

# Participación ciudadana e incidencia política: estudio del caso Barrancones

*Matilde Spoerer\**

Universidad de la Sorbonne, París, Francia

## RESUMEN

Este artículo propone un análisis crítico de los impactos de la democracia participativa<sup>1</sup> en la acción pública y en la acción colectiva. A partir del estudio de caso del conflicto medioambiental Barrancones, en Chile (2007-2010), se pretende analizar de qué manera las transformaciones e innovaciones en la ley medioambiental chilena respecto de la participación ciudadana han tenido un impacto ambivalente. Por una parte, la participación ciudadana institucional aparece como un instrumento de una lógica económica y autoritaria para legitimar la política energética al abrir el diálogo con los ciudadanos sin que esto se traduzca necesariamente en una toma de decisión. Por otra parte, la institucionalización de la participación ciudadana ha tenido consecuencias en el surgimiento y en las formas de expresión de la acción colectiva. Así, la participación ha influido tanto en las instituciones como en sus actores. El artículo devela las paradojas de la democracia participativa y pone en evidencia el hecho de que, a partir de su implementación institucional, se pueden identificar impactos directos y propios del dispositivo participativo y, a su vez, impactos más amplios, difusos e indirectos en la acción pública y colectiva.

## Palabras clave

Participación ciudadana, incidencia política, conflicto medioambiental, democracia participativa, movimientos sociales

---

\* Doctora (c) en Ciencias Políticas Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, París, Francia. Correo electrónico: mspoerer@yahoo.fr.

<sup>1</sup> Los conceptos de democracia participativa y de participación ciudadana empleados en el presente artículo, de manera indistinta, corresponden a realidades generalmente mal definidas y ambiguas, aspecto que se desarrollará más adelante. The concepts of deliberative democracy and of community involvement employed in this article without being differentiated correspond to realities that are generally ill-defined and ambiguous, an aspect that will be discussed later.

## Citizen participation and political influence: Study of the Barrancones case

### ABSTRACT

This article proposes a critical analysis of the impacts of deliberative democracy<sup>1</sup> on public and collective activity. Based on a study of the Chilean environmental conflict known as the Barrancones case (2007-2010), an attempt is made to explain how the transformations and innovations in the Chilean environmental law related to community involvement have had an ambivalent effect. On the one hand, institutional community involvement appears as an instrument of an economic and authoritarian rationale to legitimate the energy source policy by opening up the dialogue with the community without this necessarily resulting in decision making. On the other hand, the institutionalization of community involvement has had consequences for the emergence and the forms of expression of collective action. Thus, participation has had an influence on both the institutions and their actors. The article unveils the paradoxes of deliberative democracy and demonstrates the fact that, based on its institutional implementation, direct impacts can be identified that are characteristic of the participative device and, at the same time, broader, direct and indirect effects on public and collective activity.

### Keywords

Community involvement, political influence, environmental conflict, deliberative democracy, social movements

## Introducción

En diciembre del año 2007, la multinacional franco-belga GDF Suez presentó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA),<sup>2</sup> según lo dispuesto por la normativa ambiental chilena de la época,<sup>3</sup> el proyecto Central Térmica Barrancones. Este debía situarse a 25 kilómetros aproximadamente de Punta de Choros, principal reserva marina de Chile, donde habita cerca del 80 por ciento de los pingüinos de Humbolt del mundo (Cárcamo, Cortés, Ortega,

<sup>2</sup> El expediente del Proyecto Central Térmica Barrancones puede ser consultado en línea en la página del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): [www.sea.gob.cl](http://www.sea.gob.cl) [marzo 2013].

<sup>3</sup> Ley 19.300 (marzo 1994), "Bases generales del medio ambiente". Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667&buscar=19300> [marzo 2013].

Squeo y Gaymer, 2011). Es en torno a este hecho que se constituye una fuerte oposición ciudadana en contra del proyecto. Después de tres años de evaluaciones, negociaciones y movilizaciones (desde diciembre de 2007 hasta agosto de 2010), el caso Barrancones experimenta en cuatro días un giro inesperado:

El 24 de agosto de 2010, la Comisión Regional de Medio Ambiente (en adelante Corema) aprueba el proyecto (15 votos a favor y 4 votos en contra). Dicho anuncio provoca la convocación, a través de las redes sociales principalmente, de una importante manifestación. Cerca de 2.000 personas marchan hacia La Moneda para solicitar al Presidente de la República, Sebastián Piñera, que respete su compromiso de campaña electoral de no permitir la construcción de centrales perjudiciales para el medio ambiente. En paralelo, miles de chilenos protestan en las calles de las principales ciudades del país y en Punta de Choros.

El 26 de agosto de 2010, el Presidente de la República, tras una gestión personal del caso, anuncia que la central no se construirá en la bahía Barrancones.

El 27 de agosto de 2010, la empresa GDF Suez anuncia su desistimiento del proyecto por causa de las dificultades que representa encontrar un nuevo emplazamiento para su construcción.

Este episodio resulta interesante no solo por la singularidad de su desenlace, sino también por los caminos que se abren para el análisis de la participación ciudadana y sus contradicciones. Las críticas respecto de los efectos perversos y sobre los límites de la democracia participativa están en el corazón de la desilusión que reina en la literatura sobre el concepto de participación (Blondiaux, 2008). ¿Es acaso el episodio Barrancones una nueva razón para volver a creer en la participación ciudadana? ¿Podemos adjudicar la incidencia política lograda por la ciudadanía solo a mecanismos de democracia participativa? ¿Cómo se articulan estos dispositivos participativos con los recursos propios de los movimientos sociales?

El análisis crítico de los impactos de la democracia participativa en la acción pública –aquella realizada por las entidades gubernamentales– y la acción colectiva impulsada por el movimiento social nos permitirá establecer que estos son ambivalentes. Por una parte, aun cuando los dispositivos participativos buscan *democratizar* la democracia, estos convergen hacia lógicas autoritarias o situaciones de “pluralismo limitado” (Dabène, Geisser y Massardier, 2008). En efecto, la participación institucional se despliega en espacios en donde preexisten relaciones políticas de poder. Por ende, el principal riesgo de los dispositivos institucionales de participación es que estos le den la palabra a la ciudadanía sin que ello se traduzca en el proceso de decisión, ya que esta no logra revertir dichas lógicas de poder. Por otra parte, esta constatación no significa que la participación se reduzca a un simple *trompe-l'oeil* y que su aplicación esté desprovista de efectos. La apertura del

diálogo público tiene resonancia en el movimiento social y en la democratización del espacio medioambiental.

Para responder a la problemática de los impactos directos –pero también indirectos y más difusos– de la participación, es necesario ir más allá del marco institucional. Por ende, entenderemos por *participación ciudadana* el conjunto de mecanismos extremadamente diversos de asociación de los ciudadanos respecto de la toma de decisión y a la apertura de las ‘cajas negras’ de la política pública. Esta definición permite sobrepasar el escollo relativo a la tendencia a un ‘tropismo procedimental’ (Mazeaud, Sa Vilas Boas y Berthomé, 2012), que caracteriza los estudios sobre democracia participativa, y responder a la sugerencia de Neveu (2011) de no limitar la problemática de la participación únicamente a los dispositivos institucionales, ya que esta también se despliega en otros espacios y según otras modalidades, incluidos al interior de los movimientos sociales.

En cuanto al trabajo empírico, se circunscribió la investigación al estudio del caso Barrancones. En primer lugar, se observó el dispositivo institucional de participación previsto por la legislación medioambiental chilena con el fin de aprehender sus mecanismos y actores. Posteriormente, fue necesario enriquecer dicho análisis poniéndolo en perspectiva a la luz de la participación articulada por la movilización social surgida en oposición al proyecto Barrancones. Esta perspectiva metodológica permitió analizar la participación desde sus manifestaciones institucionales, implementadas desde ‘arriba’, junto a sus construcciones desde ‘abajo’, impulsadas por la ciudadanía.

Por otra parte, además de analizar diversas fuentes escritas, se examinaron variados archivos visuales disponibles.<sup>4</sup> Además, se realizó un trabajo directo con los colectivos ciudadanos. Se entrevistó, en marzo de 2012, a más de 30 actores relacionados con el conflicto Barrancones: dirigentes y miembros de la principal organización opuesta al proyecto Barrancones (Movimiento por la Defensa del Medio Ambiente [en adelante Modema]), funcionarios del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante SEA) de nivel regional y central, diputados de la IV Región, representantes de la empresa GDF Suez y del mundo económico (Cámara de Comercio Franco-Chilena, Sofofa) y líderes de asociaciones medioambientales (Terram, Oceana, Chao Pescao) y ciudadanas (Corporación Participa).

