

PARTICIPACIÓN CIUDADANA MÁS ALLÁ DEL SISTEMA DE IMPACTO AMBIENTAL

CUADERNOS DEL CPI

AUTOR

Diálogos del CPI

VERSIÓN

0/0/1

FECHA

12/2019

NÚMERO

117



CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este Cuaderno del CPI No.117 es el extracto del Diálogo del CPI número 42 sobre **"Participación Ciudadana en los Proyectos de Infraestructura en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental"** realizado el 28 de noviembre de 2019, en el que se contó con la exposición de **Vilma Pérez**, líder del Área de Medioambiente de Arcadis.*



"Ciudad de Amistades"
Henry Cazenave

CONTENIDO

I.	Resumen ejecutivo	4
II.	Desafíos, expectativas y contribución a la sostenibilidad	5
III.	Todos cuentan	9

I. Resumen ejecutivo

El 42° Diálogo del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) estuvo dedicado a un tema que ya por varios años ha acompañado el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura: su vinculación con la ciudadanía en general y con las comunidades territoriales aledañas en particular. Hoy en Chile, el tema es particularmente atingente y supera los actuales marcos de la participación ciudadana del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), instalándose como un asunto de carácter realmente estratégico. La exposición inicial de Vilma Pérez, ejecutiva de Arcadis (empresa integrante del CPI), permitió conocer y revisar enfoques, niveles y metodologías de participación fructífera desde el inicio y hasta el término de la operación de un proyecto, a la vez que subrayar las acciones apropiadas desde el Estado y las empresas para lograr la sustentabilidad de sus proyectos en el largo plazo, en un marco de participación ciudadana creciente y también más exigente.

En el Diálogo posterior, y entre otros aspectos relevantes, se enfatizó la necesidad de enfocar el tema de la participación a través de una mirada amplia, donde se incluyen asuntos de empatía, ética, largo plazo, valor compartido y destino sustentable de las comunidades y los territorios, de un equilibrio necesario entre los probables impactos negativos de un proyecto y sus beneficios derivados o colaterales, de las limitaciones de la participación en el marco legal actual, y del carácter imperativo que debe asumir la participación durante todo el ciclo de vida de un proyecto, no sólo en su origen. Se destacó como fundamental la participación de las autoridades territoriales: municipios, gobernaciones y otras autoridades dependientes del poder central. La participación es un medio, pero que no está separado de un fin que es conseguir resultados tangibles que benefician a las distintas partes interesadas. El tema de la participación ciudadana en los grandes proyectos de infraestructura, se dependió del Diálogo, debe abordarse con todo el compromiso, seriedad y rigor de una materia que ya está integrada a los principales determinantes de la viabilidad de una inversión de gran envergadura.

II. Desafíos, expectativas y contribución a la sostenibilidad

En los últimos 30 años se ha mantenido siempre latente la expectativa ciudadana de participar en los grandes proyectos de infraestructura para incidir en la toma de decisiones. Pero la respuesta ha sido escasa, poniéndose en riesgo la sostenibilidad de los proyectos e intensificándose los conflictos entre mandantes/ejecutantes de las obras y las comunidades y otros actores locales. La expectativa ciudadana en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es que la participación ciudadana anticipada sea obligatoria y vinculante. Ya no se trata solamente de estar informado o de tener la posibilidad de retroalimentar al proponente del proyecto, la expectativa también es de qué forma participar directamente en la toma de decisiones de un proyecto. Lo anterior implica conceptualizar la participación tanto como un medio que permite generar espacios de acuerdo sobre los impactos y beneficios compartidos de un proyecto, así como un fin, en tanto se trata de ejercer un derecho.

La participación ciudadana bajo el marco del SEIA, más que un hito específico en la etapa de evaluación de los proyectos, debiera ser un proceso que está incorporado en todo el ciclo de vida de estos. Es clave para la sostenibilidad de los proyectos que la participación ciudadana se manifieste a través de dos pilares complementarios: por una parte, en la evaluación y gestión de los impactos negativos de los proyectos (que constituye el ámbito de acción regulado por el SEIA) y por otra, la participación en los beneficios y oportunidades que generen valor compartido en los proyectos (lo que excede hoy el ámbito del SEIA). Participar más allá del SEIA significa aumentar las oportunidades, lo que puede ir desde ser socios y compartir utilidades, hasta llevar a cabo planes de desarrollo territorial, de inversión social estratégica, u otros. En estos días, el tema de la participación ciudadana ha adquirido una particular fuerza y notoriedad, y corresponde entonces ampliar la óptica e ir más allá de la participación dentro de la etapa de calificación ambiental de un proyecto.

UNA PARTICIPACIÓN TEMPRANA ("desde la cuna")

La participación ciudadana en los proyectos de infraestructura tiene alta relevancia para su sostenibilidad y gobernanza, y debe darse desde las etapas más tempranas y durante todo su ciclo de vida, esto es, desde la cuna del proyecto hasta su cierre o reinvención, y ciertamente, en su operación. Interesa que la participación incida tempranamente en las decisiones del proyecto para reducir los impactos negativos y aumentar las oportunidades. Se trata entonces de participar en las etapas de diseño y evaluación ambiental; por el contrario, participar solamente cuando el proyecto ya ingresa al SEIA resulta tardío para cualquier decisión significativa. Debe entenderse que la irrupción e inserción de un proyecto de infraestructura en un territorio es una potencial fuente de conflicto, en tanto los intereses sobre un territorio pueden contraponerse y es la visión de los actores involucrados la que determina el valor que se le otorga al territorio.

