 30% de participación como mínimo, y se elaboraron mapas de actores por región, en donde se identificaron los grupos de mujeres "considerando que tuvieran esta representación como mínimo pero también dentro de los intereses que representan ciertos grupos, es decir, pueden haber mujeres académicas y también mujeres que están en la parte productiva" (Entrevistado CONAF).

Además, y como factor relevante, se incorporaron a los equipos de moderación de las mesas a mujeres y personas que hablaran lenguas indígenas, lo que entregó distintos enfoques a la conversación y facilitó la inclusión. De acuerdo a lo señalado en las entrevistas, las instancias de participación para este proceso no sólo fueron parte del diseño, sino que se anticipa estarán presentes de manera continua durante la implementación de la Estrategia, bajo el formato de "conversatorios de mujeres" y otros, con el objetivo de orientar la ejecución de los proyectos.

De esta forma, los procesos de participación de la estrategia se pueden sintetizar en:



Fuente: Elaboración propia

5.3.3. Resultados del proceso

Desde CONAF, se explica cómo este proceso generó ganancias al incorporar las opiniones de distintas personas a lo largo del país, lo que trajo como resultado una política más robusta y pertinente.

Una lección aprendida e identificada como buena práctica en CONAF a partir de la construcción de esta estrategia, es la realización del proceso por medio de equipos profesionales propios, lo que generó aprendizajes, apropiación, responsabilidad y compromiso por parte de la Corporación y sus funcionarios con las medidas impulsadas, situación que no se logra de igual manera cuando se externalizan estos procesos. De esta forma, CONAF cuenta hoy con un equipo de alrededor de 30 personas capacitadas para trabajar con grupos sociales diversos y realizar procesos participativos.

Otro aspecto relevante a destacar respecto del resultado del proceso de participación consiste en que se realizaron varias instancias de participación, lo que permitió a quienes asistían visualizar

los resultados de sus intervenciones en la Estrategia a lo largo del proceso de participación y facilitar la generación de relaciones de confianza entre las personas y empoderar a los actores que a lo largo del proceso fueron ganando experiencia. Este punto se grafica en la siguiente afirmación: "se hizo participar no solo una vez a los convocados, sino varias veces. Se fue generando un proceso más de confianza con las distintas partes, con la academia, las ONG's, otros organismos públicos distintos al del Ministerio de Agricultura (…), con las comunidades tanto indígenas como no indígenas, entonces en realidad hicimos sesiones en muchos casos con la misma gente y ya ahí sí se notó que estaban empoderadas porque la mayor crítica a los procesos participativos es que los invitan una vez y después nadie sabe qué se hizo con ese proceso y esa información que se relevó en las instancias participativas, ya sea presenciales o virtuales" (Entrevistado CONAF).

Por otra parte, la evaluación positiva que se ha tenido de la implementación de la metodología llevada a cabo en los procesos de participación ha traído consigo el deseo de replicarla por parte de otros organismos públicos para la elaboración de sus propios planes y estrategias. Se puede citar como el más relevante la colaboración que se ha producido con el Ministerio de Agricultura, específicamente con ODEPA, organización que debe levantar un Plan de Adaptación al Cambio Climático en Agricultura. También se ha solicitado apoyo desde el Ministerio de Energía para la participación en los planes de mitigación y de adaptación, transfiriendo información y experiencias al respecto y de ONG´s que buscan replicar esta metodología en escalas más pequeñas.

5.3.4. Pertinencia y efectividad de la metodología

La evaluación desde CONAF de los procesos de participación para el diseño de la Estrategia considera que éstos permitieron generar una mayor legitimidad de la Estrategia y de la mano facilitar su implementación.

La continuidad del proceso, dentro del cual se generaron varias instancias de participación, y la persistencia del equipo de funcionarios públicos (en lugar de consultores externos) que dirigieron tanto la facilitación de los talleres como el diseño de la política se tradujo en la generación de lazos de confianza con los distintos sectores y comunidades involucradas.

5.4. Política Energética Nacional al 2050

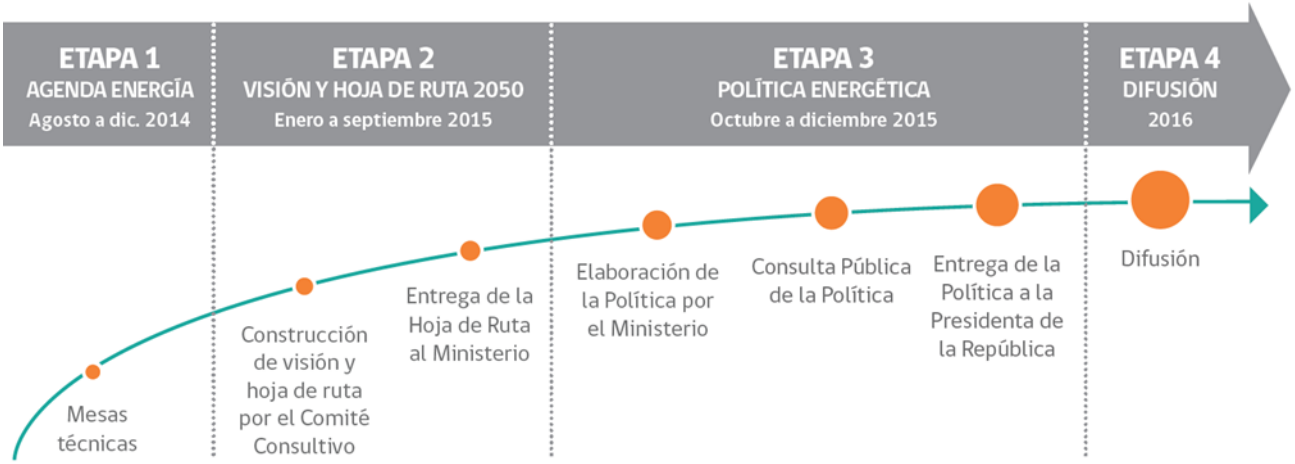
La Política de Energía, es parte de los compromisos estipulados en la "Agenda de Energía" establecida el 2014, casi al inicio del gobierno de Michelle Bachelet. Ésta tiene por objetivo principal "lograr y mantener la confiabilidad de todo el sistema energético, al mismo tiempo que se cumpla con criterios de sostenibilidad e inclusión y, se contribuya a la competitividad de la economía del país" (MEN, 2014). Para ello, se propusieron medidas agrupadas en cuatro pilares estratégicos: i) Seguridad y Calidad de Suministro, ii) Energía como Motor de Desarrollo, iii) Compatibilidad con el Medio Ambiente y iv) Eficiencia y Educación Energética.

Los procesos de participación llevados a cabo como parte de la definición de la Política Energética Nacional al 2050 se articularon en tres etapas: la creación de una Agenda de Energía 2050, la creación de una Visión de la política y una Hoja de Ruta y una etapa de elaboración de la política propiamente tal.

Energía 2050 consideró tres segmentos de participación:

1. Participación en los niveles político-estratégico con un Comité Consultivo.
2. Participación en el nivel técnico, experto y de sectores involucrados en energía con mesas temáticas.
3. Participación ciudadana: plataforma ciudadana, talleres deliberativos y consulta pública.

Figura 6: Etapas para la formulación de la política energética



Fuente: Energía 2050. Política Energética de Chile.

En la primera etapa se realizaron diez mesas temáticas en las cuales participaron técnicos, expertos y sectores involucrados en energía y que lograron convocar a 3.500 personas.

En la segunda etapa participó un Comité Consultivo, el cual estuvo integrado por actores claves a nivel nacional y regional, provenientes del sector público, sociedad civil, sector privado e instituciones educacionales. El Comité Consultivo estuvo conformado por 27 personas, las cuales fueron convocadas por el Ministerio de Energía. Su participación tuvo una duración cercana a un año y su principal objetivo fue la elaboración de la Hoja de Ruta. En esta etapa se desarrollaron además talleres regionales y encuestas para recoger opiniones.

Finalmente, en la etapa de elaboración de la política se realizó el proceso de consulta pública al anteproyecto de política. De forma paralela, se efectuaron los procesos de participación ciudadana en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica de la Política.

Esta política se comprende de mejor manera dentro del contexto en el cual fue diseñada, de los últimos años del sector energético y, además, otras iniciativas conducidas durante el período de tiempo anterior. En este sentido, la introducción de procesos de participación resultó de la necesidad de buscar alternativas para destrabar la crisis en la cual estaba inmerso el sector energético, que contaba con una baja ejecución de proyectos debido altos niveles de contestación social frente a la instalación de nuevos proyectos[19] y anticipó un cambio de paradigma en la forma de concebir y proyectar el desarrollo energético en el país.

Las personas entrevistadas opinan que el sector eléctrico enfrentó una crisis, con altos precios, la prevalencia de una matriz energética intensiva en emisiones de carbono, altos niveles de concentración de mercado, judicialización de proyectos y conflictos con las comunidades, que tuvo como consecuencia dificultades para la materialización de proyectos de generación y distribución de energía.

Dentro de este contexto, el gobierno trabajó en iniciativas que sucedieron en paralelo con espacios de discusión liderados desde el parlamento. Por una parte se trabajó en el proyecto Escenarios

[19] El caso emblemático es el rechazo multitudinario al proyecto Hidroaysén de Endesa, en la Región de Aysén, que generó un movimiento social sin precedentes en Chile. Está el caso también del proyecto termoeléctrico de Barrancones, en donde el Presidente Sebastián Piñera lo vetó públicamente.

Energéticos el 2009, para generar una visión de largo plazo para el sector junto a un Consejo Consultivo en el que participaron representantes de 25 instituciones, desde una mirada principalmente técnico-económica. En paralelo se armó una comisión técnico-parlamentaria con otros actores, que generó su propia visión y política, por lo que no se logró un acuerdo amplio durante este período.

5.4.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

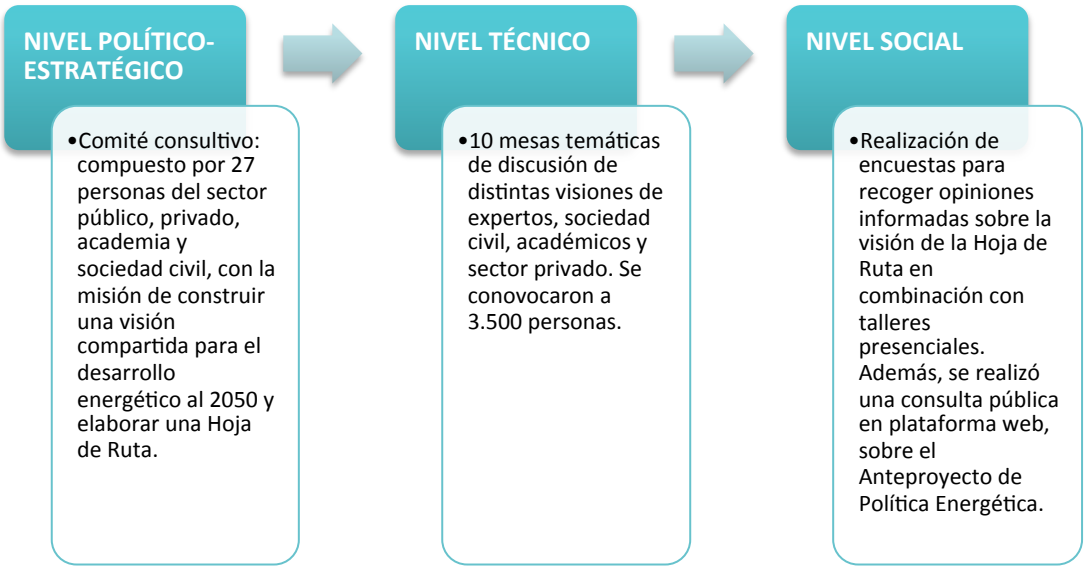
Acompañado de un impulso desde actores políticos estratégicos al más alto nivel del Poder Ejecutivo, la estrategia de desarrollo del sector, **Energía 2050**, consideró un proceso participativo de dos años, a través del cual el Ministerio de Energía generó las bases para una política energética nacional de largo plazo, con una validación técnica, política y social, que en gran medida fue capaz de hacerse cargo del contexto de crisis en que se encontraba el sector.