La primera parte de este artículo abordará el alcance restringido y los efectos perversos de los mecanismos institucionales de participación previstos por la ley

<sup>4</sup> Tales como: expediente del proyecto Central Térmica Barrancones; actas de las reuniones de la Corema; informe de la comisión investigadora parlamentaria del proceso de aprobación de proyectos hidroeléctricos y energéticos de la Corema de cada región del país en 2010, entre otros. Revisión de la prensa (diarios *El Mercurio*, *La Tercera*, *El Ciudadano*, *El Día de La Serena* del período 2007-2010), y de los documentales y comerciales realizados por Chao Pescao y Salvemos Punta de Choros.

medioambiental chilena (I). En segundo lugar sostendré que, a pesar de estos límites, la participación ciudadana, entendida más allá de sus fronteras institucionales, puede traducirse en la acción pública y en la acción colectiva, dando lugar a nuevos procesos de resistencia e incidencia política (II).

## I. ¿Hacia la democratización del debate medioambiental?

La participación ciudadana se ha transformado en un tema de interés mayor en la actualidad y en la acción política, y en un campo específico de investigación. Esto a tal punto, que hoy en día investigadores declaran que buscar la democratización incluso en lugares donde no existe es casi una ‘obligación profesional’ (Dabène, Geisser y Massardier, 2008). En este contexto, cada vez más, asociaciones ciudadanas, instituciones públicas y políticos instan a la multiplicación de actores y espacios de participación más abiertos a las organizaciones de la sociedad civil y a los *ciudadanos profanos*, es decir, a aquellos ciudadanos considerados como carentes de conocimientos y autoridad en las materias en discusión. Sin embargo, el desarrollo de la democracia participativa no está exento de aspectos ambiguos, incluso contradictorios, que se explican, en primer lugar, por la inexistencia de una definición consensuada (Blondiaux, 2008). El contenido de la democracia participativa puede incluir dispositivos muy diversos (consejo de barrio, presupuesto participativo, debate público, jurado ciudadano, etc.), y todos reivindican una lógica participativa (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005). En este contexto, si bien la escucha y la consulta ciudadana se presentan hoy en día como un ‘imperativo participativo’ (Blondiaux y Sintomer, 2002) de la acción pública, su utilización responde a lógicas y objetivos diversos. Así pues, el término de *participación ciudadana* esconde al menos cinco niveles –información, consulta, concertación, decisión y autogestión– y puede preconizar el consenso, o bien su contrario: la expresión del conflicto. La fuerza de este concepto provendría precisamente de esta indeterminación, de su capacidad de inscribirse en estrategias y registros diversos de legitimación política (Blondiaux, 2008).

Cabe preguntarse entonces: ¿qué entiende el Estado chileno por *participación ciudadana*? ¿Cuál es la participación de los ciudadanos en el marco de los dispositivos institucionales medioambientales? Para responder a estas interrogantes analizaré en qué consistió el procedimiento de participación ciudadana establecido por la ley “Bases generales del medio ambiente”,<sup>5</sup> puesto en práctica en el

<sup>5</sup> Ley 19.300 de marzo de 1994, disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667> [marzo 2013].

caso Barrancones. Quisiera demostrar que la liberalización económica no provocó una democratización del debate medioambiental, sino más bien una situación de ‘pluralismo limitado’ (Dabène et al., 2008).

En primer lugar, con respecto al sector energético chileno cabe destacar que el crecimiento económico en Chile (PIB) se ha traducido en un progresivo aumento de la demanda energética para satisfacer a los distintos sectores de la economía. Por otra parte, el sistema energético chileno se caracteriza por una fuerte dependencia: el 72 por ciento de la energía consumida en Chile se importa (Comisión Nacional de Energía). En este contexto de fuerte demanda y dependencia energética y de ausencia de políticas eficaces destinadas a la promoción y utilización eficiente de la energía, el país se ha visto enfrentado a coyunturas de estrechez en el sector energético. Este fenómeno ha sido particularmente notorio a partir del año 2004, cuando Argentina estableció una política de racionamiento de las exportaciones de gas. Esta situación provocó un consenso político sobre la situación de crisis energética y sobre la necesidad de diversificar la matriz energética del país para paliar el déficit. Consecuentemente, se percibe un fuerte aumento en la consolidación de proyectos energéticos en prácticamente todas las regiones del país, los cuales han sido impulsados por la implementación de planes público-privados para estimular la rápida inversión en este sector. Por ejemplo, según la Fundación Terram, entre enero de 2000 y junio de 2011 el total de proyectos de generación eléctrica ingresados al SEA ascendió a 222.<sup>6</sup>

En este escenario, la opacidad y hermetismo del proceso de decisión surge en la raíz de los proyectos, ya que los ciudadanos no participan en la construcción de las líneas directrices en materia energética. La inexistencia de un debate abierto y transparente anterior a los proyectos y a su ingreso al SEIA acota inevitablemente la discusión pública posterior. La necesidad de estas iniciativas aparece como indiscutible, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la preponderancia de artículos de prensa de connotación positiva sobre los proyectos energéticos y en el tono amenazador utilizado por algunos medios de comunicación para justificar su construcción.

La comuna de La Higuera es un buen ejemplo de la evolución antes mencionada. En efecto, la IV Región concentra cerca del 13 por ciento de los proyectos energéticos del período 2000-2011, de los cuales tres proyectos termoeléctricos conciernen a la comuna de La Higuera (Bórquez, 2011). Sin embargo, esta comuna no tiene una tradición industrial. Al contrario, sus costas se caracterizan

<sup>6</sup> Considerando solo aquellos proyectos que se encontraban –hasta dicha fecha– en calidad de ‘aprobados’ y ‘en calificación’. Cabe destacar que de estos 222 proyectos, 93 corresponden a iniciativas termoeléctricas, 26 a hidroeléctricas y 103 a proyectos de energías renovables no convencionales (Bórquez, 2011).

por poseer un ecosistema marino excepcional, cuyos intentos de protección se manifiestan en la existencia de dos instrumentos: las reservas nacionales de Pingüinos de Humbolt y de Isla Damas y Chañaral, y la Clasificación del Borde Costero de la Región de Coquimbo, que califica la costa de La Higuera como zona de protección ambiental. Además, la actividad pesquera está reglamentada a través de la delimitación de “áreas de manejo y de explotación de los recursos bentónicos” con el fin de proteger los recursos marítimos de esta costa (Cárcamo et al., 2011).

La pregunta que cabe plantearse entonces es: ¿cómo se explica la incapacidad de estos instrumentos de protección medioambiental para evitar la aprobación del proyecto Barrancones por parte de la Corema? Sin entrar en un análisis jurídico del tema (Hervé, 2011), es posible identificar el éxito de una lógica empresarial por sobre argumentos de carácter medioambiental. En primer lugar, Chile no cuenta con una política energética a mediano y largo plazo que defina la composición de su matriz energética. En consecuencia, la producción, transmisión y distribución de la electricidad está en manos de las empresas. Es el modelo de libremercado el que asegura que sea el sector empresarial –una restringida elite– el que decida cómo, cuándo y dónde se instalan los proyectos energéticos, así como el tipo de combustible y de tecnología utilizada. La naturaleza y la ubicación de los proyectos no son materia de discusión ex-ante. Por lo tanto, la participación ciudadana en torno a la institucionalidad medioambiental es restringida desde la raíz en la medida en que el debate no se sitúa suficientemente en el origen del problema ni es lo suficientemente general como para evitar conflictos posteriores. En otras palabras, según el marco legal, los proyectos no pueden ser definidos y/o rechazados a priori por la administración pública ni por la ciudadanía. Por consiguiente, es evidente que las disposiciones adoptadas por las empresas eléctricas se hacen, principalmente, en función de variables económicas y no medioambientales. Por otra parte, el caso Barrancones refleja que, a posteriori, es decir, una vez que el proyecto entra al proceso de evaluación medioambiental, la administración pública no logra imponer los argumentos de protección ambiental por sobre aquellos referidos al crecimiento económico (Hervé, 2011). Volveremos sobre este hecho más adelante.

### *El abismo entre ideal normativo y práctica participativa*

La participación ciudadana en un conflicto medioambiental es, en primer lugar, aquella definida institucionalmente. Analicemos entonces, desde una aproxima-

ción microsociológica, el proceso participativo institucional del caso Barrancones con el fin de examinar empíricamente las posibilidades y límites a los cuales se ve confrontada la ciudadanía en un conflicto medioambiental.

La ley medioambiental chilena dispone el derecho a la participación ciudadana en el dispositivo de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA), el cual estaba a cargo de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (en adelante Conama).<sup>7</sup> Dicha evaluación se realiza con el fin de identificar, prever y prevenir las consecuencias o efectos medioambientales que pueden ocasionar las acciones, planes, programas o proyectos en la salud humana y el medio ambiente. Estos estudios suponen un proceso de análisis para predecir los impactos medioambientales que un proyecto podría provocar en caso de llevarse a cabo.

