

¿Cómo pensar los desafíos ambientales de cara a una nueva Constitución? Preocupaciones ambientales en tiempos de cambio constitucional

Francisca Reyes Mendy y Matías Valenzuela Calderón

Policy brief - Junio 2020

Los temas ambientales sí importan...

La revisión de los encuentros ciudadanos realizados en todo el país muestra que, a pesar de que muchos de los diálogos no fueron organizados con ese objetivo, los temas ambientales estuvieron muy presentes (247 de los 361 documentos de sistematización recopilados, equivalente al 68,4%, incluyen temas ambientales). Si bien estos encuentros abordaron temas relevantes para cada localidad, desde esos mismos espacios se proponen desafíos de nivel regional y nacional.

...pero no todos tienen "rango constitucional"

Es importante recordar que, a diferencia del proceso constituyente de 2016, estos encuentros reportan un amplio abanico de preocupaciones, quejas o problemas y una gama de posibles soluciones u horizontes de salida que ven los participantes, no todos sujetos a discusión de rango constitucional. Esto ocurre porque si bien es un momento constituyente de facto, no es conducido expresamente con ese fin y por lo tanto se dificultan las comparaciones con el proceso anterior. Esta constatación nos invita a reenfoarnos en las discusiones de política pública de relevancia ambiental que están aún pendientes, las que en muchos casos coinciden con parte importante de las preocupaciones ciudadanas expresadas en estos meses. Por ello, en este documento se entregan insumos para la reflexión sobre la coherencia que existe entre los desafíos planteados por la ciudadanía y los compromisos de política pública propuestos por la autoridadⁱ.

Los sospechosos de siempre: el omnipresente rol del Estado y...

En términos generales, las observaciones apuntan a un trabajo mancomunado entre diversos actores, un rol más activo de las empresas en términos del aporte a su entorno, y una ciudadanía más activa, fiscalizadora, que ocupa espacios de participación. Para el Estado, el énfasis está en otorgarle mayores atribuciones, incluido el control de RRNN claves.

Por una parte, están las observaciones sobre las instituciones de nivel nacional. Así como la importancia de la fiscalización que apuntaría a una Superintendencia del Medio Ambiente fuerte, la idea de que el Servicio de Evaluación Ambiental tiene un excesivo foco en la inversión también es mencionada. Las observaciones sobre aumentar la protección de la biodiversidad recuerdan que el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, tras años de tramitación, aún no se aprueba. Las observaciones reiteran también la importancia de fortalecer la educación ambiental y la concientización de la ciudadanía, lo que requerirá profundizar los esfuerzos colaborativos entre el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Educación y las autoridades competentes en los niveles regional y local. Durante la revisión de los diálogos también se repite en numerosas ocasiones el cuestionamiento sobre la propiedad de los recursos naturales. Términos como nacionalización y desprivatización son frecuentes.

Por otra parte, están las observaciones respecto al rol de los gobiernos locales. Si bien no siempre es una exigencia directa, muchos de los temas requieren de municipalidades con más facultades y recursos para, por ejemplo, abordar peticiones de mayor número de áreas verdes por habitante, mejoras en la gestión de los residuos y fiscalización ambiental.

En síntesis, si bien existen demandas que se remiten a temas puntuales que no requieren de cambio constitucional, el marco de ellas es un Estado protagonista y un modelo de desarrollo sostenible que deje de lado las políticas públicas cortoplacistas, el agotamiento de recursos naturales y las profundas desigualdades.

...el rol de las empresas

También hay quejas a las empresas por las externalidades negativas que generan en los territorios, la falta de inversión en los lugares donde están emplazadas y la excesiva explotación de recursos naturales. Aparece también la idea de que existe una fuerte asociación entre la propiedad privada de recursos naturales estratégicos y los altos costos de servicios básicos, el deterioro de los ecosistemas y la mala distribución de la riqueza.

El tema central de esta película: el cambio del modelo

Las observaciones muestran que el actual modelo de desarrollo es cuestionado con fuerza: los patrones de consumo, empresas que no aportan al desarrollo local más allá de los beneficios inmediatos que genera su existencia, el desarrollo inmobiliario sin participación ciudadana, la práctica agrícola de monocultivo, el uso indiscriminado del agua y las externalidades negativas que trae la minería son mencionadas.

METODOLOGÍA

Se logró identificar la realización de un total de 656 encuentros locales organizados por 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH), 145 municipalidades, 44 miembros de la plataforma Sociedad Civil por la Acción Climática (SCAC) y 8 organismos públicos, además de 84 convocatorias territoriales lideradas por organizaciones comunitarias o autoconvocadas por grupos de ciudadanos mayoritariamente a través de redes sociales. Del total de encuentros se pudo acceder a documentos de sistematización de 361, de los cuales 247 (68,4%) contenían información de relevancia ambiental. En cuanto a la distribución geográfica de los encuentros en que se tocaron temas ambientales, la mayor parte tuvo lugar en la zona central del país, con particular fuerza en la región Metropolitana (74), de Valparaíso (46) y Biobío (25). En la zona norte, el mayor número de encuentros con temática ambiental tuvo lugar en la región de Coquimbo (30). La figura 1 muestra el número de actas con contenido de relevancia ambiental por región respecto de las actas totales.