El proceso participativo fue sustentado por una estructura político-técnica, a cargo de líderes reconocidos: Rol Político a cargo del Ministro Máximo Pacheco, Rol Técnico público a cargo de Andrés Romero (Comisión Nacional de Energía - CNE) y Rol articulador privados a cargo de Hugh Rudnick, académico. La estrategia está sustentada por un diagnóstico técnico robusto (estudios previos y durante) más la metodología participativa conducida por David Plumb, experto facilitador y la negociación política, que fue liderada por el entonces Ministro Máximo Pacheco.

Este proceso se estructuró en cuatro fases consecutivas, que tuvieron como primeros hitos la Agenda de Energía en 2014, Visión y Hoja de Ruta 2050 en el 2015, para finalizar con la elaboración de la Política Energética a fines del mismo año. Para implementar las sucesivas etapas, se estableció una gobernanza de coordinación, con un Ministro de Energía empoderado a su cabeza, con siete instituciones públicas implicadas en su desarrollo y un Comité Consultivo con veintisiete representantes del sector privado, público, academia y de regiones.

En la siguiente figura se muestra de manera esquemática la estrategia abordada por el Ministerio de Energía para la realización de la política energética.

Figura 7: Niveles de participación de Energía 2050



Fuente: Elaboración propia

5.4.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

El proceso participativo estuvo compuesto por varias instancias a lo largo de la formulación de la política. El principal espacio de conversación y deliberación se dio en el Comité Consultivo, el cual está mediado por otros elementos relevantes como su gobernanza, la facilitación del diálogo, la división en grupos de trabajos y las mesas temáticas realizadas en paralelo.

Por una parte, la gobernanza de este comité, permitió que se constituyera como un espacio de aprendizaje, de deliberación y co-construcción, siendo capaces de generar insumos que fueron considerados íntegramente en la política energética.

Existen varios factores distintivos que son observados como buenas prácticas a nivel de este consejo, como lo fueron la definición a priori de reglas que permitieron abordar temas de disenso y controversias, así como el hecho que trabajaran en base a la formulación de una visión de largo plazo al 2050 utilizando una metodología de prospectiva. Las reglas marcaron de manera positiva el avance de las propuestas y en definitiva el resultado final que se obtuvo, la Hoja de Ruta 2050. Según fue detallado por profesionales responsables del proceso, en la definición de las reglas del proceso se dedicaron en las primeras sesiones del comité a hablar de cómo trabajar y validar esas

propuestras entre todos los participantes, cuál sería su estructura de gobernanza, los productos que se lograrían y los mecanismos para resolver las controversias.

La facilitación por parte de un equipo experto en controversias de alto nivel y negociación en conflictos socio-ambientales y desarrollo energético, liderado por David Plumb, Director en Latinoamérica de la consultora internacional Consensus Building Institute, fue un aporte importante a los resultados de este proceso. En este caso, se utilizaron herramientas específicas para ir explorando consenso. La relevancia de apoyar el proceso con profesionales calificados redunda en mejorar los resultados de la conversación.

En el ámbito técnico, y de manera de avanzar efectivamente, el sistema de gobernanza contó con un equipo académico de la Universidad de Chile que prestó soporte técnico a lo largo del proceso, poniendo a disposición la experiencia de este grupo en la formulación de los resultados del proyecto MAPS-Chile, lo que facilitó la oportunidad en la generación de información y la confianza en la calidad de los resultados. Adicionalmente, el comité generó cinco grupos de trabajo que desarrollaban temas específicos con apoyo del equipo académico, que posteriormente eran presentados al comité completo para su validación.

Finalmente, se realizaron diez mesas temáticas en generación eléctrica, transporte y sector residencial a los que se sumaron ciento treinta talleres que fueron realizados en varias regiones del país con el fin de abordar dudas sobre la agenda de energía y en paralelo se constituyó el Consejo Consultivo de Energía.

La información y visiones recabadas a través de estas mesas fueron utilizadas para complementar el trabajo del comité consultivo para la elaboración de la Hoja de Ruta.

Adicionalmente, para complementar el proceso participativo, se realizó una encuesta deliberativa que permitiera recoger la visión general de la población de manera representativa, lo que, en opinión de los responsables, fue una herramienta que les permitió contar con la opinión de la ciudadanía a tiempo, de tal forma que pudiesen retroalimentar el proceso.

5.4.3. Resultados del proceso

Los principales resultados que se observan de este proceso fue la co-construcción de los productos intermedios utilizados para la elaboración de la política: Agenda de Energía y Hoja de

Ruta, como insumo para el resultado final. Dentro de este proceso, fue clave la incorporación de información y generación de conocimientos (por ejemplo, el desarrollo de la evaluación de escenarios de Energías Renovables No Convencionales) y los acuerdos alcanzados multisectorialmente.

Se puede distinguir de esta forma distintos niveles de resultados, tales como:

- **Outputs generados:** Mejora la calidad del producto final (sea política, instrumento, programa, etc.) mediante la incorporación de información y generación de nuevo conocimiento, porque permite agregar insumos que el Estado no tiene, reduce asimetrías de información, genera evidencia nueva, y construye un espacio de legitimidad.
- **Resultados Intermedios:** La elaboración de la Agenda de Energía y Hoja de Ruta 2050, según se explica, han sido utilizadas como sustento para viabilizar leyes que sin esta hoja de ruta y sin esta visión a largo plazo, no habrían sido posibles.

El proceso es evaluado de manera muy positiva, pero se reconoce una dificultad en la incorporación de los territorios a la discusión. De esta forma, se concuerda que existe un desafío pendiente de preparar a futuro estrategias participativas que efectivamente permitan integrar a las personas de regiones a los diálogos y deliberación de manera directa.

5.4.4. Pertinencia y efectividad de la metodología

El proceso desarrollado, acompañado del diseño de un sistema de gobernanza que integró equilibradamente las dimensiones técnicas para la generación de antecedentes, políticas a partir de un respaldo e involucramiento por parte de la autoridad y el diseño y facilitación de un proceso de participación de manera profesional, contribuyeron a mejorar la calidad de los resultados y amplificar el alcance de la definición de la política, que ha tenido como impacto la generación de un marco de acuerdo y validación que ha favorecido la implementación de medidas de política pública para el sector.

5.5. Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía 2017

Este plan corresponde a un instrumento derivado de la Política Energética Nacional al 2050 y forma parte de los compromisos adquiridos en el marco de la Contribución Nacionalmente Determinada de Chile. De esta forma, el plan tuvo como objetivo identificar medidas que

permitieran alcanzar los compromisos de mitigación, considerando para la identificación de alternativas los acuerdos ya alcanzados en el marco de la discusión de la Política Energética 2050 y las medidas y escenarios de mitigación analizadas por el proyecto MAPS-Chile. De esta forma, el trabajo consistió en identificar potenciales medidas de mitigación asociadas a las definiciones adoptadas en la política de energía y MAPS, analizar su impacto en mitigación y las implicancias económicas e institucionales asociadas a su implementación. Con estos antecedentes, el plan elaboró una hoja de ruta en el horizonte del 2030.

El proceso de participación asociado a la formulación del Plan consistió en talleres técnicos de validación de las medidas identificadas con actores estratégicos del sector energía, involucrados en la implementación de las medidas y entrevistas con actores relevantes provenientes del sector público y privado. Se realizó, además, de forma voluntaria (ya que la ley no lo exigía), una consulta pública del Plan a partir de la cual se recabaron comentarios y observaciones que posteriormente fueron integrados en la versión final que en noviembre del 2017 fue validado en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

5.5.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

La estrategia utilizada para la construcción de este Plan de mitigación se centró en un proceso de validación de opciones y descansar en los esfuerzos de co-creación realizados con anterioridad como parte de los procesos de la formulación de la Política energética y MAPS-Chile. La hipótesis que estaba detrás de esta decisión era que las medidas que incorporaría el plan serían identificadas a partir de los resultados de procesos participativos de dos proyectos altamente reconocidos y que, por lo tanto, los esfuerzos en esta etapa debían enfocarse al análisis de factibilidad de las medidas y a la validación interna de las definiciones a nivel ministerial. De esta forma, se realizaron talleres de validación de las medidas y análisis de su factibilidad con actores estratégicos del sistema junto con presentaciones y revisiones de los documentos y propuestas a actores institucionales del Ministerio de Energía y de otros ministerios relevantes para la implementación. En estas actividades participaron las divisiones de Energías Renovables, Eficiencia Energética, Prospectiva y Política Energética del Ministerio de Energía.

La formulación de este plan contó con el apoyo del Banco Mundial a través del su programa Partnership for Market Readiness (PMR)[20], que es una alianza de preparación para la conformación de mercados de carbono. En este contexto, el Banco Mundial aprobó recursos para que el Ministerio de Energía pudiera elaborar el Plan, con apoyo de la contratación de una consultora.

El principal desafío para la elaboración del Plan fue el tiempo disponible para su formulación en no más de siete meses, por lo que se acordó entre la consultora y el Ministerio de Energía una metodología ad-hoc que permitiera articular espacios de participación y el desarrollo de antecedentes de calidad técnica para la formulación de las propuestas. Se realizaron tres talleres en Santiago, bajo una metodología en que el equipo del ministerio junto a la consultora seleccionó las medidas a discutir, éstas se categorizaron y analizaron en función de su condición de medidas con impacto directo en la mitigación o medidas habilitantes.

5.5.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

La participación fue definida de manera conjunta entre el equipo del Ministerio de Energía y la consultora. Los objetivos centrales de generar este proceso de dialogo, fue, por una parte, retomar el tema de la política energética y su importancia, y por otro lado, comenzar a concretar en iniciativas medibles los compromisos adquiridos en ésta.

De esta forma, se definieron tres instancias de taller, donde se invitó a participar a todos los sectores interesados para priorizar las medidas que incluiría el plan. Dentro de estos talleres se definió entonces trabajar en la priorización de las medidas de mitigación incluidas en la política a partir de la presentación de análisis técnicos y la validación de las propuestas por parte de especialistas provenientes del sector público, privado y academia. Los participantes a estos tres talleres fueron representantes de los ministerios de vivienda, transporte y minería desde el sector público. Desde el sector privado se contó con la participación de representantes de las empresas generadoras de electricidad, mineras, sector comercial público residencial, asociaciones

[20] Proyecto PMR, cuenta con más de 30 socios a nivel mundial, 12 países contribuyentes, 15 países implementadores, dentro de los que se incluye Chile y 3 socios técnicos, constituyéndose en una valiosa plataforma de aprendizaje y cooperación con países que han implementado impuestos, esquemas de intercambio de emisiones y otros instrumentos basados en el mercado (www.thepmr.org). En Chile es reconocido como el proyecto precio al CC (www.precioalcarbonochile.cl)

empresariales, y por último de la ciudadanía, con representantes de la academia y ONG´s. Éstos últimos siempre en menor número al esperado.

Dentro de las dificultades que presentó el proceso, se identifica la disponibilidad de información técnica oportuna para alimentar la discusión en los talleres. Por una parte, está la discusión sobre la información que entrega el consultor en cada sesión y que podría haberse entregado de manera anticipada para facilitar el análisis de los actores que participaron. Desde el sector privado se criticó este aspecto, señalando que la información disponible no fue suficiente, frente a lo cual se valora la práctica de compartir informes completos que puedan ser comentados extensamente por los interesados. Por otra parte, se identificó como dificultad el acceso a información desde el sector privado para proyectar adecuadamente los objetivos e implicancias de las medidas, por lo que se produce una especie de desfase entre la información que realmente hay y la que se está dispuesto a entregar para hacer un mejor análisis. Contar con evidencia al momento de discutir, es altamente relevante, para generar medidas de calidad técnica y también para generar confianza entre quienes están participando.