Cabe destacar que el texto que se somete a discusión es el estudio de impacto ambiental del proyecto realizado por la empresa titular. Es decir, que GDF Suez, a través de sus consultores especialistas, produce dicho estudio sin ninguna intervención de órganos autónomos. Consecuentemente, por definición, este estudio no puede ser independiente de los intereses de la empresa. El análisis y discusión sobre el proyecto se realiza sobre la base de una visión particular y sesgada, en este caso la de GDF Suez, en relación con el impacto medioambiental de su propio proyecto.

El objetivo final del proceso de EIA es definir la aceptabilidad, modificación o rechazo de este por parte de la autoridad pública. Este procedimiento abriría –en teoría– la discusión y la participación hacia los órganos de la administración del Estado con competencia medioambiental y hacia la ciudadanía. Concretamente, la participación ciudadana se traduce en dos mecanismos: los “talleres de participación ciudadana” y las “observaciones escritas (en adelante OE)” realizadas por la ciudadanía. Este procedimiento tiene como objetivo que las “personas se informen y opinen responsablemente acerca del proyecto o actividad, como también que obtengan respuesta fundada a sus observaciones” (SEA). Revisaré a continuación cuáles son los principales límites y dificultades para alcanzar estos propósitos.

### *Participación y acceso a la información*

El análisis del caso Barrancones, al igual que otros estudios sobre la materia (Sapiains, 2010), confirma que es extremadamente difícil acceder a la información concerniente a los proyectos que ingresan en el SEIA por la vía oficial. En este

<sup>7</sup> Desde el 2010 existe una nueva institucionalidad medioambiental: la Ley N° 20.417. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459> [marzo 2013].

sentido, los dirigentes de Modema<sup>8</sup> explican que fueron las vías informales –los rumores– las que les permitieron conocer los primeros antecedentes de los proyectos. Una vez que el proyecto se oficializa, es decir, cuando ingresa al SEA, el titular del proyecto debe publicar en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional o regional un extracto del estudio de impacto ambiental. De esta manera, el proyecto se hace ‘público’ y los ciudadanos interesados pueden consultar el estudio en el municipio o en la Conama. No hace falta insistir en el hecho de que esta instancia es puramente formal y no tiene un impacto real en cuanto a difusión de la información. Más aún tratándose de un caso como el de La Higuera, comuna aislada, donde los habitantes no leen cotidianamente los diarios ni frecuentan las oficinas municipales, y menos aún las de Conama.

Con respecto a los talleres de participación ciudadana, estos tienen por objetivo que la Conama explique el sistema de evaluación ambiental y el rol que tienen los ciudadanos en este proceso (taller de apresto) y, por otro lado, que las empresas titulares presenten sus proyectos. En el caso Barrancones se celebraron seis reuniones en las distintas localidades de la comuna, con un total de 175 participantes. La asistencia a dichas reuniones fue muy irregular: 2 vecinos en La Higuera, 9 en caleta Hornos y, 26 y 20 en Los Choros y Punta de Choros, respectivamente.<sup>9</sup> Por otra parte, en los talleres de apresto y presentaciones organizados por la empresa en la misma ocasión, la información entregada era considerable y, por consiguiente, difícil de asimilar. Cabe mencionar que el SEIA es complejo y las presentaciones no se adaptaron en función de las características socioculturales del público: rural, con baja tasa de escolaridad y, según declaraciones de los dirigentes de Modema, con frecuencia desconfiados o temerosos ante las autoridades. Al respecto, la encargada de participación ciudadana de la Corema en aquel momento declara que “*las reuniones de participación confirman la falta de reglas claras y de preparación de la Corema para explicar el SEIA a personas profanas*”.<sup>10</sup> Además, diversos asistentes a dichas reuniones que fueron entrevistados declaran que la relación entre los funcionarios de Conama y los representantes de GDF Suez era “ambigua” y “demasiado cercana”, por lo cual muchos participantes consideraron que representaban los mismos intereses. Por último, se puede distinguir una participación *pasiva*, en la cual los asistentes tuvieron dificultades para comprender la discusión y por

<sup>8</sup> Entrevistas personales a R. Rojas, presidenta de Modema (marzo, 2012) y a J. Van Dijk, secretario de Modema.

<sup>9</sup> Expediente impreso del Proyecto Central Térmica Barrancones, disponible en las oficinas del SEA de La Serena, Chile.

<sup>10</sup> Entrevista personal a N. Duman, encargada de participación ciudadana de la Corema, La Serena (marzo, 2012).

lo tanto no intervinieron; y una participación *activa*, en la cual los participantes estaban informados de antemano sobre la temática, lo que les permitió realizar intervenciones precisas y técnicas.<sup>11</sup>

Sin embargo, todos los participantes entrevistados concuerdan en la insatisfacción relativa a este proceso, por distintos motivos: baja tasa de participación, mala convocatoria, problemas de comprensión de las presentaciones, incapacidad de intervenir (por timidez o desconocimiento del tema), respuestas imprecisas a consultas y discusión de bajo nivel. Todo esto, en un ambiente de tensión subyacente.

*No había diálogo. Era imposible el diálogo. Nosotros [miembros de Modema] expresábamos nuestras preocupaciones y ellos [representantes de la empresa], de una manera muy arrogante, decían: “estamos dentro de la normativa”. Eso no es respuesta. ¡No es respuesta! ¡No es una respuesta para mitigar las preocupaciones de la población!* (Entrevista personal, J. Van Dijk, secretario de Modema [marzo 2012])

### *Las restricciones a la participación ciudadana*

Con respecto a las OE que pueden realizar los ciudadanos, la ley establece un plazo de 60 días hábiles a partir de la publicación del extracto del EIA para entregarlas. En la práctica, este plazo es sin duda insuficiente para analizar de forma exhaustiva los impactos medioambientales potenciales de un proyecto. Ello, más aún cuando se trata de ciudadanos inexpertos en dichas materias (Sapiains, 2011). Sin embargo, la cantidad de OE presentadas por los ciudadanos en el caso Barrancones fue excepcional. Más de 650 observaciones ciudadanas destacaron el carácter deficitario del EIA, el perjuicio causado al medio marino y la contaminación del entorno, lo que fue catalogado por los ciudadanos como un daño para la calidad de vida de los habitantes de La Higuera.

Según lo dispuesto por la ley, estas OE deben ser “ponderadas” en la resolución de calificación ambiental (en adelante, RCA), pero en ningún caso estas pueden representar un mecanismo para rechazar un proyecto. Esto explica, en parte, el contraste entre *aceptación administrativa* de los proyectos y *rechazo ciudadano*. En este sentido, F. Liberona, directora de la Fundación Terram, afirma que el SEIA

<sup>11</sup> “Se hicieron muchas preguntas sobre las emisiones, los vientos, la cantidad de cenizas volantes, sobre el dióxido de azufre, de nitrógeno, de metales pesados, de mercurio, etc.” Entrevista personal, J. Van Dijk, secretario de Modema (marzo, 2012).

es un sistema creado para que los proyectos sean aceptados y no rechazados, ya que en más del 85 por ciento de los casos, los proyectos presentados al SEIA son aprobados, aun cuando más de la mitad han tenido un nivel de conflictividad más o menos importante.<sup>12</sup>

Al observar más de cerca el proceso de evaluación del proyecto Barrancones, se percibe que la articulación entre el nivel ciudadano y el de la toma de decisión es débil. Las OE no son objeto de interés ni de análisis por parte del Comité Técnico de la Corema ni tampoco de la empresa. Efectivamente, el trabajo de “sistematización” de las OE realizado por el Departamento de Participación Ciudadana de la Corema de la IV Región lleva a un trabajo de síntesis y traducción de la *participación ciudadana* que neutraliza la gravedad de los argumentos expresados, limitándolos a porcentajes según las temáticas a las cuales se remiten. Por ejemplo, las Actas de la Corema evocan la participación ciudadana solo para manifestar que esta se llevó a cabo. Llama la atención la discreción con la cual los funcionarios se refieren a la participación ciudadana. No se encuentran referencias que manifiesten la envergadura de la oposición, ni expresiones que alerten sobre la fuerza del movimiento o sobre la pertinencia de los argumentos. Además, no se destaca el hecho de que solo un porcentaje mínimo de las OE sean favorables al proyecto.<sup>13</sup> Del mismo modo, las respuestas a las OE entregadas a los ciudadanos por la Conama no son convincentes y no se condicen con el rigor de los argumentos expresados por los ciudadanos.