Desarrollar la empatía, tanto de los proponentes como de los actores locales en la etapa temprana de un proyecto, es una condición básica para transformar conflictos en entendimientos y crear valor compartido en el largo plazo. Para ello, existen herramientas esenciales para alcanzarla. La empatía se puede entrenar: hablamos de capacitación transcultural, esto es, de un método para desarrollar empatía entre distintos actores basado en el conocimiento del otro y la visión de cada uno del territorio, junto al fortalecimiento del respeto, entendimiento y aceptación cultural. En este proceso existen diferentes niveles de desarrollo de la empatía, que van desde lo más básico que es una **inducción** (sensibilizando mediante talleres conjuntos a los equipos del proponente y los miembros de las comunidades locales, sobre la importancia de relacionarse de forma culturalmente adecuada), pasando por la **retroalimentación en terreno** a agentes externos (dirigido a los equipos de trabajo del proponente y sus consultores, respecto a su interacción *in situ* con las pautas culturales locales), hasta el **acompañamiento** (que es un proceso continuo de incorporación de pautas culturales locales en las distintas etapas del proyecto). Hoy la exigencia, hay que insistir, es construir en conjunto el valor compartido de largo plazo y para ello es elemental ser empático.

PARTICIPACIÓN DURANTE LA OPERACIÓN **("vida del proyecto")**

La empatía entre los actores y el foco conjunto en los impactos y el valor compartido se deben mantener durante toda la vida del proyecto, en las etapas de construcción y operación del proyecto, la participación por tanto debe ser tanto o más activa que en la etapa temprana.

La participación en el ámbito de la gestión de los impactos negativos se puede dar bajo un esquema de monitoreos participativos para verificar tanto que las medidas y compromisos voluntarios se cumplen, como también para identificar la eventual presencia de impactos no previstos e incidir en las decisiones respectivas.

Conjuntamente, la ejecución de los planes de valor compartido es una instancia clave de la participación en la operación del proyecto. En tales planes se entiende a las comunidades y actores locales clave como socios, aplicando un modelo de desarrollo que incluye sus cosmovisiones, visiones y planificaciones territoriales y prioridades para aprovechar las oportunidades y beneficios de un proyecto. La participación aquí tiene que ver con la ejecución del plan; con la verificación de que los resultados se obtienen y se miden; con la auditoría del uso de los recursos; y con las decisiones de adaptación del plan.

PARTICIPACIÓN EN EL CIERRE O LA REUTILIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA **("muerte y ¿resurrección del proyecto?")**

En la etapa de cierre o reutilización también deben operar los monitoreos participativos. Es una participación destinada a verificar que lo planificado se cumple en materia de impactos ambientales y sociales, y que también se realiza un plan de cierre social que se va desarrollando participativamente durante todas sus etapas para definir los usos futuros de la infraestructura, después de cumplida su vida útil inicial, así como también las medidas adaptativas en pro de gestionar los impactos negativos y positivos en las comunidades y el territorio.

GESTIÓN DE LA EMPRESA Y PARTICIPACIÓN

Para aumentar la participación ciudadana en proyectos sostenibles y de largo plazo, es imprescindible desarrollar y fortalecer en las empresas una cultura de la participación e integrarla al sistema de gestión. Entre los componentes principales de esta cultura de participación en las empresas se deben distinguir las siguientes:

- Política de participación elaborada con los grupos de interés para definir los principios rectores y el enfoque que se le dará a la participación ciudadana en la gestión de la compañía y sus proyectos.
- Gerencia responsable de la participación ciudadana que reporta directo al representante del dueño.
- Equipo de especialistas de las ciencias sociales (se requiere más que “habilidades blandas”).
- Debida diligencia de participación ciudadana para identificar brechas de cumplimiento en materia de derechos humanos asociadas a este ámbito.
- Planes de participación de largo plazo elaborados con los grupos de interés enfocados en el valor compartido en base a una visión conjunta del territorio.
- Programas de corto plazo, entre ellos los asociados a los permisos ambientales.
- Evaluación y seguimiento sistemático y participativo de los planes de largo y corto plazo.
- Reporte sistemático en línea de los resultados de los planes a los distintos grupos de interés.