Otro factor que dificultó el proceso fue la falta de definición acerca de los mecanismos para asignar quienes deberían asumir los costos de las iniciativas de mitigación, así como los acuerdos macro sobre las responsabilidades y compromisos a asumir entre todos los sectores más allá del sector energía. Esto es, definir qué sectores e industrias deberán realizar las inversiones para concretar las medidas identificadas.

5.5.3. Resultados del proceso

Entre los resultados del proceso participativo para formular el plan de mitigación está la vinculación que se hizo entre los distintos planes y estrategias anteriormente elaboradas y su posterior análisis para convertirlas en propuestas concretas a ser implementadas, incluyendo la medición de su potencial de mitigación.

El Plan de mitigación del sector energía logró continuar con el trabajo desarrollado en el marco de la política energética, que ha permitido avanzar desde la instalación de la Agenda de Energía, hacia la definición de una Hoja de Ruta y la formulación de la Política Energética 2050, avanzando de manera cada vez más concreta en la identificación de medidas que puedan ser implementadas. De esta manera el Plan contempló una propuesta de medidas de mitigación evaluadas en su

factibilidad institucional y política, analizadas en sus costos y beneficios, para las cuales se identificaron además necesidades y oportunidades de financiamiento y los requerimientos para el diseño de un sistema de seguimiento y monitoreo. Por último, se releva como resultado de este proceso, la creación de ciertos niveles de compromiso de los distintos sectores y su contribución a la mitigación.

5.5.4. Pertinencia y efectividad de la metodología

La pertinencia está dada en el mismo sentido de los resultados obtenidos. Es decir, la metodología utilizada generó un Plan de Mitigación consensuado entre los distintos sectores, bajo el compromiso de éstos en aportar en medidas concretas, habiendo sido ampliamente beneficiado por ser parte de un continuo de instancias de participación y generación de antecedentes técnicos que van generando mayor robustez a las definiciones en el tiempo en la medida que procesos exitosos alimentan nuevos procesos de participación y formulación de políticas públicas.

5.6. Proyecto de Ley de Eficiencia Energética

Este proyecto se enmarca dentro de la Agenda de Energía impulsada desde el Ministerio de Energía. Como parte del proyecto se establece como compromiso la disminución en 20% del consumo de energía al 2025 respecto de un escenario BAU (Business As Usual).

Si bien la ley se encuentra aún en proceso de formulación, se establecen como directrices preliminares la implementación de un Sistema de Gestión de Energía en sitios con empresas con altos consumos de energía, un plan de acción anual de eficiencia energética, la evaluación del cumplimiento de las medidas de eficiencia energética y ahorros logrados a través de auditorías energéticas técnicas y la creación de una entidad fiscalizadora.

En el plan original del Ministerio de Energía se tenía por objetivo la promulgación de la ley el año 2015, pero esta no fue presentada por el ejecutivo por consideraciones políticas mayores en el marco de la tramitación de cambios legislativos para el sector. A fines del 2017 fue presentado un proyecto en el parlamento por parte de un grupo transversal de parlamentarios que a juicio de representantes del Ministerio recoge en gran medida las definiciones adoptadas en el marco de las mesas de eficiencia energética.

El proceso de participación para la formulación de la propuesta de Ley de Eficiencia Energética fue conducido por el Centro de Energía de la Universidad de Chile, institución que fue seleccionada por su capacidad técnica y por su capacidad de incorporar una perspectiva más integral en el análisis del sector energía incluyendo una mirada técnica-eléctrica con una mirada social-cultural.

Esta propuesta se trabajó en base a Mesas de Discusión temáticas, con temas predefinidos por el equipo técnico encargado del proceso que generó la estructura y guion de la discusión, a partir de lo cual se identificaron consensos, disensos y acuerdos mayoritarios. La selección de los participantes incluyó a privados, académicos, sociedad civil y actores del sector público.

Como contraste, el proceso implementado enfrentó dificultades importantes para lograr vincularse y ser incidente en la formulación de la ley. Por una parte, el proceso se realizó como preámbulo al proceso participativo de Energía 2050 junto con muchas otras mesas de trabajo, lo que se tradujo en una sobredemanda de actividades y reuniones para quienes fueron parte, lo que dificultó la calidad del trabajo desarrollado. Adicionalmente, existieron dificultades asociadas a la decisión de validar alternativas que se consideraban buenas prácticas y aplicables al país sin abrir la oportunidad de construir un diagnóstico común y la evaluación comparada de diferentes alternativas o escenarios que pudieran facilitar la convergencia de posiciones.

Sin embargo, la instancia de participación generada en torno a la Ley de Eficiencia Energética, permitió integrar elementos al análisis y dar cuenta de la complejidad específica de los sectores involucrados que, como resultado final, enriqueció la discusión para la definición de otras políticas para el sector.

5.6.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

Desde el punto de vista del Centro de Energía y de parte de los participantes en estas instancias de conversación, la propuesta a presentar giró en torno a la validación del formato de desacople, mencionado en el proyecto de ley del 2009. De esta forma, se observa que el diálogo no estaba abierto a la co-creación, sino más bien a un mecanismo de aprobación hacia la propuesta del Ministerio.

5.6.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

Se trabajó como subtema del proceso de Energía 2050 y se llevó adelante en base a 5 Mesas temáticas de discusión periódicas, lideradas por el Centro de Energía, invitando a los distintos sectores a talleres y posteriormente se realizó una consulta a un grupo de entre 15 a 20 profesionales expertos representantes de todos los sectores. La metodología planteada por el Centro para los talleres, se estructuró en base a los roles y la discusión en sí. Para el funcionamiento del proceso, entonces, se designaron distintos roles: un facilitador general, un facilitador técnico, un apoyo al facilitador y un secretario.

Para la discusión de la propuesta, se buscó la participación de 4 sectores: Privado (Gremios), públicos, academia y ciudadanía. Esto tras el aprendizaje de procesos de alta controversia pública, como fueron los casos de la central Hidroaysén y las líneas de transmisión que si bien son temas técnicos en la práctica tienen un impacto social. Por esto, es necesario contar con un diálogo que acerque estos dos enfoques. Es el objetivo perseguido por el equipo del Ministerio, según se señala: “esto lo hemos aprendido con todo lo que pasó con Hidroaysén y las líneas de transmisión. Son temas técnicos entre comillas, pero que tienen un componente social muy importante, entonces cuando se hace simplemente sólo de lo técnico, queda una pata coja y no se sostiene el proyecto, entonces lo que queremos buscar es que tanto lo técnico como lo social y lo político, tuviera un espacio de comunicación fluido”. En términos específicos de los temas en discusión, el objetivo de la invitación fue revisar los mecanismos para elaborar el proyecto de Ley de eficiencia energética.

El proceso participativo no estuvo exento de complicaciones, sobre todo en lo referido a asegurar la convocatoria y representatividad de los distintos grupos de la ciudadanía. En este caso, desde el equipo del Centro de Energía se observa que lo complicado fue convocar a la ciudadanía “porque finalmente lo que queríamos era convocar a organizaciones ciudadanas que estuvieran metidas en temas de energía relacionado con lo que estábamos discutiendo, que eran temas súper específicos”. En opinión de los distintos actores, este problema se produjo por la competencia que hubo con las mesas de Energía 2050, las personas prefirieron asistir a ese proceso, lo que en definitiva les quitó prioridad y de otros proyectos que entraron al mismo tiempo, tales como la ley de transmisión, de distribución, la ley del gas y de equidad tarifaria. Además, desde el Ministerio se observa que hubo exceso de ambición, ya que trataron de abordar muchos aspectos de la

eficiencia energética, lo que retrasó el producto esperado y terminó perdiendo fuerza frente a otras urgencias. Otra de las dificultades presentadas fue un problema de coordinación interministerial, sobre todo con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), lo que generó algunas molestias por parte de este sector.

5.6.3. Resultados del proceso

A partir del análisis de la información, los resultados obtenidos del proceso participativo están relacionados a ciertos elementos, que se pueden distinguir:

- Desde el Ministerio y el Centro de Energía, existe una evaluación insatisfactoria de los resultados obtenidos, ya que no se logró el objetivo principal de tramitar el anteproyecto para su discusión en el Congreso.
- De todas formas, el proceso permitió al menos posicionar el tema e importancia de contar con una ley de EE, dado un contexto de desregulación existente.
- Se levantaron distintas iniciativas y proyectos, entre los cuales se destacan el tema de gestión de energía.
- Se generó una instancia de trabajo en el área de transporte que continuó una vez finalizado el proceso, entre el Ministerio de Transportes y el Centro de Energía.
- Además, a través de este proceso, el Ministerio de Energía logró acercarse a grupos con los que no tenía comunicación anteriormente, y en opinión de la División de Eficiencia Energética se logró atraer a un público más diverso.

5.6.4. Pertinencia y efectividad de la metodología sobre el producto final

Según las opiniones analizadas y el resultado obtenido de este proceso, cabe reflexionar sobre la pertinencia entre la metodología participativa utilizada y el propósito buscado, de generar un proyecto de ley que posteriormente fuera discutido y aprobado en el Congreso. Al observar los resultados, en este caso específico, no se logró obtener la ley aprobada.

5.7. Planes de Descontaminación Atmosférica y Estrategia 2014 – 2018

La Estrategia de Planes de Descontaminación Atmosférica tiene por objetivo principal reducir las emisiones de MP10 y MP2,5 en zonas saturadas o latentes y establecer medidas a corto plazo en aquellas zonas en donde aún no existen planes de descontaminación pero que presentan en la actualidad altas concentraciones de material particulado (Ministerio de Medio Ambiente, 2014). Para ello, cada localidad que se encuentre saturada o latente deberá contar con un plan de descontaminación especial orientado a resolver las problemáticas de acuerdo a las condiciones propias de la zona.

Los planes de Descontaminación Atmosférica deben ser sometidos por ley a consulta pública durante 60 días. Si bien está presente la posibilidad de desarrollar procesos de participación complementarios al de consulta pública, estos quedan a la voluntad y posibilidad de financiamiento por parte del organismo competente. Esto ha sido posible en el caso de algunos planes de descontaminación que han sido sometidos a procesos de participación temprana abiertos, como parte de un proceso de evaluación ex ante del plan, y otros en donde se forman comités ampliados participativos en donde participan ONG´s, sociedad civil, sector privado y academia en el proceso de evaluación del anteproyecto.

Por otra parte, se han formado Consejos Consultivos, los cuales están constituidos a partir de representantes de trabajadores, de la academia, de ONG's y del sector privado, los cuales tienen por función el pronunciarse respecto de los planes de descontaminación y de las normas. Además, la consulta pública de carácter obligatoria ha sido complementada en ocasiones con reuniones, seminarios y charlas presenciales con la sociedad civil para recabar comentarios y observaciones a los planes.

5.7.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

El Ministerio del Medio Ambiente se ha planteado generar estrategias de participación ciudadana para la elaboración de sus instrumentos, las cuales se sustentan en procesos que se van adaptando a factores relacionados al tema de discusión, definidos como:

- El alcance territorial del anteproyecto o proyecto a presentar.
- Implementación a nivel nacional o sub-nacional del anteproyecto o proyecto a presentar.

- Monto total de recursos financieros para el proceso participativo.
- La disponibilidad de profesionales para esta tarea.

Para elaborar los planes de descontaminación, la zona debe, en primera instancia, declararse "saturada", etapa que incluye mediciones por tiempos determinados. Una vez que cada zona cuenta con su declaración, se forma un Comité Operativo con representantes regionales de los servicios públicos involucrados: Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) del MMA, de Economía, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Agricultura, CONAF, entre otros, que dependerán del tema a tratar.