Por último, la ventaja y preponderancia de las empresas en el SEIA sobre la ciudadanía se manifiestan en la desigualdad constatada respecto de los plazos fijados por el reglamento. Las OE deben realizarse en un plazo de 60 días hábiles, a partir de la publicación del EIA, y los ciudadanos no tienen derecho a realizar observaciones fuera de este plazo, a pesar de que el proceso de evaluación continúe. Por su parte, los titulares del proyecto tienen la posibilidad de extender los plazos de entrega de las adendas (GDF Suez utilizó dicho mecanismo en 18 ocasiones) y de incorporar nuevos antecedentes a lo largo de todo el proceso de evaluación.

En definitiva, se puede afirmar que la participación ciudadana oficial se limita a los primeros niveles de participación –información y consulta– y que su alcance es limitado y sus resultados, deficitarios. Esto se explica por la demarcación y los

<sup>12</sup> Entrevista personal a F. Liberona, directora Fundación Terram (marzo, 2012). En este sentido, de los 222 proyectos ingresados al SEIA, se ha logrado identificar que 153 de ellos (es decir cerca del 69 por ciento) generan o han generado algún tipo de conflicto (Bórquez, 2011).

<sup>13</sup> Se trata del 7 por ciento de las OE presentadas por ciudadanos y del 2 por ciento de aquellas realizadas por organizaciones ciudadanas.

ajustes de los protocolos participativos, y por la ausencia de canales y mediadores entre los ciudadanos y los actores de la toma de decisión medioambiental. Además, se infiere que la participación oficial es un trámite puramente formal que tiene por objetivo legitimar el proceso de EIA y no representa un mecanismo de discusión pública real que permita incorporar las observaciones ciudadanas a la RCA.

Por ende, el caso Barrancones es un ejemplo más que sustenta la fuerte, fundada y reiterada crítica en contra de los mecanismos de participación institucionales que no se traducen en poder ciudadano (Barbier y Larrue, 2011). Cabe destacar aquí que la participación reivindicada por la empresa GDF Suez, y según lo explicado por el encargado de asuntos corporativos de la misma,<sup>14</sup> responde a un modelo de gestión empresarial que considera la opinión de los clientes en beneficio del servicio producido, y no al significado otorgado por el proyecto democrático-participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Es decir, la participación es definida según una estrategia comercial y no tiene la ambición de transferir más poder a los ciudadanos. Es un mecanismo para lograr un desarrollo más eficaz y no un procedimiento para integrar a los ciudadanos en la deliberación (Abram, 2007).

Es así como el proceso de *relacionamiento con las comunidades* es una negociación económica entre particulares, a pesar de estar etiquetado bajo el concepto de *participación*. Por lo demás, la ambigüedad de la *participación* se manifiesta en la expresión *comunidad*, que reúne diversas entidades: asociaciones gremiales, juntas de vecinos, sindicatos y también individuos, como los pescadores en este caso. La estrategia de la empresa con estas *comunidades* se ve reforzada por el rol limitado del Estado a lo largo del conflicto. En primer lugar, la empresa negocia directamente con la comunidad con el fin de evitar y eliminar la oposición al proyecto termoeléctrico. Esto implica que la empresa busca construir una relación directa con dichos actores para establecer “*acuerdos compensatorios*” asociados a los impactos de los proyectos: “*Llegamos a un acuerdo meramente económico. Y además nosotros [la empresa] les dijimos que queríamos trabajar con [los pescadores], queríamos llegar a un buen acuerdo con la comunidad*” (entrevista personal, gerente de asuntos corporativos de GDF Suez, Chile [marzo, 2012]). Este fenómeno no está reglamentado, y la falta de intervención de las autoridades políticas –municipio, intendencia o Corema– frente a los ofrecimientos de la empresa GDF Suez a los habitantes de la comuna de La Higuera es un buen ejemplo del abandono del Estado frente a lo que se considera como “*negociaciones entre privados*” (entrevista personal, R. Cifuentes, intendente de la IV Región 2006-2010 [marzo, 2012]). En otras palabras, la institucionalización de la participación no impide el desarrollo de

<sup>14</sup> Entrevista personal, gerente de asuntos corporativos de GDF Suez, Chile (marzo, 2012).

espacios cerrados de negociación en donde la igualdad de los participantes no está asegurada. Además, estos espacios *privados* de negociación no solo son excluyentes del Estado sino que también de la negociación colectiva, ya que la división de las comunidades fortalece la posición de la empresa.

Por otra parte, este retraimiento y silencio del Estado contribuye a legitimar la acción de la empresa y reconfirma su posición como nueva autoridad. Simbólicamente, se percibe la construcción de una relación paternalista a través de indicios que se refieren al afecto de la comunidad hacia esta nueva autoridad que viene a “salvarlos” del abandono estatal. Por ejemplo, la donación por parte de GDF Suez de una estatua de San Pedro a los sindicatos de pescadores o la entrega de una placa “*en reconocimiento al constante apoyo y colaboración hacia la comunidad de Chungungo*” por parte de una asamblea de vecinos al encargado de asuntos corporativos de GDF Suez<sup>15</sup> revela el grado de imbricación que puede alcanzar la comunidad con la empresa.

## II. El impacto de la participación en la acción colectiva y pública

Quisiera demostrar a continuación que los efectos de la institucionalización de la participación son contrastados (Blatrix, 2002). Si bien los dispositivos institucionales abren un espacio de participación limitada, estos no están exentos de un alcance político. ¿Cómo las capacidades de resistencia, de apropiación y emancipación frente a estos dispositivos acarrearán dinámicas participativas nuevas? Se plantea entonces la necesidad de observar el caso Barrancones más allá del marco institucional para mostrar que los efectos de la participación ciudadana sobre la movilización y la acción pública son complejos.

Los dispositivos de participación institucional han sido interpretados como instrumentos para canalizar las movilizaciones ciudadanas (Neveu, 2011). Sin embargo, el caso Barrancones muestra que, lejos de neutralizar el movimiento social, la participación institucional se complementó y articuló con este. Efectivamente, el limitado alcance del dispositivo legal de diálogo contribuyó a que se desarrollaran en su seno nuevos procesos de resistencia y una movilización que fue bastante más allá del mero marco institucional. La ausencia de mecanismos institucionales adecuados para acoger la demanda de participación y para responder a las preocupaciones ciudadanas aparece como un elemento decisivo

<sup>15</sup> Placa exhibida en la oficina. Entrevista personal gerente de asuntos corporativos de GDF Suez, Chile (marzo, 2012).

en la intensificación del conflicto y del compromiso ciudadano. Es por ello que podemos afirmar que los mecanismos oficiales de debate público, si bien ofrecen una participación limitada, tienen un alcance político, ya que contribuyeron al reforzamiento y consolidación de la movilización social. Detengámonos, pues, en la incidencia política que tuvieron los diversos mecanismos de participación ciudadana en el caso Barrancones.

¿Cómo se explica que en una comuna de aproximadamente 4.000 habitantes haya surgido un movimiento capaz de poner en jaque una decisión gubernamental? ¿A qué se debe la magnitud alcanzada por el movimiento nacido en una pequeña, aislada y pobre localidad del norte de Chile?<sup>16</sup>

Una primera respuesta reside en las características sociales de los precursores del movimiento, quienes se vieron directamente afectados por la instalación de las centrales termoeléctricas al ser ellos mismos habitantes de la zona. Los líderes del movimiento se diferencian del resto de los vecinos en la medida en que no son originarios de La Higuera y en que se habían interesado en temas públicos, comprometido con causas medioambientales y/o militado en partidos políticos con anterioridad.<sup>17</sup> Así, Modema, organización fundamental en el conflicto Barrancones, nace gracias al fuerte compromiso y carisma de dichos líderes locales, quienes logran convocar y movilizar a los habitantes de La Higuera, y, posteriormente, a actores claves de la región y del país. Modema es una organización conformada, en su mayoría, por vecinos de la comuna de la Higuera y alcanzó a reagrupar a alrededor de 130 personas.<sup>18</sup> La mayor parte de sus miembros, residentes de las localidades de Los Choros y Punta de Choros, se dedican a actividades ligadas al pequeño comercio, a la agricultura y a la pesca artesanal. Además, cabe destacar la existencia de redes sociales anteriores a la formación de Modema en dicha localidad, las que pueden haber facilitado su formación y funcionamiento. Efectivamente, la mayor parte de las actividades sociales y económicas de dicha comuna están

<sup>16</sup> La comuna de La Higuera queda a más de 500 kilómetros de Santiago. Sin embargo, el camino desde la carretera Panamericana hasta Los Choros y Punta de Choros es de ripio, lo que dificulta el acceso a estas localidades. El transporte público y las comunicaciones son escasas y precarias (solo 16 familias cuentan con acceso a internet, Encuesta Casen 2010) y los niveles de pobreza son elevados (en 2006, el 21,3 por ciento de la población de La Higuera era pobre, la tasa de alfabetización era de 9,9 por ciento y el Índice de Desarrollo Humano, de 0,641, se situaba por debajo de la media nacional, Encuesta Casen 2010).