III. Todos cuentan

Los participantes del Diálogo aportaron con consideraciones relevantes sobre el tema de la convocatoria, dejando en claro que se trata de una materia que en poco tiempo ha escalado rápidamente dentro de la agenda estratégica de los temas-país. En general, las intervenciones reforzaron la importancia de la participación ciudadana durante todo el ciclo de vida del proyecto -en particular, la participación temprana o de primeras etapas- con énfasis en la buena disposición de las partes, los beneficios compartidos y el destino sustentable del territorio y sus comunidades. Principalmente, se abordaron los siguientes aspectos:

UNA VISIÓN AMPLIA

Los asistentes coincidieron en que la participación ciudadana en los grandes proyectos de infraestructura debe enfocarse con una mirada amplia y avanzada. Por de pronto, el emplazamiento y el diseño de un proyecto resultan claves para dimensionar y contrarrestar sus impactos en lo inmediato y en el largo plazo. Un mal diseño contamina gravemente un proyecto. La participación de los involucrados en esta etapa debe ser intensa y programada. Además de las empresas y las comunidades, es fundamental la participación de las autoridades territoriales: municipios, gobernaciones y otras autoridades dependientes del poder central, citándose positivamente la actividad desarrollada en su área por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). En la etapa temprana del proyecto, corresponde partir con el diagnóstico del territorio -identificando las brechas de sostenibilidad-, y ver cómo se inserta el proyecto y de qué aspectos se hace cargo y de cuáles no. La participación temprana ayuda a mejorar la inserción territorial sostenible en los proyectos de inversión.

Un participante señaló que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) está en deuda, en tanto en su injerencia en diversos proyectos no se ajusta, por ejemplo, a la Evaluación Ambiental Estratégica, o no toma en cuenta ciertas particularidades de territorios habitados por comunidades indígenas. En tanto, otra participante manifestó que el MOP dispone de metodologías e instrumentos (Dirección General de Concesiones), hay capítulos de participación ciudadana, se regula la construcción y operación hasta el último día, lo que ha permitido por ejemplo modificar trazados de rutas, entre otras intervenciones posibles y concretas de este Ministerio. Se observó que el Estado no puede estar ausente en los procesos de participación ciudadana, muchos aspectos relevantes de un proyecto de infraestructura, en todas sus etapas, tienen que ver con acciones y decisiones de organismos del Estado, y ellos tienen implicancias sobre su sostenibilidad en un sentido amplio. El Estado y las autoridades locales debieran promover y facilitar las instancias de diálogo y participación.

La participación ciudadana, se indicó, no es solo un instrumento, sino también una manera de hacer, y tiene el potencial de ser una herramienta de conocimiento del territorio para entender las claves del éxito de cambios futuros. Cambios van a haber en el territorio, y estos siempre son complejos, es un costo casi inevitable, pero en una mirada integral y de largo plazo tales costos por un período son largamente superados por la nueva situación en el mediano y largo plazo. Hoy, en Chile, hay que diseñar iniciativas que permitan avanzar sin dejar perdedores en el camino, la ciudadanía debe sentir que es partícipe de un proceso de cambio donde quedarán en un lugar distinto, pero nunca peor.

IMPACTOS Y BENEFICIOS: BUSCANDO UN EQUILIBRIO

Muchas veces tienden a destacarse casi exclusivamente los impactos negativos de un proyecto, se argumentó por varios asistentes, y se dejan de lado otros impactos que resultan positivos, debieran entonces considerarse las oportunidades -siempre sostenibles- que abre un proyecto. Se citó el caso del proyecto del gran colector Zanjón de la Aguada, donde junto al objetivo central de su intervención se lograron además otros resultados beneficiosos para la comunidad. Se trata de equilibrar la óptica entre impactos (negativos) y beneficios de un proyecto con una mirada de largo plazo.

La política del SEIA, observó un participante, es mitigar, reducir, compensar, pero hay que cambiar esa mirada, la infraestructura es para crear valor compartido y esto pasa por ver impactos positivos. El SEIA está enfocado en mirar los impactos negativos. Sin embargo, las comunidades que interactúan con un proyecto, aunque pueden sentirse afectadas por algún impacto negativo, también tienen expectativas respecto de los beneficios. La generación de espacios de participación en las oportunidades tiene que ver con construir el plan de manera conjunta, con trabajar juntos. En el mismo sentido, se señaló que las demandas o exigencias de sostenibilidad de las comunidades deben contrastarse con las modificaciones o adaptaciones posibles de los proyectos y así asegurar la generación del valor compartido.

PARTICIPACIÓN: ¿FIN O MEDIO?

Se recalcó que la participación no es solamente un asunto de lograr una buena disposición para abordar la construcción y operación de un proyecto de infraestructura que irrumpe en un territorio y su comunidad. La participación no es sólo un medio, también persigue fines y resultados. Hay que ir a la "última línea", se dijo. La participación ciudadana en tanto fin o medio, dijo un participante, es un tema que está relacionado con una dimensión de la ética que no está conectada con mi creencia particular, sino con dónde yo estoy y comparto, y aquí, a su vez, aparecen dos dimensiones; una, relacionada con la comunidad extendida; la otra se vincula con que si es fin, tiene que ver con los resultados que yo quiero obtener para mi compañía y para el país, tiene que ver con el desarrollo, concluyó.

En cualquier caso, la participación ciudadana en los grandes proyectos de infraestructura aparece cada vez más como un factor muy gravitante -y decisivo, en algunos casos- y donde la dualidad medio-fin se funde en cautelar la sustentabilidad de territorios y comunidades.



CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
117



www.infraestructurapublica.cl