

Institucionalidad Municipal en Chile:

Competencias y límites en la conducción de conflictos socioambientales.

Estudio de caso Agrosuper en la Comuna de Freirina.

2005-2012

Estudiante: Barrera Coloma, María Catalina
Profesor Guía: Orellana Yáñez, José Antonio

**Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones
Internacionales.**

Tesis de Grado para optar al Título Profesional de Cientista Político

Santiago de Chile, 2014



A María Elena, Ángel y Daniel...

Mi familia... el más admirable de los gobiernos.

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I: METODOLOGÍA	9
1.1. Problema de Investigación	9
1.2. Pregunta de Investigación	10
1.3. Hipótesis de la Investigación	10
1.4. Variables	12
1.4.1 Variable Dependiente	12
1.4.2 Variables Independientes	12
1.5. Objetivos de la Investigación	13
1.5.1 Objetivo General	13
1.5.2 Objetivos Específicos	13
1.6. Diseño de Investigación	14
1.7. Recolección de Información	14
1.8. Justificación y viabilidad	17
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	19
2.1 El Neoinstitucionalismo como enfoque teórico	19
2.2 Neoinstitucionalismo y Elección Racional	26
2.3 Visiones Críticas sobre el Neoinstitucionalismo	30
CAPITULO III: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	34
3.1 Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades	34
3.1.1 Antecedentes y Evolución de la Ley	34
3.1.2 Visiones críticas sobre la Ley de Municipalidades	35
3.1.3 Modificaciones Institucionales Municipales: <i>Comparando el Decreto Ley N°1289 y la Ley 18.695 de Municipalidades</i>	42
3.2. Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente	46

3.2.1	Origen y formación de la Ley 19.300	46
3.2.2	Visiones Críticas sobre la Ley de Medio Ambiente	47
3.2.3	Modificaciones Institucionales Ambientales: Configuración de la Institucionalidad Ambiental	53
3.2.3.1	La Institucionalidad Ambiental desde 1994 al 2009	53
3.2.3.2	La Institucionalidad Ambiental a partir del año 2010	54
CAPITULO IV: SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL		58
4.1	Origen del SEIA en Chile	58
4.2	Ingreso de un proyecto al SEIA	59
4.3	Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco	63
4.3.1	Componentes del documento presentado al SEIA	65
4.3.1.1	Plan de medidas de Mitigación, Reparación y/o Compensación	66
4.3.1.2	Participación Ciudadana	72
4.3.1.3	Resolución de Calificación Ambiental	79
4.3.1.4	Síntesis Cronológica: Etapas de la Evaluación de Impacto Ambiental	86
CAPITULO V: EL MOVIMIENTO SOCIAL ASOCIADO AL CONFLICTO EN FREIRINA		90
5.1	Movimiento Social como definición	90
5.2	El Movimiento Social de Freirina	92
5.2.1	Contexto socio espacial de Freirina	93
5.2.2	Inicio del descontento ciudadano	94
5.3	Conflicto como definición	96
5.3.1	Estallido del conflicto en Freirina	100
5.3.2	Tensión en el diálogo: Comunidad – Autoridades	102
5.3.3	Reacciones Políticas y Reacciones del Ministro de Salud al visitar la Planta de Agrosuper- Cierre temporal	104
5.3.4	Pronunciamiento de la Empresa Agrosuper	108
5.3.5	Consultas Ciudadanas	109
5.3.6	Reapertura de la planta Agrosuper	111

5.3.7 El cierre de la planta de Agrosuper	113
CAPITULO VI: RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	120
6.1 Entrevistas en Terreno : Actores locales	120
6.1.1 Análisis de las entrevistas a pobladoras de Freirina	121
6.1.2 Análisis de las entrevistas a actores participantes del movimiento de Freirina	123
6.1.3 Análisis de la entrevista al Alcalde de Freirina	127
6.2 Análisis de entrevistas a expertos	130
CAPITULO VII: CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	148
ANEXOS	153

INTRODUCCIÓN

En los espacios locales, las relaciones sociales se desarrollan, entre otras influencias, a partir de la estructura institucional que las organiza. Es a partir de ella, que en un determinado territorio u organización, regirá y administrará sus recursos propendiendo al desarrollo y estabilidad que la sociedad demande, gestionando su desarrollo local.

Ahora bien, es necesario detenerse a observar y analizar, el cómo se relaciona la sociedad civil, con dicha estructura institucional, y cómo ella acoge y está capacitada, en sus distintas esferas de poder, para receptar los requerimientos que emanan desde la sociedad civil y así dar respuesta a los mismos.

Es ello lo que se observará en la presente investigación; la relación entre los movimientos socio ambientales, específicamente, el surgido en la comuna de Freirina, y la institucionalidad municipal, es decir, cómo la expresión más local de la organización política chilena, es capaz de reaccionar o relacionarse con un movimiento social de esta índole, lo cual se explicará a partir de las dificultades que posee este tipo de institucionalidad, para representar o conducir estos conflictos.

La investigación estará compuesta por seis capítulos, tanto teóricos, como técnicos y metodológicos.

El primer capítulo desarrolla los aspectos metodológicos de esta investigación.

En el Marco Teórico se revisan los aspectos que darán sustento y cuerpo a la investigación a través de algunos componentes del enfoque neoinstitucionalista, el cual permitirá comprender cómo se conforman las instituciones y cómo éstas

componen las bases de un sistema y explican en una parcialidad la dinámica de los procesos sociales y políticos inmersos en él.

El tercer capítulo aborda parte del marco legal e institucional, que opera en el espacio local, esto es: La ley 18.695 de Municipalidades y la ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente. De ambas se señalan sus antecedentes históricos, algunas visiones críticas que existen sobre ambas, y las modificaciones que han sufrido en materia ambiental.

El cuarto capítulo describe el proceso técnico-administrativo al que se sometió el proyecto en cuestión. En él se exponen los principales requisitos que legalmente, debe cumplir todo proyecto industrial y, a su vez, explicita el proceso del proyecto, a través de documentos propios de la empresa, con los que sometió el proyecto a estudio técnico.

El quinto capítulo de la investigación detalla el movimiento social surgido en Freirina, y el conflicto que desató la llegada de la empresa Agrosuper a la comuna. En él se exponen las definiciones conceptuales, tanto de movimiento social, como de conflicto, y seguido de ello se explican ambos a través de los principales hitos que marcaron el proceso y desarrollo del conflicto social en Freirina. Esto se realizará a partir de una herramienta metodológica pertinente de incorporar en la investigación; la recopilación de información desde medios de prensa escrita.

En el sexto capítulo se incorpora una segunda herramienta metodológica que complementará a las anteriores; estas son las entrevistas en profundidad. En ellas se rescatan las principales ideas y reflexiones surgidas desde los entrevistados,



actores claves escogidos para incorporarlos a la investigación, respecto del tema de investigación y sus alcances.

Finalmente, se cierra la investigación, realizando una serie de reflexiones del trabajo realizado, tanto de los capítulos señalados, como también en aspectos generales sobre el tema socio ambiental e institucional a nivel nacional y local y la importancia de incorporarlos como líneas investigativas de la disciplina.

Con esta investigación, se busca reflexionar principalmente acerca de la relevancia que debe tener la institucionalidad municipal, como cuerpo político y administrativo del espacio local, en materias socio ambientales, para conducir y poder relacionarse de manera efectiva con su comunidad, y más aún, en casos como el que aquí se investiga, en el cual se conforma un movimiento social que exige y demanda derechos y calidad de vida como queda expuesto.

CAPITULO I: METODOLOGÍA

1.1. Problema de Investigación:

La investigación analiza la relación de causa-consecuencia existente entre los movimientos socioambientales, (en este caso, el surgido en la localidad de Freirina, por la instalación de la planta faenadora de cerdos de Agrosuper), y la institucionalidad existente en el espacio donde surge el movimiento, esto es, el espacio local, la comuna de Freirina. En este sentido, siguiendo a Garretón, se definirá movimiento social como “una acción colectiva con alguna estabilidad en el tiempo y algún grado de organización, orientados hacia el cambio o la conservación de la sociedad o de alguna de sus esferas” (Garretón, 1996: pp.1), circunstancia que tensiona la institucionalidad política, en sus respectivos niveles, tanto local, en este caso, la municipal, como también a escalas mayores de la Administración del Estado.

En el caso del conflicto socioambiental de Freirina, se observan tensiones tanto a nivel social, económico, como también político, los cuales tomaron forma e intensidad conforme se regulaba el proyecto de la planta de cerdos de Agrosuper. Por otro lado, se constata el aumento del rechazo por parte de la comunidad que allí habita y que se ve afectada directamente por el daño ambiental, que se traduce en problemas de salud y, por lo tanto, en la calidad de vida.

Es por ello que, a partir de herramientas propias de la disciplina de la Ciencia Política, se observa y analiza el conflicto socio-ambiental surgido en el norte del país, desde una perspectiva neoinstitucional, que “procura explicar que las decisiones individuales (desde una perspectiva conductista o de “rational choice”) no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en

que ellas están insertas” (Pérez & Valencia, 2004) , así, el enfoque cobrará relevancia para comprender el cómo este movimiento socio-ambiental, va a estructurarse y tomar un papel protagónico dentro del desarrollo del conflicto, y a su vez, el cómo se relacionará éste, con las autoridades y la institucionalidad encargada de estipular las reglas del juego político, tanto a nivel local (municipal), como también a mayores escalas.

1.2. Pregunta de Investigación:

¿Por qué la institucionalidad municipal, como actor relevante que logra lo local, (desarrollo local), tiene dificultades para conducir y resolver los conflictos “político-ambientales”, como es el que provocó la planta faenadora de cerdos Agrosuper en la comunidad de Freirina?

1.3. Hipótesis de la Investigación:

Cuando se articulan movimientos desde la sociedad civil, éstos surgen por un descontento o necesidad colectiva. Dicha sociedad civil se organiza con un objetivo en común, el que se manifiesta de distintas formas y magnitudes, y entregado a las autoridades para que respondan a esas demandas de manera eficiente y efectiva.

Ahora bien, estos movimientos sociales, específicamente el ocurrido en Freirina, provocan tensiones en el ámbito político y administrativo, las que se traducen en deficiencias que quedan al descubierto en el momento que la sociedad civil se manifiesta en contra de sus decisiones, lo que evidencia insatisfacción y descontento ciudadano.

Éstas críticas que surgen, sobre el manejo y operación del conflicto “político-ambiental” que aquí se presenta, van a recaer, entre otras, en la institucionalidad municipal.

En primer lugar, la institucionalidad municipal no va a responder porque, según la Ley de Municipalidades N°18.695, no es un gobierno local en forma¹, lo que disminuye sus atribuciones y facultades para contribuir a la resolución de conflictos satisfactoriamente, sin perjuicio de elegir Alcaldes y Concejales, autoridades que, en la práctica, articulan un gobierno local.

Otro factor a considerar es que la institucionalidad municipal, en este caso la de Freirina, no responde porque su diseño institucional no está orientado a conducir un conflicto “político-ambiental”. Esto da cuenta de las dificultades que posee la institucionalidad municipal como cuerpo normativo del ámbito local para cumplir con ello, sin perjuicio de que la ley de municipios, por medio de la modificación de la ley ambiental, obliga a tratar determinados aspectos de esta índole.

Lo anterior va directamente ligado con una característica propia de la organización en nuestro país, tanto en aspectos geográficos como administrativos. La escasa descentralización política le impide al municipio tomar decisiones en cuanto a gestionar los conflictos “político-ambientales” provocados por proyectos industriales, ya que, la institucionalidad ambiental regional, decide por la municipal, en aspectos que debiesen ser abordados por lo local. Esto da cuenta, que la escala municipal no sólo no tiene un diseño ad hoc, sino que además, en proyectos de alta envergadura, no tiene mucho que decir.

¹ Según el artículo N°1 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

1.4. Variables:

Antes de definir las variables de la investigación, es necesario definir qué se entienden por ellas. Una variable es una propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse. Las variables adquieren valor para la investigación científica cuando pueden ser relacionadas con otras. (Hernández, Fernández, Baptista, 1997).

1.4.1 Variable Dependiente:

- *Dificultad del Sistema Municipal* en el proceso de conducción de conflictos: Se identifica que la institucionalidad municipal posee dificultades a la hora de representar y conducir conflictos de carácter socio ambiental, de la magnitud de Freirina. Es por ello que se considera dentro de la investigación, como una variable dependiente, la cual se explicará, analizando los contenidos principales de la institucionalidad a nivel local (municipal), y también a nivel local, en el área ambiental. Ejemplo de ello serán la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente. Así se busca entender el por qué de la articulación de un movimiento de tipo socioambiental, en la comuna de Freirina.

1.4.2 Variables Independientes:

- *Conflictos Socioambientales*: Siguiendo la lógica de Corantioquia, el término “ambiental” hace referencia a todo proceso que expresa una relación entre la naturaleza y la cultura. El conflicto ambiental se produce en el proceso humano de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen, de dos maneras:

a) Como choque de intereses entre quienes causan un problema ecológico y quienes reciben las consecuencias o impactos dañinos de dichos problemas

b) Como desacuerdo o disputa por la distribución y uso de los recursos naturales entre los pobladores de un territorio determinado. Este tipo de conflictos ambientales se dan alrededor de la propiedad o posesión sobre los recursos naturales que necesitan las personas, comunidades y naciones para producir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades. (Corantioquía, 2001)

- *Diseño del SEIA*: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, será entendido bajo la definición que el Servicio de Evaluación Ambiental entrega, el cual señala que dicha herramienta permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos y actividades que se realizan en el país; a través de él se evalúa y certifica que las iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, se encuentran en condiciones de cumplir con los requisitos ambientales que les son aplicables. (Servicio de Evaluación Ambiental).

1.5. Objetivos de la Investigación:

1.5.1 Objetivo General:

Comprender las tensiones político-institucionales existentes entre las autoridades políticas locales y el movimiento socio-ambiental de Freirina entre 2005 y 2012.

1.5.2 Objetivos Específicos:

1. Conocer y entender el sistema de evaluación ambiental que permitió la instalación y posterior ejecución del proyecto.

2. Identificar la interrelación legal de la escala municipal con la regional y nacional, respecto del conflicto socio-ambiental.
3. Evaluar la eficiencia y eficacia de la institucionalidad municipal ambiental, como actor político, para enfrentar al proyecto en su evaluación y posterior ejecución.
4. Describir y precisar el comportamiento de la sociedad civil y la participación ciudadana, en el marco del conflicto socio-ambiental de la comuna de Freirina.

1.6. Diseño de Investigación:

En cuanto al tipo de investigación que se realizará, será un estudio de carácter explicativo, ya que, “su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas” (Hernández, Fernández, Baptista, 1997). En este caso se busca explicar por qué ocurre el fenómeno de tensión institucional a nivel municipal a la hora de conducir un conflicto socioambiental a partir de una segunda variable con la cual estará relacionada la anterior; el movimiento socio-ambiental que emerge en la localidad de Freirina.

1.7. Recolección de Información:

La primera fase de la investigación, se realizó a través de fuentes de información escritas: marcos legales e institucionales, tales como la Ley de Municipalidades, Ley de Medio Ambiente y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. También el estudio de documentos, en este caso, el presentado por la

empresa que somete a evaluación su proyecto agro comercial, a través de un Estudio de Impacto Ambiental presentado a las autoridades competentes.

Una segunda fase se basa en la recopilación de información de prensa respecto del conflicto de Freirina propiamente tal. Se seleccionan tres medios de prensa escrita de circulación nacional, con los que se realiza un seguimiento de los momentos más importantes de cobertura del conflicto. Esta información permite tener una visión por etapas de cómo se desarrolla el conflicto y cuáles son los principales hitos que en él se concretan y que aparecen cubiertos en la prensa nacional.

La tercera fase de recolección de información se basó en entrevistas cuyo objetivo es reconocer la realidad a partir del propio discurso de los actores involucrados. Esto lleva a una reproducción de lo social y del objeto particular del estudio, *“la práctica social no es nunca, tan solo, discursiva; pero toda práctica social necesita del discurso, de una organización particular del sentido.”* Entonces, es por medio del discurso que se nos permite conocer una situación que se desarrolla en lo social, y que a través del habla, se llena de sentido. (Canales, M. y Peinado, 1994: pág.288)

La entrevista se basa en un cuestionario compuesto por preguntas abiertas que permiten recabar una información más amplia y son particularmente útiles cuando no tenemos información sobre las posibles respuestas de las personas o cuando ésta es insuficiente en los libros de texto, etc. También sirven en situaciones donde se desea profundizar una opinión o los motivos de un comportamiento. Su mayor desventaja es que son más difíciles de codificar, clasificar y preparar para el análisis. Además, llegan a presentarse sesgos derivados de distintas fuentes; por ejemplo, quienes enfrentan dificultades para expresarse en forma oral y por

escrito quizá no respondan con precisión a lo que en realidad desean, o generen confusión en sus respuestas. El nivel educativo, la capacidad de manejo del lenguaje y otros factores pueden afectar la calidad de las respuestas (Black y Champion, 1976). Asimismo, responder a preguntas abiertas requiere de un mayor esfuerzo y de más tiempo. (Hernández, Fernández, Baptista, 1997)

Cabe señalar que las entrevistas se realizaron en dos etapas: La primera se basó en una visita en terreno, en la que se buscó un acercamiento tanto con el lugar físico y geográfico donde se desarrolló el conflicto socioambiental, y a su vez, conocer el lugar donde se instaló el proyecto industrial. Luego se seleccionó a los entrevistados, en base a las objetividades que los mismos pudieren otorgar a la investigación a través de sus respuestas. Es por ello que se entrevista en primer lugar a ciudadanos residentes desde siempre en la comuna de Freirina, los cuales entregan una visión completa de los cambios ocurridos en la comuna con la llegada del proyecto al lugar. En segundo lugar se entrevista a actores participantes del movimiento socioambiental de la comuna. Aquí se escoge un actor que participa desde el inicio del movimiento, y también a otros quienes le sucedieron en dicha organización. Con ello se buscó obtener información sobre la dinámica de ella, y observar también si las relaciones evolucionaron o no, entre el movimiento socioambiental y las autoridades, tanto locales como regionales.

En tercer lugar, se entrevista en terreno al actual Alcalde de Freirina, obteniendo de él, la perspectiva, tanto de su rol como autoridad local, y a su vez, la experiencia de éste, al haber sido parte del movimiento socioambiental antes de llegar a convertirse en el Alcalde de la zona.

La segunda etapa de las entrevistas se realizó a tres profesionales entendidos en materia ambiental, y que a su vez, se encuentran insertos en distintos organismos

de la institucionalidad nacional. Ellos entregan la visión institucionalista sobre los procesos de conducción de los conflictos y también de las limitaciones que ésta posee, principalmente en el ámbito local.

1.8. Justificación y viabilidad

Estenssoro señala que, cualquier sociedad humana es un fenómeno que ocurre en el espacio y en el tiempo. La característica espacial hace directa referencia a la dependencia que tiene del medio natural o geográfico para la posibilidad de su existencia y evolución y, en este sentido, toda sociedad siempre impacta o modifica, en menor o mayor medida, el medio natural en que se desarrolla. (Estenssoro, 2009)

A partir de esa premisa, se considera relevante dentro de las ciencias sociales, el comprender e incorporar la temática ambiental a los estudios investigativos, especialmente, dentro de la ciencia política, para así comprender tanto la relación de la sociedad humana con el medio donde se desarrolla, y a su vez, cómo dicha relación, se enlaza o interactúa con las diversas esferas de poder dentro de la estructura nacional, como es el caso de la presente investigación; entender la relación entre un conflicto socio ambiental y la institucionalidad municipal.

Respecto de la investigación, existe viabilidad en cuanto a la existencia de material bibliográfico, así como también, posibilidades de generar contactos directos y concretos para, en este caso, realizar entrevistas. Estas posibilidades se dieron a partir de la realización de la práctica profesional en el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, (OLCA), organización dedicada al seguimiento y apoyo de comunidades que se encuentren en conflictos de carácter ambiental. Otro factor a considerar es que la investigación se encuentra inserta en

un marco investigativo denominado Núcleo Temático de Investigación (NTI), en el que se investigan también, conflictos de carácter ambiental, incluido el caso de Freirina. La investigación se titula: *“Política y Medio Ambiente: Reconfigurando la institucionalidad democrática a partir de Freirina”*.

En cuanto al movimiento socioambiental que se levanta en la comuna de Freirina, se logra convertir en un movimiento de carácter masivo, el cual comienza a consolidarse, llegando a tal punto de poner en tensión diversos aspectos en las escalas locales, regionales y nacionales, entre ellos los institucionales; por ende, a partir de esto y de otros factores, es importante estudiar este tipo de coyunturas locales con trascendencia nacional, las cuales se van a considerar significativas para la construcción y el análisis político y social de la disciplina politológica.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

INTRODUCCIÓN

Las instituciones tradicionales, a lo largo de la historia, han jugado un papel preponderante a la hora de organizar y estructurar el medio social. Estas instituciones tradicionales, tales como los partidos en lo político, las empresas en lo económico y las instituciones religiosas, han sido foco de estudio y análisis, dentro de la ciencia política.

2.1 *El Neoinstitucionalismo como enfoque teórico*

En la presente investigación, resulta relevante considerar las diversas visiones existentes sobre las instituciones, a partir del enfoque institucionalista y neo institucionalista, observando así, cuál ha sido el cambio o evolución que éstas han vivido. En esta perspectiva Rivas (2003) señala que, la tradición institucionalista (formal y legalista) en la ciencia política tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo formal legal que encarna el poder político. De manera que paralelo al estudio del Estado como estructura de dominación y poder político institucionalizado, se producen algunos estudios y propuestas a nivel de parlamento, partidos, iglesia, etc. (Rivas, 2003)

Por otro lado, David Apter, reafirmará esta definición agregando que, el institucionalismo fue el enfoque más o menos exclusivo en la política comparada, hasta, y también bastante después de la Segunda Guerra Mundial. Su énfasis original se situaba en la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado; la soberanía; las jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos. (Apter, 2001, p.538-539, citado en Rivas, 2003)

Con ello, observamos que el institucionalismo, fue uno de los principales enfoques para el estudio y análisis del quehacer político y estatal. Sin embargo, para algunos autores, el nuevo institucionalismo va a irrumpir con la tradición “idealista” y va a plantear propuestas más bien concretas y más ligadas a la realidad política. Es por ello que, dentro de lo que señala Rhodes, *el nuevo institucionalismo es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones... En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones.* (Rhodes, 1997), citado en Rivas, 2003)

De esta perspectiva, se entiende al nuevo institucionalismo como una nueva propuesta, una nueva línea en la que se desempeñan las estructuras bases que conforman el sistema político, las cuales no sólo configurarán, sino también marcarán las pautas de su funcionamiento.

Es preciso citar la obra de March y Olsen, “El redescubrimiento de las instituciones”, ya que, es en ella donde resurge la necesidad de estudiar y analizar a las instituciones, renacimiento al cual denominarán *neoinstitucionalismo*.

En ella, señalarán que el neoinstitucionalismo apuntará a dos ejes fundamentales: En primer lugar, investigar cuáles son sus características de manera general, y también sus ejes teóricos. Por otro lado, acertadamente, realizar una comparación para así observar similitudes y diferencias entre el antiguo y nuevo institucionalismo que se presenta. (March y Olsen, 1997 citado en Pérez y Valencia 2004)

El neoinstitucionalismo destacará la importancia de las instituciones, las cuales serán consideradas como los cimientos más firmes dentro del sistema político. Es

por ello que, además de considerarlas así, pretende observar desde una perspectiva más bien flexible y dinámica, tal como lo destaca Rivas (2003):

El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente. Se parte de la premisa de que las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos. El que una institución sea estable no implica que acuse cambios. Siendo así, el cambio institucional, es de gran importancia para el análisis institucional. (Rivas, 2003)

Como titulan su artículo Pérez y Valencia (2004), "El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario", se utilizará en diversas disciplinas de las ciencias sociales para analizar las instituciones; existirá un enfoque histórico, sociológico, económico y politológico, en el cual, en éste último, se explicitarán las diferencias entre el "viejo institucionalismo" y el "nuevo institucionalismo", y las maneras en las que la ciencia política observará las instituciones:

Viejo Institucionalismo: *Está representado por los estudios tradicionales sobre Gobierno y Estado, que veían a la administración pública desde un enfoque normativo en donde los miembros de las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones.*

Neo Institucionalismo: *Procura evidenciar que las decisiones individuales (desde una perspectiva conductista o de "rational choice") no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en que ellas están insertas. (Pérez & Valencia, 2004)*

Siguiendo a Caballero, es a partir de las dos últimas décadas, donde, con la obra de March y Olsen (1984), renace la idea de estudio sobre las instituciones, a través del nuevo institucionalismo. En dicha propuesta, se plantea la idea de

estudio sobre los factores que van a organizar la vida política, los cuales van a basarse en tres grandes ideas:

1. La relativa autonomía de las instituciones políticas. Frente a aquellas visiones que destacaban que la política dependía de la sociedad, el nuevo institucionalismo considera que el Estado no sólo es afectado por la sociedad, sino que también la afecta. En este sentido, las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos por considerarlas dotadas de coherencia y autonomía: las instituciones políticas son tomadas como “decisores” y son algo más que reflejo de las fuerzas sociales.

2. La estructura política simplifica un mundo complejo para los individuos que están en él, y en el que pueden existir condiciones que dificultan la tendencia a la eficiencia histórica.

3. La importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política. Frente a las metáforas analíticas centradas en la elección y los resultados de la asignación, el nuevo institucionalismo asume a la política como una interpretación de la vida y apuesta por otras lógicas de acción que implican el papel central del significado y la acción simbólica. (Caballero, 2007)

Lo anterior se relaciona con lo que señala Skocpol respecto de las nuevas visiones que existen sobre el rol del Estado, lo que ha generado un debate permanente, tal como lo realizan, según la autora:

Los neomarxistas, quienes han enfocado sus debates en las interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por el Estado capitalista. Para algunos, el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación

económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases. (Skocpol, 1995:pp.92)

Siguiendo nuevamente a Caballero, si bien la visión de March y Olsen marca precedentes en el estudio del nuevo institucionalismo, es menester el alcance realizado por Hall y Taylor (1996), quienes van a reforzar la idea del “neoinstitucionalismo” en ciencia política, identificando en ella, tres enfoques para entender éste, los cuales, van a surgir como una especie de respuesta a otros modelos ya existentes, por ejemplo, el conductismo.