<sup>17</sup> *Creo que aquí [en Los Choros], Jan y José fueron fundamentales para el pueblo, porque no eran de aquí y trajeron otra visión. Yo creo que si hubiesen sido de aquí las centrales térmicas estarían ahora instaladas. Pienso que lucharon, con la Sra. Rosa [Rojas], porque al comienzo no éramos muchos, nadie creía en esto, pero después hubo difusión [...] todos hablaban del carbón, de los impactos. Y estas tres personas que eran como los portavoces [...] pienso que con ellos fue que se constituyó el Modema* (entrevista personal, Juana, miembro de Modema de la localidad de Los Choros [marzo, 2012]).

<sup>18</sup> Registro de los miembros de Modema archivado por su secretario, Jan Van Dijk.

organizadas sobre la base de la Comunidad Agrícola de Los Choros y de las asociaciones gremiales de pescadores.<sup>19</sup>

En segundo lugar, la *participación oficial* estuvo ligada a la constitución de Modema porque uno de los primeros desafíos para sus miembros era prepararse para enfrentar las reuniones de participación ciudadana organizadas por la Conama. Para Modema, estas futuras reuniones implicaron organizar la oposición al proyecto termoeléctrico, para lo cual fue necesario informarse, estudiar y conocer en profundidad las características e impactos de las centrales termoeléctricas. Los miembros de Modema no solo analizaron el estudio de impacto ambiental, sino que también complementaron dicha información con otra solicitada a científicos y organizaciones expertas en la materia, tales como la Universidad Católica del Norte. En segundo lugar, Modema consideró necesario difundir la información entre los vecinos de la comuna. Para ello, organizó en Los Choros (en el invierno de 2007) la primera reunión abierta a todos los habitantes de la comuna de La Higuera para ver *cómo íbamos a afrontar el tema* (entrevista personal, Andrés, miembro de Modema, de la localidad de Los Choros [marzo, 2012]). Aproximadamente 60 personas participaron en aquella oportunidad: alrededor de 15 personas de Los Choros y Punta de Choros, y el resto de otras localidades de la comuna (caletas Chungungo y Hornos, principalmente). En aquella oportunidad emergieron las primeras divisiones entre los habitantes a favor y aquellos en contra de los proyectos termoeléctricos.<sup>20</sup> Posteriormente, Modema realizó los trámites necesarios para adquirir la personalidad jurídica en el Municipio de La Higuera y organizó diversos encuentros con los vecinos de las distintas localidades de la comuna para difundir información con respecto a los proyectos termoeléctricos. Estas reuniones fueron reforzadas con un trabajo de puerta a puerta y de distribución de volantes (“Sabía usted” y “Alerta medioambiental”) a vecinos y turistas. Dicho trabajo de difusión permitió que los vecinos tomaran conciencia respecto del impacto de las termoeléctricas en la zona.

*Por ejemplo, yo ni siquiera sabía lo que significaba ‘termoeléctrica’. Cuando escuché por primera vez la palabra termoeléctrica me pregunté: ¿qué significa? ¿Qué es lo que hace? Entonces, conversé con Jan y José, y ellos me contaron*

<sup>19</sup> En total, son aproximadamente 10 asociaciones de pescadores las existentes en las caletas Punta de Choros, Chungungo, Totoralillo Norte, Hornos y Chañaral.

<sup>20</sup> *Fue una discusión entre nosotros [los de Los Choros y Punta de Choros] con los del resto de la comuna. Porque la gente de Chungungo decía: nosotros queremos trabajo. [...] Entonces, la fortaleza del movimiento se hizo acá, en esta zona [...] Desde ese día, nació [el movimiento], así como lindo, porque todos hicimos que naciera* (entrevista personal, Andrés, miembro de Modema, de la localidad de Los Choros [marzo, 2012]).

*lo que hacen [las termoeléctricas]: contaminan, hacen daño. Y entonces yo entendí. Empecé a entender que nuestra vida estaba en peligro, la de los animales, la de los arbolitos [...] la vida se iba a perder, iba a cambiar de repente.* (Entrevista personal, Juana, miembro de Modema, de la localidad de Los Choros [marzo, 2012])

En definitiva, este trabajo de esclarecimiento de los riesgos asociados a las termoeléctricas alimentó la oposición contra ellas y contribuyó a la construcción de una lucha consciente que, a su vez, permitió forjar un sentimiento de pertenencia al movimiento (Voegtli, 2010).

Por otra parte, cabe destacar que los representantes de Modema tuvieron una posición clara en relación al rol que debían asumir frente a la empresa y al proceso institucionalizado de participación. En primer lugar, Modema rechazó drásticamente el diálogo con GDF Suez y denunció la falta de legitimidad de estas prácticas y la ambigüedad de las instituciones gubernamentales en relación con este tema. Dialogar con los representantes de la empresa fue entendido como el inicio de una negociación y, por ende, de la aceptación del proyecto, tal como ocurrió en algunas localidades de la comuna. Por consiguiente, toda relación personal con ellos fue fuertemente rechazada.

En cuanto a la participación oficial, Modema criticó abiertamente su limitado alcance:

*La institución ambiental realiza la participación. Pero es una formalidad, es para darte la impresión de que tienes un poder de injerencia en la decisión, pero en realidad no lo tienes. Es una máscara, una mentira.* (Entrevista personal, J. Van Dijk, secretario de Modema [marzo, 2012])

Al mismo tiempo, la organización también consideró que su presencia en las reuniones de participación ciudadana y el envío de OE eran indispensables para ser reconocidos como una organización real y legítima ante las autoridades:

*Modema entendió que tenían que estar en las instancias formales, que eran importantes. Creo que entendieron que su posición podía reforzarse en la medida en que las personas estuvieran informadas y participaran.* (Entrevista personal, N. Duman, encargada de participación ciudadana de la Corema, La Serena [marzo, 2012])

Esta instancia oficial de participación fue entendida como una tribuna para hacer visible la oposición contra las termoeléctricas en la comuna. Rechazar o

boicotear estas instancias no fueron alternativas escogidas por Modema, aun cuando formularon fuertes críticas en contra de ellas. Por el contrario, la organización apoyó el trabajo de convocatoria a las reuniones, especialmente en Los Choros y Punta de Choros, para movilizar a los habitantes de La Higuera. (Esto explica, en parte, las diferencias constatadas anteriormente en cuanto a asistencia.)

En definitiva, el dispositivo de participación institucional representa un espacio estratégico para la construcción de una identidad colectiva en el espacio de la lucha política. Asistir a las reuniones, enviar observaciones, y proponer argumentos técnicos y soluciones alternativas contribuyen a la creación de una identidad colectiva positiva en la medida en que los miembros de Modema se muestran como ciudadanos responsables frente a los temas públicos. Del mismo modo, los miembros de Modema no recurren a la violencia y privilegian mecanismos de protesta pacíficos, tales como marchas en La Serena, la instalación de banderas negras en las fachadas de las casas, un concurso de arte en los colegios de la región en torno al tema del pingüino, la firma de un petitorio, entre otros.

Por lo tanto, el movimiento reconoce y denuncia que el dispositivo de participación oficial es una instancia democrática precaria, pero en la cual se debe participar. Es decir, validan esta instancia no por el beneficio directo que puedan obtener (la consideración de sus argumentos en la evaluación del proyecto), sino por la ventaja indirecta en términos de legitimidad y visibilidad para la organización.

### *Construcción de espacios alternativos de participación y politización del conflicto*

El análisis del caso Barrancones se enriquece al no limitarlo a una lógica secuencial y fundada sobre relaciones de causalidad directa. Enfocar la observación más allá de los dispositivos institucionales permite apreciar la capacidad ciudadana de contornar y multiplicar los mecanismos de participación, lo que resultó ser fundamental a la hora de desenclavar y nacionalizar el conflicto. Así pues, los efectos de la participación en la acción pública se traducen en la apertura de la 'caja negra' de la decisión política y en la recalificación de los márgenes de maniobra de los actores institucionales.

En la escena de la participación oficial surgió un movimiento ciudadano que se apropió de los recursos institucionales de participación para luego proyectarlos y desviarlos hacia nuevas dinámicas de la acción colectiva. Efectivamente, la mo-

vilización ciudadana liderada por Modema vivió un proceso de empoderamiento durante el período de participación institucional. Por consiguiente, tal como expresa Blondiaux (2008), la creación de mecanismos de participación oficial no desarma el conflicto ni conlleva un alineamiento de las voluntades. Al contrario, el conflicto en La Higuera muestra que la institucionalización de la participación ciudadana puede entregar nuevos recursos a la movilización.