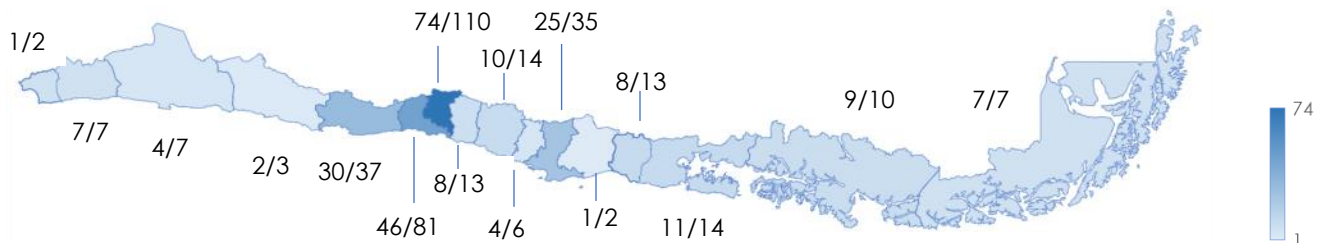


Figura 1. Distribución geográfica de los encuentros locales con actas disponibles que incluyen temáticas ambientales.

Fuente: elaboración propia en base a catastro de encuentros locales

La información utilizada en este estudio fue recopilada entre el 30 enero y el 15 de marzo de 2020, y cubre los eventos realizados en un período de tres meses entre el 18 de octubre de 2019 y el 30 de enero de 2020, concentrándose la gran mayoría de ellos entre los últimos días de octubre y mediados de noviembre, con el punto más álgido el 6 de noviembre, día en que se catastraron 40 encuentrosⁱⁱ (ver figura 2).

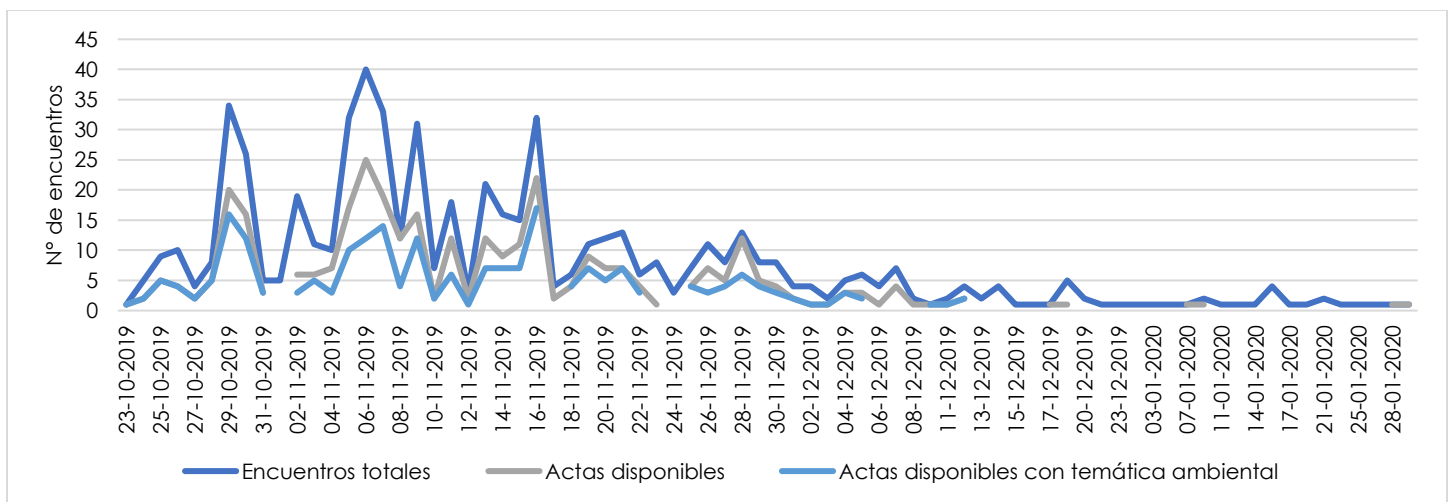


Figura 2. Fechas de los encuentros locales.

Fuente: elaboración propia en base a catastro de encuentros locales

La metodología utilizada fue el análisis documental, que en este caso corresponde al análisis de actas y documentos de sistematización de encuentros locales. Desde estas fuentes se obtienen datos como el nombre del encuentro, el nombre de la organización, el tipo de organización, la zona, región, comuna y fecha en que se realizaron. Una vez obtenido esos datos se da paso al análisis de contenido:

(1) Se genera un listado de palabras clave relacionadas con temáticas ambientales; (2) se contabiliza e identifica la observación. Esta pudo ser manifestada en forma de preocupación, queja, demanda o propuesta, sobre un problema local o nacional; (3) en los casos que la observación incluyó temas completamente distintos en una sola frase, para efectos de hacer un correcto catastro de los temas de interés, se separaron los temas, manteniendo siempre el relato original de quien la emite o la forma en que fue sistematizada, esto con el objetivo de reflejar fielmente la expresión ciudadana; (4) la observación se codificó para que fuera comparable y cuantificable; (5) se clasificaron las observaciones codificadas en una de las 14 categorías que propone el proyecto votaciones ambientales: agua; aire; suelo; biodiversidad; cambio climático; pesca y acuicultura; silvicultura; agricultura; minería; energía; paisaje y territorio; residuos y sustancias peligrosas; institucionalidad y gestión ambiental; contaminación electromagnética, ruido y contaminación lumínica (sobre esta última categoría no hubo menciones); (6) se integró toda la información obtenida en un análisis cualitativo que logra identificar 311 distintas propuestas o desafíos a los que llamamos temas de relevancia ambiental.

RESULTADOS: LAS MÁS MENCIONADAS

A continuación se presenta un ranking de las 25 observaciones más mencionadas entre el total de observaciones. El top 25 de observaciones ciudadanas suma 737 menciones, equivalente al 48.8% del total de menciones. En este grupo destacan temas sobre institucionalidad y gestión, agua, paisaje y territorio, cambio climático, y residuos y sustancias peligrosas.

Tabla 1. 25 observaciones más mencionadas.