- a) *El institucionalismo histórico se desarrolló como respuesta a las teorías grupales de la política y al estructural-funcionalismo, y consideró a las instituciones como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizativa de la política.*

- b) *El institucionalismo de elección racional se configuró a partir de los estudios sobre el funcionamiento del Congreso norteamericano y recibió ciertos insumos procedentes de la “nueva economía de la organización”:*
 - *Se supone un modelo de racionalidad para explicar el comportamiento humano.*
 - *La política se percibe como una serie de dilemas de acción colectiva.*
 - *Se enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos.*
 - *En cuanto al origen de las instituciones, se supone que los actores crean a la institución con el fin de obtener el valor derivado de las funciones de la institución.*

- c) *El institucionalismo sociológico fue desarrollado en el campo de la sociología, especialmente en la teoría de la organización, y consideraba que muchas formas y procedimientos institucionales no fueron creados para ganar eficiencia, sino que constituyen prácticas culturalmente específicas. (Caballero, 2007, pp: 12)*

Dentro de los distintos enfoques existentes sobre las instituciones y las nuevas formas de percibir las, cabe integrar también la diferenciación que realiza el autor Caballero (2007), en su escrito, “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política, Institucionalismo de Elección Racional y Análisis Políticos de costes de transacción: Una primera aproximación”, donde, a partir de lo señalado por los autores anteriores, March y Olsen, Hall y Taylor; sobre los tres enfoques: Institucionalismo histórico, sociológico y de elección racional. En esta distinción se observa cómo los tres enfoques van a entender y asumir a las instituciones, si son creadas o ya se asumen como existentes, cómo éstas van a incidir en el comportamiento de la sociedad civil, entre otros factores a considerar para diferenciar entre sí, a cada uno de los enfoques.

- 1) *Los institucionalistas históricos y los sociológicos asumen que las nuevas instituciones son creadas o adoptadas en un mundo ya repleto de instituciones.*
- 2) *Mientras que para los institucionalistas históricos esta situación implica que hay intereses o actores con más poder que otros, los sociológicos contemplan como las instituciones estructuran el campo de visión de los actores. (Caballero, 2007)*

Por otro lado, el institucionalismo histórico va a poseer fuertes diferencias con el institucionalismo de elección racional en el sentido del origen de las instituciones.

- 3) *El institucionalismo histórico, en términos comparativos, no ha abordado con atención el estudio de cómo las instituciones afectan al comportamiento.*
- 4) *Esto sí lo ha hecho el institucionalismo de elección racional a través de una visión simplista de la motivación humana.*

- 5) *Para el institucionalismo de elección racional las causas del origen de las instituciones están dominadas por la deducción, mientras para los institucionalistas históricos las causas dependen de la inducción. (Caballero, 2007: pp.12)*

2.2 *Neoinstitucionalismo y Elección Racional*

Este enfoque, en sus inicios, se observa como disímil, es decir, en un principio, no se encuentra una lógica correlación entre lo que se entiende como institución per se, y la lógica de la elección racional. Según algunos autores, como es el caso de Durán, sólo se podía hablar de ambas teorías como conjunto, si se subordinaba una a la otra. Es ello lo que comienza a observarse en las primeras reflexiones sobre elección racional en cuanto a instituciones se refiere. (Durán, 2011)

La elección racional argumenta la consideración del individuo, o de algo análogo al individuo, como su unidad de análisis. Ellos asumen que los individuos, incluyendo a los políticos, son racionales en el sentido en que, dadas metas y estrategias alternativas para alcanzarlas, ellos seleccionarán las alternativas que maximizan sus oportunidades de alcanzar dichas metas. Las instituciones, u otras características estructurales tales como las divisiones étnicas o la medida del campesinado, así como las circunstancias políticas inmediatas entran a los argumentos de la elección racional como factores de segundo orden. Esos factores contextuales determinan las alternativas a partir de las cuales los individuos pueden elegir sus estrategias y los costos y beneficios asociados con dichas estrategias. (Geddes, 2003 citado en Durán, 2011)

A partir de esta premisa, se indica que la elección racional estará marcada por el individuo, es decir, será éste, por sí solo, quién decidirá cuál es la opción que traerá consigo mayores beneficios y oportunidades a nivel individual, por ende, no sería, dentro de esta lógica, aplicable a una decisión de tipo institucional. Sin embargo, y como se señaló con antelación, efectivamente, se logra una imbricación y correlación entre institución y elección racional, tanto en el ámbito de la política en general, como en la ciencia política como campo de estudio. Peter señala que, pese a la base individualista que sustenta su enfoque analítico, los

institucionalistas de la elección racional han comprendido claramente que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que, para ser capaces de brindar una explicación amplia de la política, sus teorías deben abordar la índole y el rol de las instituciones políticas. (Peter, 2003 citado en Durán, 2011)

Para Peter (2003), lo esencial es entender esta unión, será darle una explicación más bien teórica, lo cual va a sustentar y esclarecer la dicotomía entre la racionalidad individual y la importancia en ella, de las instituciones políticas.

Peter denominará a esta categoría que conecta teóricamente ambos factores, como “racionalidad imperfecta”.

Racionalidad imperfecta: La elección racional, a grandes rasgos, se conoce como la capacidad que tenga un individuo de elegir entre distintas opciones, la cual le traerá consigo la máxima cantidad de beneficios u oportunidades posibles, esto ligado también a la eficiencia y eficacia que dicho individuo aplique para lograr este objetivo. Sin embargo, como señala Durán (2011), en ocasiones, dicha maximización de utilidades, no se condice en su totalidad, con el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Para explicación y ejemplificación de ello, es que señalará dos ejemplos a modo de ilustración:

Un primer ejemplo, extrapolado del modelo dilemático del “prisionero”, es el que se puede observar en el razonamiento hobbesiano relativo al estado de naturaleza:

“En este mundo (el del estado de naturaleza hobbesiano), donde el hombre es lobo del hombre, cada individuo juega solitario contra todos los restantes, disponiendo de dos opciones estratégicas: una egoísta, en la que se ejercita el propio poder contra los demás; y otra altruista, consistente en refrenar el ejercicio del propio poder contra los demás. En términos de estricta racionalidad, la

estrategia egoísta es dominante y el juego tiene como única solución un resultado colectivo que es indeseable para todos, cosa de la que todos están conscientes: para cada uno, una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta. No obstante, la propia lógica de la situación lleva a que se produzca.”
(Flisfisch ,1987, citado en Durán, 2011)

El segundo ejemplo que utilizará el autor, es el contenido en la obra de Homero, “La Odisea”, en la que su protagonista, Ulises, se ve en la dicotomía de decidir, entre continuar su curso de navegante y asegurar su vida, o detenerse a satisfacer un placer individual al contemplar la belleza de las sirenas que habitan una isla que se encuentra dentro del camino, lo que le traería, irremediabilmente, la muerte a él y a su tripulación.

La racionalidad de Ulises, entonces, se ve dislocada por la primacía de su voluntad o la ceguera de su pasión, según se quiera. Por otro lado, su dilema vuelve más compleja la definición misma de racionalidad, puesto que, si entendemos que la utilidad es una definición subjetiva que sólo el individuo logra definir, ¿no será acaso racional dar paso al irresistible deseo de detenerse ante las sirenas, aunque ello signifique alcanzar una muerte segura? (Durán, 2011)

Durán (2011) concluye que, de maneras distintas, ambos hacen frente a un mismo problema, consistente en la incompletitud de la racionalidad como medio de acceso a la eficiencia en la satisfacción de los objetivos propuestos por el individuo. En el primer caso, la racionalidad opera “traicioneramente” respecto a los mismos objetivos que el individuo se propone; en el segundo, la racionalidad se presenta como insuficiente para “frenar” los impulsos no racionales de Ulises.

Luego de ello, el autor dará las posibles soluciones a ambos ejemplos que plantea, en los que se observan las insuficiencias que trae consigo la elección individual.

Ambas estrategias, elaboradas de manera racional, se encuentran condicionadas por un paradójico reconocimiento, a saber: el reconocimiento de que la sola racionalidad individual maximizadora, muchas veces, no basta para producir situaciones óptimas que maximicen la utilidad individual, y que incluso esta misma racionalidad atenta contra la satisfacción de los planes de vida elaborados por los propios individuos. Es decir que, para este razonamiento seguido hasta aquí, la condición de posibilidad de la racionalidad individual es el reconocimiento de la imposibilidad de la plena racionalidad. Y es a esto, en definitiva, a lo que se le da el nombre de racionalidad imperfecta o autolimitada, de la cual se deduce claramente la necesidad del establecimiento de “estrategias de atamamiento” que constriñan la racionalidad individual en pos de generar el mayor beneficio posible al mismo individuo. Y ello, claro está, puesto que se reconoce que “si los individuos quedaran librados a sí mismos, serían demasiado individualistas o se comportarían de manera demasiado azarosa, así que por eso mismo y por el bien común se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento” (Peters, 2003 citado en Durán, 2011)

Siguiendo la lógica de la “racionalidad imperfecta”, los individuos, a la hora de decidir o escoger alguna opción, cualquiera sea el caso, actuarían de una manera que no sería beneficiosa, tanto para él mismo como para el entorno que lo rodea. Es por ello que, para regular este comportamiento, se necesitaría de un recurso externo, en este caso, de las instituciones políticas. Es entonces aquí donde se encuentra el nexo entre ambos factores, que, en un principio, se observaban como disímiles entre sí. Ahora se considera, en la lógica de la elección racional, a las instituciones políticas, como el suplemento de la base individual de la sociedad

civil, la cual va a verse reforzada y complementada con ellas para un mejor funcionamiento y capacidad de elección dentro de la organización política y social.

Ésta complementariedad estará dada por una parte por un rasgo estructural que va más allá de las interacciones espontáneas entre los individuos y por otra parte un conjunto de interacciones pautadas y dotadas de predictibilidad que afectan el comportamiento individual y generan al mismo tiempo un conjunto de valores compartidos.

2.3 Visiones Críticas sobre el Neoinstitucionalismo

Entendiendo y reflexionando sobre las visiones y conceptos que definen al neoinstitucionalismo como enfoque teórico, es necesario también, dejar expuestas algunas visiones críticas que han surgido respecto de éste, ya que, si bien es una corriente teórica consolidada dentro de los estudios investigativos de las ciencias sociales, no ha quedado exento de observaciones que la cuestionan, lo cual aporta al debate y discusión teórica del enfoque.

Así es como lo señala Arias de la Mora, la inminente relevancia que han adquirido las instituciones del Estado como promotoras del desarrollo, habría que observar que “las instituciones estatales no suplen al mercado, por el contrario, establecen un ambiente para que opere en mejores condiciones” (Ayala Espino, 1996, en Arias de la Mora, 2003), además de que hoy en día no existe un consenso en torno al rumbo que su transformación deberá seguir hacia el futuro. (Arias de la Mora, 2003).

Aquí se observa un cuestionamiento a la apertura que le otorgan las instituciones para que el mercado opere libremente, sin suplirlo. Además de ello, se deja la reflexión abierta respecto del rumbo que pueden tomar las instituciones y su

operación dentro de los sistemas políticos en el futuro político y de organización social.

Otra visión crítica que surge, es a partir de la operación de la administración pública de los Estados y sus instituciones, las que, por un lado contribuyen al desarrollo del país, por otro puede tener falencias a la hora de cumplir con los compromisos que adquiere con la sociedad civil.

Si bien es cierto que las instituciones gubernamentales pueden contribuir al desarrollo de un país, facilitando el flujo de información, favoreciendo los intercambios entre agentes económicos y monitoreando el cumplimiento de los contratos; como reconoce Díaz Cayeros “el Estado puede ser la primera instancia que viola contratos y no cumple con sus compromisos. De ahí que el sistema político debe tener mecanismos integrados para que el mismo gobierno sea monitoreado y obligado a cumplir” (Lüders y Rubio, 1999, en De la Mora, 2011).

Siguiendo la lógica del autor, existe la necesidad de que, dentro del sistema político, funcionen de manera adecuada, los mecanismos reguladores del gobierno, para asegurar la eficiencia y eficacia de las instituciones como agentes garantes del bien social y político del país.

La rendición de cuentas puede llegar a mejorarse significativamente en la medida en que las estructuras institucionales puedan responder a las demandas ciudadanas: “el que los ciudadanos cuenten con información oportuna y correcta sobre la gestión gubernamental es una condición necesaria para que la relación entre estructuras institucionales y demandas ciudadanas no se vuelva un diálogo de sordos” (Lüders y Rubio, 1999, en De la Mora, 2011).

Para De la Mora, la distinción que realiza el neoinstitucionalismo entre el concepto de institución y organización, entendiéndolas como que las instituciones están insertas dentro de las organizaciones, las cuales están integradas por personas, éstas van a jugar o modificar las reglas del juego, a su conveniencia, para así lograr determinadas ventajas o beneficios, mientras que otros actores del juego político, los que se benefician de la estabilidad política, intentarán que se mantenga el statu quo y se cumplan las reglas de manera estricta. (De la Mora, 2011).

En esta lógica, la perspectiva institucional constituye una visión del Estado fundamentalmente política, toda vez que lo entiende como una arena propicia para el juego entre distintos actores que intentarán cambiar o mantener las reglas del juego, de acuerdo a las ventajas que esto les represente. No obstante que el Estado como organización puede y debe ser cambiado, las instituciones nuevas que reemplacen a las anteriores deben ofrecer continuidad y certeza para que los actores económicos y sociales no teman que haya nuevos cambios en cada periodo. (De la Mora, 2011).

A modo de reflexión del marco teórico, se observa una serie de características propias del enfoque neoinstitucionalista, los cuales, en la realidad política chilena se pueden reconocer. Por un lado, el definir al neoinstitucionalismo como un enfoque dinámico, permite que el sistema político y sus instituciones se encuentren en constante evolución, sin dejar de ser un sistema estable. Es ello lo que se puede apreciar en el sistema político chileno, el cual se considera estable, pero que realiza cambios institucionales, los cuales deben responder a las necesidades de la sociedad civil.

Por otra parte, es necesario reflexionar acerca de los límites o dificultades que este enfoque posee, ya que, tal como lo señalan los autores citados con

anterioridad, existe una peligrosidad de parte de las instituciones, a la hora de la toma de decisiones, en las cuales, puede predominar el interés personal, por sobre el interés o bienestar de la sociedad civil, lo que conlleva a repensar si el enfoque neoinstitucionalista es realmente dinámico y flexible en pos de mantener una estabilidad social o sólo produce cambios en beneficio de quienes están a cargo de tomar dichas decisiones.

CAPITULO III: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

En coherencia con los objetivos y el marco teórico, desde la perspectiva neoinstitucional se analizarán las siguientes leyes: Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Ambas se desarrollarán de manera independiente, destacando sus avances y evolución, las principales críticas que han surgido sobre ellas, y finalmente, los cambios que han tenido, fundamentalmente en materia ambiental.

3.1 Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

3.1.1 Antecedentes y Evolución de la Ley

Actualmente, se conoce a la Ley 18.695 como la base legal e institucional que rige y norma los procesos y gestiones del gobierno local; los municipios. Se señala que data de la década del 70', más exactamente del año 1976 y la dictación del Decreto Ley N° 1289, que redefine el papel de las municipalidades como órganos funcionalmente descentralizados, otorgándoles responsabilidades ejecutivas y de gestión de servicios y confiriéndoles el rol de "agentes del desarrollo económico y social de las comunas". (SUBDERE, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009). Es decir, en el periodo de la Dictadura cívico- militar², es que comienzan a formularse las bases institucionales municipales que se conservan, en gran parte, sin perjuicio de haber sido sometida a procesos de cambio en sus artículos, en los distintos gobiernos que le sucedieron a la Dictadura, desde el año 1990.

² Se le denomina Dictadura Cívico-Militar porque, "investigaciones reciente muestran que altos funcionarios civiles de la dictadura de Pinochet estaban al corriente de las operaciones llevadas a cabo por organismos de seguridad del Estado". <http://www.elclarin.cl/>

3.1.2 Visiones críticas sobre la Ley de Municipalidades

Como todo proceso normativo, el que regula y enmarca a la administración local, no queda exento de visiones críticas acerca de sus derechos, deberes, facultades, y todo lo que la compone para llevar a cabo el funcionamiento de las comunas del país. Es por ello que, en el contexto social y político propio que caracteriza a la estructura chilena, se expondrán algunas visiones críticas con respecto al funcionamiento del aparato local, principalmente, apuntadas a lo anteriormente señalado; La institucionalidad municipal.

En primer lugar, existe una visión crítica respecto de la distribución de los roles otorgados por la ley a los municipios. Esta crítica nacerá de un análisis al sistema político actual en el cual nos desenvolvemos como sociedad civil, y que, posee como característica preponderante, la centralización del poder y todo lo que éste trae consigo, desde determinados “vicios” que se manifiestan en la administración local, hasta grados de desconfianza elevados que debilitan la legitimidad y estabilidad del conjunto de autoridades locales. En este marco, es pertinente la siguiente cita textual:

“En el caso de la gestión local existe hoy rigidez en la estructura organizacional. Los cambios en la ley de gobierno municipal han otorgado a estas, mayor responsabilidad en la gestión de los recursos humanos, pero estas disposiciones aún no han sido implementadas. Por estas razones hay un círculo vicioso de desconfianzas, carencias de recursos y capacidades, y complejidad de desafíos”,
(Waissbluth; Marshall, 2007: pp.33)

La ley en materia municipal, otorga a la administración local, un número significativo de responsabilidades en materia de recursos humanos, es decir, poseen como conjunto administrativo, una serie importante de atribuciones y

funciones dentro del municipio³, y que, para efectos de lograr una eficacia y eficiencia de los parámetros democráticos que muchas veces se quiere y requiere recalcar y posicionar dentro de la administración a nivel local y también nacional, se delega dicho poder, desde la estructura nacional, hacia ésta de tipo local. Sin embargo, como se mencionó, muchas de estas disposiciones no se implementan de la manera que el aparato estructural lo requiere y determina, generando ciertos vicios y también vacíos que se revelan a la hora de calificar o analizar la administración municipal del país.

Con respecto a la rigidez en la estructura organizacional que señala este centro de estudios según estos autores, hace sentido al observar la jerarquización dentro de las autoridades que componen la organización local, comenzando por el Alcalde, y que, van a contar de determinados roles al momento de llevar a cabo la administración municipal.

Cabe hacer alusión que, en estos roles que jugarán los actores que componen el diseño municipal, existirá también una complejidad de desafíos que se irán presentando conforme la ciudadanía los manifieste. Uno de esos desafíos es el que, en esta investigación se utiliza como caso de estudio y de ejemplificación; el tema del conflicto socioambiental de Freirina.

El cuestionamiento a la administración municipal ha sido una constante, es por ello que señala que:

³ Las funciones privativas que le corresponde a las municipalidades dentro de su territorio son: a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; c) La promoción del desarrollo comunitario; d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y f) El aseo y ornato de la comuna.

Para resolver esta situación es necesario entregar atribuciones gradual y heterogéneamente, previa certificación por medio de un sistema sólido y “accountable”. Las soluciones aplicadas “a rajatabla”, con normas y atribuciones asignadas simultáneamente a una región o municipio de grandes recursos versus uno de escasos recursos y débil capacidad de gestión no van a funcionar adecuadamente y pueden ser fuente de mayores incidentes de ineficacia y clientelismo” (Waissbluth; Marshall, 2007:pp.33)

Los conflictos que se le presenten al Municipio, dependerán de varios factores; el número de habitantes, la calidad de la educación, el nivel socioeconómico que lo componga, y, principalmente, la capacidad de reunión y organización que posea la comunidad. Éstas variables incidirán directamente en los niveles de complejidad que se le presente al aparato administrativo comunal, y, por consiguiente, también en la capacidad de gestión que sea capaz de realizar el conjunto de autoridades locales para resolver dichas demandas ciudadanas.

“Las municipalidades que tienen mayor complejidad en su territorio tienden a tener menores capacidades de gestión. Lamentablemente, la distribución de la capacidad de ejecutar los recursos tiende a estar inversamente relacionada con la complejidad de los problemas que deben resolver los gobiernos locales. Sin una adecuada capacidad de gestión, los esfuerzos de descentralización no llevarán a ganancias de eficiencia y cercanía con la población, lo cual continuará el círculo vicioso que detiene la descentralización y a su vez no permite crear las capacidades de gestión adecuadas”. (Waissbluth; Marshall, 2007:pp.34)

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, en el año 2009, durante el gobierno de Michelle Bachelet, emite un documento que señala las principales falencias que se arrastran desde los años 70 en materia institucional de las municipalidades de nuestro país. A partir de ello, es que señala

también el intento de avance y cambio surgido con posterioridad, y emanado desde los gobiernos sucesores a la Dictadura cívico-militar; los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, observa también que, sin perjuicio del progreso democrático en materia institucional local, hubo ciertas variables que no se consideraron a la hora de realizar dichas reformas, las cuales serían factores claves a la hora de concretar una modernización y profundización democrática en el ámbito local. En este sentido, vale la cita textual, para dar más claridad:

“Los Gobiernos de la Concertación introdujeron sucesivas mejoras al diseño original. Pero ni las primeras ni las siguientes reformas pudieron prever la magnitud de los cambios que tendrían lugar en el entorno. El Chile de hoy no es el de comienzos de los ‘80. El crecimiento demográfico y económico ha traído consigo un explosivo desarrollo de las ciudades, que enfrenta a los municipios urbanos con la necesidad de proveer un conjunto de servicios de calidad para sus habitantes. También ha traído problemas como inseguridad, violencia, delincuencia y evidentes fenómenos de desintegración y exclusión social. Parte importante de la política pública se encuentra abocada a la solución de estos problemas, para lo cual exige de la permanente colaboración de los municipios urbanos. Por su parte, las comunas pequeñas hacen frente a los problemas de la ruralidad, asociados principalmente a la disponibilidad de servicios básicos, distancias, conectividad, declive de la economía campesina y vulnerabilidad, entre otros”.(SUBDERE, 2009:pp.1)

Es a partir de esta premisa y observación, que, según la SUBDERE, en el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet parte la iniciativa para realizar una reformulación y modernización del aparato municipal. Éstas van enfocadas fundamentalmente, a fortalecer la alicaída figura del municipio, como garante y propulsor del desarrollo a nivel local y además a romper con la desigualdad existente entre los distintos municipios que componen el país, que se configura a

partir de los recursos económicos que ésta posea, lo que, de manera automática, crea complejidades a la hora de resolver los conflictos y atender las demandas que la ciudadanía le presenta a la autoridad local.

“La Reforma Municipal que impulsa el Gobierno de la Presidenta Bachelet parte de la constatación de estos cambios. Pone el foco en la complejidad de los problemas que deben atender los municipios para responder al mandato de constituirse en auténticos agentes del desarrollo local y se pregunta por los recursos financieros e institucionales que requiere cada municipio del país, en función de la mayor o menor complejidad relativa de los problemas que enfrenta. Parte, por lo tanto, del reconocimiento de la desigualdad de contextos y situaciones de origen que impactan sobre el municipio y, más importante aún, atentan contra el derecho de la igualdad de los ciudadanos que debe ser independiente del lugar donde estos habitan”. (SUBDERE, 2009:pp.1)

A partir de enero del 2010, el Presidente Sebastián Piñera firma diez compromisos con el municipalismo, entre ellos destacan: la descentralización fiscal, la inyección de recursos, el mejoramiento de la calidad de la salud y la educación municipal, además del aumento de recursos para capacitación y la promulgación de la Ley de Asociativismo Municipal. En síntesis, muy pocos de estos compromisos tuvieron respuesta durante dicha administración; no se promulgó el proyecto de ley para otorgar rango constitucional en lo que respecta a nueva función y al financiamiento respectivo de las mismas, lo que obliga a los municipios a financiar con fondos propios las nuevas funciones. Tampoco se cumple el traspaso de recursos sectoriales a los municipios y, en cuanto al incremento del aporte fiscal al fondo común municipal, éste finalmente se debió traspasar a fondos de reconstrucción.

El único compromiso cumplido se refiere al asociativismo municipal, un proyecto que si bien se comenzó a trabajar en el Gobierno de la Presidenta Bachelet, se

reglamenta en abril del 2012, y dota de personería jurídica a las asociaciones municipales, transformándolas en corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Para algunos actores relevantes en el tema, como Iván Borcoski, Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipios, la gestión del gobierno de Piñera, en relación al municipalismo, presenta un saldo más que negativo. (El Mostrador, marzo 6 del 2014).

En el año 2011, se promulga la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En ella se contempla la necesidad de cambiar la relación entre el gobierno y la ciudadanía, a través de determinados recursos. Otra área a fortalecer con la creación de esta ley, es que los ciudadanos se reúnan en torno a tareas y objetivos comunes, para así lograr el incremento de la participación ciudadana con las autoridades locales y funcionarios municipales en proyectos públicos. (DOS, enero 24 del 2012)

Un aspecto a considerar dentro de la promulgación de la ley, es el compromiso que asume el Presidente Piñera, referido a contribuir de forma efectiva a los procesos de descentralización en los espacios locales, a través de la participación de la ciudadanía en los asuntos competentes.

Junto con ello, surge una nueva forma de integración ciudadana, la creación de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC). Éstos serán elegidos por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. A este Consejo podrán sumarse además, representantes de asociaciones gremiales y sindicales, o de otras organizaciones relevantes para el desarrollo económico, cultural y social de la comuna. (DOS, enero 24 del 2012)

El objetivo principal de este Consejo, es fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, y su contribución hacia el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de las políticas públicas, además de crear un control ciudadano en la toma de decisiones por parte de las autoridades y los organismos públicos. (DOS, enero 24 del 2012).

Lo observado con anterioridad, siguiere una iniciativa de fortalecer los valores democráticos y participativos de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones políticas, tanto nacionales como locales, las que le competen y repercuten de manera inmediata en la organización de sus territorios. Estos procesos pueden vincularse directamente con la constante necesidad de descentralizar el poder político y social, fundamentalmente en los espacios locales en Chile, tanto en la administración de sus recursos, pero también en la injerencia de las decisiones en el ámbito local, las que, por supuesto, incluyen los temas medioambientales.

Tal como lo señala Estroz C. (2014), en los años noventa, con la llegada de la democracia, el para qué de la descentralización buscó apertura en los procesos de toma de decisiones y hacer participar a la ciudadanía, principalmente con la elección popular de alcaldes y concejales; con la obligatoriedad de crear planes de desarrollo comunales, modificaciones a la Ley de rentas municipales, y con la instauración de espacios e instrumentos ciudadanos de participación a nivel comunal. En lo regional, lo más connotado tuvo que ver con las decisiones sobre la inversión pública local.

Pese a lo anterior, y hasta la actualidad, la descentralización “en democracia” ha sido una superposición de cambios de dirección, porque los avances descentralizadores, en la práctica, se montaron sobre el esquema de la

descentralización impulsado por el régimen militar (Mesa de trabajo Descentralización para el desarrollo humano en Chile. PNUD, Santiago de Chile, 1999) y con un marco normativo constitucional que, desde todas las ópticas, es antidemocrático. Por el mismo motivo, la apertura al mercado y la exacerbación a nivel latinoamericano del modelo neoliberal siguen vigentes y tienen a Chile como el mayor ejemplo ilustrativo.