### *El experto profano: nuevo actor del debate medioambiental*

Los miembros de Modema toman conciencia respecto de la ausencia de canales y mediadores institucionales que puedan garantizar un alcance real a sus demandas ciudadanas. A partir de esta constatación, Modema se empodera de la causa y realiza un trabajo constante para transformarse en su propio portavoz. Este empoderamiento posibilita el fenómeno de ‘despliegue identitario’ (Fillieule, Agrikoliansky y Sommier, 2010): si en un principio sus miembros y simpatizantes eran principalmente vecinos, el espectro en su membresía y de su argumentación se amplía a lo largo del conflicto. Consecuentemente, si Modema puede ser asimilada en sus inicios al llamado fenómeno NIMBY (*Not in My Back Yard*, no en mi patio), la amplitud que alcanza la movilización no permite reducir el movimiento a la expresión de un ‘egoísmo local’. En efecto, frente al ‘interés general’ –el crecimiento económico y la producción de energía– definido por las autoridades políticas y las empresas, y a los estigmas –‘talibanes medioambientales’, ‘fanáticos’ o ‘hippies de mierda’–, Modema profundiza su argumentación y sobrepasa la controversia establecida por los defensores de las centrales termoeléctricas en términos de ‘intereses particulares’ frente a ‘intereses colectivos’ (Jobert, 1998).<sup>21</sup>

El movimiento ciudadano cuestiona esta formulación del problema y logra un giro de la problemática y de la identidad que se le quiere proporcionar desde el exterior. Si bien el movimiento nace de una controversia local, Modema construyó un planteamiento de índole medioambiental, territorial y democrático con el propósito de sobrepasar la oposición establecida en términos de intereses particulares. Así, los miembros de Modema se transforman en “ciudadanos en tanto vecinos” (Fourniau, 2007). El símbolo de esta generalización (Lolive, 1997) que pretende

<sup>21</sup> *Los opositores de las centrales no se han dado cuenta que han sido tocados por la mano del desarrollo. Estamos aquí para legislar para Chile y no para una región [...] Hay una realidad: el déficit energético* (entrevista personal, M. Bertolino, diputado IV Región [marzo, 2012]).

alcanzar Modema se refleja, por ejemplo, en el emblema del pingüino que representa la defensa de un patrimonio nacional y no solamente local.

Por otra parte, la construcción de una identidad *ciudadana* por sobre una identidad puramente *local* se logró a través de la formulación de argumentos de carácter científico que ponían de manifiesto las capacidades críticas y de razonamiento de ciudadanos responsables. Estos argumentos fueron presentados y discutidos por los portavoces de Modema en diversas ocasiones (ante la Corema, la Cámara de Diputados, la Comisión Medioambiental del Senado, entre otras), y respaldados por científicos de la Universidad Católica del Norte y expertos de organismos medioambientales como Oceana y Fundación Terram. Consecuentemente, estos 'ciudadanos en tanto vecinos' muestran que la experticia también es profana. De esta manera, en tanto expertos adoptan un rol de 'lanzadores de alerta' pública (Torny, 1999) al jugar una función fundamental en la promoción y en la construcción del caso de las centrales térmicas en tanto desafío medioambiental y problema público (Hassenteufel, 2008).

### *La participación ciudadana: ¿un mecanismo técnico o político? ¿Un espacio público o privado?*

La igualdad en las condiciones de acceso a la discusión se presenta frecuentemente como un principio fundamental para garantizar una participación ciudadana eficaz. Dado que el dispositivo oficial no preveía las condiciones necesarias para garantizar una participación igualitaria en el debate público, los ciudadanos buscaron nuevos mecanismos para completar y sobrepasar los límites del dispositivo institucional. Esto explica la intención de Modema de construir nuevos canales de comunicación y de articulación entre los ciudadanos y los actores de la decisión que les permitieran garantizar un real alcance a sus demandas y argumentos. Es así como la participación ciudadana oficial evoluciona hacia instancias de diálogo alternativas en busca de proporcionar un intercambio real y efectivo de argumentos. El objetivo es poder aclarar a quienes toman la decisión de aprobación o rechazo del proyecto termoeléctrico, lo que está en juego en la polémica, y, a posteriori, que sus argumentos se traduzcan en los pronunciamientos técnicos.

Se desprende de la revisión del expediente del caso Barrancones que la postura del comité técnico de la Corema fue progresivamente adquiriendo una postura desfavorable en contra del proyecto. Además, las críticas realizadas al estudio de impacto ambiental presentado por GDF Suez concuerdan con los argumentos desarrollados por Modema. Esta afinidad se explica, en parte, por el trabajo e

influencia de Modema al interior del comité técnico a través de reuniones más o menos formales. Estos espacios de trabajo conjunto entre miembros de Modema, del comité técnico y de científicos de la UCN posibilitaron un intercambio de estudios, pruebas y demostraciones y, a posteriori, la construcción de una argumentación científica sólida. Fue a través de estos espacios de diálogo e intercambio alternativos a los dispositivos oficiales que los ciudadanos lograron establecer un espacio de deliberación con los actores de la decisión.

Sin embargo, la postura técnica que fue crítica al proyecto termoelectrico no impidió el voto a favor de la central Barrancones el día 24 de agosto de 2010 por la Corema. ¿Cómo se explica este voto favorable a pesar de la oposición técnica?

La observación de la Corema como espacio de discusión y decisión muestra que no existe una correlación sistemática entre los informes técnicos y la decisión política, de lo que se deduce una politización<sup>22</sup> de la toma de decisión en materia de proyectos energéticos (Sabatini y Sepúlveda, 1997). Dicho de otro modo, si bien el informe técnico debiese ser un elemento decisivo de la calificación medioambiental, en la práctica esto ha fracasado en la medida en que el voto de los miembros de la Corema no se condice necesariamente con el informe técnico:

*Las personas que ocupan funciones con derecho a voto cumplen dos roles al interior de la Corema: uno técnico y uno político. El voto es político y el informe es técnico. Entonces, ¿qué es lo que puede pasar? Que un seremi firme un informe técnico realizado por su comité técnico, pero que vote políticamente de manera contraria al informe. (Entrevista personal, R. Cifuentes, intendente de la IV Región 2006-2010 [marzo, 2012])*

Del mismo modo, el voto de los consejeros regionales ha sido criticado sobre la base del argumento de ‘politización’ de la decisión medioambiental. En el caso Barrancones, dicho voto fue coherente con la argumentación de la ciudadanía representada en Modema y no con los lineamientos entregados por los partidos políticos de los consejeros, de lo que se deduce que en el caso Barrancones los consejeros regionales representaron el único canal de expresión para la ciudadanía con incidencia directa en el voto.

En definitiva, la decisión medioambiental contiene al menos dos ‘zonas grises’ que cuestionan el carácter transparente y democrático del sistema de evaluación de impacto medioambiental. Por una parte, la frágil línea de demarcación entre lo *técnico* y lo *político*. Por otra, la coexistencia de espacios cerrados y discretos

<sup>22</sup> El término ‘politización’ se refiere aquí a la acepción de política como una actividad partidista.

—de *pluralismo limitado*— al interior del sistema medioambiental. Efectivamente, la movilización —encarnada en Modema— logró encaminar las demandas ciudadanas a través de encuentros directos, es decir, fuera de los canales participativos institucionalizados. Es, pues, por la vía de ‘mediaciones políticas personalizadas’ (Dagnino, 2010) que los actores de la decisión van a integrar poco a poco las observaciones de las organizaciones ciudadanas. Siguiendo a Dagnino, el fenómeno que se deja entrever aquí es el de la persistencia, en el seno mismo de las experiencias participativas, de elementos culturales ligados a una ‘cultura política tradicional’, que el autor asocia a prácticas cercanas al clientelismo. Así, la decisión medioambiental se compone de espacios en competencia: unos más abiertos a la ciudadanía, mientras que otros permanecen cerrados en torno a grupos selectos o a elites sociales, políticas y económicas.

### *La convergencia entre lógicas de expansión y de retraimiento democrático*

Modema, junto con otras organizaciones y representantes políticos, realizó un importante trabajo de influencia, cercano al de los grupos de presión, al interior de la Corema con el fin de ampliar su esfera de incidencia. Así, al final del período de la Presidenta Michelle Bachelet, Modema contaba con un apoyo local y regional por parte de las autoridades.