El Comité Operativo se constituye, en síntesis, a partir de la articulación de actores de carácter público y sectorial, los cuales son convocados dependiendo de las problemáticas específicas que se deban abordar. Este comité posee a su vez un alcance regional, integrando a los profesionales de las distintas Seremis. La elaboración del anteproyecto de cualquier plan se produce, por lo tanto, a partir de un trabajo intersectorial de carácter técnico.

Posterior a la generación del anteproyecto, éste es sometido a consulta pública, la cual por ley debe tener una duración de 60 días hábiles. En esta etapa se acogen observaciones a través de la plataforma web por parte de todos quienes deseen participar, siendo por lo tanto la convocatoria abierta.

Si bien se posee la voluntad para llevar a cabo procesos de participación complementarios al de la consulta pública para la elaboración de los planes, una de las principales dificultades para realizarlos se sustenta en la falta de financiamiento y profesionales para poder efectuar procesos de participación de carácter presencial.

5.7.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

El proceso de participación que se lleva a cabo para el diseño de cada plan de descontaminación se encuentra regulado por ley, estableciéndose de forma obligatoria la realización de una consulta pública durante 60 días hábiles. Este proceso parte una vez consolidado el primer borrador de anteproyecto, el cual se publica para Consulta Pública a través de la plataforma del MMA. En este proceso cualquier persona puede hacer comentarios y preguntas. Sin embargo, según lo señalado anteriormente, en ocasiones se efectúan de forma voluntaria procesos de participación temprana, lo cual es evaluado caso a caso dependiendo de la disponibilidad de recursos. Estos procesos

suelen realizarse a través de reuniones, seminarios y talleres informativos a nivel local, convocando a juntas de vecinos u otros grupos sociales interesados o afectados. Además, tal como se señala desde el Ministerio, cada plan cuenta con su propio proceso, “cada plan de descontaminación, cada norma de contaminación, es una participación ciudadana independiente. Algunas veces logramos tener participaciones ciudadanas tempranas, que es parte de la evaluación ex ante del proyecto, y hay otros espacios que se dan para procesos más complejos que se constituye al menos un comité participativo ampliado considerando ONG’s y academia”.

Por otra parte, en ciertas ocasiones se convoca a un comité participativo ampliado en el cual se invita a academia, ONG´s e industrias asociadas al sector para que aporten en el diseño del anteproyecto. En este caso el MMA es quien invita directamente a los actores que considera más pertinentes de participar en el comité.

Además, se puede convocar la participación de los Consejos Consultivos, los cuales son de carácter regional y de nivel central ministerial, y tienen como objetivo el pronunciamiento sobre el anteproyecto, una vez diseñado. Estos consejos están conformados por representantes de trabajadores, de la academia, de ONG´s y del sector privado y cuentan con una vigencia de dos años.

En opinión del Ministerio, estos procesos requieren de un trabajo intenso en el cual se consolidan todos los resultados de las consultas, propuestas, antecedentes, etc., se elabora el proyecto definitivo y se generan instancias de Educación Ambiental a las comunidades.

Finalmente, se puede concluir de este análisis que la forma de participación promovida desde el MMA entrega algún grado de poder de incidencia a la ciudadanía y grupos interesados o expertos, ya que permite modificar ciertos aspectos en la etapa de consulta pública.

5.7.3. Resultados del proceso

En la instancia de participación de los PDA se distinguen una serie de efectos y/o resultados a nivel cultural. Uno de los efectos detectados es la apropiación de las consecuencias que las acciones individuales generan en las zonas ambientalmente latentes o saturadas. Esto porque crea un espacio de conversación, que de otra forma no existiría, y en el cual se explican los impactos negativos sobre el medio ambiente de ciertas conductas arraigadas en la tradición (un ejemplo de esto, es el uso de estufas y cocinas a leña en el sur del país). Se genera, entonces, a

través de los procesos de participación presencial un lugar de conversación y reflexión en el cual las personas se involucran como elementos relevantes de construcción social y cultural.

La conveniencia de implementar procesos de participación presenciales, entonces se sustenta en que éstos permiten observar el problema desde una perspectiva holística, en la que cada sector y actor tiene un rol, tanto de contribución como de solución.

Otro aspecto relevante es el balance que proporciona la participación, entendiendo que la sociedad no tiene una opinión homogénea y tiene distintos puntos de vista respecto de un mismo problema. Esto le da el ritmo (o velocidad) y magnitud del cambio que se quiere lograr a través del plan en cuestión, lo que da tiempo a la ciudadanía de generar conciencia y adaptarse.

En relación a la generación de capacidades, se destaca el rol educativo e informativo que se produce en los procesos de participación, especialmente en relación a que la descontaminación pasa por cambios sociales y culturales que deben ser adoptados por la ciudadanía en general.

5.7.4. Pertinencia y efectividad de la metodología sobre el producto final.

Se considera que la metodología aporta, en términos de asentar procesos que constituyen cambios actitudinales y culturales que son de largo plazo. Al realizar procesos participativos se abren espacios de conversación a distintos actores y sectores que aportan desde su punto de vista. Dentro de este contexto, se destaca la existencia de consejos consultivos, los que aportan en diferentes enfoques del problema, incorporan mayor información y mejoran la calidad del resultado final.

Otro elemento relevante, es que aporta para definir el ritmo (o velocidad) y profundidad de la implementación de las medidas de los planes de descontaminación en las zonas latentes o declaradas como saturadas. Esto da consistencia entre la visión social y desarrollo económico, referido a la adopción de costos financieros que implican los cambios regulatorios de emisión sobre el medio ambiente. Un ejemplo de esto, es el resultado del PDA Rancagua en comparación con el PDA formulado en Osorno. En el primero, se logró amplio acuerdo en reducir drásticamente las emisiones y este año se logró un 100% de reducción de episodios críticos por MP10, mientras que en Osorno sólo se logró un 15% de reducción, por medidas que son menos estrictas debido a la opinión de sus habitantes.

Este último caso es un ejemplo a partir del cual se puede observar cómo estos planes, al contener una serie de medidas de restricción y prohibición de prácticas, pueden producir rechazo por parte de los distintos sectores de la sociedad hacia éstos. De esta forma, el resultado obtenido luego de la realización del proceso de participación se tradujo en un plan más blando que la propuesta original, debiendo el Ministerio adoptar medidas complementarias para poder cumplir con las metas de reducción de contaminantes.

Por último, es socialmente valorado que las instancias se realicen de manera presencial, e incorporando a las personas de regiones. En este caso particular, donde los planes son formulados para abordar problemas locales, el resultado suele ser evaluado de forma favorable, valorándose la interacción cara a cara y los espacios de discusión y deliberación, lo que es más difícil que se produzca en instrumentos de escala nacional, según se señala desde el Ministerio: "(…) los planes son más locales, ahí la participación ciudadana es más rica. Se da harto con las juntas de vecinos porque es una cuestión más local. Va obviamente también el sector regulado pero es mucho más intensa la participación ciudadana porque está delimitado territorialmente y eso hace mucho más fácil hacer una mejor participación ciudadana".

5.8. Reglamento para la implementación de los impuestos verdes como parte de la Reforma Tributaria del 2014.

Como parte de la Reforma Tributaria promulgada en el año 2014, se incorporaron los impuestos verdes, como un instrumento económico que permitiera contribuir al control de las emisiones de contaminantes atmosféricos. Para ello, los impuestos verdes actúan gravando las emisiones a quienes las emiten, lo que incentivaría a emisores a contaminar menos (al internalizar las emisiones en sus costos de producción). Los impuestos verdes incorporados en la Reforma Tributaria son dos: impuesto a las grandes fuentes emisoras e impuesto a los automóviles nuevos.

En relación a los organismos responsables del cumplimiento de la ley, por una parte, si bien la Reforma Tributaria fue promulgada desde el Ministerio de Hacienda, es el Ministerio del Medio Ambiente quien debe velar por la instalación de sistemas de fiscalización del cumplimiento de la norma, que permitan la medición, reporte y verificación de las emisiones.

En relación con el proceso de participación de los impuestos verdes, se puede decir que, si bien la Reforma Tributaria no contempló instancias de participación, se han considerado talleres de

difusión y discusión de los protocolos que norman la implementación de los impuestos verdes. Estos talleres han estado dirigidos hacia el sector privado, buscando la integración de los distintos sectores (agricultura, pesca, entre otros).

En cuanto a los impuestos verdes, el proceso fue principalmente de discusión con actores estratégicos del sector privado y público en el diseño del reglamento e implementación de Impuestos Verdes como parte de la Reforma Tributaria, Ley N° 20.780 de 2014. En este proceso posterior a la promulgación de la ley, se recogieron indicaciones que posteriormente fueron plasmadas en la simplificación del impuesto con una nueva metodología de cálculo, relacionado con los denominados FEC (factores de emisión-concentración). Posteriormente en los procesos para la definición del reglamento y en lo que corresponde a la implementación a través de la elaboración del Sistema de Registro (dentro del RETC), y Sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV), se han implementado instancias de consulta y validación de propuestas, contando con representantes y encargados de establecimientos de los distintos sectores afectos al impuesto (generación eléctrica, agrícola, pesquero y alimentos, entre otros).

5.8.1. Estrategia de participación e involucramiento de actores estratégicos al espacio de decisión política.

La estrategia de participación se pone en marcha una vez aprobada la ley de la Reforma Tributaria, Ley N° 20.780 de 2014. Estas instancias condujeron específicamente a la simplificación del método de cálculo de los factores emisión-concentración, FEC, y a la elaboración e implementación de los reglamentos mediante los cuales se implementa la ley y que permite operativizarlos.

5.8.2. Tipo de participación e instrumentos utilizados

La metodología de participación se comienza a realizar posterior a la aprobación de la reforma tributaria, y se relaciona a las etapas de implementación de la ley junto al sector privado. En una primera instancia, se hacen acercamientos al sector privado mediante la realización de visitas técnicas a las empresas para fijar los estándares de medición con respaldo de estudios técnicos.

Dentro de este proceso se generan los protocolos de medición y verificación, y las guías de orientación para realizarlos, en donde el MMA a partir de charlas hace que sea posible comentar y

discutir acerca del reglamento que finalmente se transforma en un reglamento de carácter procedimental, que detalla cómo opera el impuesto y luego define el protocolo para su implementación.

Posteriormente, y con el fin de crear el registro de empresas a las cuales afectarán las mediciones (el RETC o Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes) el MMA abre la discusión a los distintos sectores productivos involucrados. Esto tiene como resultado el levantamiento del catastro de empresas afectas y sus fuentes fijas, lo que está cruzado con los reportes del Ministerio de Salud que obliga a los representantes de las empresas a informar emisiones. En este proceso se abre una convocatoria, más dirigida porque se empieza a elaborar los primeros catastros de establecimientos potencialmente sujetos a impuesto.

De esta forma, las convocatorias están dirigidas a los representantes legales de las empresas inscritas con el fin de dar a conocer el Impuesto Verde y sus objetivos, para dar paso a la discusión del reglamento de manera específica en talleres que fueron realizados tanto en Santiago como en algunas capitales regionales, como Antofagasta, Coquimbo, Concepción y Puerto Montt.

5.8.3. Resultados del proceso

Dentro de los resultados del proceso está por una parte el levantamiento del catastro para el registro de fuentes emisoras que requerirán mediciones. Un segundo aspecto, es la dinamización del sistema, el cual al incorporar métodos participativos directos, permite su ajuste y mejora continua. Esto permite una mejor adecuación del sistema de medición y control a las realidades nacionales y/o territoriales. Por último, es importante relevar el alto nivel de respuesta de las empresas emisoras al sistema, contando con un 100% de registrados, 100% con metodología de medición declarada y el 91% ya ha realizado su declaración a la fecha.

5.8.4. Pertinencia y efectividad de la metodología sobre el producto final.

Si bien la metodología participativa no se realizó para diseñar el impuesto verde, el proceso utilizado para su implementación ha demostrado ser altamente exitoso, lo que queda demostrado en la alta tasa de adopción y respuesta de las empresas registradas para declarar sus emisiones mediante el sistema del MMA.