En consecuencia, las principales características de la descentralización en Chile son, por un lado, que ha respondido a los contextos históricos nacionales y, por el otro, que ha sido parcial, y sólo en algunos de sus componentes, particularmente en lo fiscal (con una mínima transferencia de recursos y la constante competencia por éste) y en lo administrativo, pero sólo atendiendo a lo prioritario de la descentralización: satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía, para lo cual incluso hay experiencias exitosas de asociativismo entre gobiernos locales municipales. (Estroz, 2014).

3.1.3 Modificaciones Institucionales Municipales: *Comparando el Decreto Ley N°1289 y la Ley 18.695 de Municipalidades*

A lo señalado con anterioridad, se le suma el componente a considerar y observar dentro de la institucionalidad municipal, para efectos de esta investigación: el Medio Ambiente.

Para comprender los cambios o transformaciones que la Ley municipal ha tenido en esta materia, se presenta a continuación un cuadro comparativo donde se analizó el Decreto Ley N°1289 y su sucesora y actual Ley N°18.695 de Municipalidades, rescatando de ambos, cada uno de los artículos que menciona o hace alusión al tema ambiental, para así observar y comparar qué tan inserto está

el componente ambiental dentro de la institucionalidad municipal, y a su vez, si aquello ha aumentado o disminuido desde su génesis hasta la actualidad.

Cuadro N°1: Comparación del Decreto Ley N°1289 y la Ley 18.695 de Municipalidades

Decreto Ley N°1289 Ley Orgánica de las Municipalidades(Promulgación 1976)	Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Promulgación 2006)
<p>Artículo 3º.- Las Municipalidades dispondrán de atribuciones privativas y de atribuciones compartidas con otros servicios del Estado: B) Les corresponderá, en conjunto con otros servicios públicos existentes en la comuna, la atención de materias relacionadas con: 7) Salubridad pública e higiene ambiental</p>	<p>Artículo 4º.- Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: b) La salud pública y la protección del medio ambiente</p>
<p>Artículo 24.- Al Departamento de Obras Municipales corresponderá: Aplicar normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental</p>	<p>Artículo 22.- La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.</p>
	<p>Artículo 24.- A la unidad encargada de obras municipales le corresponderán las siguientes funciones: c) Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización</p>
	<p>Artículo 25.- A la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato corresponderá velar por: a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna; b) El servicio de extracción de basura;</p>

	<p>c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna;</p> <p>d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente;</p> <p>e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y</p> <p>f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental.</p> <p>Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.</p>
	<p>Artículo 37.- Las concesiones para construir y explotar el subsuelo se otorgarán previa licitación pública y serán transferibles, asumiendo el adquirente todos los derechos y obligaciones que deriven del contrato de concesión.</p> <p>La transferencia deberá ser aprobada por la municipalidad respectiva en los términos consignados en la letra j) del artículo 65 de esta ley, dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que la municipalidad se pronuncie, la transferencia se considerará aprobada, hecho que certificará el secretario municipal.</p> <p>Las aguas, sustancias minerales, materiales u objetos que aparecieren como consecuencia de la ejecución de las obras, no se entenderán incluidos en la concesión, y su utilización por el concesionario se regirá por las normas que les sean aplicables. En forma previa a la iniciación de las obras el concesionario deberá someter el proyecto al sistema de evaluación de impacto ambiental, regulado en la Ley N° 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente.</p>
	<p>Artículo 137.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los</p>

	<p>recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 3º del presente Título.</p> <p>Las asociaciones podrán tener por objeto:</p> <p>d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la Salud o a otros fines que les sean propios.</p>
--	--

Fuente: Cuadro de elaboración propia. Información recopilada de www.bcn.cl

Respecto del cuadro, cabe señalar que en el artículo N°25 de la Ley de Municipalidades, se mencionan las responsabilidades que tendrá la unidad de medio ambiente, aseo y ornato de una comuna, en el cual se observan algunas atribuciones y cumplimientos que cada municipio debe cumplir, legalmente, dentro de su respectivo territorio. Sin embargo, esto sucede debido a que, en el año 2010 se promulga la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, lo que produce modificaciones a la ley municipal en materia ambiental, las que en este artículo se ven reflejadas. Es por ello que, se menciona al vigente Ministerio del Medio Ambiente dentro de dicho artículo.

A partir de lo anterior, se reflexiona sobre la presencia de la corriente neoinstitucional en los procesos de cambios y evolución del ámbito legal en materia ambiental del país, la que propende a un dinamismo y flexibilidad tanto en las instituciones como también en los individuos que la componen, tal como Rivas lo señala; las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos. (Rivas, 2003). Es esto lo que sucede en la legalidad expuesta en el recuadro. Existe un cambio y evolución de ella, debido a las necesidades que los propios seres humanos requieren, en este caso, profundizar y ampliar las atribuciones municipales en materia ambiental.

3.2. Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Siguiendo la línea de análisis anterior, a continuación se describen los principales aspectos que configuran la institucionalidad ambiental en Chile, destacando sus orígenes y evolución a nivel estructural.

3.2.1 Origen y formación de la Ley 19.300

En el ámbito legal sobre medioambiente, podemos hablar, en términos concretos, a partir del año 1992. En el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, se presenta el primer proyecto de ley sobre Bases del Medio Ambiente. Este proyecto se inicia con un Mensaje que emite el mandatario, con fecha 14 de Septiembre, en el cual da el inicio para comenzar a legislar e institucionalizar legalmente sobre asuntos medioambientales en Chile.

El desafío que impone luchar por salvar al planeta del deterioro que lo expone la actividad humana, nos exige empezar por entender que la defensa del medio ambiente no es sólo un derecho de cada hombre, sino, al mismo tiempo, un "deber humano" que nos obligue a tomar conciencia y poner énfasis en la necesidad de que los hombres nos exijamos más a nosotros mismos en bien de la supervivencia de la propia vida humana. Aquí no se trata de incrementar el catálogo de derechos que el hombre puede exigir al Estado y al resto de los habitantes del planeta. Por el contrario, el respeto y protección del entorno ecológico demanda del ser humano un actuar consonante con la mantención de la armonía natural. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1994)

Se iniciaba el proceso de transición a la Democracia, luego de haber estado bajo un régimen dictatorial durante 17 años, con el que comienza un proceso de reestructuración y reorganización, fundamentalmente en el tema legal, el cual se

había visto modificado dentro de este periodo en la historia nacional. Uno de ellos es; legislar sobre temas ambientales, lo que no deja de poseer relevancia, considerando que el país se ha caracterizado por poseer un ecosistema muy diverso, por lo que es trascendental velar por su conservación y preservación.

A partir del discurso que desarrolla el Ejecutivo, el cual se le presenta, en primera instancia al Senado, comienza la tramitación de esta ley, la que, como todo conducto regular legal, va a pasar por diferentes procesos de aprobación o desaprobación para llegar a convertirse en una ley dentro de la institucionalidad chilena. Luego de recorrer el proceso legal correspondiente, se promulga la Ley N°19.300 sobre Bases del Medioambiente, el día 1 de Marzo de 1993, la que, posteriormente, se publica en el Diario Oficial, el 9 de Marzo del mismo mes.

3.2.2 Visiones Críticas sobre la Ley de Medio Ambiente

La Corporación Expansiva⁴, contiene dentro de sus documentos digitales, un seminario realizado el 25 de Julio del año 2006, y que se titula: *Evaluación del Marco Institucional y de Gestión Ambiental en Chile “El SEIA. Visión crítica a diez años de su vigencia”*. En él, se destacan los principales componentes de la institucionalidad ambiental señalada con anterioridad, así como también, bajo su perspectiva, realiza una visión crítica del modelo institucional ambiental, destacando sus aspectos positivos, sus falencias y sugiere un listado de propuestas que, bajo su óptica, mejorarían la gestión y fiscalización en materia ambiental.

⁴ La Corporación Expansiva, se define a sí misma como una institución dedicada a hacer "investigaciones orientadas a crear propuestas para influir en el debate de las políticas públicas". Dicho de otra manera, es un "think tank", "una institución que es parte de la sociedad civil, no del Estado y menos de un Gobierno determinado", según su secretario, el académico Javier Couso.

Es por ello que, para su mejor comprensión, conviene esquematizar la información, como se explicita en el siguiente recuadro:

CUADRO N°2: *MODELO INSTITUCIONAL AMBIENTAL*

ASPECTOS DESTACABLES	FALENCIAS DEL SEIA	PROPUESTAS
SEIA, instrumento de gestión de gran utilidad.	Definición amplia de Medio Ambiente.	La autoridad ambiental debe ejercer activamente su rol coordinador en el SEIA, evitando extenderlos a variables que no se encuentran en el ámbito propio de lo ambiental
Sistema de ventanilla única.	Rol coordinador de la autoridad.	Se sugiere incorporar la participación ciudadana temprana obligatoria y extenderla frente a modificaciones del proyecto durante el proceso de evaluación.
Certezas en materia de cumplimiento aportadas por las normas de calidad y de emisión, planes de prevención y descontaminación.	Participación ciudadana.	La autoridad ambiental debe ejercer activamente su rol coordinador y procurar centrar la participación ciudadana en aspectos que tienen directa incidencia ambiental.
Cada vez más activa participación ciudadana	Desnaturalización de las DIA.	Debe recuperarse el original sentido de las DIA, reservándola proyectos cuyos posibles impactos se encuentran regulados.

Resolución de Calificación Ambiental, norma particular obligatoria.	La normativa aplicable	Debe concluirse el proceso de Dictación de normas y de planes para limitar la discrecionalidad administrativa en las decisiones ambientales.
Revisión de las decisiones.	Fiscalización ambiental.	Debe ejercerse el rol fiscalizador por parte de las autoridades sectoriales, dotándolas de los recursos necesarios.
	Recurso de reclamación en el SEIA.	Debe procurarse la resolución de los recursos de reclamación dentro del plazo establecido en la ley, para dar seguridad jurídica a las decisiones administrativas. ⁵ (Lavín, 2006)

Fuente: Cuadro de elaboración propia. Información recopilada en <http://www.expansiva.cl>

Como se observa en el cuadro anterior, se destaca la propuesta de mejorar la institucionalidad ambiental en materias como la participación de la ciudadanía en ella, principalmente en los procesos de evaluación de los proyectos. Para efectos de esta investigación, cabe destacar la propuesta de dotar a las autoridades sectoriales de los recursos necesarios para fiscalizar en materia ambiental que les incida de manera directa, de lo que se infiere que dichas autoridades tendrían relación con el ámbito municipal, las que, según la óptica presentada, no poseen dichos recursos suficientes para ser partícipes del proceso de fiscalización.

Para Boettiger, ya desde sus inicios, la institucionalidad diseñada por la LBMA fue objeto de críticas. La CONAMA debía cumplir con múltiples funciones

⁵ Para confeccionar el cuadro esquemático se recopiló la información de la página web de la Corporación Expansiva.

ambientales, en un esquema de coordinación, pero inserta en una Administración Pública verticalizada, y con recursos limitados. El resultado en general fue una buena administración del instrumento de gestión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”), pero con serias deficiencias en materia de políticas y regulación, elaboración de normas y estándares, y sobre todo en cuanto a la fiscalización de las mismas. (Boettiger, 2010)

Es por ello que, realiza una serie de críticas al modelo institucional ambiental, entre las cuales se destacan:

CUADRO N°3: CRÍTICAS AL MODELO INSTITUCIONAL AMBIENTAL

<p><i>Falta de coordinación y autoridad en un sistema administrativo centralizado y vertical</i></p>	<p>La estructura coordinadora de la CONAMA no se integró bien a un sistema administrativo como el nuestro, organizado en competencias sectoriales y verticales. La reticencia a participar y colaborar por parte de los servicios con competencia ambiental se debe a que éstos elaboraban y ejecutaban políticas sin intervenciones externas, como consecuencia de la verticalidad de la estructura administrativa en la que se encuentran insertos.</p>
<p><i>Visión sectorial de política y normativa ambiental</i></p>	<p>No se logró integrar plenamente la variable ambiental a las normas y políticas sectoriales, cuyos organismos siguieron dictando actos y ejecutando políticas en su sector sin intervención de la autoridad ambiental en muchos casos. Además, la</p>

	<p>autoridad sectorial tiene generalmente un interés contrapuesto al ambiental, de productividad del área más que de conservación del elemento que se trate.</p>
<p><i>Superposición de competencias ambientales</i></p>	<p>Al mantenerse las competencias sectoriales sin reglas claras de delimitación se dieron una serie de conflictos de roles y competencias entre autoridades y servicios, por ejemplo en la fiscalización, donde podían llegar dos servicios distintos a fiscalizar y sancionar por los mismo hechos.</p>
<p><i>Deficiente rendición de cuentas institucional</i></p>	<p>Se habló incluso de una “ausencia de autoridad ambiental”, ya que la institucionalidad existente estaría subordinada a instructivos y consideraciones políticas, con una baja asignación de prioridades y de recursos. Se criticó además que su posición en el organigrama de los Ministerios, bajo un Consejo interministerial, le quitaba peso político para desempeñar su rol y fijar efectivamente la política ambiental y las normas que se esperaban de ella. (Boettiger, 2010)</p>

Fuente: Cuadro de elaboración propia. Información recopilada de <http://www.expansiva.cl/>

En estas críticas a la institucionalidad, se observan énfasis en deficiencias más bien de tipo estructural, donde, según la autora, el principal punto de debilidad de la ley, recae en la definición y delimitación de sus autoridades, tanto a nivel jerárquico como también de las funciones que cada uno debe realizar dentro del marco legal ambiental.

Ahora bien, a diferencia de la visión expuesta anteriormente, en el punto B, se observa una crítica al actuar del sistema sectorial, donde , según Boettiger, las autoridades locales van a prevalecer sus intereses, por sobre las autoridades ambientales.

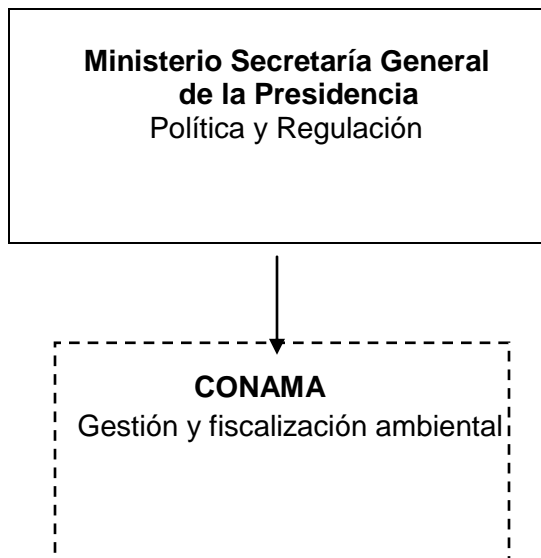
Otro factor a considerar dentro de las críticas, es el de las prioridades de la institucionalidad ambiental, las cuales van a estar, condicionadas bajo consideraciones políticas y no por las necesidades que se expresen en el espacio correspondiente, según Boettiger. Esto está ligado también, al lugar que va a ocupar la CONAMA dentro de las autoridades políticas, la que, al estar bajo un Consejo Interministerial, perdería peso político y poder de decisión, poniendo en jaque su rol y desempeño como figura evaluadora y fiscalizadora en materia ambiental.

3.2.3 Modificaciones Institucionales Ambientales: Configuración de la Institucionalidad Ambiental

3.2.3.1 La Institucionalidad Ambiental desde 1994 al 2009

Tal como se señaló, desde 1994 comienza a regir la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, organismo que tuvo a la cabeza a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encargado de sentar las bases para una institucionalidad transversal y que marcaría precedentes para el fortalecimiento y reconfiguración de esta nueva forma de legislar sobre asuntos ambientales en Chile.

Hasta el año 2009, la institucionalidad ambiental se configuraba de la siguiente manera, en su expresión más jerárquica:

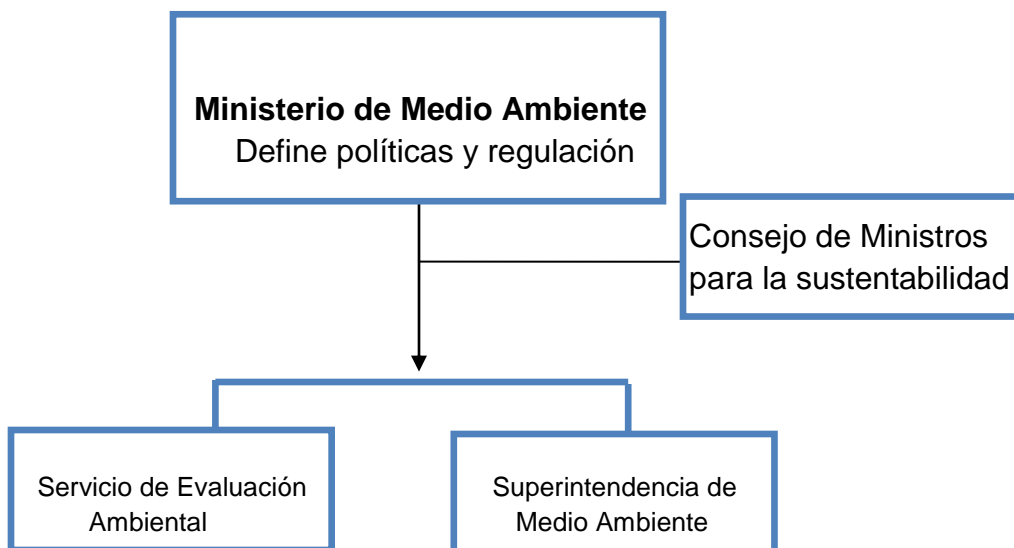


Sin embargo, el Informe de Evaluación del Desempeño Ambiental realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), respecto al período de evaluación realizado entre 1990-2004, incluyó una serie de recomendaciones al Gobierno de Chile, entre las que destacan el “desarrollar y fortalecer las instituciones ambientales en los ámbitos nacional y regional”. A la vez, hizo un llamado a fortalecer "la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo, el establecimiento de un órgano de inspección ambiental". (Superintendencia del Medio Ambiente)

3.2.3.2 La Institucionalidad Ambiental a partir del año 2010

Esta recomendación es una de las razones por las cuales en Chile, en el año 2010, se publica la Ley N°20.417, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad ambiental, es decir, surge para generar cambios a la Ley N°19.300 en materia orgánica.

Debido a estos cambios, es que la institucionalidad ambiental se reconfigura de la siguiente manera, en la misma jerarquía:



Mirada Orgánica: Con el cambio institucional en lo ambiental, van a ocurrir algunas modificaciones a considerar, por ejemplo: Antes del año 2007, en la Ley N°19.300, existía lo que se conoce como la Comisión Nacional del Medio Ambiente, un Consejo Directivo, un Director Ejecutivo, Director Regional, un Consejo Consultivo Regional y uno Nacional. En cambio, cuando aparece la Ley N° 20.417, se observan otros organismos: En reemplazo de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, tenemos al Ministerio de Medio Ambiente, a su Ministro, Subsecretario, Consejo Consultivo, Seremis, y un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Instrumentos de Gestión Ambiental: En la Ley N°19.300 observamos los siguientes instrumentos:

- SEIA (Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental)
- Normas de calificación y emisión
- Planes de descontaminación y/o prevención
- Educación e investigación
- Participación Ciudadana
- Planes de manejo

En la nueva Ley N°20.417, se conservan estos mismos puntos heredados de la Ley anterior, pero se le adicionará lo siguiente:

Evaluación Ambiental Estratégica: La Evaluación Ambiental Estratégica, EAE, es parte de los instrumentos de gestión ambiental y su objetivo es mejorar la integración de la dimensión ambiental en los procesos de toma de decisiones estratégicas, vinculados al diseño, elaboración e implementación de políticas, planes y programas públicos. (Ministerio del Medio Ambiente)

Información Ambiental: Cada 4 años se realizará un informe del empeoramiento o mejoría de un determinado sector en lo ambiental, principalmente a nivel de contaminación. (Superintendencia del Medio Ambiente)

Reflexiones preliminares: Este capítulo, a partir de lo señalado, permite realizar una reflexión y análisis respecto de la importancia de la evolución institucional a nivel legal. Tanto la institucionalidad municipal como la ambiental, se ven obligadas a mejorar en lo que a contenido y marco legal se refiere, lo que se ve gatillado por el creciente avance y desarrollo que los componentes sociales y políticos manifiestan, tal como lo señalan las recomendaciones internacionales expuestas con anterioridad. Es así como también, ambas leyes se complementan entre sí, fundamentalmente la que regula el espacio local, se ve fortalecida, en ciertos aspectos, por la ley ambiental, la que entrega mayores atribuciones en el territorio, respecto de esta materia. Sin embargo, si bien dichas atribuciones municipales y ambientales se ven fortalecidas en lo general, existen otras que, tal como se señala en el capítulo, no han sido lo suficientemente fortalecidas para propender, por ejemplo, a una dotación de recursos a las autoridades locales para fiscalizar proyectos, o a fomentar la participación de la ciudadanía en procesos de evaluación de los mismos.

Es por ello y más que, la necesidad de fortalecer la institucionalidad, en este caso la municipal y la ambiental, cobra relevancia por la repercusión que éstas tienen en los procesos de relación e interacción de la sociedad civil, con el entorno que la rodea y regula, tal como lo explicita Rivas:

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera

especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política. (Rivas, 2003).

Tal como lo señala Rivas, la importancia de fortalecer y dinamizar las instituciones radica fundamentalmente en la estructuración del sistema político, y todo lo que ello conlleva, desde las prácticas políticas, hasta la interacción y participación de la sociedad civil en los distintos procesos sociales que se desarrollan en el territorio.

CAPITULO IV: SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Para entender cómo estalla y se desarrolla el conflicto socioambiental en la localidad de Freirina, es necesario conocer el proceso técnico e institucional llevado a cabo por la empresa, para, posteriormente instalarse en esta localidad. Este proceso, será entendido y explicado a partir del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)⁶, mecanismo técnico del Estado, mediante el cual comienza el proceso institucional que todo proyecto industrial debe llevar a cabo. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es administrado actualmente por el Ministerio del Medio Ambiente.

4.1 Origen del SEIA en Chile

El SEIA comienza a regir a partir del 3 de abril del año 1997. Es considerado, según el gobierno central, como la principal herramienta capaz de prevenir el deterioro ambiental en Chile, ya que, a partir de sus distintos componentes institucionales, está capacitado para evaluar los proyectos de inversión pública como privada con impacto en el medio ambiente, que deseen ejecutarse a lo largo del territorio nacional. Esta evaluación estará dada por determinados requisitos que el SEIA exigirá al sector público y privado que proponga un proyecto o actividad, las cuales propenderán al desarrollo e impacto del medio ambiente.

⁶ Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (SEIA), cuya gestión se basa en la evaluación ambiental de proyectos ajustada a lo establecido en la norma vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos. Este Servicio cumple la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento de guías trámite.

La tecnificación del sistema apunta a establecer criterios comunes para evaluar cada tipo de proyecto, lo que permite asegurar la protección del medio ambiente de manera eficiente y eficaz.

Material disponible en página web del Servicio de Evaluación Ambiental <http://www.sea.gob.cl/>

4.2 Ingreso de un proyecto al SEIA

El primer paso al que debe someterse un proyecto, es al mismo Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. Para ingresar a éste, el titular del proyecto debe presentar un documento denominado *Declaración de Impacto Ambiental (DIA)*⁷, siempre y cuando este proyecto, no presente o genere alguna de las siguientes características que el SEIA señala a continuación, y que, están dispuestas en el artículo 11 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente:

- a) *Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;*
- b) *Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;*
- c) *Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;*
- d) *Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;*
- e) *Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y*
- f) *Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. (Ley de Medio Ambiente 19.300, 2007)*

⁷ Es el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.

Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Material disponible en <http://www.leychile.cl>

En segundo lugar, los proyectos que no cumplan con estos requisitos estipulados en la Ley, pasarán a una segunda etapa, en la cual deberán presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)⁸.

El Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental señala que:

Artículo 5.- El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera o presenta riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de los efluentes, emisiones o residuos que genera o produce.

Artículo 6.- El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera o presenta efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire.

Artículo 8.- El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera o presenta efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire.

Artículo 9.- El titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad se localiza próximo a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar. (Reglamento SEIA, 2001)

⁸ Es el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.

Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Material disponible en <http://www.leychile.cl>

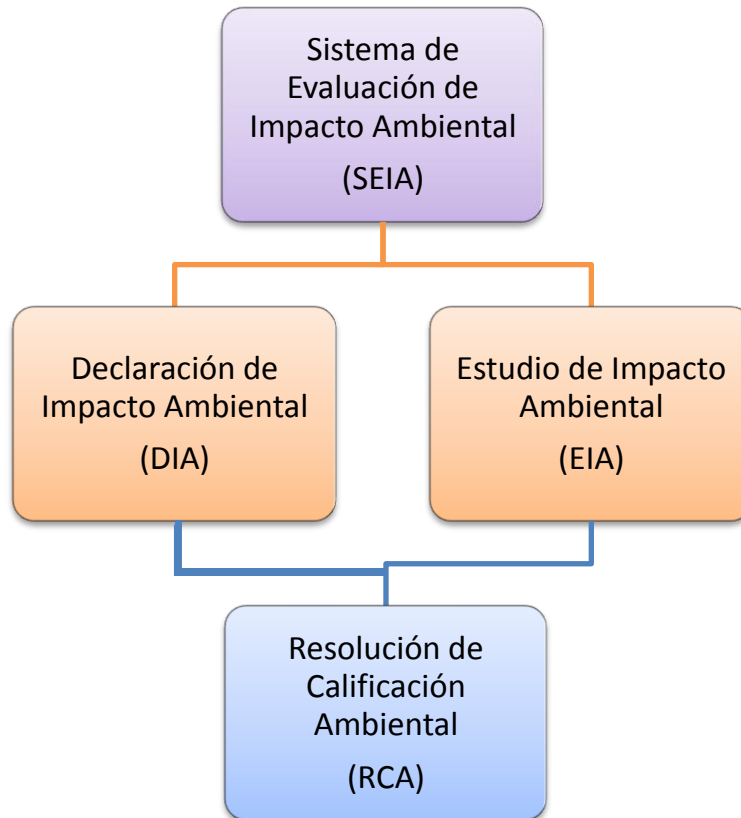
El Reglamento del SEIA, en su documento, hace hincapié en los contenidos que deben incorporarse al momento de presentar un Estudio de Impacto Ambiental, los cuales son extensos, sin embargo se destacan entre ellos:

Un resumen del Estudio de Impacto Ambiental que no exceda de treinta páginas, y que contenga la descripción del proyecto o actividad; el plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable; la línea de base; la descripción de aquellos efectos, características o circunstancias del Artículo 11 de la Ley que dan origen a la necesidad de efectuar un Estudio de Impacto Ambiental; la identificación, predicción y evaluación de los impactos ambientales del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; el Plan de Medidas de Mitigación, Reparación y Compensación, y las medidas de prevención de riesgos y control de accidentes, si correspondieren; y el plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al Estudio de Impacto Ambiental. (Reglamento SEIA, 2001)

En el apartado anterior, se pudo apreciar, al menos en aspectos generales, cuál es el proceso legal e institucional que la CONAMA⁹ (Comisión Nacional de Medio Ambiente), a través del Servicio de Evaluación Ambiental, exigirá a los proyectos industriales para ejecutarse dentro del territorio nacional. El caso del Proyecto instalado en la comuna de Freirina no estuvo exento de dicho proceso legal.