Este giro en la postura del gobierno regional muestra la trampa de la participación local. En efecto, restringir la participación ciudadana a la escala local —tal como la democracia de *proximidad* lo reivindica— tiene como principal consecuencia el desconectar la deliberación ciudadana de las instancias reales de decisión. La reacción del gobierno central frente al cambio de opinión del gobierno regional evoca esta trampa. La posición contraria a las centrales termoeléctricas adoptada por el gobierno regional generó una fuerte pugna con el gobierno central, encarnado en el Ministerio del Interior y en la Comisión Nacional de Energía, que quisieron imponer su política energética y por ende reducir los márgenes de maniobra del intendente y su equipo. Estas presiones ejercidas por el gobierno central fueron parte de la política de *fast track*, la cual fue investigada por la comisión investigadora de las Coremas de la Cámara de Diputados. Este episodio devela que “el ‘pecado de autoritarismo’ ya no se imputa exclusivamente a ‘autócratas malvados’ y a ‘dictadores crueles’, esos castradores de las aspiraciones legítimas del pueblo, sino a los ‘escrupulosos tecnócratas’ y ‘gentiles demócratas’, preocupados por el ‘bienestar’ de la población” (Dabène, Geisser y Massardier, 2008, p. 17).

Es en este complejo escenario que en abril de 2008 la empresa CAP presenta el tercer proyecto termoeléctrico, Cruz Grande, en la comuna de La Higuera. Esto representó un giro decisivo para el conflicto, ya que tuvo como consecuencia la elaboración de una nueva argumentación para resistir a los proyectos termoeléctricos en su conjunto y a las presiones del gobierno central.

El movimiento contra las centrales térmicas logró, así, introducir en la discusión un problema que no había sido considerado por los titulares del proyecto ni por las autoridades medioambientales: los efectos agregados de la instalación de tres centrales térmicas en la misma localidad. En este nuevo contexto, realizar un estudio para determinar la sinergia en la acumulación de impactos de las tres centrales se planteaba como indispensable. En respuesta, el seremi de salud realizó un informe en el que explicitaba los graves impactos para la salud y el medio ambiente, el cual fue utilizado por Modema y el gobierno regional como argumento para determinar la incompatibilidad de los tres proyectos en la misma comuna. El conflicto alcanzó así un punto álgido cuando el recurso a una contraexperticia independiente de la empresa y del gobierno regional se presentó como una salida para resolver el *impasse*.

Esta mediación a través de la experticia representó una victoria simbólica para los opositores de las centrales térmicas al manifestar la capacidad de incidencia política de la movilización. La participación se tradujo entonces en una forma de ‘foro híbrido’ propio de la llamada ‘democracia técnica’ (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001), en el que se reconocen las competencias ciudadanas y la ‘experticia profana’ (Barthe, 2002). Además, la consideración del argumento de incompatibilidad representó un golpe de inflexión en contra del procedimiento de evaluación de impacto medioambiental. En efecto, la mediación e intervención de una experticia externa no estaba prevista por la autoridad medioambiental. Por ende, que la autoridad acogiera este argumento representó un nuevo giro en el conflicto: el gobierno central, representado por la CNE, realiza una ‘concesión procedimental’ (Blatrix, 2002) al aceptar la intervención de un informe de contraexperticia. Sin embargo, el pluralismo que evoca este episodio, al aumentar las posibilidades de discutir y coconstruir la experticia, no debe ser sobrevalorado.

Efectivamente, a causa de la ambigüedad de las conclusiones del informe de contraexperticia realizado por científicos de la UCN, este no permitió demostrar de forma fehaciente los impactos negativos de la instalación de tres centrales térmicas en la misma zona. Sin entrar en los detalles del caso, es posible afirmar que este episodio representa un ejemplo grotesco de falta de independencia en el trabajo científico, que condujo a irregularidades por parte de los expertos y a una manipulación de los resultados.

En definitiva, este hecho muestra las contradicciones de la participación: abrir el debate experto no desplaza necesariamente el conflicto hacia una arena despolitizada y pluralista (Saurugger, 2002).

## Participación y decisión política: la escalada del conflicto hacia la cima de la autoridad política

Por último, es necesario considerar el contexto –la estructura de las oportunidades políticas (EOP)– como variable significativa de la relación de poder y de las nuevas lógicas de acción y participación que este provoca.

El concepto de EOP permite considerar en el análisis la variable de *contexto* en el cual se desarrolla el conflicto y de apreciar el grado de apertura o cierre y de reactividad o intransigencia del sistema político con respecto a la movilización social (Mathieu, 2010). En el caso Barrancones, el contexto político favorece el desarrollo de una movilización ciudadana por las siguientes razones. En primer lugar, a pesar de que el grado de apertura de las instituciones políticas sea limitado (rol restringido de la ciudadanía en las estructuras de poder), en la práctica la movilización se beneficia de la inestable alineación política. Por ejemplo, los gobiernos regional y central vacilan ante la postura que deben asumir, y la existencia de conflictos y divisiones entre las elites gubernamentales provoca una multiplicación de los centros de decisión y poder. Además, se constata una apertura del gobierno regional hacia las estructuras sociales de base (relación del Partido Socialista con organizaciones locales) y, un apoyo a la causa medioambiental por parte de aliados influyentes (gobernador regional, diputado del PS y diversos personajes de la televisión), lo que favorece la tolerancia y receptividad hacia el movimiento.

Por otra parte, la EOP no es estable sino por el contrario dinámica, lo que permite justamente a los ciudadanos movilizados maniobrar y lograr acciones exitosas. Por ejemplo, la movilización se ve beneficiada por la proximidad de las elecciones presidenciales. Por una parte, las estrategias partidistas provocan una afirmación de la postura en contra de las termoeléctricas del Partido Socialista en la IV Región. Por otra parte, la movilización aprovecha las necesidades electorales de los candidatos presidenciales para hacerse escuchar durante la campaña. Finalmente, la elección de Piñera en diciembre de 2009 redistribuye las cartas en juego. En primer lugar, esta elección revierte la alineación del gobierno regional, que en adelante muestra una actitud reticente hacia los opositores del proyecto. En segundo lugar, renueva los recursos de la acción colectiva a través de una ma-

yor profesionalización (apoyo de la Corporación Participa y de Oceana)<sup>23</sup> y de la masificación de su actuar a través de las redes sociales.

En efecto, internet se transformó en un elemento fundamental de la participación en el caso Barrancones. La utilización de este medio de comunicación como recurso de la acción colectiva permitió la renovación del movimiento al favorecer la entrada de nuevos actores y de nuevos escenarios de participación. Así, esta forma de intervención política resultó fundamental en el desenlace del conflicto al permitir que el ciudadano común se transformara en ‘productor de contenidos’ (Monnoyer-Smith, 2011).

La participación *en línea* nace bajo la iniciativa de unos jóvenes santiaguinos de realizar un documental sobre el conflicto medioambiental de La Higuera. El documental *Chao pescao*, cuyo lanzamiento se realizó en noviembre de 2009 –poco antes de las elecciones presidenciales–, se convirtió en un exitoso ‘dispositivo de sensibilización’ (Trañi y Siméant, 2009). Su difusión se realizó a través de las redes sociales, las cuales permitieron promover discursos alternativos acerca del conflicto Barrancones. Así pues, una masa de militantes-internautas creó, se apropió y compartió el documental y otros contenidos ligados a la causa contra Barrancones.

Sobre esta base de movilización en línea interviene Oceana, organización que participó activamente en la lucha contra las centrales termoeléctricas, con una estrategia comunicacional que tenía por objetivo interpelar directamente al Presidente Piñera. Esta organización, junto con la productora Chao Pescao, realizó dos comerciales en los cuales personajes públicos (actores, músicos, periodistas, etc.) solicitaban al Presidente que cumpliera su promesa de campaña. Los comerciales aparecieron en televisión y fueron vistos por miles de personas a través de internet.<sup>24</sup>

Posteriormente, con la aprobación del proyecto por parte de la Corema, las redes sociales explota (García, 2011), y a través de ellas se lanzaron las manifestaciones de la tarde del 24 de agosto de 2010 en distintas ciudades del país. Así, la participación en línea se transformó en un “caballo de Troya al permitir que se introduzcan en los medios tradicionales temáticas censuradas o ignoradas” (Neveu, E., 2010, p. 262). La efervescencia del conflicto en las redes sociales impactó

<sup>23</sup> La Corporación Participa es una corporación chilena, privada, no partidaria, que busca mejorar la calidad de la democracia promoviendo la participación ciudadana en los asuntos de interés público y un ejercicio responsable del gobierno. Para mayor información: [www.participa.cl](http://www.participa.cl). Oceana es una organización internacional dedicada a proteger los océanos del mundo. Con un alcance global, Oceana tiene oficinas en América del Norte, América Central, América del Sur y Europa. Para mayor información: <http://oceana.org>.