6. RESULTADOS Y BUENAS PRÁCTICAS

A partir del análisis de la experiencia de políticas específicas del contexto chileno se establecen elementos claves para ser recomendados a los tomadores de decisión y diseñadores de procesos participativos, entre los cuales destaca como elemento central el diseño de estrategias que integran equilibradamente procesos políticos, técnicos y de participación, como parte de un conjunto.

Los resultados con mayor impacto se observan en los casos donde coexiste conducción política por parte de la autoridad, que implica la voluntad de implementar cambios, junto a capacidades técnicas adecuadas para alimentar la toma de decisiones, poniendo a disposición información útil, clara y robusta, en estrecha coordinación con la implementación de un proceso participativo que genera diagnósticos y visiones compartidas y que por lo tanto facilita la generación de acuerdos (ver Figura 8).

Figura 8: Buenas prácticas observadas

Fuente: Elaboración propia.

Buena Práctica 1: Articulación político-técnica

- Conducción de autoridades políticas del sector, idealmente al más alto nivel, implicados en el proceso desde el principio hasta llegar al producto final, logrando acuerdos junto al sector privado, con la gestión continua de una secretaría ejecutiva a cargo de coordinar el trabajo periódico, reuniones, contratación de estudios e integración de información relevante.
- Lograr un círculo virtuoso de la articulación política-técnica y participación ciudadana para fortalecer la estrategia de involucramiento de actores. A partir de las experiencias se destaca que la participación ampliada de la ciudadanía incita el involucramiento de las autoridades sectoriales y políticas, las que a su vez con su participación y compromiso, facilitan que el proceso sea validado como un espacio de incidencia real en la definición de políticas públicas, favoreciendo a su vez la participación ciudadana.
- Estas recomendaciones son particularmente críticas para procesos que involucran validación de medidas y co-producción.

Buena Práctica 2: Gobernanza y Coordinación para sustentar los procesos

- Definición de una gobernanza de organización y coordinación que permita abordar cómo se resuelven las controversias generadas en la discusión y cómo finalmente se presentan los resultados y propuestas. Reglas claras logran adecuar roles y expectativas dando legitimidad al proceso, y por tanto reforzando confianza y fidelización de los involucrados.

Buena Práctica 3: Uso de Evidencia y Estudios

- Presentación de evidencia empírica, estudios y evaluaciones económicas que den sustento técnico a las propuestas que se van discutiendo. En la experiencia chilena, los procesos de Energía 2050 y de NDC utilizaron los resultados y la evidencia de MAPS y de Escenarios Energéticos[21], así como la contratación de estudios específicos de evaluación de escenarios.
- La generación de evidencia y estudios como parte del proceso es necesaria ya que los diagnósticos y soluciones para la mitigación del Cambio Climático son complejos y

[21] Para mayor información ver capítulo 4.1 de este documento.

corresponden a nuevas áreas técnicas. Por esto es altamente valorado contar con expertos en los ámbitos de discusión, para aclarar dudas e ir generando información, que aportan al aprendizaje colectivo. La disposición de evidencia técnica, aun cuando puede ser controversial, facilita la generación de acuerdos.

- Para esto, en la formulación de distintos instrumentos de políticas, tales como los PDA, Energía 2050, NDC y ENCCRV, se ha optado por integrar académicos a los Consejos Consultivos, quienes tienen como rol principal aportar con conocimiento e información científica relevante y nueva. A nivel territorial, también se encuentra la participación de investigadores de las principales universidades regionales y que cuentan con reconocimiento entre sus pares.

Buena Práctica 4: Atención especial sobre la convocatoria y participación de grupos estratégicos

- Para la ejecución de un buen proceso, es importante la planificación de la convocatoria y evaluación de la participación para asegurar representatividad de diversos actores en los procesos, en particular de aquellos grupos que suelen estar menos representados en los ejercicios de participación convocados por el estado como ONGs, pueblos indígenas entre otros.
- Aun cuando en la mayoría de los casos analizados no existe una estrategia de mapeo de actores y selección de los participantes, en la ENCCRV existe un buen ejemplo a considerar respecto del esfuerzo desplegado para potenciar la participación indígena y de mujeres. La participación indígena consideró diferentes territorios y etnias, mientras que la participación de mujeres buscó no tan solo su representatividad sino también la realización de actividades que propiciaron el trabajo entre mujeres de tal manera de hacer más explícita su perspectiva frente a los diferentes temas.

Buena Práctica 5: Fortalecimiento de capacidades a nivel institucional

- A nivel institucional, Chile ha fortalecido su marco regulatorio y capacidades para fomentar la participación e integrarla de mejor forma en la gestión del Estado. Entre los casos analizados, existen experiencias en las cuales se buscó fortalecer capacidades institucionales asociadas al desarrollo de procesos de participación. Estos esfuerzos involucraron la creación de unidades expertas en el tema, la capacitación de funcionarios

públicos y no sólo de aquellos que trabajan en temas de participación ciudadana, el diseño metodológico en conjunto entre funcionarios públicos y consultores, entre otras.

- Se destaca la ventaja de que el proceso sea liderado por profesionales propios del servicio público a cargo, y de no ser posible, funcionarios públicos y consultores deberían trabajar integradamente para lograr compromiso, confianza y apropiación del proceso y sus resultados. Estas definiciones tomadas en conjunto constituyen una oportunidad de desarrollo institucional, así como crean condiciones favorables para mejorar la integración de resultados de los procesos de participación en la política pública y dar continuidad.

Buena Práctica 6: Capacidades en metodologías de participación

En base a los casos analizados, resulta crítico en el diseño de experiencias participativas contar con metodologías robustas que permitan:

- Garantizar la calidad de la discusión, cobertura de todos los temas, complementariedad de juicios, diversidad de opiniones e información.
- Dotar de legitimidad a las decisiones, mediante la representatividad de los convocados y levantamiento de información de aquellos sub-representados y cualitativamente estratégicos.
- Diseñar procesos que avancen hacia etapas de colaboración cuando estén asociados a la implementación de planes; etapas de deliberación cuando se demanden acuerdos estratégicos y de corto plazo y, para todos los casos, considerar procesos que permitan la formación de un capital social equilibrado y la generación de diagnósticos compartidos, incluso antes de informar y consultar, para propiciar una integración más activa de los interesados.

Para lograr estos objetivos, es esencial contar con personas capacitadas y especializadas en el diseño e implementación de procesos participativos, que permitan manejar distintas visiones, generar confianza y establecer metodologías que logren que las conversaciones sean útiles y orientadas a resultados. Estas capacidades no son las mismas que se necesitan para diseñar o implementar instrumentos de recopilación de información cualitativa.

En el caso del MMA, los procesos son formulados desde el Departamento de Participación Ciudadana, equipo profesional dedicado específicamente para estos fines y responsable de diseñar las reuniones de difusión, los talleres participativos y las consultas públicas, destinadas a recoger las observaciones de la ciudadanía. De esta forma, el Ministerio se ha propuesto asegurar

que la información esté accesible de manera oportuna y completa, y que las personas puedan incidir en distintos formatos, en lo que se ha calificado como “Participación ciudadana Ambiental”.

De igual forma, la Política de Energía 2050, contó con un equipo de expertos en facilitación, que permitió llegar a los acuerdos de sectores que contaban con visiones divergentes. Para Energía 2050, se releva como un aspecto destacable que dentro del mismo texto se pudieran explicitar los disensos, por lo que no hubo mayorías o minorías. También, el rol de la facilitación del diálogo por parte de un equipo especializado, que apoyó tanto en la expresión y en la escucha activa de los otros.

Esta misma práctica de profesionalizar la facilitación se observa en la elaboración del Plan de Mitigación del Sector Energía y en la definición de la ENCCRV de CONAF.

Buena Práctica 7: Uso ampliado de procesos de Consultas Públicas

Se considera destacable la realización de Consultas Públicas por parte del sector público en general y del Ministerio de Medio Ambiente y Energía en los casos analizados, quienes han desarrollado esta herramienta desde el año 2011 para recabar tanto preguntas como observaciones de sus formulaciones de política, las cuales deben ser respondidas de manera pública y transparente. Esta herramienta, que en un principio se recogía mediante formularios en papel, hoy cuenta con una moderna plataforma on-line disponible en la web en un formato abierto que promueve la participación. La disponibilidad de este instrumento complementa otros mecanismos y permite la participación de un mayor número de ciudadanos involucrados e interesados, además de una mayor cobertura territorial.

7. CONCLUSIONES

7.1. Principales drivers

La promoción de la participación ciudadana como aspecto crítico para la formulación de políticas públicas por parte del Estado chileno ha contribuido a fortalecer las capacidades de los Ministerios y Servicios para implementar procesos de Consulta Pública e integrar a grupos multi-actor en la definición de políticas. Las Consultas Públicas han pasado a ser una práctica habitual que se implementa aun cuando no sea un requisito y que a juicio de la mayoría de los entrevistados

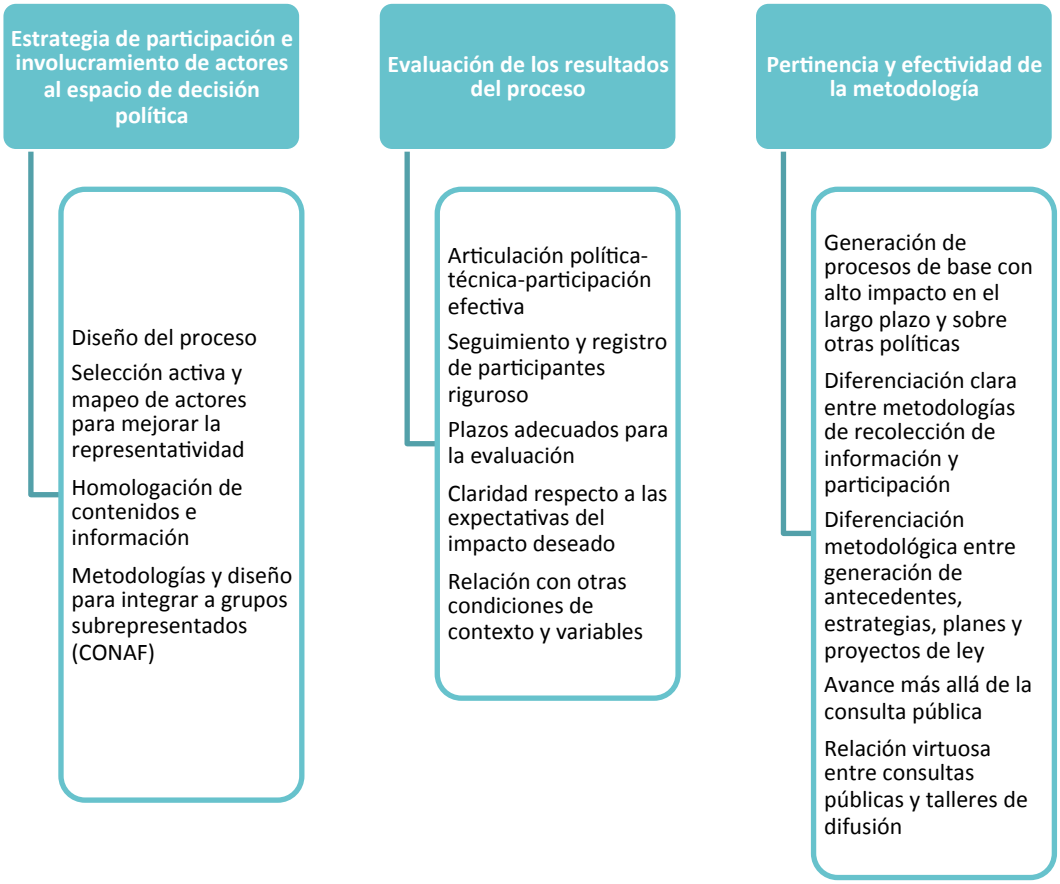
agrega valor a la formulación de las políticas a partir de la validación de las propuestas y de la posibilidad de integrar información y antecedentes que pueden fortalecer la calidad de sus contenidos, destacan como ejemplos las experiencias del PANCC que incluyó contenidos acerca de gases de vida corta que no estaban integrados en el contenido inicial, el Plan de Mitigación del Sector Energía que recibió comentarios y demandó precisiones de cálculo y definiciones de metas para los consultores, entre otras.