⁹ La CONAMA dejó de llamarse como tal, el año 2010, cuando en su reemplazo entró en vigencia el Ministerio del Medio Ambiente.

En términos esquemáticos, los proyectos que son sometidos a evaluación por el SEIA, transitan por las siguientes etapas:



Fuente: Elaboración propia

Conociendo en términos generales, el proceso por el que transitan los proyectos a evaluar, se conocerá el Proyecto Agroindustrial Valle del Huasco, su descripción general, y sus principales componentes a considerar para la investigación.

4.3 Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco

La empresa Agrocomercial Agrosuper Ltda¹⁰, con fecha 08 de febrero del año 2005, presenta frente al Servicio de Evaluación Ambiental, su proyecto denominado “Proyecto Agroindustrial Valle del Huasco”, Este proyecto, a partir de lo señalado, debe verse sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), lo cual se realizó a través de un Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa,

La empresa Agrosuper, describe al proyecto como: *“El Proyecto Agroindustrial del Valle de Huasco, consiste en la construcción y operación de un centro de producción porcina localizado en el Valle de Huasco, con instalaciones de las comunas de Vallenar, Freirina y Huasco. El proyecto considera la construcción de plantales de reproducción (Reproductores) y de crianza (Destete-venta), la construcción de una Planta de Alimentos Balanceados (fabricados principalmente en base de maíz y soya), una Planta Faenadora de cerdos, una Planta de Rendering con dos líneas de producción, una para la producción de harinas y aceites a partir de subproductos y otra, para harinas y aceites fabricados a partir de mortalidad, sistemas de tratamiento de efluentes, tanto para el proceso de Reproductores y Destete-venta, como para los efluentes de las Plantas, Faenadoras y Rendering. Como complemento de estas instalaciones, el proyecto Agroindustrial del Valle de Huasco construirá y habilitará oficinas administrativas en las instalaciones, áreas de servicios (casinos, baños, vestidores, etc.) y algunas viviendas destinadas al personal de Agrocomercial A.S. Limitada encargado de la supervisión del proyecto”.* (Gestion Ambiental, 2005)

¹⁰ La empresa señala en su página web: “Agrosuper es la principal productora de proteína animal de Chile, con una destacada presencia en el mercado mundial”. “Nuestra compañía participa en el negocio de la producción, faenación, distribución y comercialización de pollos, cerdos, pavos, salmones y alimentos procesados”.

Material disponible en <http://www.agrosuper.com/empresa/?lang=cl>

La empresa Agrosuper, a través de su documento presentado al SEIA, presenta la siguiente justificación del proyecto, es decir, por qué es necesario instalarlo y ejecutarlo en el país.

“Un importante aumento en el consumo de la carne de cerdo, se ha registrado en Chile durante la última década, según cifras entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en sus informes anuales sobre la producción pecuaria. Este sostenido incremento se traduce en la ampliación de las perspectivas de producción de cerdos de Agrícola Super. Así también, se han aumentado en forma importante las exportaciones de carne y subproductos de los cerdos. Para materializar el aumento de la producción se hace indispensable el aumento de la capacidad instalada, en términos de número de pabellones de cerdos. La carne de cerdo está entre las más consumidas en Chile, asimismo, cuenta con un mercado receptivo en crecimiento, especialmente en la Comunidad Europea y países asiáticos como Corea y Japón. Esto queda demostrado con cifras, la venta de carnes de cerdo comercializadas a través de Súper Cerdo durante el año 2002, experimentaron un incremento de 37%, al registrar ventas totales por US\$ 215 millones, con exportaciones por US\$ 78 millones.

La exitosa experiencia en la producción de cerdos, obtenida a partir de diferentes centros, ya sea, de reproductores, de crianza y de engorda, ha permitido que AgroSuper se enfoque a la exportación, donde cumple con estándares de producción, laboral y medioambiental. De esta forma, AgroSuper quiere aprovechar este conocimiento y aplicarlo en una nueva iniciativa, ahora en el Valle del Huasco”. (Gestion Ambiental, 2005)

Según la empresa, es menester instalar una nueva planta faenadora y reproductora de cerdos, con el fin de satisfacer las necesidades y la alta demanda que la ciudadanía presenta con respecto al consumo de carne de cerdo. Así como también, para la satisfacción de la demanda externa de ésta misma.

Para no extender en demasía la descripción que Gestión Ambiental Consultores, consultora que realizó este documento en nombre de Agrosuper, es que se esquematizarán los principales datos y características generales que presenta el proyecto.

CUADRO N°4: *CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE LA EMPRESA AGROSUPER*

Nombre del Proyecto	Ubicación Político-Administrativa	Monto de Inversión	Vida Útil del Proyecto	Mano de Obra – Generación de Empleos
Proyecto Agroindustrial Valle del Huasco	Región: III Región de Atacama Provincia: Huasco Comunas: Vallenar, Freirina y Huasco	US\$ 500 millones	Se estima en 30 años. Las modificaciones serían solo mejoras al proyecto	<i>Etapa de construcción:</i> -Empleo directo: 3000 personas aprox. <i>Etapa de operación:</i> -Empleo directo a 200 personas aprox -Empleo indirecto: 700 personas aprox.

Fuente: Cuadro de Elaboración Propia. Información recopilada de <http://seia.sea.gob.cl/>

4.3.1 Componentes del documento presentado al SEIA

La institucionalidad ambiental exige una serie de requisitos a considerar por las empresas que desean presentar y someter un proyecto al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual propenderá al buen uso del suelo, de los recursos naturales que el lugar escogido otorgue, así como también al cuidado de la vida e integridad física de la ciudadanía que habite el territorio.

Éstos responderán a lo que la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y el mismo Reglamento del SEIA así lo exija.

Dentro de los principales requisitos que la ley exige a las empresas incorporar como documentos anexos a la descripción de sus proyectos, se observan dos de los cuales serán de importancia para incorporar a la investigación presente, acorde al objetivo de la investigación: *Plan de Medidas de Mitigación, Reparación y/o Compensación, y Participación Ciudadana.*¹¹

Ambos anexos, se profundizarán, señalando sus características fundamentales para comprender la relación entre el proyecto presentado y la praxis de éste, luego de su ejecución.

4.3.1.1 Plan de medidas de Mitigación, Reparación y/o Compensación

¿En qué consiste? En primer lugar, es necesario señalar que se compone de dos contenidos esenciales, los cuales se definen como:

- 1) *Plan de Medidas de Mitigación: Que contiene todas aquellas medidas tendientes a evitar o disminuir los efectos adversos significativos del Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, cualquiera sea su fase de ejecución,*
- 2) *Plan de Medidas de Compensación: Que contiene las medidas necesarias para producir o generar un efecto positivo alternativo y equivalente a ciertos efectos adversos identificados que no han podido ser mitigados. (Gestión Ambiental, 2005)*

¹¹ Si bien se escogen dos de los capítulos anexos al documento presentado por la empresa Agrosuper al SEIA, para efectos de la investigación, existen otros que no dejan de ser relevantes de mencionar y también considerar. Algunos de ellos son: Marco Legal Aplicable, Plan de Seguimiento Ambiental, Predicción y Evaluación del Impacto. Otros documentos anexos son los que componen la Línea de Base del proyecto a presentar, tales como: Línea Base Medio Biótico, medio construido, físico, humano, paisaje y turismo y patrimonio arqueológico e histórico.

Recuperado en http://seia.sea.gob.cl/elementosFisicos/enviados.php?id_documento=8352190

A partir de estas definiciones, la empresa define este plan como:

El Plan de Medidas de Mitigación, Reparación y/o Compensación consiste en un conjunto de medidas, elaboradas para que el Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, se lleve a cabo –desde la etapa de construcción y durante la operación– de manera compatible con el entorno. Lo anterior, responde a la política ambiental de la empresa, a los criterios de diseño del Proyecto, al cumplimiento de la normativa ambiental vigente y a los estándares de las empresas del Grupo. (Gestion Ambiental, 2005)

A partir de este apartado, se señalarán una serie de medidas que se aplicaron en la ejecución del proyecto, dentro de las cuales, según su documento, fueron mitigadas o compensadas, sólo las que posean una calificación “significativa” para hacerlo, de lo contrario no lo serán, en ninguno de los dos casos. Cabe mencionar también, que la empresa hace hincapié en que todos los impactos han sido abordados conforme al artículo 16 de la Ley 19.300 ¹² lo señala.

Entonces, en lo concreto se obtiene lo siguiente

¹² La Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente señala en el artículo 16 que el Estudio de Impacto Ambiental será aprobado si cumple con la normativa de carácter ambiental y, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11, propone medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas. En caso contrario, será rechazado. Recuperado en www.bcn.cl

Medidas de mitigación de impactos ambientales:

CUADRO N°5: CALIDAD DEL AIRE

1. Calidad del aire	Impacto	Medida de Mitigación
Etapa de Construcción	Emisión de material particulado	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de caminos de acceso a la planta a través de una carpeta de material granular con material existente en la zona - Humidificación del camino Contribución a disminución de levantamiento de polvo
Etapa de Operación	Afección de la calidad del aire por olores emanados de la crianza de cerdos	<ul style="list-style-type: none"> - Se utilizará tecnología de última generación que minimizará la emanación de olores - El impacto no es significativo <ul style="list-style-type: none"> - No se contemplan medidas de mitigación

Fuente: Estudio de Impacto Ambiental "Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, 2005"

CUADRO N°6: RUIDO

2. Ruido	Impacto	Medida de Mitigación
Etapa de Construcción	Aumento de niveles de emisión de ruido	Se estima que no se requieren medidas de mitigación, sin embargo se consideran la siguientes medidas a fin de minimizar potenciales molestias <ul style="list-style-type: none"> - Maquinaria en buen estado y con dispositivos silenciadores funcionando - Actividades ruidosas en horario diurno y, en lo posible, en lugares cerrados

Etapa de Operación	<p>Aumento de Niveles de Ruido en los Grupos Reproductores, Destete-Venta</p> <p>Aumento de Niveles de Ruido y Vibraciones en sectores sensibles</p>	<p>El ruido de los animales no es perceptible en el exterior de los pabellones</p> <ul style="list-style-type: none"> - No requieren medidas de mitigación - El transporte se efectuará preferentemente en horario diurno - Los camiones se mantendrán en condiciones óptimas y con sus dispositivos silenciadores funcionando y en buen estado. - Se restringirá la velocidad de circulación
--------------------	--	---

Fuente: Estudio de Impacto Ambiental "Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, 2005"

CUADRO N°7: *SUELO*

3. Suelo	Impacto	Medida de Mitigación
Etapa de Construcción	Pérdida de suelos, entre ellos, suelos agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> - Para evitar erosión de suelos por la construcción de los caminos y plataformas, se realizarán obras de captación y conducción de las aguas - Mejoramiento de suelos degradados en áreas de propiedad del proyecto y otras que puedan sumarse a través de la aplicación de compost obtenido del tratamiento de residuos líquidos de los sectores de Destete- Venta
Etapa de Operación	El impacto no fue evaluado ya que no corresponden a suelos agrícolas	El impacto no fue evaluado ya que no corresponden a suelos agrícolas

Fuente: Estudio de Impacto Ambiental "Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, 2005"

CUADRO N°8: CALIDAD DEL AGUA

4. Calidad del Agua	Impacto	Medida de Mitigación
Etapa de Construcción	No se identificaron impactos significativos	<p>Las actividades propias de la construcción de estas plantas no impactarán la calidad del agua del principal curso de agua superficial de la zona, el Río Huasco.</p> <p>No se contempla la generación de residuos líquidos industriales en esta etapa.</p> <p>- No se consideran medidas de mitigación</p>
Etapa de Operación	No hay impactos significativos	<p>Los residuos líquidos resultantes del tratamiento se utilizarán para el riego.</p> <p>- No se contemplan medidas de mitigación</p>

Fuente: Estudio de Impacto Ambiental "Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, 2005"

CUADRO N°9: MEDIO HUMANO

5. Medio Humano	Impacto	Medida de Mitigación
Etapa de Construcción	Alteración de los modos de vida	<p>- Se permitirá a los ocupantes de zonas no relevantes para el proyecto, que se mantengan en sus áreas, a través de un proceso de normalización de su situación a través del Municipio</p> <p>- Las personas o familias que se encuentran ubicadas en zonas relevantes para el proyecto, y que no poseen títulos legales sobre los predios que ocupan, pero que lo hacen hace mucho años, se les permitirá reubicarse en la propiedad del titular en un lugar que se acordará, compatible con el desarrollo del proyecto.</p>

		<p>Se propone que esta acción se realice a través de la Municipalidad, en cuyo caso se buscará formalizar la relación a través del Municipio.</p> <p>- Las personas que no deseen ser reubicadas al interior del predio, deberán abandonar la zona de influencia directa del proyecto. Así mismo, se entregará al Municipio, la nómina de las personas afectadas.</p>
--	--	---

Fuente: Estudio de Impacto Ambiental "Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, 2005"

Medidas de Compensación de Impactos Ambientales; El plan de medidas de compensación que la empresa Agrocomercial AS. confecciona, contiene los impactos negativos significativos que no pudieron ser mitigados apropiadamente, como lo exige la legislación al momento de la construcción y operación del proyecto.

Las medidas de compensación, se encuentran insertas dentro del marco legal y regulatorio de la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente. Es considerado otro de los mecanismos pertinentes a considerar por las empresas para producir un efecto positivo alternativo que equivalga a los afectos negativos que no pudieron mitigarse.

De este modo Agrocomercial AS, con las medidas de compensación que a continuación se proponen, cumple con el artículo 16 de la Ley 19.300. (Gestion Ambiental, 2005)

CUADRO N°10: *MEDIDAS DE COMPENSACIÓN*

	Impacto	Medida de Compensación
Etapa de Operación	Aumento en los niveles de congestión vehicular en la Ruta C-46	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de accesos viales - Profesionales del área vial de Agrocomercial AS se coordinarán con la Dirección de Vialidad para unificar criterios en el diseño, conservación y construcción de los caminos públicos que a la empresa le competen. <p>Para ello se ofrece la entrega del proyecto y aporte económico para financiar en parte el ensanche, expropiación y pavimento de la nueva geometría que se disponga.</p>

Fuente: Estudio de Impacto Ambiental “Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco, 2005”

4.3.1.2 Participación Ciudadana:

Dentro del Estudio de Impacto Ambiental que presenta la empresa Agrocomercial AS, debe incluir un capítulo fundamental a considerar en la presente investigación: Participación Ciudadana.

Éste capítulo debe atenerse a lo que señala la Ley 19.300 en el párrafo 3 titulado “*Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*”: Es menester señalar, en primer lugar, qué exige y señala la ley medioambiental con respecto a la participación de la ciudadanía en los procesos de evaluación y calificación de los Estudios de Impacto Ambiental. Así como también, las autoridades u organismos encargados de la regulación de ello.

La Ley 19.300, en su Artículo 26, señala que:

Corresponderá a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)

Dichos mecanismos de participación que la ley otorgará a la ciudadanía, deben ser publicados en medios de comunicación y circulación tanto de la escala local como también regional o nacional para efectos de conocimiento general de la ciudadanía involucrada directa o indirectamente con el proyecto en cuestión.

Para los efectos previstos en el artículo anterior, la Comisión respectiva ordenará que el interesado publique a su costa en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso, un extracto visado por ella del Estudio de Impacto Ambiental presentado. Dichas publicaciones se efectuarán dentro de los diez días siguientes a la respectiva presentación.

Dicho extracto contendrá, a lo menos, los siguientes antecedentes:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad;*
- b) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará;*
- c) Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata;*
- d) Monto de la inversión estimada, y*
- e) Principales efectos ambientales y medidas mitigadoras que se proponen. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)*

Lo anterior tiene relación con los requisitos con los que debe contar la empresa a cargo del proyecto, y que la institucionalidad ambiental así lo estipula.

Las organizaciones a nivel ciudadano, contarán con una herramienta o mecanismo de participación a nivel local, en el cual, según lo señalado por la ley, debe propender a transparentar el proceso de evaluación de un proyecto o iniciativa, así como también a la inclusión de la ciudadanía directa o indirectamente afectada, en dicho proceso.

Las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas naturales directamente afectadas, podrán imponerse del contenido del estudio y del tenor de los documentos acompañados. Con todo, la Comisión mantendrá en reserva los antecedentes técnicos, financieros y otros que, a petición del interesado, estimare necesario substraer del conocimiento público, para asegurar la confidencialidad comercial e industrial o proteger las invenciones o procedimientos patentables del proyecto o actividad a que se refiere el estudio presentado. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)

Sumado a lo anterior, las organizaciones ciudadanas y las personas naturales que se vieren afectadas, según el artículo 28 de la ley, podrán realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Para ello tendrán un plazo de sesenta días, desde la publicación del extracto que realizó la empresa a cargo del proyecto.

Las observaciones serán atendidas por la Comisión, y posteriormente, serán consideradas en la resolución del proyecto, y a su vez, informada y notificada esta situación, a la ciudadanía que realiza dichas observaciones, señalando el estado y consideración de ellas.

No todas las observaciones ciudadanas son consideradas por la autoridad a cargo de realizar los fundamentos de la resolución. Es por ello que existe una instancia denominada *Recurso de Reclamación*, la cual consiste en un documento

que explique la observación y que no se consideró a la hora de redactar la resolución de la Comisión. El recurso de reclamación se presenta ante la autoridad dentro de un plazo de quince días luego de la resolución, y tendrá un plazo de treinta días para que la autoridad se pronuncie sobre ella. Este proceso, no interrumpirá ni suspenderá los efectos de la resolución ya realizada.

Otro mecanismo de información a la ciudadanía estará a cargo de la Comisión Regional o la Comisión Nacional de Medio Ambiente, según corresponda, los cuales publicarán en el Diario Oficial y en un diario de circulación regional o nacional, una lista¹³ de los proyectos sometidos a Declaración de Impacto Ambiental, en el mes anterior a la publicación. Esto propende a la información y conocimiento actualizado de los proyectos posiblemente ejecutados en el territorio a informar.

Como último proceso de información ciudadana sobre los proyectos que se someten a Declaración y a Estudio de Impacto Ambiental, la Comisión pertinente remitirá el documento que contenga los puntos señalados con antelación, para su conocimiento del proyecto, y también para su eficiente publicación, al Municipio correspondiente, en el que se quiere realizar el proyecto o actividad. Hecho esto, la información puede ser publicada de manera adecuada y sujeta a la ley. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)

Reflexiones preliminares: Al reflexionar respecto del proceso por el que transitan los proyectos en la evaluación que realiza el SEIA, se observa una iniciativa y énfasis, en su primera etapa, por parte del mecanismo evaluador, de hacer que las

¹³ Dicha lista contendrá, a lo menos, los siguientes antecedentes:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad;
- b) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará, y
- c) Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata. (Artículo 30, Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente)

empresas cumplan rigurosamente con los requisitos que la ley señala. Esto se ve reflejado en la etapa de Estudio de Impacto Ambiental, proceso por el cual pasa cualquier proyecto que no cumplió con los requisitos que la Declaración de Impacto Ambiental, (primera etapa del proceso), exigía. Este fue el caso de Agrosuper. Hasta este punto, se considera que el proceso evaluativo vela por las necesidades colectivas de la ciudadanía y propende al desarrollo económico a través de la instalación de proyectos de esta envergadura, para que cumplan con los requisitos ambientales suficientes para que estos proyectos sean amigables con el medio ambiente. Sin embargo, y avanzando en el proceso de evaluación que presenta Agrosuper a las autoridades competentes, en las medidas de mitigación y compensación, se observa que ambas no son lo suficientemente significativas o satisfactorias para el impacto que provoca el proyecto, en cada una de las áreas descritas en el capítulo. Un claro ejemplo de ello es que la empresa considera sólo una medida de compensación dentro de su documento.

A partir de esto y lo observado con más detalle en el capítulo, es que se reflexiona acerca de la escasa importancia que la empresa que presenta el proyecto a evaluación, le entrega a la llamada justicia ambiental y a un compromiso mayor, tanto con el medio ambiente, como también con la sociedad civil, la que, en diversas escalas, verá como estos impactos ambientales afectarán su calidad de vida. Tal como lo señala Fervé, el que reflexiona respecto de que se ha llegado al consenso de cómo una manifestación más de la injusticia ambiental ha determinado que los pueblos, comunidades y países más pobres serán los principales afectados por este fenómeno, ya sea porque sus economías se encuentran más expuestas a sufrir efectos provenientes de los riesgos naturales, como por carecer de recursos de recursos suficientes para adaptarse y mitigar los impactos provenientes del cambio climático en cuestión. (Fervé, 2010, citado en NTI, 2013)

Lo mismo sucede con la participación ciudadana, la que, si bien se considera en el proceso de evaluación, no es suficiente, a la hora de tomar decisiones de calificación del proyecto. Lo anterior va estrechamente vinculado con la necesidad de fortalecer los mecanismos democráticos y participativos dentro de los procesos de evaluación y calificación ambiental de los proyectos industriales presentados al SEIA, y lograr que la sociedad civil se sienta parte de los procesos de decisión.

***Estudio de Impacto Ambiental: Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco:
Participación Ciudadana***

Al conocerse bajo qué criterios legales e institucionales debe configurarse el capítulo sobre Participación Ciudadana contenido en el Estudio de Impacto Ambiental de la empresa Agrocomercial AS, se puede señalar qué contenidos fueron considerados en él, y cómo fue la participación de la ciudadanía en este proceso institucional que debió llevar a cabo la empresa.

El Capítulo 11 del Estudio de Impacto Ambiental de la empresa Agrosuper señala que, desde el inicio de la gestación del proyecto se realizaron encuentros con autoridades de las diversas escalas: Provinciales, Regionales y Municipales del área de influencia del proyecto a presentar, atendiendo a las exigencias del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Las reuniones han involucrado a los vecinos de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto, ocupantes de los predios y usuarios de las áreas donde el proyecto se asentará (crianceros, pirquineros). (Gestion Ambiental, 2005)

Con respecto a las autoridades políticas incluidas en los encuentros, según señala la empresa, realizaron visitas a las instalaciones que la empresa a cargo

tiene en otra Región del país, específicamente en la VI Región, “con el fin de mostrar los desarrollos que por años esas empresas realizan en materia de producción y comercialización porcina”. Las autoridades que realizaron dichas visitas fueron los miembros de los Concejos Municipales de dos comunas: Huasco y Freirina. (Gestion Ambiental, 2005)

Como se señala con antelación, la legalidad ambiental, propone un plazo de sesenta días para la realización de las observaciones ciudadanas. En este caso, la empresa Agrosuper, se anticipa a ello, realizando reuniones con las comunidades.

Se han identificado los siguientes públicos para la comunicación del Estudio de Impacto Ambiental:

1. *Comunidad Directa, incluyendo vecinos y organizaciones comunitarias y gremiales, de las comunas de:*

- Huasco
- Freirina
- Vallenar

2. *Autoridades:*

- Comunales (Huasco, Freirina y Vallenar)
- Provinciales
- Regionales
- Medios de Comunicación

3. *Adicionalmente se contempla exponer el proyecto Público Experto:*

- Universidades
- Liceos Técnicos

- Organizaciones profesionales ligadas al sector agropecuario (Gestión Ambiental, 2005)

Junto con ello, la empresa señala la disposición de personal capacitado para entregar información respecto al proyecto, en lugares definidos conjuntamente con CONAMA.

Luego de las observaciones que pudieren realizar la ciudadanía sobre el proyecto, dentro de los plazos estimados legalmente, la empresa señala cumplir con lo contemplado en la Ley 19.300, y publicar la información sobre el ingreso del Estudio de Impacto Ambiental al SEIA, en los distintos diarios correspondientes y señalados en la ley.

4.3.1.3 Resolución de Calificación Ambiental

Según lo señala en su Artículo 24, la Ley de Medioambiente,

El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)

En este sentido, existen dos alternativas para esta Resolución de Calificación Ambiental. La primera, es *favorable*, lo que certifica que el proyecto a considerar, cumple con todos los requisitos ambientales que la ley señala, incluyendo las posibles medidas de mitigación y compensación que pudieren incluirse en el Estudio de Impacto Ambiental. Cabe señalar que la ley enfatiza que, al momento

de declararse el proyecto como favorable, ningún organismo del Estado podrá negar las autorizaciones ambientales que correspondan.

La segunda respuesta que podrá tener la empresa o actividad sometida al SEIA, será *desfavorable*. Siendo éste el caso, las autoridades pertinentes deberán denegar cualquier permiso u autorización debido al impacto ambiental que el proyecto o actividad produciría, esto, incluso aún cuando se satisfagan los demás requisitos legales. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)

En el caso que la Resolución sea favorable para el proyecto evaluado, éste certificado se compondrá de:

1.- Las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad

2.- Las condiciones bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado. (Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2011)

Proyecto Agroindustrial Valle del Huasco: Resolución de Calificación Ambiental

En este apartado se explica y esclarece el proceso final por el que transita el proyecto de la empresa Agrosuper, a través de la institucionalidad ambiental vigente. Para comprenderlo, se explicitan los principales puntos a considerar para su aprobación y puesta en marcha, así como también se expone una cronología del proyecto y sus respectivas tramitaciones sujetas a la legislación ambiental.

Rigiéndose por lo que la Ley de Medioambiente señala, es que el 7 de Diciembre del año 2005, el Proyecto “Agroindustrial Valle del Huasco”, recibe la Resolución

de Calificación Ambiental, otorgada por las autoridades competentes, en este caso, la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

*“El Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto **“Agroindustrial del Valle del Huasco”**, presentado por el Sr. Hugo Wurth Gatica, representante legal de la empresa Agrocomercial AS Ltda., con el propósito de analizar los impactos ambientales, ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el día 8 de febrero de 2005, y sus tres Adenda presentadas los días 22 de mayo, 20 de septiembre de 2005 y 14 de noviembre de 2005, respectivamente, y demás antecedentes aportados por el titular, los que se consideran parte integrante de la presente Resolución”. (CONAMA, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2005)*

La Resolución de Calificación Ambiental (RCA) del Proyecto Agrosuper, es extensa, por lo que se divide en tres componentes.

1.- En primer lugar, consta de una serie de consultas e inquietudes presentadas, lo cual es parte del proceso institucional exigido a la empresa titular del proyecto. Las anteriores, fueron realizadas por: Juntas de Vigilancia, en este caso, mayormente la del Rio Huasco y sus Afluentes, Personas Naturales y Personas Jurídicas. En la RCA, se explicita la consulta y seguida de ella, la Comisión a cargo de realizar la Resolución, en este caso, la CONAMA, responde la consulta a partir de todos los documentos otorgados por la empresa Agrosuper, desde la presentación del proyecto, hasta los documentos exigidos en la etapa final de la evaluación. Ello incluye el Estudio de Impacto Ambiental, y sus diversas etapas por las cuales transitó el proyecto¹⁴.