<sup>24</sup> Los comerciales están disponibles en youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=IuOwd6-bWdY&feature=related> y <http://www.youtube.com/watch?v=hYfuIWI3ct0> [marzo 2013].

a los medios tradicionales: diversos titulares, editoriales, entrevistas y reportajes abordan el conflicto Barrancones.<sup>25</sup>

La incidencia política del movimiento se confirmó el 26 de agosto de 2010, cuando el Presidente Piñera anunció la ‘relocalización del proyecto’, y al día siguiente, con la decisión de la empresa de renunciar a este. Internet se transformó así en un mecanismo de la *contrademocracia* al tener la capacidad de “adaptar espontáneamente sus funciones en pos de la vigilancia, la denuncia y la calificación ciudadana” (Rosanvallon, 2006, p. 75).

## Conclusión

El caso Barrancones muestra que la oposición –frecuentemente planteada como estructurante– entre participación ciudadana y decisión política no es inquebrantable. El conflicto Barrancones revela cómo la participación, bajo sus diferentes formas y de manera más o menos directa, puede alcanzar una incidencia política al lograr transformar las categorías y las jerarquías de los espacios de acción y decisión. Ciertamente, la participación se desarrolló en una esfera institucional, pasando por el territorio administrativo, para terminar en el mundo de los medios de comunicación, con lo cual pareciera que la escena oficial de la participación se complementó con aquella desarrollada en trastienda. En este sentido, la participación ciudadana pareciera ser un elemento de *democratización* de la arena medioambiental chilena.

A su vez, este acontecimiento permite identificar la carga o *tentación autoritaria* (Massardier, 2008) de los procedimientos, oficiales e informales, de consulta y participación democrática. La protesta ciudadana se acomodó frente al ‘autoritarismo de rostro humano’ (Massardier, 2008) del sistema medioambiental, instaurando espacios cerrados, reservados y ocultos de diálogo. Frente a este fenómeno cabe preguntarse: ¿debemos ver en el trabajo establecido entre Modema y la administración medioambiental una forma de “salvajismo” de las instituciones (miembros de la Corema, procediendo sin fundamento formal u oficial en sus alianzas con los actores de la movilización)? ¿O, por el contrario, una forma de “domesticación” del movimiento ciudadano al reforzar su peso al interior de la institución medioambiental? (Neveu, 2011). El riesgo que se devela aquí es la falta de transparencia en el diálogo entre los diferentes actores sociales: ciudadanos, empresa y gobierno. Diálogo que pretende ser público y democrático,

<sup>25</sup> El clímax de esta efervescencia es la interpelación realizada en directo al ministro del Interior por un famoso conductor de televisión. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=DpD8B103gcs> [marzo 2013].

pero que permanece oculto y resulta ser, en ocasiones, autoritario. De la misma manera, el Presidente de la República no contaba con facultades institucionales para detener el proyecto. En este sentido, la atribución personal que se otorgó el Presidente Piñera para negociar con la empresa y de esta manera resolver el conflicto representa un riesgo para la democracia participativa y, por qué no, para la democracia a secas. El espacio de la decisión medioambiental experimenta situaciones de retraimiento democrático aun cuando apela al pluralismo y al Estado de derecho. Por ende, la incidencia de la participación ciudadana en el caso Barrancones no debe esconder que esta puede ser instrumentalizada (Lascoumes, 2003) con fines electorales, y, por lo tanto, contaminada y desacreditada a través de utilizaciones demagógicas y/o populistas que ponen en jaque el carácter democrático del sistema político.

Recibido diciembre 17, 2012  
Aceptado febrero 16, 2013

## Referencias bibliográficas

- Abram, S. (2007). Participatory depoliticisation: the bleeding heart of neo-liberalism. En C. Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives* (pp. 113-134). París: L'Harmattan.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in Democratic Brazil*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Bacqué, M. H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*. París: La Découverte.
- Barbier, R., & Larrue, C. (2011). Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape. *Participations* (1), 67-104.
- Barthe, Y. (2002). Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique. *Politix* 15 (57), 57-78.
- Blatrix, C. (2002). Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. *Politix* 15 (57), 79-102.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. París: Éditions du Seuil et La République des Idées.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif participatif. *Politix* 15 (57), 17-35.
- Bórquez, R. (2011). Actualización de Catastro de Proyectos de Generación Eléctrica en Chile. Fundación Terram, APP N° 52, N° 1. Disponible en [www.terram.cl](http://www.terram.cl) [marzo 2013].
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. París: Seuil.

- Cárcamo, P. F., Cortés, M., Ortega, L., Squeo F. A., & Gaymer, C. (2011). Crónica de un conflicto anunciado: Tres centrales termoeléctricas a carbón en un hotspot de biodiversidad de importancia mundial. *Rev. Chil. Hist. Nat.* [online] 84 (2), 171-180 [septiembre 2012].
- Dabène, O., Geisser, V., & Massardier, G. (2008). *Autoritarismes démocratique et démocraties autoritaires au XXI siècle*. París: Convergences Nord/Sud, La Découverte.
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México D.F.: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS.
- De la Maza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Tesis (PhD), Leiden University. Disponible en <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360> [marzo 2013].
- Fillieule, O., Agrikoliansky, É., & Sommier, I., dir. (2010). *Penser les mouvements sociaux*. París: La Découverte.
- Fourniau, J. M. (2007). Citoyen en tant que riverain. En C. Blatrix et al., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative* (pp. 67-77). París: La Découverte «Recherches».
- García, J. P. (2011). La reputación corporativa: lecciones del caso Barrancones. Chile: Universidad Católica de Chile. Disponible en [http://issuu.com/edgy/docs/orm\\_caso\\_barrancones](http://issuu.com/edgy/docs/orm_caso_barrancones) [marzo 2013].
- Gaxie, D. (2004). *La democracia representativa*. Santiago: Lom.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin.
- Hervé, D. (2011). Las causas del conflicto por la central termoeléctrica de Barrancones en Punta de Choros. *Anuario de Derecho Público*, 208-189.
- Jobert, A. (1998). L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix* 11 (42), 67-92.
- Lascombes, P. (2003). Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique? En J. Lagroye (dir.), *La politisation* (pp. 387-401). París: Belin, coll. «Socio-Histoires».
- Lolive, J. (1997). La montée en généralité pour sortir du NIMBY. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Politix* 10(39), 109-130.
- Massardier, G. (2008). Les espaces non pluralistes dans les démocraties contemporaines. En Dabène, O., Geisser, V., & Massardier, G., *Autoritarismes démocratique et démocraties autoritaires au XXI siècle* (pp. 29-56). París: Convergences Nord/Sud, La Découverte.
- Mathieu, L. (2010). Contexte Politique et opportunités. En Fillieule, O., Agrikoliansky, É., & Sommier, I., (dir.), *Penser les mouvements sociaux* (pp. 39-54). París: La Découverte.
- Mazeaud, A., Sa Vilas Boas, M. H., & Berthomé, G. K. (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations* 1 (2), 5-29.

- Monnoyer-Smith, L. (2011). La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques? *Participation* (1), 156-185.
- Mujica, P. (2010). *La igualdad política: el significado actual de la participación ciudadana*. Santiago: Ril Editores.
- Neveu, C. (2011). Démocratie participative et mouvements sociaux: entre domestication et ensauvagement? *Participations* (1), 186-209.
- Neveu, E. (2010). Médias et protestation collective. En O. Fillieule, E. Agrikoliansky, & I. Sommier (dir.), *Penser les mouvements sociaux*. Paris: La Découverte.
- Rosavallon, P. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- Sabatini, F., & Sepúlveda, C. (1997). *Conflictos ambientales: entre globalización y la sociedad civil*. Santiago: CIPMA.
- Sanhueza, A. (2004). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: Corporación Participa. Disponible en [www.participa.cl](http://www.participa.cl) [marzo 2013].
- Sapiains, R., comp. (2010). *El dilema del castor*. Santiago: Universidad de Chile.
- Saurugger, S. (2002). L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue Française de Science Politique* (4), 375-401.
- Torny, D., & Chateauraynaud, F. (1999). *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris: Éditions de l'EHESS.
- Traïni, C., & Siméant, J. (2009). *Pourquoi et comment sensibiliser à la cause ?* En C. Traïni (dir.), *Émotions... Mobilisation!* (pp. 11-34). Paris: Presses de Sciences Po.
- Varas, A. (2012). *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010*. Santiago: Catalonia.
- Voegtli, M. (2010). "Quatre pattes oui, deux pattes, non!" L'identité collective comme mode d'analyse des entreprises de mouvement social. En O. Fillieule, É. Agrikoliansky, & I. Sommier, *Penser les mouvements sociaux* (pp. 186-203). Paris: La Découverte.