Lugar	Observación ciudadana	N° menciones
1	Nacionalizar recursos naturales/estratégicos (sin precisar cuáles)	62
2	Fortalecimiento de la educación ambiental	45
3	Disminución o estabilización de costos de servicios básicos	44
4	Avanzar a un modelo de desarrollo sostenible	43
5	Aumentar inversión en áreas verdes y espacios públicos	40
6	Protección de los recursos naturales y la biodiversidad	40
7	Potenciar reciclaje y aumentar puntos limpios	38
8	Desprivatización de recursos naturales (agua)	33
9	Fortalecer políticas e institucionalidad medioambiental	33
10	Nacionalizar recursos naturales/estratégicos (agua)	31
11	Desprivatización de recursos naturales (sin precisar cuáles)	30
12	No ratificar TPP-11	29
13	Agua como un derecho y priorización para consumo humano	27
14	Protección del recurso hídrico y ecosistemas asociados	27
15	Concientización sobre el cuidado del medioambiente	22
16	Eliminar impuesto específico a los combustibles	22
17	Servicios básicos administrados por empresas públicas	22
18	Planificación territorial participativa y respetuosa del entorno	21
19	Aumento de cobertura y suministro de servicios básicos	20
20	Fortalecer la fiscalización medioambiental	19
21	Terminar con zonas de sacrificio	19
22	Nacionalizar recursos naturales/estratégicos (litio)	18
23	Potenciar el uso de energías renovables	18
24	Mayor incidencia ciudadana en la toma de decisiones	17
25	Fortalecimiento de la gestión de residuos	17

Fuente: elaboración propia en base a observaciones con relevancia ambiental en encuentros locales

DESAFÍOS PLANTEADOS DESDE LA CIUDADANÍA Y COMPROMISOS DE POLÍTICA PÚBLICA: ¿ESTÁN EN SINTONÍA?

Las observaciones clasificadas en categorías temáticas conversan entre ellas, por lo que un análisis acorde al momento constituyente de facto iniciado tras las protestas del 18 de octubre de 2019 implica considerar el marco de las demandas ciudadanas. Estas se agrupan en 7 ámbitos:

1. Propiedad/administración de los recursos naturales/estratégicos;
2. Crisis hídrica;
3. Responsabilidad empresarial y rol protagónico del estado;
4. Una ciudadanía con herramientas para incidir;
5. Disminución de los costos de la vida;
6. Un nuevo ideal de desarrollo, y
7. Exigencia y ampliación de derechos.

Para cada uno de estos ámbitos se presenta un contexto, los desafíos planteados desde la ciudadanía y los compromisos de política pública de los gobiernos de Michelle Bachelet 2014-2018 (B2) y Sebastián Piñera 2018-2020 (P2) en los programas de gobierno o cuentas públicas. La información proporcionada busca que los actores interesados reflexionen y elaboren sus propias conclusiones acerca de la sintonía entre las demandas ciudadanas y la respuesta de los gobiernos chilenos en la última década.



PROPIEDAD/ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES/ESTRATÉGICOS

Contexto

Cuando se habla de recursos naturales en general, o sobre agua y energía, entre la ciudadanía parece existir una asociación entre la privatización y los altos costos de vida, la mala calidad de los servicios, las externalidades negativas sobre el medioambiente, la sobreexplotación de los recursos naturales, la excesiva concentración de la riqueza y su mala distribución. En algunos casos se propone la administración total del Estado y en otros la creación de empresas estatales. Para el caso específico de la minería, se evidencia una demanda a secas de “recuperación del recurso” para los chilenos. En el caso del cobre hay un alto nivel de dependencia económica del país respecto del mineral, una tradición centenaria en territorios de la zona norte y central del país, una gran concentración de fuerza laboral y procesos históricos recientes de chilenización y nacionalización que permanecen en la retina colectiva. Las motivaciones en cuanto al litio podrían referir a las nuevas oportunidades de desarrollo sostenible que brinda el recurso, pero en salares del norte del país se hacen patentes crecientes conflictos socioambientales, debido a cambios en los modos de vida, al agotamiento de los mismos recursos naturales y al deterioro progresivo de la biodiversidad, lo que ha sido destacado por prestigiosos medios internacionalesⁱⁱⁱ ^{iv} ^v.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