¹⁴ Algunas de las etapas propias del proceso de Estudio de Impacto Ambiental por las cuales pasó el proyecto Agrosuper, son las llamadas Adenda e Icsara. Ambos procesos componen la estructura del EIA y corresponden a medidas o rectificaciones que debe adoptar el proyecto para su posterior aprobación. Más especificaciones de ello, se encuentran en la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto Agrosuper.

Algunos de los temas abordados en las consultas de la ciudadanía fueron:

- Responsabilidad Social Empresarial
- Ruido
- Aguas Subterráneas (cantidad y calidad)
- Suelos
- Fauna
- Aire
- Olores
- Arqueología
- Etc.

Las preguntas y respuestas se realizan de la siguiente manera:

Contaminación suelos, alimentación: Se sabe que la producción animal contribuye al equilibrio de los sistemas agrícolas. Lo deseable es considerar producción orgánica favoreciendo mercados más exigentes. En este sentido, se solicita no utilizar organismos modificados genéticamente para la alimentación de las crías, evitando una eventual contaminación del suelo. (Consulta realizada por el Sr. Erich Humberto Campos Guzmán, Representante legal de la Comunidad de Aguas Canal García Campusano)

Respuesta: Esta Comisión señala que el proyecto considera la fabricación del alimento requerido para la alimentación del total de los cerdos, utilizándose como materias primas e insumos para la producción de alimentos, maíz, harina de soya, harinilla, mezcla de harina de pescado, poroto de soya, harina mixta, y otros. Sin embargo, no es facultad de esta autoridad restringir el uso de alimentos transgénicos en la producción de alimento para los cerdos dado que trasciende las atribuciones de este organismo en el sistema de evaluación de

impacto ambiental. (CONAMA, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2005)

Todas aquellas consultas u observaciones (34 aproximadamente), se atendieron de acuerdo a lo señalado anteriormente, a través de la Comisión Nacional de Medio Ambiente

2.- El segundo componente de la RCA, tiene relación con el detalle final sobre la localización y descripción del Proyecto Agrosuper. Si bien este proceso se realiza al momento de presentar el proyecto a las autoridades competentes, en este documento final, se consideran todas aquellas medidas propias del proceso de evaluación. Por ejemplo, las medidas de mitigación, reparación y compensación, o cualquier documento que haya exigido cambios o modificaciones al proyecto a evaluar.

Se describe de manera minuciosa y detallada cada uno de los componentes evaluados, tanto en la etapa de construcción del proyecto, como de la operación del mismo en caso de ser aprobado por las autoridades pertinentes, con sus respectivas correcciones exigidas institucionalmente.

Dentro de las mismas, se explicitan descripciones en áreas del proyecto tales como:

- Construcción y mejoramiento de caminos y accesos
- Sistema de suministro de Agua
- Sistema de manejo de residuos sólidos y líquidos
- Sistema de alimentos
- Abastecimiento de energía, etc.

Cada una de ellas, en las diversas etapas que componen el proyecto Agrosuper¹⁵.

En la parte final del documento referido a la Resolución de Calificación Ambiental, y, atendiendo a todo lo anteriormente señalado y analizado, es que la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), resuelve lo siguiente, con respecto al Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco:

1.- Certificar que el referido Proyecto, cumple con la normativa de carácter ambiental, incluido los requisitos de carácter ambiental necesarios para el otorgamiento de los permisos ambientales sectoriales en los términos descritos en la presente Resolución.

2.- Certificar que respecto de los efectos, características y circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley 19.300, se han establecido las medidas de mitigación y compensación, las cuales han sido complementadas con condiciones y/o exigencias, con el propósito de que el Proyecto se haga cargo adecuadamente de sus impactos.

3.- Calificar favorablemente el Proyecto “Agroindustrial del Valle del Huasco” de la empresa Agrocomercial AS Ltda., en los términos descritos en los considerandos de la presente Resolución, y bajo las condiciones establecidas por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Atacama.

4.- Se hace presente que en el caso del titular del Proyecto procede en contra de la presente Resolución, el Recurso de Reclamación ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, de conformidad a lo establecido en

¹⁵ La descripción del proyecto se realiza de manera detallada, identificando en cada una de sus etapas, los distintos componentes a considerar para la realización efectiva del proyecto. Todas aquellas especificaciones se insertan dentro del marco normativo de la Resolución de Calificación Ambiental. Material disponible en http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013110401/EIA_1075666_DOC_2128771888_-1.pdf

el artículo 20¹⁶ de la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el plazo para interponer dicho Recurso es de 30 días contados desde la fecha de la notificación de la presente Resolución.

5.- Se hace presente que en el caso de las personas naturales u organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica que hayan participado en el proceso de Participación Ciudadana, procede en contra de la presente Resolución, el Recurso de Reclamación establecido en el artículo 29¹⁷ de la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ante el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. El plazo para interponer dicho Recurso es de 15 días contados desde la fecha de la notificación de la presente Resolución. (Conama, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2005)

De esta forma concluye el último proceso institucional por el cual transita el proyecto “Agroindustrial del Valle del Huasco”. Con fecha 7 de diciembre del año 2005 se entiende por aprobado el proyecto, por ende, puede comenzar a construirse y posteriormente, operar, bajo las normas ambientales, en este caso, regularizadas en su totalidad.

¹⁶ El artículo 20 de la Ley 19.300 señala que: “En contra de la resolución que niegue lugar a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación. La autoridad competente resolverá en un plazo fatal de sesenta días contado desde su interposición, mediante resolución fundada. De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el juez de letras competente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.

La resolución que niegue lugar a una Declaración o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad”. Material disponible en www.leychile.cl

¹⁷ El artículo 29 de la Ley N°19.300 señala que Las organizaciones ciudadanas y las personas naturales a que se refiere el artículo anterior podrán formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto. La Comisión ponderará en los fundamentos de su resolución las referidas observaciones, debiendo notificarla a quien las hubiere formulado.

Las organizaciones ciudadanas y las personas naturales cuyas observaciones no hubieren sido debidamente ponderadas en los fundamentos de la respectiva resolución, podrán presentar recurso de reclamación ante la autoridad superior de la que la hubiere dictado dentro de los quince días siguientes a su notificación, para que ésta, en un plazo de treinta días, se pronuncie sobre la solicitud. Dicho recurso no suspenderá los efectos de la resolución recurrida.

4.3.1.4 Síntesis Cronológica: Etapas de la Evaluación de Impacto Ambiental

El proceso de evaluación de impacto ambiental del proyecto se compuso de todo lo señalado con anterioridad, sin embargo, es necesario realizar una síntesis sobre aquellos aspectos que no se mencionaron y que son necesarios de esclarecer para el entendimiento del proceso institucional llevado a cabo, ya sean éstos, actividades, actos o etapas de la evaluación.

CUADRO N°11: Cronología Evaluación de Impacto Ambiental

Fechas	Actividades o Etapas
8 de Febrero 2005	Mediante carta del Sr. Hugo Würth Gatica, en representación de Agrocomercial A.S. Ltda., se efectúa el ingreso y presentación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco".
19 de Febrero 2005	La Dirección Regional de CONAMA distribuye el E.I.A a los servicios públicos con competencia ambiental.
25 de Febrero 2005	En el salón comunitario de la Ilustre Municipalidad de Huasco se realizó una reunión con la comunidad de Huasco, en el marco del Proceso de Participación Ciudadana. En el salón de la Municipalidad de Freirina, se realizó una reunión con la comunidad de Freirina, en el marco del Proceso de Participación Ciudadana
31 de Marzo 2005	Se envía el Informe Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones y/ o Ampliaciones del Estudio de Impacto Ambiental.
7 de Abril 2005	Mediante carta el Sr. Hugo Würth Gatica, representante legal de Agrocomercial A.S Ltda., solicita suspender hasta el 22 de junio de 2005, el plazo para la presentación de la Adenda N°1 del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco".

	Mediante carta, la Dirección Regional de la CONAMA, envía la Resolución Exenta al Titular del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco. "
22 de Junio 2005	Mediante carta del Sr. Hugo Würth Gatica, Representante Legal, de Agrocomercial A.S. Ltda., se ingresa el Adenda N°1 del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco".
22 de Junio 2005	La Dirección Regional de CONAMA distribuye la Adenda N° 1 a los servicios públicos con competencia ambiental.
29 de Junio 2005	Mediante Carta N° 090, de la Dirección Regional de CONAMA, se envía el segundo Informe Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones del Estudio de Impacto Ambiental.
2 de Agosto de 2005	Mediante carta del Sr. Hugo Würth Gatica, representante legal de Agrocomercial A.S. Ltda, solicita suspender hasta el 19 de octubre de 2005, el plazo para la presentación de la Adenda N°2 del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco". Resolución exenta de la Comisión Regional del Medio Ambiente que aprueba acuerdos de la Suspensión de Plazos.
20 de Septiembre de 2005	Mediante carta del Sr. Hugo Würth Gatica, Representante Legal, de Agrocomercial A.S. Ltda., se ingresa el Adenda N°2 del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco". Mediante Orden, la Dirección Regional de CONAMA distribuye la Adenda N°2 a los servicios públicos con competencia ambiental.
21 de Octubre 2005	Resolución Exenta de la Dirección Regional de CONAMA que amplía el plazo de 120 días para la evaluación ambiental del proyecto por un término adicional de 60 días. Mediante carta, se envía Resolución Exenta, de ampliación de plazos, al titular del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco".
3 de Noviembre 2005	Mediante Carta, de la Dirección Regional de

	<p>CONAMA, se envía el tercer Informe Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones del Estudio de Impacto Ambiental</p>
<p>14 de Noviembre 2005</p>	<p>Mediante carta del Sr. Hugo Würth Gatica, Representante Legal, de Agrocomercial A.S. Ltda., se ingresa el Adenda N°3 del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco".</p> <p>Mediante Orden, la Dirección Regional de CONAMA distribuye la Adenda N° 3 a los servicios públicos con competencia ambiental.</p>
<p>2 de Diciembre 2005</p>	<p>Mediante Orden, se distribuyó el Informe Consolidado de Evaluación para su visación.</p>
<p>7 de Diciembre 2005</p>	<p>Reunión de la Comisión Regional del CONAMA, para calificar ambientalmente el Proyecto "Agroindustrial del Valle del Huasco".</p>

Fuente: Resolución de Calificación Ambiental (Conama, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2005)

Reflexiones preliminares: Este capítulo de la investigación, es un ejemplo de cómo opera la institucionalidad en Chile, específicamente en los procesos de evaluación de proyectos que comprometen impactos ambientales.

En primer lugar se observa que la institucionalidad ambiental está compuesta de determinadas normas establecidas para propender a la regulación de los proyectos presentados a las autoridades correspondientes. Dichas normas tienen directa relación con el enfoque de la investigación, el neoinstitucionalismo, el cual señala que los procesos institucionales deben ser dinámicos y flexibles de acuerdo a las expectativas y necesidades que el sistema político y la sociedad civil así lo requieran.

Dentro de la institucionalidad, se observa también esta constante necesidad de cambio y evolución, a partir del año 2010, cuando surge la reestructuración de la institucionalidad ambiental, teniendo como principal eje de cambio, la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Sin embargo, por otra parte, se puede reflexionar respecto de esta nueva institucionalidad, o nuevo institucionalismo, a partir de las medidas de mitigación y compensación que presenta la empresa a los organismos evaluadores, las cuales, si bien son aprobadas y aceptadas, en términos formales, por los mismos, de igual modo provocan efectos negativos e impactos ambientales significativos en la comunidad de Freirina. Es aquí donde se reflexiona acerca del predominio de intereses, ya sean individuales o colectivos, que priman a la hora de tomar decisiones y aprobar proyectos de esta envergadura, y que tiene directa relación con las críticas que recibe el neoinstitucionalismo respecto de ello.

CAPITULO V: EL MOVIMIENTO SOCIAL ASOCIADO AL CONFLICTO EN FREIRINA

5.1 Movimiento Social como definición

En el siguiente capítulo se expondrán las principales etapas o hitos que configuraron y marcaron el movimiento social que se levantó en la comuna de Freirina, a partir del descontento provocado por la llegada al lugar, de la empresa agroindustrial, Agrosuper. Sin embargo, para profundizar en este proceso, es que se debe abordar, en primer lugar, qué se entenderá por movimiento social.

Como concepción general, se entenderán los movimientos sociales, *como una acción colectiva con alguna estabilidad en el tiempo y algún grado de organización, orientados hacia el cambio o la conservación de la sociedad o de alguna de sus esferas.* (Garretón, 1996).

Cada movimiento social que exista, tendrá sus características particulares, las cuales lo diferenciarán de cualquier otra acción colectiva que se articule en un espacio determinado.

Los movimientos sociales, en general, siempre combinan la referencia a un cierto principio de globalidad con una referencia a una identidad particular. El grado de corporativismo y de orientación política varía para cada movimiento social. Esta referencia a un principio de acción debe distinguirse del nivel orientación de la acción colectiva que podría estar conformado por las interacciones personales, el contexto organizacional, el marco institucional o las reglas del juego, y la problemática sociohistórica de la sociedad. (Garretón, 1996)

Otro aspecto a considerar para el entendimiento del concepto de movimiento social, y posteriormente, para analizar el surgido en Freirina, es el por qué pueden surgir dichos movimientos dentro de la sociedad civil. Dentro de las razones que Ibarra enumera, podemos destacar las siguientes:

1. Un movimiento social surge porque existen tensiones estructurales (la estructura del trabajo o las familiares o las urbanas), que generan vulneración de intereses muy concretos, muy visibles, muy sentidos; muy vividos a veces. Así pues, surgen por carencias o fracturas estructurales (que, dicho sea de paso, siempre existirán).

2. Un movimiento social surge porque otras formas preexistentes – organizaciones de solucionar ese conflicto no pueden llegar a él, no saben llegar a él o no quieren llegar a él. Surge, pues, porque existen carencias organizativas. (Ibarra, 2000)

Un movimiento social va a surgir por una crisis de representación formal, por carencias estructurales, entre otras razones que llevarán a la sociedad civil a organizarse, con un objetivo en común. Es decir, el movimiento pretende y lucha por una necesidad colectiva, dentro de la cual, si bien existirán matices, éstos convergerán en un propósito en común; el bienestar de la comunidad.

Un movimiento busca y practica una identidad colectiva, es decir un movimiento supone que determinada gente quiere vivir conjuntamente una distinta forma de ver, estar y actuar en el mundo. Ciertamente la intensidad de esta vivencia puede ser muy débil, pero la misma debe existir para poder hablar de un movimiento social. Un movimiento social no puede ser –no es- una oficina donde la gente arregla sus problemas individuales. Debe existir un mínimo de compartir un sentido, una común forma de interpretar y vivir la realidad. (Ibarra, 2000)

El conflicto socioambiental trae consigo, el surgimiento de un nuevo movimiento; el socioambiental, el que aparece cargado de distintas connotaciones; puede ser rural o urbano, policlasista, caracterizado por un formato de asamblea y una importante demanda de autonomía. En este nuevo entramado juega un rol no menor, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, los colectivos culturales y diversos actores que actúan como aliados externos en este entramado organizacional. Así, el movimiento socioambiental incluye un enorme y heterogéneo abanico de colectivos y modalidades de resistencia, que configuran una red más amplia de organizaciones que contiene no sólo movimiento socio territoriales, sino que se articula con otros actores, como los movimientos indígenas, campesinos, redes de expertos, colectivos culturales, los que generan un diálogo cuyo énfasis es la valoración de los saberes locales. Al igual que en otros casos, esta dinámica organizacional, encuentra como actores centrales a los jóvenes y a la mujeres, cuyo rol es crucial tanto en las estructuras organizacionales como en pequeños colectivos culturales. En síntesis, los movimientos socioambientales son superestructuras que logran conciliar y aunar aspiraciones y demandas de otros movimientos individuales. (Svampa, 2012).

5.2 El Movimiento Social de Freirina

Conociendo, en términos generales, el concepto de movimiento social y las características que lo componen, se expondrán los principales hitos o etapas por las cuales pasó el movimiento surgido en Freirina.

Para el entendimiento de éste, se utilizará información de tres medios de prensa escrita: El Ciudadano, El Mostrador y El Mercurio. La justificación para la elección

de estos tres medios, es que poseen líneas editoriales distintas entre sí, lo que entrega objetividad a la investigación¹⁸.

Otro factor considerado para incluir los medios anunciados, es la accesibilidad a su información a través de sus respectivas plataformas digitales.

5.2.1 Contexto socio espacial de Freirina

Freirina es una comuna ubicada en la III Región de Atacama, a 179 km. de Copiapó, en ella habitan aproximadamente unas seis mil personas. Es un pueblo caracterizado por su tranquilidad; sin embargo, en el año 2012, esto se vio interrumpido a partir de la llegada del proyecto agroindustrial de la empresa Agrosuper.



Fuente: <http://reportescomunales.bcn.cl/2012>

¹⁸ 1.- El Ciudadano editorialmente es un medio libertario, comprometido con el cuidado del medioambiente, los derechos humanos y que cree en la comunicación como una herramienta para fortalecer la democracia en el país. (El Ciudadano, 2005)

2.- Los Principios Editoriales que rigen al diario El Mostrador son la independencia, el pluralismo informativo, el respeto y valoración positiva de la diversidad, la promoción de los derechos humanos y civiles, la fiscalización de los poderes establecidos y el diálogo ciudadano con o a través de los medios. (El Mostrador, 2010).

3.- Los principios editoriales de El Mercurio se concentran en un carácter más bien conservador. Es un periódico de circulación nacional y de publicación vía página web.

Cabe señalar que si bien en esta fecha, con la llegada del proyecto, surgen cambios en la vida cotidiana de la comuna de Freirina, en la región ya se observaban proyectos industriales que provocaron focos de conflictos de similares características a los de Freirina. Tales son los casos del proyecto minero Pascua Lama en la zona cordillerana de la región, y el de las Termoeléctricas Guacolda y Punta Alcalde en la zona costera de la Provincia de Huasco.

Así lo señala el siguiente mapa:



Fuente: http://airepuroalpo.blogspot.com/2012_12_01_archive.html

5.2.2 Inicio del descontento ciudadano

El malestar de la comunidad freirinense comienza cuando, desde la planta faenadora de cerdos de Agrosuper, se percibe la emanación de fuertes olores a

purines¹⁹ y descomposición, los cuales afectan el diario vivir de los habitantes de Freirina.

Este descontento ciudadano, empieza a masificarse. Los vecinos de la comuna observan que ya no es sólo la problemática de unos pocos. Es por ello que, en diciembre del año 2011, la comunidad se organiza para salir a las calles.

Este jueves 22 de diciembre, se realizó la primera marcha ciudadana, en la comuna de Freirina, para protestar en contra del proyecto agroindustrial Agrosuper en esta parte del Valle del Huasco, y que en su fase inicial de producción ya ha dado muestras del daño ambiental que provoca, esto especialmente unido a los malos olores generados por las instalaciones y el gran aumento de moscas y mosquitos en todos los hogares de Freirina.

La convocatoria estuvo enmarcada por una numerosa presencia de niños y jóvenes, miembros del Consejo de Defensa del Valle del Huasco, de la organización S.O.S. Huasco, representantes de las comunidades escolares de la comuna y algunas autoridades locales. (El Ciudadano, 2011, 26. dic)

Cabe rescatar la participación social de los niños en la movilización de Freirina. Son ellos quienes se organizan y deciden salir a las calles de la comuna a manifestar su descontento y preocupación por lo que sucede en ese entonces, ya que, los malos olores emanados por la empresa, interrumpen sus actividades escolares cotidianas. (OLCA, 2010)

¹⁹ Los purines de cerdo son residuos ganaderos de características químicas altamente variables, dependiendo de numerosos factores entre los que se encuentran el tipo de granja de procedencia (de engorde, de mejora, de ciclo cerrado), el tipo de alimentación, la forma de separación y almacenamiento de los excrementos, y la gestión del agua en la explotación que incide en la dilución final de los purines. <http://www.3tres3.com/>

Es a partir de ésta movilización, que el resto de la comunidad freirinense se comienza a organizar como un movimiento de carácter colectivo, dando paso así, a medidas de presión en las calles de la comuna.

Este proceso social que comienza a nacer en Freirina, tiene directa relación con lo que Ibarra afirma, donde los movimientos sociales;

“creen que los problemas, a favor de cuya solución ha decidido movilizarse, deben solucionarse de forma participativa, igualitaria y cooperativa, y por tanto buscarán organizarse, moverse de forma solidaria, participativa para solucionar esos problemas. Así, prefiguran en su acción colectiva el mundo (o una parte del mundo) que tratan de establecer. Así, un movimiento es una respuesta a carencias valorativas, ideológicas.” (Ibarra, 2000)

5.3 Conflicto como definición

Como ya se ha conocido sobre el concepto de movimiento social, y de la génesis del mismo, en el caso particular de Freirina, cabe hacer alusión a la relación entre el concepto de movimiento social y conflicto, los cuales se van a interrelacionar, siendo considerado, el primero, una consecuencia, o la siguiente fase del segundo.

Un movimiento social es una forma de acción colectiva, y la existencia de una acción colectiva implica la preexistencia de un conflicto, de una tensión que trata de resolver –haciéndolo visible, dándole dimensiones- esa acción colectiva. Pero – importante llamada de atención- no cualquier conflicto desemboca en una acción colectiva que toma la forma de un movimiento social. (Ibarra, 2000)

A partir de ello, es que se puede comenzar a definir el concepto de conflicto, el que, si bien en este caso, se trata de un conflicto de carácter local, debe

entenderse el concepto de conflicto de modo general, sin distinción de su espacio ni tiempo.

Es así como, en su obra, Remo Entelman define al conflicto como:

“Un enfrentamiento o choque intencional entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan los unos hacia los otros una intención hostil, generalmente acerca de un derecho, y que, para mantener, afirmar o restablecer el derecho, tratan de romper la resistencia del otro, usando eventualmente la violencia, la que podría llevar al aniquilamiento físico del otro”. (Entelman, 2002)

Es una aseveración que puede resultar drástica, pero es aplicable, según el conflicto al que se esté refiriendo, y a su vez, a la intensidad que cada uno de ellos posea, ya que, como se señaló anteriormente, cada conflicto y cada movimiento, tendrá características propias.

Una definición asertiva sobre conflictos socioambientales, es la que entrega el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el que define a los conflictos como;

Los conflictos socioambientales son disputas entre diversos actores –personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o el Estado-, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas. (INDH, 2012)

Otro aporte a la concepción de conflicto, lo realiza Weber, quien señala que el conflicto siempre debe estar presente dentro de las sociedades.

“El conflicto (...) no puede ser excluido de la vida cultural. Es posible alterar sus medios, su objeto, hasta su orientación fundamental y sus protagonistas, pero no eliminarlo”. (Weber, 1982, p. 247)

De esto se reflexiona que, dentro de las sociedades, siempre debe existir el conflicto, ya que, la existencia de ellos, tendrá en constante tensión y también cuestionamiento al aparato que se pretenda confrontar. Esto puede darse desde un conflicto a nivel personal, como también a escalas institucionales.

Al ahondar en el concepto de conflicto y movimiento social, específicamente en lo que respecta a los temas medioambientales, necesariamente se abre el concepto a conflictos socioambientales. Históricamente, los temas medioambientales fueron tratados sólo como discusiones de tipo naturalistas y técnicas, y no como un tema cultural, sin embargo, en la actualidad han pasado a ser parte del interés colectivo de la sociedad civil.

La aparición de estos conflictos socioambientales, como parte del interés colectivo, surge de la visibilización del deterioro ambiental, lo que genera empatía y sensibilidad social por lo impactos producidos en el ecosistema, articulándose así, medidas de presión y exigencias desde la sociedad afectada.

Esta aparición de los conflictos socioambientales, se visibiliza en América Latina en la década de los 90, periodo en el que se agudizan e intensifican. Esta ebullición de conflictos socioambientales se relaciona además, con la implantación del modelo económico neoliberal en los países latinoamericanos, en el que, los objetivos económicos empresariales, entran en tensión con las expectativas de

desarrollo y calidad de vida de la ciudadanía, lo que genera un escenario de enfrentamiento o tensión entre los extremos de la escala social: las empresas globalizadas y los grupos más pobres de la sociedad, lo que produce además, en algunos casos, procesos de polarización social. (Quintana, 2004)

En Chile, el logro de un crecimiento económico sostenido durante los últimos diez años ha provocado un gran desbalance sobre los recursos naturales. Ejemplo de ello ha sido la captura en la pesca, la que ha llevado a la desaparición de algunas especies; la destrucción del bosque nativo o el intenso uso de fertilizantes y plaguicidas en la actividad frutícola, con las debidas consecuencias en la salud de las personas. Estos problemas han generado una creciente reacción ciudadana en defensa de la calidad de vida, protección de la salud, sus recursos y la actividad económica. (Quintana, 2004).

Según Cesar Padilla Ormeño y Pablo San Martín Saavedra—investigadores del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales— algunos sectores sociales en Chile, pretenden prevenir los conflictos ambientales sin tomar en consideración que la incompatibilidad de intereses que estos manifiestan, a veces, es absoluta e irreconciliable, tal como el derecho al resguardo de la salud de una comunidad por un lado, y la mayor rentabilidad o la aceleración en la tasa de retorno de una inversión por otro. Y que la expresión de estos conflictos es la única forma de poner en evidencia ante la opinión pública y los organismos de decisión, el costo ilegítimo que gran parte de los proyectos impone a las comunidades por no internalizar los costos ambientales de las inversiones. (Quintana, 2004)

Teniendo concepciones generales sobre qué se entiende por conflictos, en su escala más amplia, y por conflictos socioambientales, como concepción histórica, se puede comenzar a mencionar el conflicto que estalla en la localidad de

Freirina, a partir de lo señalado anteriormente; la movilización social formada a fines del año 2011.

5.3.1 Estallido del conflicto en Freirina

Antes de profundizar en el estallido del conflicto en la comuna de Freirina, se señalan los principales actores involucrados en él, a partir del siguiente recuadro.

Empresa	Institucionalidad	Sociedad Civil
- Agrocomercial AS Ltda. (Pertenece a Agrosuper)	- Comisión Regional de Medio Ambiente COREMA) - Comisión de Evaluación Ambiental (CEA) - Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) - Ministerio de Salud - Ministerio de Medio Ambiente - Municipalidad de Freirina - Carabineros de Chile	- Asociación de productores de cerdo - Movimiento Socioambiental del Valle del Huasco - Habitantes de Freirina - Elige Veganismo - Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA)

Fuente: Cuadro de elaboración propia. Información recopilada en www.indh.cl 2012.