Para el caso específico de las políticas de cambio climático, la existencia de salvaguardas y estándares para la formulación de políticas que integran la participación ciudadana como un aspecto central resultan críticos para justificar la adopción de estas prácticas. En la misma línea el vínculo con organismos internacionales y agencias de cooperación internacional ha favorecido el fortalecimiento de capacidades para la participación. Entre los ejemplos destaca CONAF como institución capaz de articular recursos a nivel internacional como apoyo para el desarrollo de su Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos vegetacionales y el Plan de Mitigación del sector Energía, que se vio favorecido por un financiamiento del Banco Mundial en el marco del proyecto PMR.

En el caso del sector energía, las dificultades para materializar proyectos de generación y la situación de crisis del sector post conflictos socio ambientales que se hicieron patentes con las manifestaciones contra el proyecto Hidroaysén el 2011, gatillaron a nivel político la necesidad cambiar la estrategia de formulación de políticas para el sector y favorecer la definición de una visión de largo plazo que entregara más certezas al sector y validara los acuerdos macro para orientar la definición de las políticas y favorecer el involucramiento de las comunidades y ciudadanía en general en la definición del desarrollo energético del país. En este marco el Ministerio de Energía creó unidades de trabajo especializadas, desarrolló guías de participación para la evaluación temprana de proyectos y para la gestión de conflictos durante su desarrollo e implementación y trabajó en la formulación de políticas con una amplia participación de actores como se detalla en los casos analizados previamente.

A continuación se presenta una síntesis de las principales recomendaciones que se desprenden del análisis:

Figura 9: Síntesis de Principales recomendaciones



Fuente: Elaboración propia.

7.2. Estrategia de Participación e involucramiento de los actores

Entre las políticas analizadas existen diferencias importantes entre los proceses llevados a cabo para involucrar a actores en la toma de decisión. En la mayoría de los casos, este es un aspecto poco considerado como parte del diseño de los procesos, excepto en aquellos casos en que se busca generar una estrategia para el largo plazo como son la Política Energética y la Estrategia de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, las cuales consideraron una selección de participantes ad-hoc, realizaron una invitación formal desde las máximas autoridades, diseñaron un sistema de gobernanza y definieron con claridad reglas del juego para validar decisiones y resolver discrepancias.

Para todos los casos analizados, excepto en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, los procesos fueron principalmente de alcance nacional pero realizados en Santiago, sin ofrecer oportunidades equivalentes para mejorar la participación de personas desde regiones o incluir de manera intencionada a pueblos originarios que podrían estar sub representados y mujeres.

7.3. Tipos de participación e instrumentos utilizados

En la mayoría de los casos analizados en este estudio, se desarrollaron procesos de participación con un alcance de difusión y comunicación en complemento con procesos de Consulta pública vía web. Estos talleres de difusión se plantean como oportunidades para mejorar la formación de ciudadanos de a pie de tal forma que les permitan participar en los procesos de Consulta Pública de manera más activa.

En ocasiones más específicas se realizaron talleres de validación de propuestas como en el caso del Plan de Mitigación de Energía, en el cual existían antecedentes previos que permitían en un muy corto plazo generar propuestas pormenorizadas de medidas de mitigación que podían ser analizadas y validadas por actores claves.

Para los casos de la definición de estrategias es posible observar procesos más complejos que buscaron co-producir propuestas incluyendo para esto múltiples talleres, consultas públicas, encuestas, seminarios y otros que en conjunto se complementan para facilitar el acceso a información que facilita la participación y espacios deliberativos para la definición y toma de decisiones.

En este punto es importante destacar, que aquellas iniciativas que avanzaron hacia niveles de validación o co-producción de antecedentes contaron con estudios previos generados de manera participativa, como MAPS y Escenarios Energéticos y con el apoyo de un equipo de consultores o académicos a lo largo de todo el proceso, capaces de generar antecedentes técnicos y responder a requerimientos de información y análisis en función de los temas abordados en la discusión. Es posible plantear que sin un soporte técnico adecuado que acompañe los procesos participativos para la definición de políticas de cambio climático es difícil avanzar hacia mayores niveles de precisión y calidad de las propuestas que permitan ejercicios efectivos de validación y co-producción de políticas.

Finalmente, es importante destacar, que para muchos de los entrevistados, la incorporación de metodologías de recolección de información cualitativa como entrevistas en profundidad, entrevistas grupales o focus groups es considerada como prácticas de participación ciudadana. Aun cuando la introducción de información cualitativa en la generación de antecedentes para la definición de políticas es sin duda alguna un valor positivo, estas actividades no son de participación ciudadana y su foco más bien es generar desde las personas información y no necesariamente empoderarlas o convocarlas a ser parte de la toma de decisiones. Lograr una mayor claridad conceptual sobre estos puntos permitirá abordar de mejor manera estrategias más adecuadas tanto para la recolección de información cualitativa como para el diseño de procesos de participación ciudadana.

7.4. Resultados del proceso

Para todos los casos analizados existe una evaluación positiva de los resultados asociados a haber llevado a cabo algún tipo de proceso participativo como parte de la formulación de las políticas. Entre los aspectos que se destacan están:

- El mejoramiento de la calidad de los contenidos de la política gracias a la capacidad de integrar diferentes visiones y en particular, la integración de voces expertas desde la academia que en ocasiones se mantiene alejadas de las formulaciones de política pública.
- El fortalecimiento de capacidades entre funcionarios públicos que lideraron y mandataron los procesos y en particular para CONAF entre los equipos que intencionadamente ocuparon la oportunidad de formulación de su Estrategia para invertir en la formación de capacidades internas para llevar a cabo procesos de participación ciudadana, entendiendo que este tipo de prácticas debiesen integrarse en la gestión continua de su institución.
- La validez de las propuestas, principalmente asociadas al sometimiento de los documentos a Consulta Pública. Instancia que con el tiempo ha aumentado la participación y favorecido la transparencia en la toma de decisiones.

7.5. Pertinencia y efectividad de la metodología

Para todos los casos analizados existe una valoración positiva acerca de los resultados alcanzados y la correspondencia de éstos con las metodologías y mecanismos de participación utilizadas. Sin embargo, resulta interesante destacar buenas prácticas y oportunidades de mejora que se pueden desprender de las experiencias analizadas:

1. La Consulta Pública como mecanismo de participación ciudadana es altamente utilizada, incluso de manera voluntaria, más allá de lo que establece la Ley. Entre las buenas prácticas destaca el complementar las Consultas con talleres de difusión que faciliten la formación en temas de cambio climático y energía especialmente a ciudadanos de tal forma de mejorar sus condiciones para la participación. Considerando que los objetivos de los talleres de difusión es formar y promover la participación ampliada, sería interesante intencionar sus diseños para mejorar la inclusión de sectores que puedan contar con menos oportunidades de acceso a la participación como mujeres, pueblos originarios, jóvenes y personas en general que no viven en Santiago, la capital de Chile.
2. Los procesos de formulación de políticas que han involucrado estrategias para la validación de políticas se han apoyado fuertemente en capacidades técnicas y datos e información generados a partir de procesos de co-producción de evidencia como el desarrollado por MAPS. Contar con procesos como MAPS como base para la formulación posterior de otras políticas públicas ha facilitado la posibilidad de generar propuestas más concretas a ser validadas puesto que las personas confían en los antecedentes, se conocen y los avances en las definiciones se construyen a lo largo del tiempo en base a información validada.
3. Los ejercicios de co-producción de evidencia centrados en la formulación de estrategias de largo plazo para el sector energía y forestal constituyen recursos importantes para las instituciones puesto que en la medida que sus orientaciones se encuentren validadas, se alimenta un círculo virtuoso para la definición de políticas públicas. Es el caso de la Agenda de Energía y su progresión hacia la formulación de una Hoja de Ruta y hacia una Política Energética al 2050, que facilitó la definición de un plan de Mitigación para el sector al contar con objetivos, metas y medidas fácilmente analizables desde la perspectiva del cambio climático y que a la vez contaban con un alto nivel de validación política y social que permitieron formular un plan. En la misma línea se han formulado otras políticas específicas dentro del sector y proyectos de ley, todo de manera articulada. De esta manera la inversión en

procesos estratégicos que implican más recursos y tiempo, en la medida que estén bien ejecutados con un balance adecuado de apoyo político, capacidad técnica y diseño y facilitación especializada de un proceso de co-producción de evidencia contribuye al desarrollo de las políticas en el largo plazo de manera articulada y más sostenible en el tiempo.

8. ANEXOS

8.1. FICHAS POLÍTICAS/PLANES/INICIATIVAS

Instrumentos de política descritos:

- Contribución Nacionalmente Determinada de Chile (NDC 2030)
- Plan de Acción de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II)
- Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) 2017 – 2025
- Política Energética Nacional al 2050
- Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía 2017: NDC 2030
- Proyecto de Ley de Eficiencia Energética
- Planes de Descontaminación Atmosférica y Estrategia 2014 – 2018
- Reglamento para la Implementación de los Impuestos Verdes como parte de la Reforma Tributaria del 2014

Las fichas resumen de los instrumentos de política poseen la siguiente información:

- Nombre del instrumento
- Mandante
- Objetivo
- Descripción Política/Plan/Iniciativa
- Descripción del proceso de participación
- Tipo de participación
- Participantes
- Tiempo de ejecución del proceso de participación
- Alcance

Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) Chile
Mandante Departamento de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente y Cancillería
Objetivo El objetivo principal consistió en lograr un compromiso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptación al CC.
Descripción Política/Plan/Iniciativa La Contribución (2017) forma parte de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de París COP21 en 2015. Se compone de tres ejes: - Resiliencia al cambio climático - Control de las emisiones gases efecto invernadero - Apoyo transversal para la acción climática
Descripción del proceso de participación La participación se basó en un proceso de consulta pública que tuvo una duración de cuatro meses y en talleres regionales de carácter divulgatorio.
Tipo de participación Consulta pública
Participantes - Sociedad Civil, que incluye al sector privado, público, academia, ONG`s y ciudadanos en general.
Tiempo de ejecución Cuatro meses

Alcance

El alcance de la contribución es de escala nacional.

Los procesos de participación se realizaron a escala nacional y regional.

Política Energética Nacional al 2050

Mandante

Ministerio de Energía

Objetivo

El objetivo principal de esta política consiste en "lograr y mantener la confiabilidad de todo el sistema energético, al mismo tiempo que se cumple con criterios de sostenibilidad e inclusión y, se contribuye a la competitividad de la economía del país".

Descripción Política/Plan/Iniciativa

Esta política forma parte de los compromisos estipulados en la "Agenda de Energía" establecida en 2014 impulsada desde el Ministerio de Energía.

Se compone de 4 pilares:

- Seguridad y Calidad de Suministro
- Energía como Motor de Desarrollo
- Compatibilidad con el Medio Ambiente
- Eficiencia y Educación Energética.

Descripción del proceso de participación

La participación se estructuró a partir de la iniciativa "Energía 2050" (E2050), el cual fue ideado como un proceso participativo de construcción de la Política Energética.

Estuvo liderado por el Ministerio de Energía.

Energía 2050 consideró tres segmentos de participación:

4. Participación en los niveles político-estratégico con un Comité Consultivo.
5. Participación en el nivel técnico, experto y de sectores involucrados en energía con mesas temáticas.
6. Participación ciudadana: plataforma ciudadana, talleres deliberativos y consulta pública.