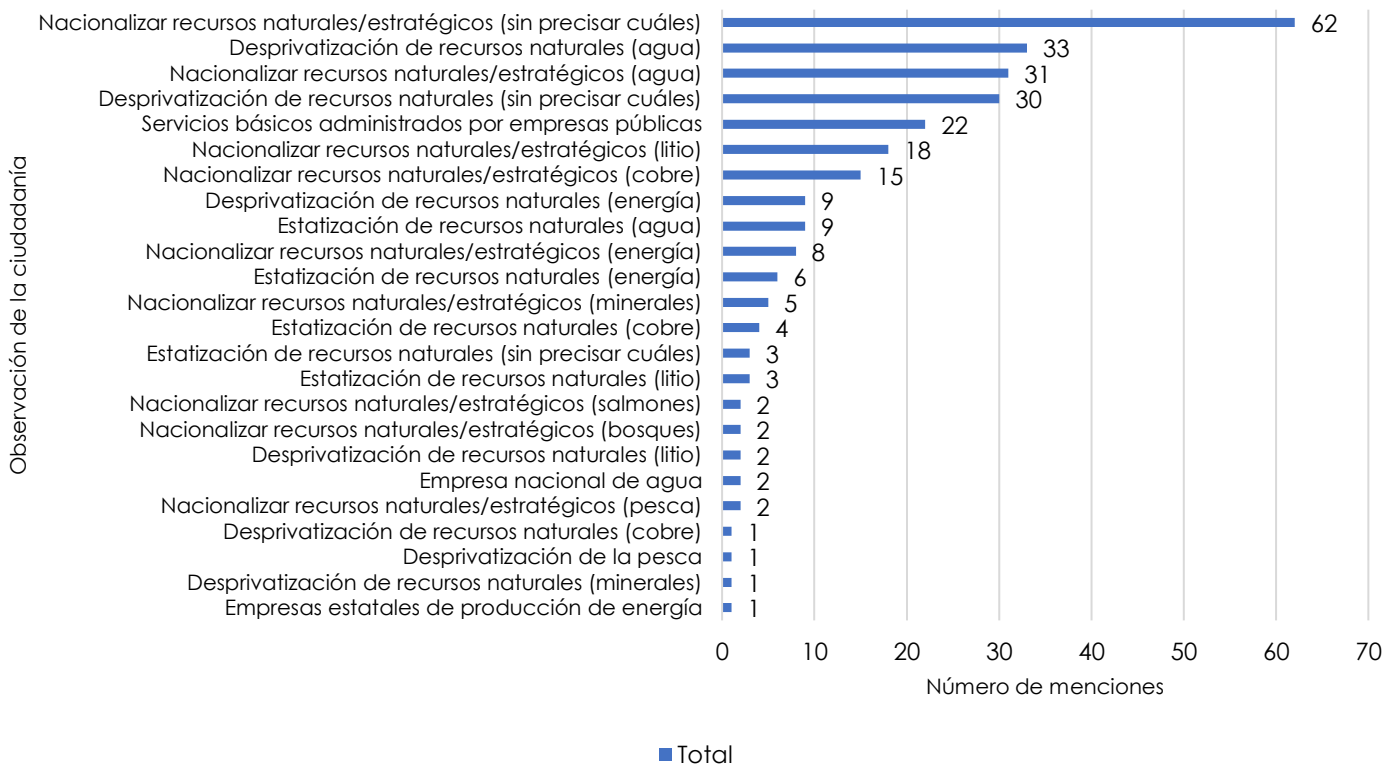


Figura 5. Menciones sobre propiedad y administración de recursos naturales/estratégicos.

Fuente: elaboración propia en base a observaciones con relevancia ambiental en encuentros locales

Compromisos de política pública relacionados

- Restablecer la certeza jurídica de la propiedad de los derechos de agua, de cualquier tipo, nuevos o antiguos, mediante aprobación de Reforma al Código de Aguas (Boletín 7543-12) (P2)
- Fortalecer los derechos de pesca para el sector artesanal y facilitar la transferencia de los derechos de pesca (P2)



CRISIS HÍDRICA

Contexto

La megasequía que enfrenta Chile entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos hace más de 10 años ha derivado en preocupantes situaciones en sectores rurales, y eleva las alertas en la zona central del país por la gran concentración de población que podría verse afectada si este problema no se enfrenta con la prontitud y los esfuerzos necesarios. Los problemas de escasez hídrica^{vi} han significado crecientes conflictos socioambientales entre la población y las actividades productivas con las que comparten territorio, principalmente con las industrias agrícola, forestal y minera. El agotamiento del recurso es un hecho evidente y reconocido transversalmente por los actores involucrados, pero las comunidades y organizaciones de la sociedad civil cuestionan, en primer lugar, que los derechos de aprovechamiento otorgados a perpetuidad que inicialmente fueron gratuitos hoy se transen en el mercado; y segundo, el sobreotorgamiento de derechos sin considerar la capacidad real de las cuencas.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

El tema agua concentra el 17,2% del total de observaciones. La clave de la crisis para la ciudadanía sería la priorización del consumo humano (menciones en 27 encuentros), la protección del recurso hídrico y ecosistemas asociados (27 encuentros), implementar política para enfrentar la sequía y escasez hídrica, y tratamiento de aguas grises (con menciones en 7 encuentros cada una), incorporación de tecnología y nuevas técnicas en el manejo del recurso hídrico, y regular consumo de agua de las empresas (con menciones en 6 encuentros cada una). También se repiten cuestiones relativas a la agricultura, como avanzar hacia una agricultura sostenible y eliminar práctica agrícola de monocultivo (ambas con menciones en 5 encuentros).

Por la naturaleza de la propiedad y administración de las aguas en Chile, esta lectura debe ir de la mano con los aspectos más nombrados por la gente: desprivatización del agua (33 encuentros), la nacionalización del agua (31 encuentros), la reforma al código de aguas (16 encuentros), la estatización de recursos naturales (9 encuentros) y el agua como bien de uso público (8 encuentros).

Compromisos de política pública relacionados

- Generar las condiciones para que Chile pueda enfrentar con éxito el desafío del cambio climático y el agua (P2)
- Para regular la sobreexplotación de las cuencas y el mal uso de los derechos de agua, se reconocerán las aguas como un bien nacional de uso público en sus diversos estados (P2)
- Plan Nacional de Regulación y Embalses, incluyendo el término de las obras en desarrollo y el inicio de nuevas obras, considerando además embalses mixtos para agua y energía (P2)
- Aumentar la superficie y seguridad de riego, con énfasis en el riego tecnificado, reimpulsando la "Estrategia Nacional de Recursos Hídricos" elaborada el 2013 (P2)
- Avanzar en la cuantificación de acuíferos subterráneos y utilizar los acuíferos naturales para inyectar agua en periodos de abundancia (P2)
- Incorporar incentivos a la innovación en los procesos tarifarios para mejorar la eficiencia del servicio y dar sustentabilidad ambiental a la operación respecto al uso eficiente del agua, el reúso de aguas servidas tratadas en efluentes cuyo destino no enfrente controversias y el control de emisiones (P2)
- Nombrar un Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, y así avanzar en soluciones a la escasez de agua (B2)
- Construcción y licitación de embalses en distintas regiones, principalmente en las zonas con mayores problemas de escasez hídrica (B2)
- Modificación de la normativa para redefinir la utilización de los acuíferos sobreotorgados, de acuerdo al uso efectivo de los derechos. Así como definición de volúmenes de extracción de agua en plazos que no generen efectos ambientales adversos (B2)
- Reconocer las aguas como un bien nacional de uso público en sus diversos estados, con el objetivo de regular la sobreexplotación de las cuencas y el mal uso de los derechos de agua (B2)
- El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad se encargará de establecer los lineamientos para una política minera ajustada a las nuevas exigencias socioambientales y a la sustentabilidad, en especial, del recurso agua (B2)
- Construir Mesas Territoriales del Agua, en las principales regiones, incorporando actores relevantes, para diagnosticar los problemas particulares de cada territorio (B2)



RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL Y ROL PROTAGÓNICO DEL ESTADO

Contexto

Los desafíos que se plantean se pueden contextualizar en políticas implementadas en los últimos años, como la regulación sobre contaminantes, impuestos verdes y sanciones contra empresas que generan daño ambiental, que requieren de un aparato estatal con mayores facultades en términos de prevención, fiscalización, capacidad sancionatoria y de penalización, muchas de las cuales pueden tener una dimensión local a nivel de municipios, especialmente considerando que según la encuesta CEP de enero^{vii}, una de las pocas instituciones que mantiene cierta legitimidad son las municipalidades: 17% de las personas tiene mucha o bastante confianza en ellas, frente al 7% en las empresas privadas o el 2% en los partidos políticos.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

Con frecuencia se señala que se deben fortalecer las políticas e institucionalidad medioambiental (menciones en 33 encuentros). Esto implica un Estado protagonista en materias como la protección y mitigación ambiental, con la importancia de la protección de los recursos naturales y la biodiversidad (40 encuentros), y la reforestación con especies nativas (10 encuentros). La fiscalización y compensaciones también juegan un papel clave: se habla de fortalecer la fiscalización medioambiental (19 encuentros) y generar impuestos sobre las industrias extractivas y empresas contaminantes (en su conjunto aparecen mencionadas en 12 encuentros). También se menciona aumentar la inversión en áreas verdes y espacios públicos (40 encuentros), y potenciar el reciclaje y aumentar puntos limpios (38 encuentros), que vienen de la mano con el fortalecimiento de la gestión de residuos (17 encuentros), temas que -vale la pena recordar- son de potestad municipal.

Compromisos de política pública relacionados

- Reformular el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), tecnificando los pronunciamientos sectoriales, acotando los plazos, mejorando los procedimientos de evaluación y generando instancias de diálogo temprano entre la comunidad, los titulares del proyecto y el SEA (P2)
- Crear un Fondo de Remediación que pueda iniciar acciones de reparación de componentes del medio ambiente dañados. El financiamiento del fondo, además de donaciones, provendrá de diversas fuentes, incluyendo planes de reparación y compensación de la SMA, así como sentencias de los Tribunales Ambientales en materia de daño ambiental (P2)
- Implementar el SBAP, de forma de mejorar la protección y la gestión de nuestras áreas protegidas (P2)
- Generar un banco de compensaciones en biodiversidad y establecer un sistema de gestión en áreas protegidas (P2)
- Reducir el nivel de riesgo en que se encuentran especies actualmente vulnerables o en peligro de extinción (P2)
- Implementar y gestionar la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor, apoyando a los municipios en la instalación de la infraestructura requerida para la adecuada implementación de la ley (P2)
- Evaluar e implementar los sistemas de recogida, para avanzar con una mayor infraestructura de apoyo al reciclaje y ampliar los compromisos de reciclaje a todo el sector empresarial, creando un Sello Verde para empresas que se distingan por su contribución al medio ambiente, Programa de acreditación Oficina Verde (P2)
- Revisión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para validar la institucionalidad desde el punto de vista técnico (B2)
- Reforzamiento de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), para darle presencia organizada en cada región del país (B2)
- Elaboración de planes para comunidades afectadas por los costos ambientales, mejorando su situación sanitaria; junto con un programa de fiscalización a cargo de la SMA para zonas de alta carga ambiental (B2)
- Introducir impuestos a la emisión de contaminantes en la industria, para el cuidado del medio ambiente (B2)
- Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) (Boletín 9404-12), que definirá las categorías de protección y establecerá los rangos de prohibiciones y limitaciones de actividades (B2)
- Crear un Plan Chile Área Verde, que incorpora un Programa de Parques y Áreas Verdes, la reactivación del programa de parques urbanos y el Programa de Mejoramiento de Plazas (B2)
- Elaboración de una ley general de residuos, que además de eliminar las barreras existentes para la aplicación de mejores tecnologías, incorpore un concepto integral de manejo de residuos -incentivando formas de recuperación, reutilización, reciclaje y gestión integral de residuos voluminosos, y eliminando los botaderos ilegales (B2)



UNA CIUDADANÍA CON HERRAMIENTAS PARA INCIDIR

Contexto

Existe creciente preocupación por contar con una ciudadanía educada en asuntos ambientales, capaz de acceder a espacios de toma de decisiones y de incidir en la evaluación, diseño e implementación de políticas públicas. Los temas sobre planificación territorial evidencian el interés de las personas por participar anticipadamente de las decisiones que les afectan directamente y, a su vez, dan cuenta de las crecientes tensiones a nivel urbano que se reflejan reactivamente en los procesos de evaluación ambiental en el SEIA. La discusión pública sobre la firma de Acuerdo de Escazú que cubre temas de acceso y divulgación de la información ambiental, participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales sirve también de contexto para entender estos desafíos.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

El fortalecimiento de la educación ambiental (menciones en 45 encuentros) parece ser la herramienta clave de la ciudadanía para generar concientización y para que las nuevas generaciones enfrenten los desafíos de futuro. La mayor incidencia ciudadana en la toma de decisiones (17 encuentros) coincide con las observaciones en que se insta al ejecutivo a firmar el Acuerdo de Escazú (8 encuentros). La planificación territorial participativa y respetuosa del entorno (21 encuentros) y la planificación territorial participativa y desarrollo inmobiliario respetuoso del entorno (11 encuentros) también son menciones frecuentes.