El conflicto en Freirina se origina, entre otras cosas, por la exigencia que la sociedad civil le realiza a la empresa en cuestión; cumplir con los compromisos legales ambientales adquiridos antes de la instalación de la empresa en el lugar. Estas exigencias de la comunidad, se realizan a través del estudio del documento presentado por la empresa a las autoridades, denominado “Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco”, donde, a partir de ello, generan demandas escritas entregadas a las autoridades municipales y provinciales. Sin embargo, al

no recibir respuesta, deciden hacer visible el descontento a la Intendencia de la Región de Atacama, en ese entonces, con Ximena Matas a su cargo, quien acude a la comuna a reunirse con la organización comunal denominada Freirina Consciente, con resultados insatisfactorios.

Freirina -en la Provincia del Huasco- se encuentra bajo estado de alerta. Dirigentes del lugar informan que tras la reunión con la Intendenta Regional de Atacama no se llegó a soluciones reales para terminar con las pestilencias que deben vivir los pobladores por la actividad de la planta de Agrosuper.

La intendenta Ximena Matas tras no dar soluciones reales “literalmente arrancó de lugar” según cuentan los dirigentes sociales. Sin embargo otras informaciones señalan que la primera autoridad regional habría quedado atrapada en el taco que se formó por las barricadas.

Los pobladores indignados por la falta de soluciones salieron espontáneamente a las calles y mantiene cortada la carretera. Hay al menos seis focos de resistencia y Carabineros acaba de despachar contingentes de Fuerzas Especiales a la zona, los que son esperados por los manifestantes. (El Ciudadano, abril 27, 2012)

La reunión infructuosa con la autoridad regional, provocó más tensión dentro de la comunidad, lo que provocó la reacción inmediata de sus dirigentes sociales; Una dirigente expresó: *“si la Intendenta no cierra Agrosuper, el pueblo lo va a cerrar”*. (El Ciudadano, abril 27, 2012)

El movimiento social de Freirina se empieza a consolidar y visibilizar a nivel nacional, así como también, a obtener respuestas por parte de las autoridades, en este caso de la Intendencia, quien señala a los medios de prensa que:

Se considera "prohibir el aumento de los planteles de reproductoras y planteles de destete venta, hasta que la Comisión de Evaluación determine que la empresa está salvaguardado el medio ambiente, especialmente la salud y bienestar de la población".

Junto con ello se "ordenó a la empresa presentar en los próximos 10 días hábiles un plan de medidas de urgencia para el control de olores, que contemple objetivos y plazos definidos". Se informó que por lo anterior la empresa tiene un plazo máximo de 15 días hábiles para presentar un Plan de Control de Olores. (El Mercurio, abril 27, 2012)

5.3.2 Tensión en el diálogo: Comunidad – Autoridades

El siguiente punto a considerar es la tensión producida entre la comunidad afectada, y las autoridades de gobierno. Esto se produce, según los dirigentes sociales del Valle del Huasco, por los siguientes motivos, los cuales explicitan a través de un comunicado de prensa:

Los dirigentes sociales del Valle del Huasco, representando a la comunidad frente a las autoridades, por los conflictos socios ambientales suscitados en este territorio, han invalidado la invitación a establecer la mesa de diálogo con el Gobierno por los siguientes puntos:

-Por NO abrir los espacios de diálogo en la comuna de Freirina, ya que es en esta comuna en donde se encuentra la problemática, que ha llevado a la comunidad en su mayoría a movilizarse, en un acto de recobrar la dignidad y el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, trasladando la mesa de diálogo a la comuna de Vallenar.

-La inoperancia del Gobierno frente a la comunidad en dar respuesta concretas a la contaminación arrasadora provocada en el Valle del Huasco por años y que se

han visto profundizada en los conflictos de los olores emanados de la planta de Agrosuper, la NO declaración de Zona de Latencia²⁰ de la comuna de Huasco, que lleva un periodo prolongado en su tramitación y el No cierre de ventas de acciones de la cuenca del río Huasco. (El Ciudadano, mayo 2, 2012)

Junto con ello, la comunidad afectada hace énfasis en que está dispuesta a dialogar con las autoridades competentes, de forma abierta y participativa, propiciando así, el mejor escenario para encontrar soluciones a los problemas que los aquejan.

Por otro lado, el Gobierno de turno en ese entonces, a través del Gobernador de Copiapó, enviado por el Ministro del Interior para mediar en el conflicto, acusa de intransigente y desinformado al movimiento ciudadano. Así lo asevera Nicolás Noman, Gobernador de Copiapó en ese entonces.

"Hay intransigencia, desinformación y politización del conflicto de parte de ciertos dirigentes", insistió. "Todos estamos en contra de los malos olores, pero también nos oponemos al corte de carreteras". Advirtió que impedir la entrada de insumos a la planta provocaría la muerte de los cerdos, lo que empeorará el problema denunciado.

"La comunidad de Freirina no quiere violencia, no quiere rutas tomadas. Por eso vamos a seguir insistiendo en el diálogo para solucionar el problema", aseveró. (Mercurio, abril 28, 2012)

En esta etapa del conflicto, se observa tensión intensa entre las partes involucradas. Los actores defienden su posición dentro del marco del conflicto,

²⁰ Zona Latente: aquella en que la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo, se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental.

<http://www.mma.gob.cl/transparencia/mma/doc/InstProceDeclarModifDeregaZonaSaturadaLatenteAtmosf.pdf>

asegurando por un lado que existe la apertura al diálogo, sin embargo, por otro lado, se cuestiona el método de manifestar el descontento por parte de la ciudadanía.

Al observar este proceso, hace sentido lo que Ibarra (2000) señala como los “nuevos movimientos sociales”, los cuales se diferenciarán, entre otras cosas, de los antiguos movimientos.

“Se dice que los nuevos movimientos sociales afirman la autonomía del individuo frente a las imposiciones exteriores. El activista de un nuevo movimiento social es alguien que pretende reivindicar su soberanía individual frente a cualquier imposición exterior. Entiende que Estados, Partidos, Gobiernos, y demás organizaciones estables y jerárquicas pueden ser instituciones convenientes (en muchos casos ni siquiera creen eso) para la buena marcha de la sociedad, pero en modo alguno cree lo que dicen, promulgan o exigen esas instituciones tenga un carácter sagrado, intocable e indiscutible. Por encima de ellas y de sus pretensiones de constituirse en respetables autoridades, está la voluntad individual, la firme decisión de ser, estar y decir el mundo de la forma que determine la conciencia individual de cada uno”. (Ibarra, 2000)

5.3.3 Reacciones Políticas y Reacciones del Ministro de Salud al visitar la Planta de Agrosuper- Cierre temporal

El conflicto generado por la instalación de la empresa Agrosuper en la comuna de Freirina, provoca reacciones en el ámbito político, principalmente de parlamentarios representantes de la zona afectada. Es el caso del Diputado Lautaro Carmona, quien expresa que los hechos de violencia y enfrentamientos entre Carabineros y la ciudadanía es *“una represión sin sentido e inusitada y a*

pesar de todo, la calidad de vida allí sigue igual de mal". (El Mostrador, mayo 21, 2012)

Una reacción política importante dentro del marco del conflicto en Freirina, fueron las declaraciones de la entonces, Ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, quien, en primer lugar señala que los permisos dados a la empresa Agrosuper, no son responsabilidad del gobierno de Sebastián Piñera, sino que del gobierno anterior: *"En primer lugar se dieron permisos mal dados. No los dimos nosotros, fue el Gobierno anterior. Tengo la impresión además que se hicieron mal las obras"* (El Mercurio, mayo 22, 2012).

Luego de ello, la Ministra Matthei señala que el movimiento social surgido en la localidad afectada, debe ser detenido antes que generen un desorden en las calles de Freirina. *"La verdad es que en este tipo de temas hay que tratar de pararlos antes que la gente se tome las calles. Eso es lo que he dicho y lo mantengo", concluyó Matthei.* (El Mercurio, mayo 22, 2012)

Luego de estas declaraciones, la Ministra del Trabajo en ese momento, continuó con sus declaraciones, realizando críticas al desempeño del gobierno de Ricardo Lagos, en el cual se aprobó el proyecto Agrosuper.

"No voy a entrar en polémica con él, él es ex Presidente, merece nuestro respeto. En todo caso, yo reafirmo absolutamente lo que he dicho, durante su gobierno autoridades nombradas por él no pusieron absolutamente ni una sola condición en cuanto a emisión de olores por parte de esta planta". (El Mercurio, mayo 22, 2012).

Seguido de ello, realiza declaraciones hacia el Alcalde de Freirina, César Orellana y también hacia el Diputado Osvaldo Andrade, señalando que ambos no demuestran interés por los trabajadores que pudieren quedar desempleados.

"El tema es que los trabajadores ya se dieron cuenta que ni al presidente del PS ni al alcalde del PS parece importarles para nada que 1000 personas pierdan el empleo y por eso es que probablemente están acudiendo a mí y no a él", agregó. (El Mercurio, diciembre 12, 2012).

La reacción del Alcalde de Freirina, César Orellana, no se hizo esperar, declarando en los medios de comunicación, que esperan nuevamente la visita de los ministros para dar explicaciones a los problemas de olores surgidos desde la planta de cerdos y que tienen afectada a la comunidad freirinense.

"Estamos esperando que así como vino el ministro de Salud en mayo con la ministra de Medioambiente con bombos y platillos a la comuna de Freirina para hacer un par de anuncios, vengan hoy a dar la cara frente a esta problemática que estamos viviendo. El olor a mierda todavía se sigue sintiendo", indicó el jefe comunal. (El Mostrador, diciembre 6, 2012).

Seguido de esto, el Alcalde, luego de pocos días de asumir como autoridad local, deja clara su postura respecto del conflicto por el cual pasa su comuna.

"Lo que sentimos hoy en Freirina, además de malos olores, es el abandono. Recién asumí ayer el cargo y siempre he tenido mi postura muy clara. Como municipio vamos a seguir acciones legales contra Agrosuper. Hay mucha molestia con el Gobierno que nos sigue dando bofetadas", concluyó el alcalde. (El Mostrador, diciembre 7, 2012).

Otra reacción política es la necesidad surgida en la cartera ministerial de salud, de visitar la zona afectada. Así lo señala la prensa escrita:

“El Ministro de Salud, Jaime Mañalich, viajará durante la tarde de este lunes a la localidad de Freirina, en la provincia de Huasco, para conocer en terreno la situación que enfrenta a la comunidad con la empresa Agrosuper, debido a que existe amenaza de emergencia sanitaria”. (Mostrador, mayo 21, 2012).

Dicha visita se realiza con posterioridad al comunicado de prensa que hace el movimiento de Freirina, con el cual se reanudan los diálogos con las autoridades, debido al retiro del abundante contingente policial que se situaba en la zona de conflicto.

Luego de realizar la visita a la planta de cerdos de Agrosuper, el Ministro Mañalich da cuenta de la realidad de la empresa en ese momento. Con fecha 22 de mayo de 2012, declara:

“Es extremadamente grave dejar esta planta de 500 mil animales abandonada. Representa un acto de crueldad y riesgo para la población inconcebible, si es que estos animales se mueren”, dijo el secretario de Estado, quien en horas de la mañana ordenó el cierre temporal de la fábrica y decretó alerta sanitaria. (Mercurio, abril 28, 2012)

En esa línea, la autoridad explicó que “la planta está completamente abandonada, no hay trabajadores, no hay cuidadores, los cerdos están abandonados a su destino (...) En muchas partes hay un escape de residuos de deposiciones de cerdos hacia aguas que pueden contaminar el valle (del Huasco) y pueden significar un gran peligro para la población”. (Mercurio, abril 28, 2012)

El Ministro decreta el cierre temporal de la planta faenadora de cerdos por las condiciones que se señalan con antelación, y a su vez, por el abandono de la planta, por parte de los encargados, lo que provoca riesgos evidentes a la salud y calidad de vida de la población.

Este acontecimiento marca un hito importante dentro del conflicto, ya que, por parte del movimiento de Freirina, se considera como un triunfo de la organización ciudadana al conseguir que las autoridades actuaran a favor del bienestar colectivo, ateniéndose a la institucionalidad respectiva.

5.3.4 Pronunciamiento de la Empresa Agrosuper

Luego del cierre temporal de la planta faenadora de cerdos, el movimiento socio ambiental de Freirina se apacigua. Sin embargo, las reacciones frente al conflicto, como se observa, surgieron desde las comunidades y también de las autoridades, pero la empresa también se pronunció al respecto.

Así lo señalan los medios de prensa.

Tras el cierre de la planta, el fundador de Agrosuper, Gonzalo Vial, lamentó lo ocurrido con su planta de cerdos en la localidad de Freirina, ofreciendo disculpas a los habitantes de la zona por los malos olores emanados, criticando de paso la actuación de personeros del gobierno que emitieron juicios sin antes haber conocido los pormenores de lo ocurrido en la empresa. (El Mostrador, mayo 21, 2012)

5.3.5 Consultas Ciudadanas

En julio del 2012, se realizan dos actividades referidas a la planta faenadora de cerdos. Ambas se refieren a consultar a la ciudadanía sobre el futuro de la empresa Agrosuper en Freirina. Una de las consultas ciudadanas la realiza el Municipio, y la otra, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Con ambas se busca propender a incorporar el componente de participación de la ciudadanía, en procesos de decisión y manifestación de la opinión pública en procesos de competencia local.

Sin embargo, las consultas ciudadanas realizadas tuvieron resultados contradictorios entre sí, generando reacciones de parte de los dirigentes del movimiento ciudadano, debido a que el plebiscito municipal convocó sólo a 365 personas; de las cuales 223 votaron por el Sí, y 121 por el No, mientras que la otra consulta participaron 1.080 personas, donde 63 personas se inclinaron por la opción Sí, y 1.007 votos optaron por el No a la planta de cerdos en Freirina. (El Mostrador, 2012)

Debido a estos resultados, Yahir Rojas, uno de los voceros del movimiento Freirina Consciente señaló que esta es la respuesta del pueblo de Freirina a la empresa y el alcalde.

“La gente se hizo escuchar y fue a través de un acto democrático. Esta fue una consulta legítima, no como el show mediático del alcalde Bruzzone”, explicó. Rojas dijo además, que hoy se sienten más que nunca respaldados por el pueblo y que “estos nos da una base de apoyo. Nos uniremos con todo el valle y haremos una alianza en común para luchar contra la empresa”. (El Mostrador, mayo 21, 2012)

Andrea Cisternas, también dirigente del movimiento dijo que *“estamos contentos, porque la gente vino a votar donde era transparente. Vemos que existió unidad vecinal. Esperamos que el gobierno vea ahora que Freirina está unido y que esperemos el plan de cierre de la empresa. Estamos muy pendiente de todo”*. (El Mostrador, mayo 21, 2012)

Con ello se observa tensión y desconfianza de parte del movimiento social, con las autoridades locales, donde, según señalan, no ve transparencia en sus procesos y actividades de participación local.

Cabe señalar que, si bien la planta de Agrosuper tuvo que hacer un cese de sus funciones de manera temporal, el movimiento social siguió organizado y atento a los procesos institucionales por los que la empresa debía proceder.

Principalmente por el hecho que, desde el cierre temporal de la planta, la empresa tenía un plazo para retirar a los cerdos del lugar, ese plazo era de 6 meses, por lo que durante ese periodo, el movimiento debía estar atento a que ello se llevara a cabo. Así como también, por el hecho de aún estar en el lugar las instalaciones de la empresa, los problemas de olores aún persistían en la localidad de Freirina.

En Septiembre del 2012, la empresa Agrosuper presenta un recurso de amparo económico contra la autoridad sanitaria de la Región de Atacama, por las pérdidas producidas tras el cierre de la planta. Esto provocó la reacción inmediata de los dirigentes sociales.

La acción judicial de la compañía demuestra la "desesperación" por quedarse en la zona, pese al dictamen de la Seremi de Salud de Atacama, Lilian Sandoval.

"Si es por eso, porque la Constitución los protege, nosotros también tenemos el derecho a reclamar lo mismo porque la Constitución dice que todo ciudadano

tiene derecho a vivir en un ambiente limpio", dijo una de las voceras. (Mercurio, abril 28, 2012)

Por otro lado, en otro medio escrito señalan:

"La comunidad está organizada, informada y movilizada para defender nuestro derecho a la vida y a la salud, bien superior que está por sobre cualquier proyecto de enriquecimiento privado", y que los vecinos de "Freirina y el valle del Huasco no se callarán, porque ya experimentaron la ventaja de escribir su propia historia". (El Ciudadano, diciembre 26, 2011)

5.3.6 Reapertura de la planta Agrosuper

La noche del jueves 29 de noviembre se comunicó al intendente de Atacama, Rafael Prohens, de la reapertura de la planta de Agrosuper en Freirina, tras casi 7 meses paralizada por serios problemas ambientales.

El anuncio de reapertura de la procesadora de cerdos, fue hecho por el Seremi de Gobierno de Atacama, Carlos Salinas, quien defendió la medida del Ministerio de Salud, diciendo que:

"Hoy día (viernes) yo estuve en la mañana junto a otras personas (en la planta) y no existen olores. Los olores han bajado de episodios, el compromiso es que no tienen que haber olores o se van a reducir al máximo estos olores, dejándolos en episodios, y es algo que la empresa tiene que cumplir". (El Ciudadano, 2012)

Esta reapertura de la planta, provoca el descontento de la ciudadanía de Freirina, quienes vuelven a salir a las calles a manifestarse como movimiento. En esta

ocasión se realizan cortes de ruta para impedir el paso hacia la planta. Sin embargo, ocurre un incidente con uno de sus voceros, Yahir Rojas.

*“En un confuso incidente guardias de Agrosuper las emprendieron contra Rojas secuestrándolo por algunos tensos momentos y golpeándolo fuertemente. Los vecinos acusan que los guardias de la planta tienen entrenamiento paramilitar.”
(El Ciudadano, mayo 2, 2012)*

Aquí se observa nuevamente la tensión de la ciudadanía con la empresa y la institucionalidad que permitió nuevamente el funcionamiento de la planta en Freirina, dejando entrever la incapacidad de acuerdos y satisfacción de demandas ciudadanas por parte de las autoridades que en éste tipo de conflictos, debe intervenir.

Tal como lo manifiesta el Obispo de Copiapó, actor relevante dentro del desarrollo del conflicto, quien buscó, en su papel de representante de la iglesia católica, mediar o apaciguar el conflicto.

“Se ha echado de menos el que no haya aparecido ningún interlocutor ni del Gobierno, ni de la empresa que se haga cargo de las demandas de la comunidad. Espero que las autoridades pertinentes pongan todo su empeño en facilitar el diálogo, al que confiamos contribuirán también con su mejor disposición todos los actores involucrados”, enfatizó. (El Ciudadano, mayo 2, 2012)

Así como la decisión de volver a abrir la planta, provocó reacciones desde la iglesia, ciertamente también lo hizo en las autoridades políticas, como fue el caso de la Senadora por Atacama, Isabel Allende, quien evidenció las irregularidades en el proceso de reapertura de esta agroindustria.

La parlamentaria dijo que:

“Es necesario recuperar las confianzas, ya que la gente de Freirina está dolida y molesta porque la falta de transparencia y de diálogo. Hemos pedido al ministro del Interior que abra diálogo con la comunidad, que sea transparente con ella, pues primero se dijo que se suspendían las faenas de Agrosuper, después se dijo que se iban a evacuar los cerdos; luego, se dio un nuevo plazo y se reanuda la faena de Agrosuper, sin que la comunidad ni el alcalde de Freirina fueran informados”. (El Ciudadano, mayo 2, 2012)

Finalmente agregó que *“la solución parte por retirar a las Fuerzas Especiales y evaluar si Agrosuper es capaz de cumplir y terminar con los malos olores”. (El Ciudadano, mayo 2, 2012)*

5.3.7 El cierre de la planta de Agrosuper

El día 10 de diciembre de 2012, la empresa Agrosuper informa el cierre indefinido de la planta faenadora de cerdos, expresando lo siguiente:

“La reciente Resolución de Calificación Ambiental restringe sustancialmente la operación, dejando una limitada viabilidad económica, y agrega incertidumbre a su desarrollo. Esto, sumado a los últimos acontecimientos, los cuales lamentamos, ha hecho que la empresa tome esta decisión”. (Mercurio, abril 28, 2012)

También se refirió al compromiso y relación que habían adquirido con los habitantes de Freirina, por lo que enunciaron que:

“La superación de la situación ocurrida dio lugar a que se estableciera una serie de canales para multiplicar la capacidad de escuchar y ser un vecino responsable, proceso que permitió desarrollar relaciones cercanas con la

mayoría de los habitantes de las localidades y contar con su apoyo. No obstante a la decisión de cierre, la empresa cumplirá con los compromisos ya adquiridos con los vecinos", especificó el directorio. "Agrosuper agradece a todos quienes colaboraron para que este proyecto se desarrollara y lamenta el impacto negativo que esta situación tendrá para el desarrollo de la región y sobre las fuentes de trabajo tanto directas como aquellas que existen en torno al complejo", se informó. (El Mercurio, abril 28, 2012)

Para concluir este capítulo referido al movimiento socio ambiental de la comuna de Freirina, y lo que éste trajo consigo, se explicitará el documento que la organización ciudadana redacta luego de conocerse el cierre indefinido de la planta de Agrosuper.

"Si bien este hecho constituye un avance y un triunfo de la organización y la valentía de nuestro pueblo en denunciar y enfrentar a la compañía Agrosuper, expresamos nuestra legítima desconfianza sobre las reales intenciones de la empresa. La experiencia nos permite desconfiar de Agrosuper y de su dueño Gonzalo Vial, quién ha violentado a nuestra comunidad con la contratación de personal paramilitar, pretendiendo imponer a la fuerza una empresa rechazada públicamente en este valle, tanto a través de las urnas como en las calles.

Por los motivos anteriormente expuestos, el Movimiento Socioambiental del Valle del Huasco, ha decidido mantener las movilizaciones hasta que el Gobierno otorgue las garantías necesarias para el cierre de la planta.

Hemos decidido en Asamblea mantenernos en estado de alerta y con los cortes de la ruta C46 controlados hasta que el Gobierno de Chile decrete la revocación definitiva de la RCA y por tanto el cierre definitivo de la empresa, considerando esto como la única garantía válida para garantizar la credibilidad de este anuncio. Nos es difícil creer en cualquier otro tipo de garantía cuando el

Gobierno incumplió sistemáticamente cada uno de los decretos que nos entregó en Mayo.

Finalmente creemos firmemente haber sido empujados por la incompetencia del Gobierno a esta situación, pues venimos denunciando muchos de los hechos que uno a uno se ha venido confirmando, y exigimos a la Intendencia de Atacama el retiro inmediato de la querrela interpuesta contra nuestro movimiento.

De esta forma nuestro pliego de exigencias es el siguiente:

1.- El cierre definitivo de la empresa Agrosuper a través de la revocación inmediata de la RCA del proyecto.

2.-El rechazo del proyecto termoeléctrico Punta Alcalde.

3.-La declaración de agotamiento de la cuenca del río Huasco.

4.-El retiro de la querrela interpuesta por la Intendencia de Atacama en contra de la comunidad organizada. (El Ciudadano, mayo 2, 2012)

El Movimiento en Freirina deja de manifiesto que no se debilita ni acaba con esta medida de cierre de la empresa. Se mantendrá como un movimiento organizado, alerta a las coyunturas políticas y empresariales y también a los eventuales efectos negativos que pueda tener el proceso de manifestación y tensión que se prolongó por meses en el territorio, posicionándolo como un movimiento legítimo y que logró los objetivos esperados, sin perjuicio de la incertidumbre que todo proceso social lleva consigo.

A su vez, los movimientos sociales, para algunos, pueden legitimarse según su estabilidad en el tiempo, y el tiempo en el que se desarrolló el conflicto en Freirina, podría ser no el suficiente, sin embargo, Gabriel Salazar realiza una

reflexión acorde con la situación de la comuna de Freirina y su levantamiento social.

Los movimientos sociales están constituidos por acciones individuales, grupales y colectivas que tienden a experimentar en sí mismas los valores, significados y objetivos a los que aspiran. La autoproducción social de significados lleva de suyo la convivencia de los mismos. De modo que, si los movimientos sociales son procesos de rehumanización, o de humanización progresiva, entonces el 'tiempo' que los rige no es el de un programa típicamente 'político', que son diseñados para ser implementados 'mañana' o en un futuro indeterminado, sino el del impulso colectivo a sentirlos y vivirlos espontáneamente 'hoy'. (Salazar, 2012)

Reflexiones preliminares: Para concluir este capítulo, es necesario conocer también una reflexión externa sobre lo ocurrido en Freirina, ya que, se expusieron los principales hitos del conflicto y las reacciones que ellos provocaron.

Ahora, se observarán algunas reflexiones en cuanto al por qué de la aprobación del proyecto Agrosuper, y qué condiciones fueron favorables para que ello así sucediera.

"En primer lugar, no hubo capacidad para ponderar los riesgos que se vislumbraban. En segundo lugar, porque imperaba una cultura que favorecía el crecimiento a pesar de las cargas y los riesgos ambientales. Importaban el PIB y el empleo, y en el camino se arreglarían las externalidades negativas. El balance entre crecimiento y cuidado ambiental es una tarea delicada, que requiere análisis y discusión. Pero aquí no se produjo esa discusión y, si se produjo, fue al interior de un grupo muy cerrado. En tercer lugar, la institucionalidad que debía cuidar el medio ambiente operaba en forma bastante imperfecta. Mucha gente trabajó en forma muy seria y se evitaron muchas monstruosidades, pero había vicios.". (El Ciudadano, diciembre 12, 2012)

Esta reflexión hace alusión a los factores que imperaron a la hora de evaluar y posteriormente aprobar el proyecto dentro de los marcos institucionales vigentes. Esto se resume en que *“sobre Freirina (aunque lejos de Freirina) se conjugaron todas esas fuerzas malignas: incomprensión del riesgo, crecimiento a cualquier costo y débil institucionalidad”*. (El Ciudadano, diciembre 12, 2012)

Ahora bien, observando las condiciones en las que se desarrolló el proceso evaluativo del proyecto, queda el cuestionamiento sobre qué debe mejorar o proliferar en estos casos, cuando se presenten a futuro.