El Comité Consultivo estuvo integrado por actores claves de escala nacional y regional, provenientes del sector público, sociedad civil, sector privado e instituciones educacionales, y estuvo liderado por el Ministro de Energía. Uno de los resultados del Comité consultivo fue una propuesta de "Hoja de Ruta 2050: Hacia una energía sustentable e inclusiva para Chile", la cual sirvió de insumo para la política.

Talleres regionales: 5 talleres regionales, en Santiago, Calama, Puerto Montt, La Serena y Concepción, con una participación total de cerca de 420 personas. Los resultados de los talleres fueron considerados como insumo para la elaboración de la política.

Se realizó además un proceso de consulta ciudadana del documento de Política Energética.

Debido a que esta política se sometió a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se realizaron de forma paralela procesos participativos complementarios que tenían por objetivo la inclusión de criterios ambientales y de desarrollo sustentable.

Tipo de participación

Co-creación

Participantes

Comité Consultivo: 27 personas. Integrado por:

- Sector público: ministerios e instituciones públicas
- Sector privado (industria): gremios
- Academia: universidades
- Sociedad Civil

Talleres regionales: 420 personas.
Tiempo de ejecución Un año y medio
Alcance El alcance de la política es de escala nacional. Los procesos de participación se realizaron a escala nacional (nivel central) y regional.

Plan de Acción de Cambio Climático 2017 – 2022 (PANCC II)
Mandante Departamento de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente.
Objetivo El objetivo principal de este plan se centra en “hacer frente a los desafíos que plantean en el corto y mediano plazo los impactos del cambio climático en el territorio nacional, y promover la implementación de los compromisos adoptados por Chile ante la CMNUCC”. Específicamente, en relación con la mitigación, el plan establece como objetivo: “Crear las condiciones habilitantes para la implementación, cumplimiento y seguimiento de los compromisos de reducción de emisiones de GEI de Chile ante la CMNUCC, y que contribuya de forma consistente al desarrollo sustentable del país y a un crecimiento bajo en emisiones de Carbono”.
Descripción Política/Plan/Iniciativa El PANCC II proviene de un proceso previo, el Plan de Acción de Cambio Climático 2008 – 2012 (PANCCI). Tiene por misión:

- Otorgarle coherencia a las iniciativas que se generen en los diversos sectores y niveles de gobierno, incorporando la perspectiva nacional y local.
- Promover una economía baja en carbono.
- Generar y fortalecer la resiliencia a nivel local y nacional.

Descripción del proceso de participación

El proceso de participación desarrollado consistió en la realización de consultorías que recogieron las distintas visiones provenientes de la academia, sociedad civil y sector privado en la escala nacional, regional y local.

De forma paralela, se realizó un proceso de participación temprana a través de talleres en 4 ciudades del país: Antofagasta, Santiago, Temuco y Concepción; encuestas de opinión y entrevistas a actores claves.

Tipo de participación

Co-creación

Participantes

- Sector público
- Sector privado
- Academia
- Sociedad civil

Tiempo de ejecución

2014 – 2017

Alcance

El plan posee un alcance nacional.

Los procesos de participación ciudadana se realizaron a escala nacional (consulta pública) y regional (talleres).

Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía 2017
Mandante Ministerio de Energía
Objetivo El plan tiene por objetivo principal la "reducción cuantificada del indicador de intensidad de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para el año 2030" para el sector energía.
Descripción Política/Plan/Iniciativa Este plan se realizó al alero de la Política Energética Nacional al 2050 y forma parte de los compromisos adquiridos como parte del Acuerdo de París, en el cual se estableció que el país deberá reducir en un 30% la intensidad de sus emisiones de GEI al año 2030, respecto al año 2007. Para la realización del Plan, se contó con los insumos derivados del proyecto MAPS-Chile, "Opciones de mitigación para enfrentar el cambio climático" (escenarios de mitigación y medidas factibles de implementar), el cual tuvo por misión el estudio y propuesta de opciones para la mitigación de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI). Además se consideraron los antecedentes de la Política Energética Nacional y de estudios internacionales.
Descripción del proceso de participación De forma previa al proceso de participación propio del instrumento se efectuó un proceso en el marco del proyecto MAPS-Chile[22] y de las observaciones del proceso de Consulta Pública de la Contribución Nacional Tentativa. Como parte del proceso de participación del Plan, el Ministerio de Energía condujo el

[22] Ver sección 4.1 de este documento para mayor información sobre el proceso participativo en el marco del proyecto MAPS.

desarrollo de talleres técnicos y entrevistas con actores relevantes provenientes del sector público y privado. Estos talleres y entrevistas tuvieron por objetivo el levantar opiniones sobre medidas propuestas, su factibilidad de implementación, elementos complementarios y acciones para el aumento de la factibilidad de ocurrencia de algunas de las medidas planteadas.

Se realizó un primer ciclo de entrevistas grupales que contó con actores claves del sector público responsables de la implementación del Ministerio de Energía, como también actores provenientes de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Transporte y Telecomunicaciones, de Minería; representantes del sector privado (Consejo Minero, la Asociación de Generadores) y representantes de ONG's (AVINA).

El segundo ciclo de entrevistas grupales contó con actores relevantes provenientes del sector privado (industria) y sociedad civil.

En los meses de marzo y abril del 2017 se realizó una consulta pública a través de la plataforma web del Ministerio de Energía.

Finalmente en diciembre del 2017, el plan fue aprobado por el Consejo de Ministros para la Sostenibilidad y ya está publicado e impreso para su difusión.

Tipo de participación

Validación

Participantes

- Sector público
- Sector privado (industria)
- Sociedad civil

Tiempo de ejecución

7 meses

Alcance

El plan posee un alcance nacional.

Los procesos de participación ciudadana se realizaron a escala nacional (consulta pública nacional y talleres solo en la Región Metropolitana)

Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) 2017 - 2025

Mandante

CONAF, Ministerio de Agricultura

Objetivo

El objetivo general, de la estrategia se centra en "Disminuir la vulnerabilidad social, ambiental y económica que genera el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía sobre los recursos vegetacionales y comunidades humanas que dependen de éstos, a fin de aumentar la resiliencia de los ecosistemas y contribuir a mitigar el cambio climático fomentando la reducción y captura de emisiones de gases de efecto invernadero en Chile".

Esto, mediante un instrumento que permita el "manejo de áreas con recursos vegetacionales que están en proceso de degradación o que pueden ser mejoradas, incluyendo la recuperación de áreas sin aprovechamiento actual o sin uso".

En relación a la mitigación del cambio climático, se establece como meta el "reducir las emisiones de GEI asociadas a la degradación y deforestación en un 20% al año 2025, en base a las emisiones del periodo 2001-2013, así como aumentar la capacidad de los recursos vegetacionales como sumidero de carbono".

Descripción Política/Plan/Iniciativa

La estrategia está impulsada por el Ministerio de Agricultura, a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

Se elabora a partir de los compromisos adquiridos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La Contribución Nacional Determinada considera a la ENCCRV como una herramienta para dar cumplimiento al compromiso de reducción de emisiones asociado al sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura.

La estrategia plantea como acciones a desarrollar el manejo forestal de forma sustentable en 100.000 hectáreas de bosque nativo y la forestación, principalmente con especies nativas, de 100.000 hectáreas. Estas metas deberían cumplirse al año 2030.

Descripción del proceso de participación

El proceso de participación se desarrolló en dos fases: formulación y validación.

El proceso de formulación se realizó a partir de talleres participativos en cada región abiertos a la sociedad civil, talleres de expertos y un taller nacional con diversos actores relevantes y especialistas.

Los talleres participativos regionales se realizaron en el marco del Plan de Salvaguardas Sociales y Ambientales, a través de Talleres de Evaluación Social y Ambiental, los cuales se focalizaron en el fortalecimiento de la gobernanza, en la promoción del diálogo con y entre las comunidades locales y organizaciones sociales. Estos talleres tuvieron además por objetivo la incorporación de pueblos originarios a los procesos de participación.

La fase de validación se constituyó a partir de tres instancias:

1. Talleres regionales que tuvieron por objetivo la revisión por parte de los Pueblos Indígenas del país las actividades y las medidas de acción contempladas en la ENCCRV.
2. Consulta ciudadana virtual al documento de la Estrategia.
3. Talleres macrozonales (norte y sur) e instancias con el sector público y académico nacional como parte del proceso de autoevaluación. El objetivo consistió en calificar el proceso y la formulación de la ENCCRV, sus actividades y medidas de acción.

Fuente: ENCCRV

Los resultados obtenidos a partir de los procesos de participación de formulación y validación fueron:

- Identificación de principales problemas que afectan los recursos vegetacionales.
- Propuestas para abordar estos problemas (actividades y medidas de acción).
- Identificación de riesgos e impactos de implementar propuestas.
- Medidas de solución para minimizar riesgos y potenciar beneficios.

Tipo de participación

Co-creación

Participantes

- Sociedad civil, con la inclusión de Pueblos Indígenas.
- Academia
- Sector público
- Sector privado
- ONG´s
- Pequeños y medianos propietarios
- Consultores y extensionistas

Tiempo de ejecución

1 año (junio 2015 – julio 2016)

Alcance

El alcance de la estrategia es a nivel nacional.

Los procesos de participación se desarrollaron a escala regional y por macro zonas.

Proyecto de Ley de Eficiencia Energética

Mandante

Ministerio de Energía

Objetivo

El proyecto de ley tiene por principal objetivo el logro de un ahorro total de 20.000 GWh/año para el año 2025 (equivalente a una capacidad instalada a carbón de 2.000 MW).

Descripción Política/Plan/Iniciativa

Se enmarca dentro de la Agenda de Energía impulsada desde el Ministerio de Energía. En esta, se establece como compromiso la disminución en 20% del consumo de energía al 2025, lo que equivale a una capacidad instalada de carbón de 2.000 MW.

La ley aún se encuentra en proceso de formulación, pudiendo ser promulgada en el año 2018.

Sus principales directrices podrían ser:

- Implementación de un Sistema de Gestión de Energía (certificado o auditado) en cada sitio (instalación) de empresas con altos consumos de energía (eléctrico y/o térmico).
- Generar un plan de acción anual de eficiencia energética, con objetivos y metas de reducción de energía.

- Evaluación a través de auditorías energéticas técnicas, las cuales se realizarían cada 4 años por parte de organismos externos y autónomos, con el objetivo de ir verificando las medidas de EE y los ahorros logrados.

Además se plantea la creación de una entidad fiscalizadora.

La ley buscaba ser aprobada en el año 2015, pero aún no es promulgada.

Descripción del proceso de participación

El proceso de participación previo a la ley correspondió al de Energía 2050.

El proceso de participación propio de la ley se realizó entre los meses de septiembre y diciembre del año 2014. Este consistió de 15 sesiones asociadas a mesas de eficiencia energética por sector, con la finalidad de discutir sobre los contenidos que formarán parte de la ley.

Participaron en estas mesas actores relevantes del sector privado, sector público, sociedad civil y academia.

Se generaron cinco mesas de trabajo, organizadas de acuerdo a los sectores usuarios de energía con los siguientes objetivos:

- Mesa Hogares, comercio y pequeña industria: discutir en torno a los mecanismos de fomento de la eficiencia energética y el rol de las distribuidoras en la aplicación de medidas de eficiencia energética en el sector.
- Mesa Industria y minería.: discutir la aplicación de exigencias sobre los grandes consumidores de energía, elementos obligatorios y mecanismos de fomento en el sector industria y minería.
- Mesa Tecnología y edificaciones: discutir la aplicación de estándares y mecanismos de fomento al uso de tecnologías y edificaciones eficientes.
- Mesa sector público: proponer acciones para relevar el rol ejemplificador del sector público en relación a la eficiencia energética en el país y que puedan ser incluidos en la Ley.
- Mesa transporte: discutir la aplicación de estándares y mecanismos de fomento al transporte eficiente.