Compromisos de política pública relacionados

- Crear un Foro de Cambio Climático para promover el carácter inclusivo y participativo de la prevención y adaptación al cambio climático (P2)
- Promover la participación de la comunidad en la mejora de espacios públicos en zonas con déficit de áreas verdes, creando una línea especial del Fondo de Protección Ambiental que permita a la ciudadanía postular proyectos (P2)
- Reforzamiento de los contenidos de educación ambiental, tanto en los programas de educación formal a todo nivel, como en la capacitación y sensibilización de distintos estamentos y grupos (B2)
- Que el cambio climático y la sustentabilidad se incorporen en las mallas curriculares de la educación básica y media (B2)
- Plan de Ordenamiento Territorial participativo, identificando las zonas donde se permitirá la instalación de proyectos para cada tipo de tecnología, bajo estrictas normas y estándares ambientales (B2)
- Establecer mecanismos institucionales y recursos, para la entrega efectiva de orientación, mediación y defensa ambiental ciudadana, que facilite la solución de problemas ambientales locales (B2)



DISMINUCIÓN DE LOS COSTOS DE LA VIDA

Contexto

En el caso del agua potable y saneamiento, en 2019 la tarifa en Santiago (1,45 US\$/m³) fue menor a la de otras ciudades como Río de Janeiro o Bogotá, pero mayor a las de Montevideo o Asunción. No obstante, dentro de Chile hay gran variabilidad: mientras el costo en Coyhaique es de 3,43 US\$/m³, en Maipú es de 1,17 US\$/m³^{viii}. En el caso de la electricidad, un alza anunciada a mediados de 2019 entró en vigencia tan solo 8 días antes del estallido social. Tras las jornadas de protestas que iniciaron por alzas en la tarifa de Metro de Santiago, el 24 de octubre el ejecutivo anunció el congelamiento de las tarifas de luz hasta diciembre de 2020. En el caso de los costos de electricidad, en 2019 Chile tiene la 5ª tarifa más alta de Latinoamérica (15,01 ctv. US\$/kWh)^{ix}.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

Respecto de los servicios básicos como agua y luz, la ciudadanía demanda la disminución o estabilización de costos (menciones en 43 encuentros), así como la desprivatización de su administración (22 encuentros). En el caso de las zonas extremas también se propone como alternativa aumentar los subsidios como forma de reducir los altos costos en calefacción. De la mano con la disminución de costos de servicios básicos están las cuestiones sobre acceso (20 encuentros), mencionadas principalmente en zonas rurales y extremas. En términos generales se apunta a extender la cobertura de las compañías, con APR fortalecidos en el caso del suministro del agua, y apostando a un recambio tecnológico no contaminante en el caso de la energía -evitando generar efectos indeseados en la economía local durante la transición-. Otras propuestas también se incluyen entre las demandas por reducción de costos, las que pueden ser incluso perjudiciales para el estado del medioambiente como es la eliminación del impuesto específico (22 encuentros). Esta área es particularmente compleja en el manejo político tal como se evidenció en las protestas en Francia y Ecuador durante 2019, que quitaban exenciones en el ámbito de combustibles

Compromisos de política pública relacionados

- Incorporar incentivos a la innovación en los procesos tarifarios para mejorar la eficiencia del servicio y dar sustentabilidad ambiental a la operación respecto al uso eficiente del agua, el reúso de aguas servidas tratadas en efluentes cuyo destino no enfrente controversias y el control de emisiones (P2)
- Reactivar y actualizar el Plan de Eficiencia Energética 2020, incluyendo el fomento de los sistemas de gestión y cogeneración de energía, el establecimiento de estándares mínimos, la ampliación del etiquetado a otros segmentos domésticos e industriales, la modernización de la normativa de construcción, entre otras medidas (P2)
- Mecanismo de estabilización de precios de la energía eléctrica para clientes sujetos a regulación de tarifas (P2)
- Realizar mejoras en eficiencia y ahorro energético para el corto plazo, ligadas al funcionamiento del sector público, a los sistemas de reducción compensada de consumo, a campañas informativas sobre el uso energético domiciliario, a programas de eficiencia energética industrial, entre otros (B2)
- Promoción de ERNC mediante: v) incorporación de sistemas de aprovechamiento de energía solar, en los componentes del subsidio habitacional (B2)
- Desarrollo del uso eficiente de la energía como un recurso energético, estableciendo una meta de ahorro al crecimiento esperado en el consumo de energía de 20% al año 2025 (B2)
- Programa Comuna Energética (B2)



UN NUEVO IDEAL DE DESARROLLO

Contexto

El nuevo ideal de desarrollo planteado por la ciudadanía se enmarca en el contexto de la crisis climática y de una mayor concientización respecto de la importancia del medioambiente. Los altos niveles de desigualdad, el agotamiento de recursos naturales y políticas sin miradas de largo plazo caracterizan las críticas de la ciudadanía al actual modelo de desarrollo.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

En la categoría de cambio climático predomina la exigencia de avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible (menciones en 43 encuentros). En primer lugar, las observaciones apuntan a cambiar el modelo extractivista que causa un daño permanente sobre los ecosistemas. Las personas proponen avanzar hacia un modelo de economía circular (16 encuentros), lo que implica cambios en la matriz productiva, la gestión ambiental y una nueva ética empresarial. En segundo lugar, un rediseño de la matriz energética que tenga como centralidad la eficiencia energética y el uso de energías renovables (18 encuentros), un rediseño que ponga fin a las termoeléctricas, zonas de sacrificio y apunte a la carbono neutralidad (menciones que en su conjunto aparecen en 31 encuentros). En tercer lugar, las personas apuestan a cambiar los patrones de consumo (8 encuentros) e incorporar nuevos hábitos, tales como acudir a almacenes locales, mantener una alimentación sostenible, hacer compras a granel, compostar o tener huertos comunitarios.