Es esto lo que “debemos debatir, como sociedad, qué tipo de crecimiento queremos, y cuáles son los límites. Definir qué estándares ambientales no estamos dispuestos a sacrificar. Quizás ir un poco más allá y discutir la ética de nuestro crecimiento (caracterizado por su impacto ambiental, su dependencia del comercio con potencias extranjeras y, en materia alimentaria, la predilección por los sobrealimentados). Y debemos revisar nuestra institucionalidad ambiental. Es cierto que fue modificada hace poco y que aportó varias innovaciones, pero sigue siendo un proceso sordo hacia la ciudadanía (participación más bien formal, no vinculante), con capacidad limitada a la hora de captar impactos predecibles o riesgos (las empresas consultoras son contratadas directamente por las empresas para cumplir sus propios objetivos, y los organismos públicos deben interactuar con ellas en condiciones asimétricas), y donde la capacidad de carga ambiental es administrada por un comité de funcionarios de confianza política”. (El Ciudadano, diciembre 12, 2012)

La reflexión anterior, respecto de la institucionalidad ambiental vigente, se puede enlazar directamente con el régimen político en el que se desenvuelve. Si bien existe hoy, un régimen político democrático, éste, a su vez, y tal como lo señala Pacheco y Huerta, debe ser comprendido como un concepto político y una propuesta entendida en su dimensión histórica, por el hecho de que, si bien sus

principios y postulados se tienden a considerar como permanentes, su comprensión, aceptación y aplicación en la vida de la comunidad, no siempre puede ser viable. Esto va a depender de la comprensión de sus significados más profundos, contextualizados en las nuevas realidades y perspectivas del ser humano. (Pacheco y Huerta, 2013).

Lo anterior nos lleva a entender por qué ha sido posible que la presunta democracia pueda coexistir, a veces de manera casi natural, con la segregación racial, con las variadas exclusiones, con la ausencia de derechos civiles y con otras dimensiones, como aquellas que se traducen en la violación de derechos humanos esenciales. (Pacheco y Huerta, 2013; pp.26).

Siguiendo a Pacheco y Huerta, se reflexiona, en el caso de Freirina, que si bien el conflicto se desarrolla dentro de un régimen democrático, de todas formas se vulneran determinados derechos de la sociedad civil, en este caso, el de la calidad de vida de la comuna, debido a la coexistencia que señalan los autores, de la democracia con vulneraciones a los derechos de la comunidad. Esto deja al descubierto que la democracia no es un sistema perfecto, sino perfectible.

El conflicto ocurrido en Freirina, lleva a reflexionar acerca de la importancia que posee el replanteamiento tanto de los conceptos democráticos, como también de sus valores y principios. Esta necesidad de repensar a la democracia, se ejemplifica a través de la denominada “democracia solidaria”, concepción que defiende la autonomía como un derecho que debe arraigarse en la sociedad civil.

La democracia solidaria no es una fórmula transitoria, sino una propuesta que debe coordinar las acciones de los miembros de la comunidad para la satisfacción de derechos y deberes de todos los ciudadanos, como también para la formación y desarrollo de la ciudadanía. Esto, como una forma de ir dando

respuesta a la satisfacción de los intereses sociales, los cuales deben ser compatibles con los intereses de las personas. (Pacheco y Huerta, 2013: pp.27).

Aplicar esta definición al conflicto en Freirina, permitiría un mayor consenso y armonía entre los actores involucrados, considerando de cada uno de ellos, tanto sus deberes como derechos esenciales, principalmente poniendo énfasis en la sociedad civil de la comuna, quien fue la principal afectada con la instalación del proyecto, viendo vulnerados sus derechos e intereses personales y colectivos. Seguido de ello, el repensar la institucionalidad y el neoinstitucionalismo como garante de estabilidad política y social a partir del dinamismo que le entrega a las instituciones, permite reflexionar respecto de la necesidad de que dichas decisiones sean respecto de los intereses colectivos y no individuales.

CAPITULO VI: RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

Para complementar la información sobre movimientos y conflictos, contenida en el capítulo anterior, se realizaron entrevistas a algunos actores relevantes para la mirada del conflicto. Las entrevistas se realizaron a: ciudadanos, pobladores pertenecientes al movimiento y al Alcalde de Freirina.

Al revisar los contenidos de las entrevistas, una primera reflexión es, sin lugar a dudas, las opiniones, en oportunidades, extremas, de los entrevistados, lo que, dan cuenta también, de la situación en la que hoy se encuentra Freirina, una ciudad que, si bien logró el cierre de la planta de Agrosuper, hoy también perdió aquellos beneficios que conlleva la llegada de un proyecto empresarial a una zona con las características que Freirina posee.

6.1 Entrevistas en Terreno : Actores locales

Las siguientes entrevistas fueron realizadas en agosto del año 2013. El análisis se realizará desde tres ópticas:

- 1) La primera dará cuenta de la opinión y visión de pobladoras de Freirina
- 2) La segunda da cuenta de la visión de personas que participaron en el movimiento
- 3) La tercera dará cuenta de la mirada de la autoridad local, el Alcalde de la comuna.

6.1.1 Análisis de las entrevistas a pobladoras de Freirina

Al analizar las entrevistas a las pobladoras de Freirina, la primera impresión es la de dos miradas confrontadas, ellas señalan claramente lo que Freirina ganó o perdió frente a la instalación de Agrosuper en la comuna. Una de ellas manifiesta claramente que la llegada de Agrosuper sólo significó romper con la tranquilidad de su entorno y un ambiente caótico y de violencia.

“Hace un tiempo hay mucha violencia, como que ahora yo desconozco a los habitantes de Freirina, desde que pasó esto con Agrosuper que se desató una violencia grande”.

En la misma mirada, ella menciona factores ambientales que rompen con la tranquilidad habitual de Freirina, como por ejemplo, la presencia de sirenas, ambulancias y Carabineros.

“También hay mucho movimiento de carabineros, ambulancias. Para uno que es de la tercera edad, quiere vivir tranquilo”.

Un punto coincidente en las entrevistas a pobladoras da cuenta de los beneficios que la instalación de la planta, de una u otra forma, traía a la comunidad, ambas entrevistadas coinciden en que el tema del empleo era una de estas variables.

“Ahora, se fue Agrosuper, pero, ¿alguien se ha preocupado por lo que quedaron sin trabajo? Nadie. Ahí habían madres solteras jóvenes, y estaban saliendo adelante trabajando ahí”.

“Era una empresa que le estaba dando trabajo a mucha gente y me incluyo yo, porque yo también salí beneficiada con esto. Yo fui beneficiada”.

Otra mirada relevante dentro de las entrevistas es la que ambas pobladoras tienen sobre el movimiento. Si bien una de ellas se sentía representada por una de las demandas, que era sobre el tema de los olores emanados por la planta, ninguna de las dos apoyaba el movimiento, ni su proceder en el conflicto, criticando fuertemente el grado de violencia asociado a ello.

“Me sentí parte del movimiento porque estuve ahí y apoyé en contra de los olores de Agrosuper. Pero apoyé sólo eso, lo que no apoyo, es la violencia”.

“No participé en el movimiento, porque no estaba de acuerdo con lo que estaban haciendo”.

Al consultar a las entrevistadas sobre la institucionalidad municipal, se observa una enorme desconfianza y poca credibilidad en el gobierno local. Las entrevistadas manifiestan que si bien conocen el municipio y la labor que realiza, ellas lo ven como lejano y que, difícilmente, podría dar solución a alguno de sus problemas.

“Hoy en día no tengo ninguna relación con el municipio. Hace unas semanas me hicieron una entrevista por teléfono y me preguntaron que si hoy día fueran las elecciones por quién votaría, y yo le respondí que por nadie, yo no votaría por nadie porque soy una persona convencida de que quién cree en los políticos está loco, por todo lo que yo he visto, pienso así. ¿Dónde está la autoridad que uno elige si no hacen nada?”.

“Pero conozco a quien recurrir en el municipio porque fui 8 años dirigente de la junta de vecinos”.

“Siempre que he pedido ayuda a la Municipalidad, nunca me la han dado. Entonces para mí, los Alcaldes... no estoy ni ahí con ellos...”.

“Me siento ignorada. El trato ha sido malo, porque como le digo, nunca he tenido una acogida en la municipalidad”.

Finalmente, una última mirada a rescatar de las entrevistas a las pobladoras, es la visión de futuro respecto de la comuna. En este sentido, cobran relevancia comentarios como que Freirina es una comuna pequeña, que no es capaz de generar alternativas laborales o económicas para sus habitantes, por tanto, cualquier posibilidad de vivir en ella depende de tener resuelto el tema económico, ya sea, para personas jubiladas o con los medios para vivir en ella.

“Hay mucha gente que quiere venirse a Freirina para encontrar tranquilidad, pero lo conoció en otra época, no en la época que estamos ahora. Aquí solamente se da para que viva la gente adulta, la que tiene una jubilación, y eso es porque aquí no le están dando cabida a ninguna empresa”.

“Yo creo en 10 años más estaremos igual que como estamos, porque Freirina no sale adelante... está estancado, porque la gente no deja que los proyectos salgan a flote y sea otro Freirina. Porque yo creo que con las empresas que lleguen, Freirina se puede levantar y si eso no llega, Freirina siempre va a estar ahí”.

6.1.2 Análisis de las entrevistas a actores participantes del movimiento de Freirina

Las entrevistas se realizaron a un actor que participó activamente en el movimiento desde sus inicios, es decir, desde el año 2011, y la segunda entrevista fue dirigida a dos voceros que se incorporaron al año siguiente, 2012, los cuales se mantuvieron como partícipes activos y voceros del movimiento hasta el final del

conflicto. A partir de ello, se pueden contrastar las perspectivas de ambos, para así observar los posibles cambios que sufrió el movimiento y su relación con los demás involucrados en el conflicto.

En primer lugar, los actores que participaron activamente del movimiento surgido en Freirina, hacen una mirada general a su comuna, a su territorio, del cual señalan que lo que más les gusta de él y sus habitantes, es la identidad, la cultura y sus costumbres que se han transmitido de generación en generación.

“A mí me gusta todo de Freirina. El territorio, la cultura, nuestra economía primaria, la gente, todo”.

“La identidad es sumamente importante en Freirina; es sentirse parte de la tierra, es sentir ese amor que también hace defenderla. Esa identidad que hizo levantar a Freirina porque eso es un factor primordial para nosotros. Yo creo que esa es la identidad del freirinense, y hace que Freirina tenga ese poder de levantamiento, esa convicción y esas ganas de resistir”.

“Aquí hay muchas historias que se transmiten de boca en boca, eso no se puede perder, el sentido de comunidad, el sentirse freirinenses”.

Un punto relevante a destacar y observar es la percepción de los actores en cuanto al rol del municipio en sus respectivos periodos de participación en el movimiento social. El primero señala que no hubo apoyo ni participación alguna por parte del Alcalde, en ese entonces, Roberto Bruzzone, con los ciudadanos.

“El alcalde de entonces brilló por su ausencia, no fue ningún aporte ni apoyo en momentos que se venían las fuerzas especiales, y por el contrario, el alcalde de ese momento nos tildaba de grupos anarquistas, que éramos todos un grupo de

personas que veníamos de afuera, cuando en realidad no era así, entonces trataba de deslegitimarnos. Ese fue el rol del municipio hasta ese momento”.

Sin embargo, el participante del primer ciclo del movimiento, señala que observó un cambio de parte del municipio, a partir del término del periodo como Alcalde de Roberto Bruzzone, y la llegada del, hasta ahora, Alcalde de Freirina, César Orellana, quien, antes de llegar a la Alcaldía, fue Consejero Regional de la Región de Atacama y participó en el movimiento ciudadano.

“Yo al menos lo que vi desde afuera, en la última toma de carretera cuando Cesar Orellana convoca a los alcaldes de Vallenar y de Huasco para reunirse con las autoridades en Santiago, en este caso con el Subsecretario Ubilla, etc., demuestra una clara preocupación por proteger a la gente, a la ciudadanía de Freirina, eso me pareció un gesto positivo que no estuvo exento de costos también para él. Pienso que si se notó un cambio de actitud, pero la respuesta más detallada la podrán dar los que continuaron en el movimiento activamente”.

Tal como él lo señala, los voceros sucesores del movimiento poseen una visión de lejanía y autonomía con respecto al municipio, donde no desean sentirse vinculados con él, señalando que si se relacionan con las autoridades municipales, sólo será de manera individual, como cualquier ciudadano de la comuna y no como movimiento.

“Como movimiento nosotros tenemos un carril diferente, somos autónomos, independientes, y obviamente, lo que es Alcaldía, institucionalidad, va por otro carril. Nosotros acá mantenemos nuestra asamblea sin entes políticos, sabemos que hacemos un tipo de política, pero no una política partidista. El tema de Alcalde y municipio es aparte”.

“El municipio tiene su propia herramienta que la da la institucionalidad, y nosotros tenemos la libertad de acción. Una libertad ciudadana de reclamar, de dudar, criticar, y de actuar. Y esa es una gran fuerza... Nosotros no dependemos de nadie, la autonomía del movimiento ha permitido esa gran fortaleza que nos permite salir adelante”.

“El municipio marcha por su camino y nosotros por el nuestro. Mientras nos respetemos mutuamente, vamos a convivir muy bien, porque esto es Freirina, y Freirina nos pertenece a todos”.

Una última mirada o reflexión que realizan los actores del movimiento, es sobre las trabas o limitaciones institucionales para la solución de un conflicto de este tipo, donde el primer actor señala que una limitación puede venir desde los intereses que prevalezcan en la visión del municipio hacia su comunidad.

“La visión que tiene que tener un municipio comprometido tiene que estar comprometido con su historia y debe tener una visión de futuro y una visión sustentable”.

Por otro lado, los voceros del movimiento reflexionan que el problema es estructural y de intereses empresariales, los cuales van a sobreponerse al interés colectivo y el bienestar comunitario.

“Nosotros como movimiento sabemos que la institucionalidad y sus leyes están hechas a la medida para todos los megaproyectos y empresas que se vienen a apoderar de nuestro territorio y de pequeñas localidades”.

“Además, esta Constitución mal parida que su institucionalidad deja muy de lado al ciudadano, a la persona común y pone en defensa a la empresa, la mega minería y por supuesto, las leyes ambientales no están hechas para la

comunidad, y ninguna ley en Chile está hecha para la comunidad, sino que están hechas para ellos”.

6.1.3 Análisis de la entrevista al Alcalde de Freirina

En primer lugar, el actual Alcalde de Freirina, César Orellana, hace una reflexión acerca del por qué la empresa Agrosuper escoge a Freirina para instalar el proyecto, y no a otra comuna. Él señala que el discurso de la empresa era que escogieron Freirina por los altos niveles de cesantía que en ella había, sin embargo, es enfático en decir que ese discurso, él no lo creía cierto. El Alcalde piensa que escogen Freirina por el perfil de sus habitantes; humildes y tranquilos.

“El discurso que ellos tienen (que yo no se los creo), es que eligieron Freirina por el nivel de cesantía que había en ese entonces, cuando se aprobó el proyecto Agrosuper, la provincia de Huasco en general, ocupaba un lugar bien importante en cuanto a nivel de cesantía, por lo tanto es la excusa que ellos dicen. Yo creo que ellos en algún momento vieron a una pequeña comunidad, la gente de Freirina es muy humilde, y Agrosuper acostumbra a instalarse donde el discurso de ellos es el que vale, y donde ponen un pie encima de las comunidades”.

Una segunda mirada que hace el entrevistado, es acerca de los grados de confianza entre la comunidad freirinense, las autoridades locales y las empresas que a futuro quieran instalarse en el lugar, y que esto, lo provocó la llegada de la empresa Agrosuper a la zona.

“Estas empresas, por muchos regalos que nos traigan, la comunidad ya no confía en estas empresas, se perdió la confianza. Yo creo que va a costar mucho que alguna empresa se instale en la comuna porque la comunidad perdió la confianza, ellos mintieron descaradamente”.

“Todo compromiso nunca se cumplió, entonces va a costar mucho que llegue una empresa a la comuna porque sus autoridades y la ciudadanía en general, ya no cree en estas empresas”.

Con respecto al tema ambiental, el Alcalde señala que han existido avances a partir del conflicto con Agrosuper, en la gestión municipal. Esto, según sus palabras, se da a partir de la creación de una Oficina de Medioambiente, la cual no existía en el municipio y que sirvió para darle al municipio, una mayor participación en los procesos de evaluación de proyectos en materia ambiental

“Nosotros frente a lo que pasó con Agrosuper, creemos que el tema medioambiental es un tema serio, que había que abordarlo con mucha responsabilidad, por lo tanto la Municipalidad, cuando yo asumí el día 6 de Diciembre, no tenía la Oficina de Medioambiente, hoy día la Municipalidad apostó, contrató a una profesional que está velando por el tema medioambiental en toda índole, desde informar a los vecinos en cuanto al cuidado del medioambiente, educación en los colegios, pero una participación activa dentro del proceso de evaluación ambiental de todo proyecto. Hoy desde la Municipalidad de Freirina tenemos una voz importante dentro de los proyectos de evaluación ambiental.”

En cuanto a las herramientas que posee la municipalidad para abordar este tipo de conflictos, el Alcalde señala que éstas son limitadas debido a la estructura que posee la institucionalidad ambiental.

“Es uno de los tantos problemas. En ese sentido, nosotros hemos sido críticos en la institucionalidad medioambiental; que acá, por ejemplo, el que se tomen decisiones a nivel regional y que después pasen por un consejo de ministros que pueden revertir la situación o la decisión que tomó la región”.

Es en ésta estructura, donde el Alcalde señala que no se les considera como actores deliberativos en procesos que les afectan directamente como comunidad local, y donde sí deberían tener poder de participación y decisión.

“El tema es la institucionalidad ambiental. El que no se nos considere frente a importantes decisiones, por ejemplo el que se vaya a instalar un proyecto X, en alguna comuna, en ningún momento aparece el Alcalde, que es el representante de la comunidad directamente afectada por algún proyecto, entonces nosotros somos críticos de la ley existente, por lo tanto creemos, frente a lo que se nos viene en los próximos meses en la nueva elección presidencial, es que necesitamos también un pronunciamiento de los candidatos con respecto a estos temas, que son temas que salen desde las regiones”.

Una última visión que realiza el Alcalde, reside en el cambio que él ha observado en la ciudadanía y su participación en los procesos que les afectan directamente, como es el caso del proyecto Agrosuper. Menciona que la ciudadanía se interesa más hoy en día en ser partícipe activo de las coyunturas de su comuna.

“Hoy vemos como viene un proyecto X, y la comunidad está muy informada, y en eso hay un avance muy importante. Desde la municipalidad a través de nuestra oficina de medio ambiente, lo que estamos haciendo hoy día es que los vecinos se informen, que hagan las consultas. Hoy en día hay instancias, a lo mejor, no muchas veces escuchadas, pero lo importante es que queden antecedentes que en Freirina se consultó y esas consultas tienen que ser, de alguna u otra forma, respondidas”.

“Lo que hemos estado haciendo nosotros es informar a los vecinos acerca de cuáles son las herramientas, tenemos hoy una comunidad muy empoderada, cosa que nos parece muy bien”.

6.2 Análisis de entrevistas a expertos

Para complementar la mirada respecto de las atribuciones y/o responsabilidades que el municipio y los gobiernos regionales tienen respecto de estos temas, se entrevista a tres expertos, con una vasta experiencia en el tema medioambiental, desde la institucionalidad del Estado como del nivel municipal.

Se califican como opiniones de expertos las entrevistas realizadas a: Encargado del Área de Recursos Naturales y Área de Participación Ciudadana de la SEREMI de Medio Ambiente de la región Metropolitana, al Presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Asociación Chilena de Municipalidades y al Consejero Regional Metropolitano.

Al consultar sobre si la ley de municipalidades otorga atribuciones y facultades al municipio en el manejo de los temas político ambientales, los tres entrevistados coinciden en que no están contempladas y si es que lo están, es en muy pocos casos, como una excepción. Principalmente asocian esta respuesta a dos ámbitos: al municipio sólo le correspondería hacerse cargo del conflicto social asociado a este tipo de situaciones y, por otra parte, el municipio por su forma de administración no podría ser parte de estas decisiones sin que la ley cambie y le otorgue esta atribución.

“La ley no aborda, hasta lo que yo conozco la ley municipal, específicamente toca el tema de los conflictos sociales locales, pero específicamente el tema de los conflictos ambientales, yo tengo la impresión que no tiene un mecanismo, digamos, en ese sentido”.

“Nunca se ha hecho cambios de administración a gobierno comunal, creo que eso es clave para estas materias y otras. Son administraciones municipales y no gobiernos, eso le resta facultades para éstas y otras materias”.

“Hay que partir de la base que las atribuciones son limitadas, por el hecho de que los municipios no somos un gobierno local, sino que una administración de recursos, lo que limita las atribuciones a la hora de conducir o manejar estos conflictos o los recursos que se poseen”.

En la misma pregunta, pero respecto de la ley de medio ambiente y su relación con el municipio, para los entrevistados, si bien esta ley otorga atribuciones al municipio, éstas serían más bien nominativas, ya que, la normativa medioambiental sólo lo mencionaría en el capítulo de participación ciudadana y no formalizando los términos en que estas atribuciones debieran darse.

“La ley de medio ambiente lo señala. Pero lo que quiero dejar en claro que lo que aborda no es el tema del conflicto medioambiental, sino que aborda el tema de la participación ciudadana. Pero hasta donde yo tengo claro, las leyes regulares sectoriales nuestras, no tiene capítulo específico de abordamiento. Pasa a ser un tema más de procedimiento en el tema de la participación ciudadana, donde tú tienes áreas de participación ciudadana y dentro de esa área, se abordan los conflictos socio ambientales, pero no existe como normativa, no existe un procedimiento de gestión donde se aborde el conflicto medioambiental”.

“Creo que, al igual que la ley de municipios, la incorporación en este tipo de conflictos es más bien formal. No hay una incidencia relevante por parte de los municipios en estos procesos de gran envergadura, porque si bien se tiene atribuciones en algunos aspectos tales como la recolección de basura, algunas instalaciones de vertederos, etc., donde los municipios se oponen, no existe una

integración ni atribución suficiente de la municipalidad como tal, en la legislación ambiental”.

Al indagar cuál es el rol del municipio respecto de la normativa medioambiental y la instalación de proyectos que generan impacto ambiental en determinadas comunas, como por ejemplo, el caso de Freirina, los entrevistados están de acuerdo en que éste sería un rol determinante, aún cuando manifiestan que el gran obstáculo para formalizar este rol, dice relación con aquellas comunas que no tienen plan regulador y que, por lo mismo, cualquier otra instancia podría obligarlos a aceptar proyectos en este sentido, supeditándose entonces, a instancias superiores.

“La participación desde lo local, desde lo local general, y el municipio como un actor local, debería ser abordada de forma determinante, tiene que ser desde ahí. No hay otro mecanismo. Hay que ver y llegar a acuerdos con el municipio, para ver cómo abordar todos los proyectos, y más encima si pueden generar conflictos, y deben ser canalizados y encausados a través de la institucionalidad municipal. No veo otro mecanismo posible de trabajar. Y cuando no se ha hecho ha sido un desastre y eso te permite ver también los conflictos con mayor claridad, aunque sean conflictos muy difíciles de manejar”.

“El municipio tiene un rol muy importante en el ordenamiento del territorio, de poder definir la ubicación de personas, el tema, en este caso de la empresa que pueda tener efectos contaminantes sobre la población. Creo que tiene un rol en el ordenamiento del territorio del Plan Regulador Comunal, que muchas veces los municipios más chicos y más pobres, no tienen”.

“El municipio tiene mucho que decir con respecto a esto, y lo hace fundamentalmente a través de las herramientas que posee para ordenar su territorio, como por ejemplo, el Plan Regulador Comunal. El problema es que

muchos municipios, por sus escasos recursos y debilidades en su gestión, no lo tienen incorporado, por lo que deben, lamentablemente, atenerse a las decisiones que están por encima de ellos”.

Al indagar sobre el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, respecto de los gobiernos locales como de la participación de la ciudadanía y en específico sobre cuán inclusivo puede ser éste en estos temas, las respuestas son coincidentes respecto de que aún cuando, tanto el municipio como la ciudadanía están considerados como actores dentro del sistema, esta participación es solo en el ámbito formal y que falta mucho aún para concretar una participación más activa.

“Bueno, no podemos llamarnos “gobiernos”, sino que administradores de determinados recursos. Eso nos limita a ser participantes más activos dentro de estos procesos de evaluación, sin embargo, existe la intencionalidad de participar, por parte de determinados municipios, según los intereses de cada uno de ellos y de acuerdo a lo que el SEIA permite también, en términos formales”.

“Yo pienso que, al menos en términos formales, la participación de la ciudadanía se cumple, sin embargo, creo que el problema está en qué tan vinculante es o no esta participación. Por otro lado, la ciudadanía, para participar de manera efectiva, necesita capacitarse, es decir, entender los procesos técnicos por lo que pasa un proyecto y también sus costos y beneficios, antes de instalarse el proyecto en el lugar, y no después. Por lo tanto, lo que falta es una capacitación a nivel técnico de las comunidades, una mayor preocupación a la hora de informar a la ciudadanía sobre los proyectos desde su origen”.

“Creo que se cometió un error en el cambio. Si bien hay aspectos positivos, creo que los proyectos deberían ser sometidos a esta normativa, y muchos de ellos, de alto impacto, no ocurren, no pasan por ello, y aparte del rol comunal, se ha

restado participación del rol regional, yo creo que era importante la constitución de comisiones regionales de medio ambiente con participación de los consejeros regionales, por ejemplo, y eso que permita vincular no solo el tema local, sino que eso también en un contexto más regional, porque lo de Freirina por ejemplo, también tiene impacto en otras zonas”.

Sobre la posibilidad de instalar grandes proyectos empresariales con bajo impacto ambiental e insertos en las comunidades, los entrevistados señalaron de manera coincidente que, efectivamente, existe dicha posibilidad, claramente este tipo de proyectos son los que se presentan en Europa o en países desarrollados, en los que una gran inversión inicial se traduce a la larga en menores costos y mejores proyectos insertos en la comunidad y en el medio ambiente.

“Yo creo que sí. Eso depende de una buena evaluación, buenas mitigaciones. La experiencia me ha dicho que sí se puede. Yo llego a la conclusión que es posible, cuando utilizan tecnología de última punta, pero esa tecnología significa mucha inversión. Hoy día existe tecnología en el tema de olores, de abatimiento de olores, por ejemplo, chancherías. Es posible, pero si subes los estándares de exigencia y coloques tecnología de alto nivel”.

“Para que estos proyectos se lleven a cabo, el factor preponderante será el de la inversión. Para que un proyecto sea amigable con el ser humano y el medio ambiente, debe tener una fuerte inversión, lo que, a largo plazo, trae consigo beneficios y el costo también es más reducido, al utilizar energías alternativas, que si bien tienen un proceso especial de elaboración y funcionamiento, a la larga, son bastante más convenientes económica y ambientalmente”.

Las opiniones de los entrevistados específicamente, sobre el caso de Freirina, respecto de lo que falló finalmente, si fue la normativa medioambiental, la gestión local o ambos, para ellos es todo. La no existencia de una normativa

medioambiental en el tema de olores, la aprobación de este proyecto sin una reflexión frente a las medidas de mitigación presentadas y el rol que hasta ese minuto tenía el municipio, fueron factores que desencadenaron finalmente el conflicto:

“Yo creo que en el caso específico de Freirina, y en el caso del abatimiento de olores, mi impresión, trabajando desde el área de participación ciudadana, yo me doy cuenta, que desde el punto de vista técnico, falta mayor exigencia y mayor normativa, más desarrollo en términos de los mecanismos de abatimiento de este tema. Falta una normativa que te exija gran inversión, y en eso la normativa chilena todavía no avanzado lo suficientemente en colocar mayor exigencia frente a estos temas”.