Tipo de participación Validación
Participantes Actores relevantes del sector privado, sector público, sociedad civil y academia.
Tiempo de ejecución Mesas de trabajo temáticas: 3 meses (septiembre a diciembre de 2014).
Alcance La ley posee un alcance nacional. El proceso de participación tuvo un alcance nacional pero sin representatividad de los territorios, al ser un proceso efectuado en la Región Metropolitana.

Reglamento para la implementación de Impuestos Verdes
Mandante Ministerio de Hacienda
Objetivo El objetivo de la incorporación de impuestos verdes como instrumento económico de control de emisiones de contaminantes atmosféricos consiste en gravar las emisiones, lo que obligaría a quien las emite a internalizar el costo social de las mismas.
Descripción Política/Plan/Iniciativas En la Reforma Tributaria de 2014 se incorporaron dos impuestos verdes: 1. Impuesto a las grandes fuentes emisoras, considerando el costo social (principalmente por impacto en la salud de la población expuesta) que producen las emisiones de material particulado (MP), óxidos de azufre (SO_2), óxidos de

nitrógeno (NOx) y dióxido de carbono (CO_2). Este impuesto está dirigido a las grandes calderas o turbinas con una potencia mayor a 50 MW térmicos, afectando principalmente a los sectores generación, industrias y minería.

Para el cobro del impuesto, las grandes fuentes estarían sometidas a un sistema de monitoreo continuo para la medición de sus emisiones, debiendo pagar de acuerdo a cada tonelada efectivamente emitida.

2. Impuesto a los automóviles nuevos, penalizando a los automóviles menos eficientes considerando sus niveles de emisión de gases, rendimiento y valor de venta.

Descripción del proceso de participación

Si bien la Reforma Tributaria no contempló instancias de participación, se han considerado talleres de difusión y discusión de los protocolos que norman la implementación de los impuestos verdes. Estos talleres han estado dirigidos hacia el sector privado, buscando la integración de los distintos sectores (agricultura, pesca, generación eléctrica, entre otros).

Tipo de participación

Validación - comunicación

Participantes

Representantes del sector público y privado directamente vinculados con la aplicación del impuesto

Planes de Descontaminación Atmosférica

Mandante

Ministerio del Medio Ambiente.

Objetivo

La estrategia tiene por objetivos principales el “establecimiento de planes de

descontaminación que presenten medidas efectivas en la reducción de emisiones en las zonas declaradas como saturadas o latentes de Chile" y la implementación de "medidas de corto plazo en zonas donde no hay planes y existe información de monitoreo que arroja altas concentraciones de material particulado."

El objetivo de los Planes de Descontaminación Atmosférica consiste básicamente en mejorar la calidad del aire a través de medidas de gestión que posibiliten la disminución de los niveles de contaminación. Estas medidas varían de acuerdo a cada plan, dependiendo de las problemáticas de cada zona.

Descripción Política/Plan/Iniciativa

De esta forma, la Estrategia de Descontaminación Ambiental busca responder al principal desafío en materia ambiental en Chile: la disminución de contaminantes atmosféricos que afectan a la salud de las personas. Este objetivo se compone, por una parte, de la regulación a través de normas primarias de calidad del aire que regulan la concentración de contaminantes en la atmósfera y, por otra, de una serie de medidas que buscan reducir la concentración de contaminantes al promover cambios en el modo de vida de las personas (formas de producir y de habitar).

Los ámbitos de acción de la estrategia se dividen en: sector residencial; sector industrial; sector transporte; quemas agrícolas, forestales y domiciliarias y acciones transversales.

El monitoreo de contaminantes atmosféricos permite determinar si una zona urbana presenta altas concentraciones de forma sostenida en el tiempo, a partir de lo cual se determina si ésta es declarada como zona saturada[23] o latente[24] y, para ello, se diseña e implementa un Plan de Descontaminación Ambiental (PDA). Mientras dura el proceso de diseño y hasta que se pone en marcha el PDA, se implementan una serie de acciones transitorias estipuladas en un Plan de Alertas Ambientales, el cual tiene por

[23] Zona saturada: Aquella en que una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas (Fuente: Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente).
[24] Zona latente: Aquella en que la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental (Fuente: Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente).

objetivo informar a la población de los riesgos a la salud y disminuir las emisiones mediante la paralización de fuentes fijas y restricción del uso de leña domiciliaria.

Descripción del proceso de participación

Para diseñar y promulgar un Plan de Descontaminación, se debe contar con un monitoreo de al menos tres años de la zona, el cual dé por resultado que ésta es una zona saturada o latente. Una vez que se determina esto, se procede al diseño del Plan, el cual considera como insumos a estudios científicos y técnicos y una evaluación de impacto económico y social.

La única etapa de participación ciudadana contemplada en la normativa legal vigente corresponde a una Consulta Ciudadana durante 60 días. Esta consulta se basa en la publicación del anteproyecto y la recepción de comentarios y observaciones al mismo, los cuales pueden ser considerados para el diseño del plan definitivo.

Sin embargo, cada Plan de Descontaminación Atmosférica puede formular sus propios procesos de participación, existiendo casos en donde se ha efectuado procesos de participación temprana de carácter informativo a la comunidad de forma previa al diseño del anteproyecto (por ejemplo, en el caso del PDA para el Valle Central de la Provincia de Curicó).

Tipo de participación

Planes de Descontaminación Atmosférica: Consulta pública

Participantes

- Ciudadanía

Tiempo de ejecución

Planes de Descontaminación Atmosférica: 60 días (plazo legal consulta ciudadana).

Alcance

La estrategia posee un alcance nacional.

Los PDA poseen un alcance local (zona declarada como saturada o latente).

El proceso de Consulta Pública es abierto a todos quienes quieran participar.

8.2. LISTA DE ENTREVISTADOS

Ministerio del Medio Ambiente	Andrés Pica, Jefe División Calidad del Aire
	Fernando Farías, Jefe División Cambio Climático
	Francisco Pinto, Profesional Departamento Economía Ambiental
	Yovanka Denegri, Jefa Departamento de Participación ciudadana
Ministerio de Energía	Juan Pedro Searle, Jefe Unidad de Cambio Climático
	Marcelo Padilla, Profesional División de Eficiencia Energética
	Nicola Borregaard, ex Jefa División de Desarrollo Sustentable
	Gonzalo Tapia, ex asesor Ministro
Ministerio de Hacienda	Marcela Palominos, Coordinadora Área Crecimiento Económico Sustentable y Gestión de Recursos Naturales
CONAF	Ángelo Sartori, Jefe Unidad de Cambio Climático y Servicios Ambientales (UCCSA)
Fundación Avina	Hernán Blanco, Director
Centro Energía, U. de Chile	Paz Araya, Profesional
Consejo Minero	Tomás Morel, Gerente de Estudios
Asociación de Generadoras	Claudio Seebach, Vicepresidente Ejecutivo
ACERA AG.	Carlos Finat, Presidente
Consensus Building Institute	David Plumb, Director Latinoamérica

9. REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2004). Proyecto de Ley de Bonos de Descontaminación. Disponible en línea: http://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verdiariodesesion.py?id=654396

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). Guía legal sobre: Convenio 169 OIT Disponible en línea: http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/convenio-169-oit

Calfucoy P, y Rudnick, A. (2017). Learning from the Global South: Co-producing Evidence for Climate Change Policy, Development 59 (1).

Carey. (2015). Nuevo Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica. Alertas Legales. Disponible en línea: http://www.carey.cl/nuevo-reglamento-para-la-evaluacion-ambiental-estrategica-posibilidad-de-participacion-ciudadana-en-el-ordenamiento-territorial/

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal. Disponible en línea: https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=36d89285-95f4-4744-9caa-7ea17a18ab68

Colliers, P. (1998). Complexity and Postmodernism: Understanding complex systems Nueva York. Estados Unidos: *Routledge.*

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (2017). Plataforma Web REDD+. Salvaguardas. Disponible en: http://redd.unfccc.int/fact-sheets/safeguards.html

Corporación Nacional Forestal (2016). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, ENCCRV CHILE. Disponible en línea: www.enccrv-chile.cl/

Espinoza, J. (2015). Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (INDC) y los compromisos en agricultura. Disponible en: http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1442254930ContribucionesNacionalmenteDeterminadasINDC.pdf

Few, R., Brown, K. y Tompkins (2007). Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion. En CLIMATE POLICY vol. 7, pg. 46–59.

Gobierno de Chile (2015). Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC) para el Acuerdo de París 2015. Disponible en línea: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDC-web.pdf o en http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Chile/1/Chile%20INDC%20FINAL.pdf

Sargut, G. y Mc Grath, R. (2011). Learning to Live with complexity. Harvard, Business Review.

Ministerio de Energía (2016). Energía 2050: Política Energética de Chile. Disponible en línea: www.energia2050.cl/

Ministerio de Energía (2017). Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía. Disponible en línea: http://www.energia.gob.cl/sites/default/files/plan_de_mitigacion_energia.pdf

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2016). Decreto Nº 22, Aprueba reglamento que fija las obligaciones y procedimientos relativos a la identificación de los contribuyentes afectos, y que establece los procedimientos administrativos necesarios para la aplicación del impuesto que grava las emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y dióxido de carbono conforme lo dispuesto en el artículo 8° de la ley n° 20.780. Diario oficial de la República de Chile, Núm. 41.646, Viernes 30 de Diciembre de 2016.

Ministerio del Medio Ambiente (2016). Anteproyecto Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 (PANCC-II). Disponible en línea: http://portal.mma.gob.cl/plan-de-accion-nacional-de-cambio-climatico-2017-2022-pancc-ii/

Ministerio del Medio Ambiente (2017). Impuestos Verdes: Objetivos y Alcances de un Nuevo Instrumento de Regulación Ambiental. Disponible En: http://www.precioalcarbonochile.cl/wp-content/uploads/2017/05/impuestos-verdes-objetivos-y-alcances-de-un-nuevo-instrumento-de-regulaci%c3%b3n-ambiental-rodrigo-b%c3%b3rquez.pdf

Ministerio de Hacienda (2003). Informe Financiero, Proyecto de Ley que crea Bonos De Descontaminación. Mensaje N° 33 – 349. Reg. 289-Yy/I.F. N° 47, 11.07.2003.

Olavarría, M., Navarrete, B. y Figueroa, Y. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso Política y Gobierno. Política y Gobierno, XVIII (1), 109-154. Disponible en línea: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123461/Olavarria_Mauricio.pdf?sequence=1

Presidente de la República de Chile. (2012). Oficio Nº 005, 12 de noviembre de 2012, Materia: Imparte Instrucciones sobre Gobierno Abierto. Santiago, Chile. Disponible en: http://www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/gab.pres.ndeg005.pdf

Sargut, G y Mc. Grath. R. (2011). Learning to Live with complexity. Harvard, Business Review. Disponible en línea: https://hbr.org/2011/09/learning-to-live-with-complexity

Smit, Mascha A. (2012). Políticas públicas energéticas para el desarrollo sustentable: su evaluación y el papel de la participación ciudadana. Interciencia (37), 418-423. Disponible en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33923401003> ISSN 0378-1844

Ureta, S. (2017). A Very Public Mess: Problematizing the “Participative Turn” in Energy Policy in Chile. Energy Research & Social Science, 29, 127-134. Disponible en línea: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/s2214629617301032

NOTICIAS

Ministerio del Medio Ambiente (2014). Noticia: Ministro del Medio Ambiente da inicio a proceso de participación ciudadana para definir Contribución Nacional frente a Cambio Climático. Miércoles 17 de diciembre de 2014. Disponible en: http://portal.mma.gob.cl/ministro-de-medio-ambiente-da-inicio-a-proceso-de-participacion-ciudadana-para-definir-contribucion-nacional-frente-a-cambio-climatico/

Ministerio del Medio Ambiente (Lunes 28 de diciembre de 2015). En 2016 comienza segunda etapa de implementación de impuestos verdes. Recuperado de: http://portal.mma.gob.cl/en-2016-comienza-segunda-etapa-de-implementacion-de-impuestos-verdes/