Compromisos de política pública relacionados

- Desarrollar una minería más sustentable ambientalmente e inclusiva socialmente, mediante Política Nacional Minera 2050 (P2)
- Descentralizar y regionalizar las acciones de mitigación, adaptación y creación de capacidades en materia de cambio climático (P2)
- Implementar una Ley de Cambio Climático a fin de cumplir con nuestro compromiso internacional al año 2030, proyecto de ley (Boletín 13191-12) que fija Ley Marco de Cambio Climático (P2)
- Crear una estrategia de financiamiento, junto con la creación de un Fondo Climático Nacional, para la investigación científica, la generación de información, el diseño de medidas y la transferencia de tecnologías (P2)
- Crear un Comité Científico Asesor de Cambio Climático a fin de promover decisiones basadas en la ciencia (P2)
- Asignar las responsabilidades sectoriales de reducción de emisiones globales, actualizar los planes de adaptación y fortalecer la capacidad de fiscalización del impuesto al carbono de la Superintendencia de Medio Ambiente (P2)
- Integrar la adaptación al cambio climático al Sistema Nacional de Inversiones, la Estrategia Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Evaluación Ambiental Estratégica y las normas de infraestructura y edificios. (P2)
- Creación de la Agencia de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable (B2)
- Se encargará al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad la elaboración de un Plan Nacional de Cambio Climático, con una visión transversal e integrada en adaptación, mitigación de impactos y creación de capacidades, orientando una economía baja en carbono (B2)
- Grupo Permanente de Cambio Climático, con expertos y representantes de todos los sectores del país, que miren el presente y el futuro para hacer propuestas concretas, tanto para reducir nuestras emisiones de carbono, como para definir las medidas preventivas frente a los impactos locales cada vez más frecuentes y graves (B2)
- Aumentar la participación de ERNC, para que al año 2025 un 20% de las inyecciones de electricidad sean proporcionadas por este tipo de energía (B2)



EXIGENCIA Y AMPLIACIÓN DE DERECHOS

Contexto

La ampliación de derechos en distintos ámbitos fue parte estructurante de las propuestas ciudadanas tras el estallido social, y el ámbito de medioambiente no queda fuera de ello. En una entrevista para Mongabay Latam, Liliana Galdámez, investigadora del Centro de Derechos Humanos de la facultad de derecho de la Universidad de Chile, si bien asegura que el texto de 1980 fue visionario en materia ambiental, las disposiciones “en la práctica han tenido muy poca fuerza normativa, poco impacto y poca eficacia”^x. El abogado Rodrigo Guzmán, socio de Carcelén, Desmadril, Guzmán y Tapia, señala que la anemia normativa o institucional no se atribuye a la estructura constitucional actual, sino a problemas de gestión atribuibles al Congreso Nacional y la Administración que no han instrumentalizado las respectivas soluciones^{xi}. En un conversatorio organizado por País Circular durante el mes de diciembre, los abogados Patricio Zapata, presidente del Consejo Ciudadano de Observadores del proceso constituyente de 2016; Paulina Riquelme, miembro del Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente; y Ezio Costa, director ejecutivo de la ONG FIMA, coinciden en que el excesivo foco en la propiedad privada impide el pleno ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación^{xii}.

La discusión por el reconocimiento de los derechos de la naturaleza no es nueva en América Latina. Las constituciones de Bolivia y Ecuador contienen visiones sobre el buen vivir y la Pachamama^{xiii}, pero también los cambios se van presentando a través de fallos como el de la Corte Constitucional de Colombia en 2017^{xiv} y el del Tribunal Supremo de Medellín en 2019^{xv} que reconocieron a los ríos Atrato y Cauca, respectivamente, como sujetos de derechos. Esta mirada constitucional marcadamente latinoamericana está en directa relación con la cosmovisión y relación de los pueblos originarios con la naturaleza, sin embargo, en aquellos persiste el deterioro de los ecosistemas, por lo que es clave el manejo de expectativas.

Desafíos planteados desde la ciudadanía

Además de exigencias para que se cumpla el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, actualmente garantizado en la Constitución Política de la República en su artículo 19 N°8, se busca la ampliación de este derecho. Las observaciones sugieren un medioambiente sano; limpio, saludable y sostenible, y el derecho al medioambiente. Si bien son pequeñas variaciones en la redacción o en los calificativos, esto puede tener efectos jurídicos. Estas menciones aparecen en 12 encuentros, la mayoría provenientes de la SCAC.

Comentarios sobre la naturaleza como sujeto de derechos, los derechos de los ecosistemas por sí mismos y los derechos de la Madre Tierra dan cuenta que se empieza a instalar en Chile la discusión por el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, mencionado en 14 encuentros, principalmente los organizados por la SCAC.

Compromisos de política pública relacionados

- No existen propuestas en la materia por parte de los gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Tras el proceso constituyente de 2016, unos días antes de su salida Michelle Bachelet envía al Congreso el proyecto de ley (boletín 11.617-07) que modifica la Constitución Política de la República, el que mantiene el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación con la misma redacción que la actual Constitución Política.

REFLEXIONES DE CARA A UN EVENTUAL PROCESO CONSTITUYENTE

La importancia del proceso

En caso de aprobarse el inicio de una nueva discusión constitucional, la legitimidad del proceso será clave. Convocatorias oficiales a encuentros locales que generen insumos para los miembros de la Convención, con metodologías de reporte de información claras y homologables será clave. También sería importante construir sobre la experiencia del anterior proceso constituyente para que ese importante trabajo de participación y sistematización se incorpore.

Si bien la heterogeneidad de los encuentros analizados entregaron riqueza al momento constituyente, esa misma característica genera dificultades a la hora del análisis. Para ello es clave (i) una gran participación, muchísimo más amplia y representativa que la del proceso constituyente de 2016; (ii) el manejo de expectativas, indicando que la mayor parte de los cambios se verán en el mediano y largo plazo, transparentar que no todos los cambios anhelados son abordables en una constitución y enfatizar que incluso en el caso de ganar la opción "apruebo" la redacción de una nueva constitución no partirá de cero; (iii) unificar criterios y preguntas guía; (iv) ser rigurosos en cuestiones tan simples como la toma de actas, las listas de asistencia y el manejo de los tiempos; y (v) transparencia en la composición de los comités de observadores del proceso, la entrega de información y el cumplimiento de itinerarios.

La hoja en blanco

Si bien la redacción de una nueva constitución será un "hoja en blanco", no se partirá de cero. Chile es parte de numerosos acuerdos internacionales en materia medioambiental y cuenta con tratados de libre comercio que tienen altos estándares ambientales. Además, en la última década se han logrado importantes avances en la materia que permiten contar con una estructura institucional y numerosos instrumentos de gestión ambiental. Así como hay temas que definitivamente nunca han estado en la agenda, principalmente en lo relacionado a la propiedad y administración de los recursos naturales/estratégicos o los derechos de la naturaleza, existen numerosas propuestas de política pública -tanto de los gobiernos de Michelle Bachelet como de Sebastián Piñera- que van en la línea de lo planteado por la ciudadanía: ley de cambio climático, ley de fomento al reciclaje, reforma al código de aguas, reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Por cierto, estos no siempre tienen los matices o prioridad que se exige desde las distintas partes interesadas.

La potencial discusión

En base al análisis de observaciones ciudadanas del momento constituyente posterior al 18 de octubre de 2019 y las enseñanzas del proceso constituyente de 2016, se considera que los siguientes temas de relevancia ambiental pueden tener lugar en una eventual discusión constitucional. Solo la discusión venidera determinará si estos requieren consagración constitucional, si los mejores caminos son reformas legales o cambios de gestión pública, si se pospondrá o si es preferible mantener el statu quo. Los temas son:



Figura 6. Temas de relevancia ambiental que pueden tener lugar en una eventual discusión constitucional.
Fuente: elaboración propia en base a análisis de observaciones con relevancia ambiental en encuentros locales

ⁱ Reyes M, Francisca. Reporte "Compromisos y Cumplimiento de Promesas en Materia Ambiental" 2018 y 2016. Disponibles en <http://www.votacionesambientales.uc.cl/publicaciones/>

ii De los 656 encuentros catastrados se obtuvo información de la fecha de realización de 606 de ellos. De los 656 encuentros catastrados se tuvo acceso a 361 actas, de las cuales 247 incluyeron temas de relevancia ambiental. De ellas, existe información de la fecha de realización de 231. Del total catastrado, hay días en que no se obtuvo actas y días en que no se tocaron temas ambientales, lo que se evidencia en la discontinuidad de las líneas inferiores.

iii Grace Livingstone, "Cómo la apuesta de Chile por el litio está desatando una disputa por el agua en Atacama", *BBC*, 19 de agosto de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49394020>

iv Sophia Boddenberg, "Chile's lithium – blessing or curse?", *DW*, 11 de mayo de 2018, <https://www.dw.com/en/chiles-lithium-blessing-or-curse/a-43721539>

v The Guardian, *Will green technology kill Chile's deserts?*, Documental, 2020, <https://www.theguardian.com/global-development/video/2020/feb/18/will-green-technology-kill-chiles-deserts-video>

vi Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia - CR2. "¿Qué ocurre en Chile, sequía o escasez hídrica?", 2 de enero de 2020. <http://www.cr2.cl/que-ocurre-en-chile-sequia-o-escasez-hidrica/>

vii Centro de Estudios Públicos, "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 84, Diciembre 2019", 16 de enero de 2020, <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2009-2018/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019>

viii Cabello, Carla. "¿Es cara el agua en Chile? Informe de la Siss comparó las tarifas locales con el mundo". *La Tercera*, 31 de julio de 2019, sec. Pulso. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/cara-agua-chile-informe-la-siss-comparo-las-tarifas-locales-mundo/761430/>

ix BN Americas. "Precios de la electricidad en Latinoamérica: comparación de países". *BNamericas.com*, 23 de octubre de 2019. <https://www.bnamericas.com/es/noticias/precios-de-la-electricidad-en-latinoamerica-comparacion-de-paises>

x Michelle Carrere, "Chile: ¿cómo proteger el medio ambiente en una nueva constitución?", 4 de diciembre de 2019, <https://es.mongabay.com/2019/12/chile-medioambiente-y-nueva-constitucion/>

xi Rodrigo Guzmán, "Medio ambiente en la nueva Constitución Política de la República", 29 de noviembre de 2019, <https://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2019/11/29/medio-ambiente-en-la-nueva-constitucion-politica-de-la-republica.aspx?disp=1>

xii Jorge Molina, "Nueva Constitución en clave ambiental: tres expertos entregan su mirada para incorporar la sostenibilidad en la discusión constituyente", *País Circular*, 13 de diciembre de 2019, <https://www.paiscircular.cl/industria/nueva-constitucion-en-clave-ambiental-tres-expertos-entregan-su-mirada-para-incorporar-la-sostenibilidad-en-la-discusion-constituyente/>

xiii Cletus Gregor, "Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza", *Temas y problemas de nuestra América* 59 (2014): 9–40, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1665857414717247>

xiv Corte Constitucional de Colombia, Caso de comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y manifiestan afectaciones a la salud como consecuencia de las actividades mineras ilegales, No. T-622/16 (10 de noviembre de 2016), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

xv Tribunal Superior de Medellín, Derechos de las futuras generaciones, No. 38 (17 de junio de 2019), <https://tribunalmedellin.com/images/decisiones/civil/050013103004201900071.pdf>