“Considero que fue un todo. Por un lado, la normativa medioambiental que permitió un proyecto que, a pesar de presentar medidas de mitigaciones, quedó claro que no cumplía con las condiciones para operar y que marcaría precedentes en la historia ambiental de Freirina. Y, por otro lado, en la gestión local, pasa que como los municipios no tenemos las atribuciones para una toma de decisiones en esta materia, el gobierno regional o las autoridades a escalas mayores se superponen a las de la escala más local. Aquí entra el juego también de a quién se protege o por quién se vela en estos casos... ¿por el empresariado o por las comunidades?”.

Respecto de la opinión de los entrevistados sobre la capacidad de gestión de los gobiernos regionales respecto de los comunales, en este tipo de conflictos, ellos se manifiestan de acuerdo en que el gobierno regional muchas veces supera al gobierno comunal, el que se encuentra desprovisto de mecanismos de participación en este tipo de situaciones antes de los conflictos, y además muchas veces sobrepasado por la diversidad de temas locales.

“Los gobiernos regionales, cada día están teniendo mayor importancia y mayor decisión en muchos temas de inversión, y yo creo que se está avanzando en eso...más lento de lo que yo quisiera o no lo suficientemente rápido para lo que una sociedad moderna necesita y, obviamente, el problema de los gobiernos regionales es que tienen cientos de problemas. Entonces, frente a esta debilidad de producción, recursos y capacidad de gestión, que todavía sigue siendo, en algunas regiones un poco más desarrollada y en otras un poquito menor, yo creo que todavía falta mucho en ese sentido. Creo que los gobiernos regionales deberían ser los articuladores de los servicios a nivel regional, que trabajan para poder abordar este tipo de materia, pero tienen tal nivel de materia que están trabajando a la inmediatez”.

“Debería haber una articulación mucho mayor, que hoy día no ocurre, entre el Plan Regulador Comunal, que debería pasar por el Plan Regional, para que así haya cierta armonía, y eso hoy día no ocurre. Hay una incomunicación a veces entre estos instrumentos, que no es adecuado, entonces no hay claridad sobre estos instrumentos para que se vincule bien lo comunal, lo intercomunal, lo provincial, lo regional, con lo nacional. Yo creo que al final se impone el Plan Regional por sobre el comunal”.

Al indagar sobre la opinión de los entrevistados respecto de los movimientos sociales, específicamente sobre si ven a las comunidades más empoderadas respecto de los temas de impacto ambiental y respecto de su opinión sobre los movimientos socioambientales, las respuestas son contundentes al respecto. Por una parte, respecto de las comunidades más empoderadas, si bien están de acuerdo en que así se presentan, se hace la consideración de que la reacción social debiese ser anterior a la situación misma del conflicto, vale decir, debiese prevenir la instalación de este tipo de proyectos y no reaccionar frente a una situación dada y al conflicto latente. Respecto de los movimientos socioambientales, son planteados como una respuesta a los tiempos, necesaria,

pero también reactiva, que necesita decantar e insertarse en la comunidad como un movimiento más.

“Hay un mayor empoderamiento de la gente en general, no por los temas de impacto ambiental, sino que en general. Lo único malo es que este empoderamiento se traduce mucho en los conflictos ya cuando están en etapa final. Es un empoderamiento, pero también es una reacción frente a un conflicto coyuntural. No existe una orgánica que actúe antes. La orgánica social. Las comunidades todavía son un poquito reactivas, debido también a que no se han generado las capacidades humanas de tener una institucionalidad local comunal ambiental que se preocupe, vele por estos temas y articule a la gente frente a estos temas. Entonces, el conflicto se arma y se mueven las masas, pero no antes de, que yo creo que es uno de los déficit que hay que superar; ir muy anticipadamente a estos temas para tenerlos bastante abordados y también con la disposición, más allá que no sea de tipo vinculante”.

“Los movimientos son necesarios para que la ciudadanía se organice en torno a conflictos que les afectan directa e indirectamente. Vivimos en un país que constantemente se ve afectado por conflictos de tipo ambiental, por ser un país con una gran actividad minera, por ejemplo. Por lo tanto, son sumamente necesarios y efectivos. Se ha constatado que en algunos casos, a través de los procedimientos “formales” o “tradicionales”, no se ha logrado revertir una situación de conflicto, sin embargo, cuando la ciudadanía se ha movilizó y ha salido a las calles a manifestar el descontento y el rechazo a un tipo de proyecto, se han visto resultados, por ende, son necesarios y efectivos”.

A modo de síntesis, es importante considerar que se optó por entrevistas a informantes claves para ahondar desde otra perspectiva, el impacto del conflicto y del movimiento socioambiental que éste genera. Más allá de una cronología de medios, estas entrevistas permitieron reconocer en terreno el impacto del proyecto

de Agrosuper y las características que origina el movimiento y su desarrollo. De ahí que el hacer en terreno estas entrevistas, también dan una perspectiva más amplia del conflicto en sí, y de las distintas miradas que en éste van surgiendo.

Entrevistar a distintos actores permite recabar no solo la percepción del impacto de este movimiento, sino que también las miradas que ellos tienen respecto de los temas socioambientales, y de las posibilidades de intervenir, tanto en los proyectos como en la estructura en la que éstos se dan.

Un factor relevante para ahondar en esta investigación tiene que ver con la cercanía con el tema y con distintos actores relacionados con los movimientos socioambientales²¹.

Del análisis transversal de las entrevistas se puede concluir que:

La posibilidad de acceder al lugar afectado, permite conocer y comprobar que el impacto ambiental producido por esta planta, y su efecto en la población, es mayor al informado y conocido a través de los distintos medios de comunicación accesibles, lo que da cuenta que la comunidad de Freirina posee los argumentos suficientes para articularse como un movimiento socioambiental.

El movimiento socioambiental de Freirina, se articula en base a un contexto social en la región, la que contiene proyectos de inversión con significativos impactos ambientales, ya descritos, por lo que no era difícil prever la magnitud de este movimiento y el impacto que tendría frente a la instalación del proyecto Agrosuper.

²¹ Anterior a la realización de esta investigación, realicé mi práctica profesional en el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, OLCA.

Desde la mirada de la gestión, también se podría deducir que el proyecto Agrosuper se aprueba dada las características de los gobiernos regionales y municipales existentes en la región, y la poca autoridad y atribuciones con la que cuentan para intervenir en la instalación de este tipo de proyectos.

Una transversalidad relevante a considerar, a partir de las entrevistas, es la multiplicidad de actores participantes del movimiento socioambiental en Freirina, cada uno desde su espacio y rol dentro del escenario del conflicto, logra mantener primero, permanentemente, en la prensa, la resistencia a la continuidad de la planta en la comuna. Logra también visibilizar las consecuencias y el impacto que este tipo de proyectos tiene en la vida cotidiana de los habitantes de la comuna, como el impacto ambiental a mediano y largo plazo que este tipo de megaproyectos implica para los territorios en los que se instalan. Y por último, quizás el impacto más importante, logra, con la persistencia de los distintos actores, primero cerrar y posterior sacar de la comuna, este proyecto.

El impacto comunicacional no es menor en este tipo de conflictos. La permanencia del conflicto comunicacionalmente, las promesas de las autoridades puestas en distintos medios y posteriormente la imposibilidad de cumplirlas también da cuenta de la fragilidad de la institucionalidad medioambiental y de la toma de decisiones al respecto.

Finalmente, las entrevistas dan cuenta del impacto de estos megaproyectos, primero en las comunidades. También de la generación y la fuerza con que los movimientos socioambientales hoy en día pueden poner en jaque la institucionalidad vigente, pero, principalmente, dan cuenta de la necesidad que los Gobiernos y el Estado cuente con instituciones capacitadas, empoderadas y acordes con las determinadas temáticas de los tiempos actuales y futuras, entre

ellas, la temática medioambiental. Hoy, los temas medioambientales pueden poner en jaque, no sólo las agendas locales o sociales, sino que también las agendas públicas y políticas a escala nacional. Un estado democrático, moderno y descentralizado, debiese contar con políticas medioambientales claras, modernas y sustentables, cuyo fin sea asegurar el cuidado del medioambiente y la calidad de vida de las comunidades que lo habitan.

CAPITULO VII: CONCLUSIONES

Indagar por qué la institucionalidad municipal, como actor relevante que logra lo local, (desarrollo local), tiene dificultades para representar y conducir los conflictos “político-ambientales”, como es el caso de la planta faenadora de cerdos Agrosuper y la comunidad de Freirina, fue el eje de esta investigación. Para efectos de ello, fue necesario conocer las tensiones político-institucionales existentes entre las autoridades políticas locales y el movimiento socio-ambiental de Freirina entre el año 2005 y 2012.

Un primer objeto de análisis dice relación con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es el primer mecanismo formal desde el Estado chileno para evaluar los proyectos, tanto públicos como privados, en materia medioambiental.

Al analizar este capítulo en el proyecto Agrosuper, llama la atención lo referente a calidad del aire, agua, suelo y ruido. Al leer cada uno de estos puntos, se puede observar que las medidas de mitigación, claramente, eran inconsistentes respecto del daño al medio ambiente y calidad de vida de los habitantes de la comuna. Esto se puede ejemplificar a partir del impacto que provocó mayor malestar en la población y que fue finalmente el eje de las movilizaciones: afección de la calidad del aire por olores emanados de la crianza de cerdos. Al analizar las medidas compensatorias y de mitigación, las que, si bien son aceptadas y aprobadas por la institucionalidad evaluadora, queda en evidencia que no fueron suficientes, ya que, el impacto ambiental y humano que la empresa realizó en la comuna de Freirina, fue evidentemente significativo.

Respecto de la incorporación de la ciudadanía en el proyecto presentado, la empresa da cumplimiento con los requisitos que el SEIA manifiesta respecto del capítulo exigido a considerar, la participación ciudadana. Si bien éste podría haber sido un proceso mucho más complejo para la empresa, dado que exigía la difusión del proyecto y la consulta ciudadana, de alguna forma, la empresa logra “acomodar” las etapas de éste capítulo para aparecer difundiendo y dando respuesta a las observaciones de la comunidad.

En menos de un año, y sin mayores inconvenientes, a pesar de que, a una simple lectura, el proyecto ya presentaba serias contradicciones, es aprobado por la, en ese entonces, Comisión Nacional de Medio Ambiente, en diciembre del 2005, sin que de la resolución que autoriza dicho proyecto, hoy se cuestione su contenido.

Respecto de la aprobación del proyecto por parte de la, en ese entonces, Comisión Nacional de Medio Ambiente, se evidencia y concluye respecto de la flexibilidad o permisividad que hubo hacia este proyecto, debido a las escasas medidas de reparación y compensación que presentó la empresa a las autoridades, y que, provocó externalidades negativas en la comunidad y su territorio, principalmente respecto de la emanación de olores y la contaminación de suelos y agua del lugar.

Al ahondar en la interrelación legal de la escala municipal con la regional y nacional, respecto del conflicto socio-ambiental, esta relación en la realidad es casi nula. En el caso de Freirina, el municipio no tiene atribuciones específicamente medioambientales, salvo las pocas herramientas que el Plan Regulador, le puede otorgar en tanto “regula” los tipos de construcciones que en el espacio comunal se pueden instalar. Así lo reflexionaron los entrevistados expertos en esta materia.

Respecto de la interrelación legal de la escala municipal con la regional y nacional, esta debiese avanzar y trabajar de manera sistemática y en paralelo, relación que en la práctica no se da de manera tan transparente, ya que el Servicio de Evaluación Ambiental, aparece solo como un ente técnico desvinculado de lo local, con muy pocas contrapartes definidas, tanto en el espacio regional como municipal. Así dadas las relaciones, no es de extrañar que proyectos como el de Agrosuper hayan sido aprobados sin considerar el impacto que en el corto plazo tendrían en las comunidades donde se asientan.

Respecto de la eficiencia y eficacia del municipio en materia ambiental, a partir de esta investigación, se concluye que es evidentemente débil. Dicha situación se da, porque el municipio, en este caso, el de Freirina, se encuentra con limitaciones significativas dadas por la institucionalidad ambiental en su escala nacional. Aún cuando existe conciencia en la escala local, de la diversidad de temas ambientales que escapan de su gestión, como es el caso Agrosuper, no existe la posibilidad real de generar esta instancia en el municipio, sin cambiar la ley de municipalidades. Un cambio en la normativa municipal permitiría la injerencia de esta instancia, antes de que los proyectos sean aprobados, y no como una reacción frente al conflicto social, que es lo que ocurrió en la comuna de Freirina.

En el caso del proyecto Agrosuper, éste se impuso en la localidad de Freirina, incluso por sobre la autoridad municipal, situación dada por las limitaciones legales que el municipio posee en esta materia, lo que facilitó la imposición del proyecto, en la zona de Freirina. En estas instancias a la autoridad local no le quedó más que mediar en el conflicto emergido, cuando su rol debió ser una participación activa y vinculante dentro de la toma de decisión, para así incorporar tanto la visión del mismo municipio como administración local, como de los actores sociales que componen la comunidad de Freirina, ciudadanos que escogieron a

sus representantes locales de manera democrática. Se hace necesario entonces, reformular el capítulo de participación ciudadana y todo el entorno, tanto municipal como de instancia ciudadana, para empoderarlas en la participación y decisión respecto de la normativa medio ambiental de su entorno.

Finalmente, un tema relevante en la investigación, es el que da cuenta de la reacción, forma o estructura que toma el movimiento socioambiental de Freirina. Un eje, por tanto de la misma, fue el de observar el desarrollo de este movimiento, tanto formal como mediáticamente.

En este proceso de observación, llaman la atención las opiniones de las pobladoras de Freirina. Por un lado se señala un rechazo al proyecto debido a los factores negativos que traía consigo, principalmente el tema de los malos olores emanados, sin embargo, por otro lado, se observa una división de la comunidad respecto del movimiento social surgido en la comuna, calificando su actuar, como violento y no representativo de la localidad en su totalidad. Otro factor que se considera relevante para las pobladoras, es la ruptura de la tranquilidad característica de Freirina, lo que se vio interrumpido por un alzamiento de la ciudadanía que se oponía al proyecto y lo que ello trajo consigo, por ejemplo, una llegada masiva de fuerzas policiales a la localidad, lo que incomodaba el diario vivir de las pobladoras. Un tercer punto que puso en enfrentamiento a la comunidad entre sí, fue el del empleo. Para algunos de ellos, la llegada de la empresa significó una oportunidad laboral importante, lo que, al momento de cerrar la planta, detonó en una división a nivel de comunidad.

Otro punto de observación respecto del comportamiento de la sociedad civil en Freirina, hay un elemento importante a considerar. El movimiento socioambiental de la comuna, si bien se articula en base a un objetivo específico, la planta de

Agrosuper, es de relevancia el contexto geográfico social en el que se desarrolla, ya que, en la región ya había precedentes de conflictos de tipo ambiental, los cuales, algunos de ellos, en el momento en que estalla el conflicto en Freirina, también se encontraban activos, como fue el caso de la central termoeléctrica Guacolda y el proyecto minero Pascua Lama. Esto permite que el movimiento social de Freirina articule lazos de empatía y trabajo en conjunto con ellos, generando así una especie de red de movimientos de tipo socio ambiental en la tercera región del país.

Respecto del enfoque neoinstitucional se concluye que, en primer lugar, y tal como se señaló en el marco teórico, las instituciones estatales no suplen al mercado, sino que todo lo contrario, establecen un ambiente propicio para que operen en las mejores condiciones. Es ello lo que se vislumbra en el caso de estudio; la institucionalidad ambiental le permite a la empresa desenvolverse abiertamente, aún dentro de los marcos legales, y cumpliendo con ellos, sin embargo, priman los intereses de la empresa, por sobre los de la comunidad. Es aquí donde el nuevo institucionalismo debe repensar los enfoques y prioridades, ya que, dentro de un régimen democrático, lo que debiese primar es el interés colectivo y no el individual o empresarial.

Un segundo juicio crítico hacia el neoinstitucionalismo, es la libertad que poseen las instituciones estatales de faltar a los compromisos adquiridos, esencialmente con la sociedad civil. En el caso de Freirina, la sociedad civil, encarnada en el movimiento socioambiental formado en el territorio, logró, por medio de las herramientas democráticas que entrega el sistema político chileno, poner en tensión, tanto a la institucionalidad como también a la empresa Agrosuper, la cual, luego de un proceso constante de movilizaciones y conflictos, debe detener el proyecto empresarial en Freirina. Sin embargo, se concluye que el caso de

Freirina refleja la necesidad que plantean los autores críticos del enfoque neoinstitucional, los cuales creen en la necesidad de crear mecanismos que obliguen a las autoridades competentes, a cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

Si bien el enfoque neoinstitucional posee aspectos positivos y que mantienen en una constante evolución y dinamismo al régimen y al sistema político, existe también la necesidad de repensar los intereses y las necesidades, poniendo principal énfasis en la sociedad civil, la cual, desde cualquier punto de vista, será el actor clave dentro del sistema para mantener el statu quo.

Finalmente, este estallido de movimientos con objetivos ambientales de dicha región, no son más que el reflejo de lo que se viene observando desde ya hace unos años hasta la actualidad en nuestro país.

Hoy en día estamos en presencia de una sociedad civil dispuesta a organizarse y fortalecerse a través de las instancias y herramientas que el sistema democrático entrega, para así, exigir y exponer, tanto el descontento colectivo, como evidenciar irregularidades que se presentan en los territorios de manera recurrente. Este ejercicio democrático de la sociedad civil es una respuesta evidente a la necesidad que existe de contar con una institucionalidad que esté a la altura de las necesidades comunitarias y que sepa responder a ella, cuando se encuentre en situaciones de conflicto como fue el caso de Freirina.

Existe hoy, una preocupación y necesidad colectiva, que se ha reflejado en estas instancias de organización ciudadana, por exigir a las autoridades un énfasis en los temas ambientales como un todo, ya que, si bien la instalación de proyectos empresariales de gran magnitud traen consigo un desarrollo económico a nivel



nacional, éstos deben ser debidamente regulados ambientalmente, para así, bajo determinados estándares exigidos, sean amigables con el medio ambiente y no afecten la calidad de vida de las comunidades que lo rodean.

BIBLIOGRAFÍA

Arias de la Mora, R. (2011). Una Lectura Crítica sobre el Pensamiento Institucionalista. Revista Científica “Teorías, enfoques y aplicaciones en las Ciencias Sociales. N°6.

Black, J. y Champion, D. (1976). Métodos y Problemas en la Investigación Social, Editorial Wiley.

Boettiger, C. (2010). Nueva institucionalidad ambiental. Revista ACTUALIDAD JURIDICA, 429-454.

Canales, M. y Peinado, A. (1994) Métodos y Técnicas Cualitativas. Pg. 288

Caballero, G. (2007). Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política, Institucionalismo de Elección Racional. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 9-27.

Carrasco, J. M. (27 de Abril de 2012). El Ciudadano. Recuperado el 7 de Agosto de 2014, de El Ciudadano: <http://www.elciudadano.cl>

Centro de Estudios Públicos (CEP). <http://www.cepchile.cl/>

Ciudadano EI. (26 de Diciembre de 2011). El Ciudadano. Recuperado el 7 de Agosto de 2014, de El Ciudadano: <http://www.elciudadano.cl>

Ciudadano EI. (12 de Diciembre de 2012). ¿Por qué llegaron los cerdos a Freirina? <http://www.elciudadano.cl>

Ciudadano EI (2 de Mayo de 2012). El Ciudadano. Recuperado el 7 de Agosto de 2014, de El Ciudadano: <http://www.elciudadano.cl>

CONAMA. (7 de Diciembre de 2005). Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Recuperado el 21 de Junio de 2014, de Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: http://seia.sea.gob.cl/archivos/EIA/2013110401/EIA_1075666_DOC_2128771888_-1.pdf

Corantioquía. Manejo de Conflictos Ambientales. Primera edición. Medellín, Colombia. 2001.

Decreto Supremo N° 95 del 2001, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Ministerio Secretaria General de la Presidencia

Durán, C. (2011). Elección Racional e Instituciones Políticas: El antagonismo como lo ausente de la política. Revista Enfoques, 53-73.

Engov. Seminario Internacional Engov: “El desafío del consumo sustentable de agua y energía en la minería”, 16 de enero, 2014.

Entelman, R. (2002). Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma. Barcelona: Gedisa.

Estenssoro, F. (2009); Medio Ambiente e Ideología. La Discusión pública en Chile, 1992-2002. Antecedentes para una historia de las ideas políticas a inicios del siglo XXI. Santiago, USACH / Ariadna.

Garretón, M. A. (1996). Centro de Estudios Miguel Enríquez. Recuperado el 21 de Agosto de 2014, de <http://www.archivochile.com>

Gestión Ambiental, Consultores. (8 de Febrero de 2005). Servicio de Evaluación Ambiental. Recuperado el 22 de Mayo de 2014, de Servicio de Evaluación Ambiental: http://seia.sea.gob.cl/seia-eb/ficha/fichaPrincipal.php?odo=ficha&id_expediente=1075666

Hernández, Fernández, Baptista (2010) Metodología de la investigación, México: Editorial Mc Graw Hill

Historia de la Ley N°19.300, Bases del Medio Ambiente, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 9 de marzo de 1994, pp.5.

Ibarra, P. (2000). ¿Qué son los Movimientos Sociales? Anuario de Movimientos Sociales, 9-26.

IDEA, Instituto. Seminario: Contribución de los Consejeros Regionales al Desarrollo Comunal, 20 de enero, 2014.

INAP. Taller de Análisis de Políticas Públicas, 17 de enero, 2014.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. Mapa de conflictos socioambientales en Chile, www.indh.cl, Diciembre, 2012.

Lavín, J. (25 de Julio de 2006). Expansiva. Recuperado el 12 de Julio de 2014, de Expansiva: <http://www.expansiva.cl>

Ley 19.300 Sobre Bases Generales de Medio Ambiente, 2007. Biblioteca del Congreso

Mercurio, El. (28 de Abril de 2012). Emol. Recuperado el 7 de Agosto de 2014, de Emol: <http://www.emol.com>

Ministerio del Medio Ambiente. Recuperado el 12 de Julio de 2014, de Ministerio del Medio Ambiente: <http://www.mma.gob.cl>

Ministerio del Medio Ambiente (2011). Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Recuperado el 6 de Junio de 2014, de Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente: <http://www.sinia.cl>

Montecinos, E. (2005). Instituciones Políticas y Participación Social en el Espacio Local. Revista Austral de Ciencias Sociales, 7.

Mostrador El. (21 de Mayo de 2012). El Mostrador. Recuperado el 7 de Agosto de 2014, de El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl>

Núcleo Temático de Investigación. Política y Medio Ambiente. Reconfigurando la institucionalidad democrática a partir de Freirina. Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UAHC, 2013.

OLCA. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.

Pacheco, L. & Huerta, M. (2013). Democracia y Humanización en el Chile Contemporáneo. Política, sociedad y valores. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Pérez, G., & Valencia, L. (2004). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. Actualidad Contable FACES, 85-95.

PNUD. Mesa de trabajo: Descentralización para el desarrollo humano en Chile. PNUD, Santiago de Chile, 1999

Quintana, A. (2004). El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. Foro Nacional Medioambiental, Bogotá. Mayo del 2004.

Rivas, J. A. (2003). El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las Instituciones. Reflexión Política, 37-46.

Salazar, G. (2012). Movimientos Sociales en Chile: Trayectoria histórica y proyección política. Santiago: Uqbar Editores.

Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 92-129.

Servicio de Evaluación Ambiental. <http://www.sea.gob.cl/>

SUBDERE. (29 de Octubre de 2009). Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Recuperado el 5 de Julio de 2014, de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: www.subdere.gov.cl

Superintendencia del Medio Ambiente. Recuperado el 12 de Julio de 2014, de Superintendencia del Medio Ambiente: <http://www.sma.gob.cl>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, “20 Medidas para la Reforma Municipal: Modernización, autonomía y equidad”, Santiago 2009, pp.1. Material disponible en <http://www.subdere.cl/documentacion/20-medidas-para-la-reforma-municipal>



Svampa.M: Consenso de las Commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. CLACSO, año 2013, N°32, Noviembre.

UAHC. Conferencia: “Medio ambiente, extractivismo y política en Latinoamérica”, 18 de Diciembre, 2013.

Waissbluth, M; Marshall, J; “El funcionamiento del Estado: Estructura y Gestión; en Institucionalidad para el desarrollo”. CEP Chile/ EXPANSIVA

Weber, M. (1982a). La futura forma institucional de Alemania. En Escritos Políticos, volumen II. México: Folios Ediciones, edición a cargo de José Aricó.

ANEXOS

Pautas de Entrevistas

A continuación se exponen las pautas de entrevistas utilizadas para recopilar información respecto de la investigación, las cuales, en su primera etapa, fueron cuestionarios dirigidos, orientados hacia el perfil de la entrevistada o entrevistado y con preguntas abiertas, de las cuales se rescatan las principales reflexiones acerca del tema de investigación.

En la segunda etapa, se elabora un cuestionario en común para los entrevistados, los que se consideran entendidos en determinadas materias pertinentes de incorporar en la investigación.

Pauta N°1: Entrevista a habitantes de la comuna de Freirina

Preguntas:

- 1.- ¿Para usted, cómo es Freirina?
- 2.- ¿Qué es lo que más le gusta de vivir acá y lo que menos le gusta?
- 3.- ¿Usted conoció el conflicto de Agrosuper o se sintió parte de él en algún momento?
- 4.- ¿Qué relación tiene usted con el municipio?
- 5.- ¿Sabe o conoce, a qué o a quién recurrir en la municipalidad cuando se le presenta algún conflicto?
- 6.- Cuando usted ha tenido que recurrir al municipio, ¿Ha sentido acogida sus demandas?
- 7.- ¿Usted tiene recuerdos de alcaldes anteriores como figuras importantes en la historia de Freirina? ¿Algún alcalde que usted haya sentido su ayuda o apoyo como autoridad local?
- 8.- ¿Cómo impactó en usted la llegada de una empresa que realiza crianza de cerdos a nivel industrial, como es el caso de Agrosuper?
- 9.- ¿Usted participó en el movimiento contra la planta faenadora de cerdos?
- 10.- ¿Cómo se imagina Freirina de aquí a 10 años más?



11.- ¿Cree usted que, aceptando este tipo de empresas podría haber un progreso y un desarrollo de la comuna?

12.- Este progreso, ¿cree usted que podría darse por la llegada de las empresas o a través de la municipalidad?

Pauta N°2: *Entrevista a actores que participaron en el movimiento de Freirina*

Preguntas:

- 1.- ¿Cómo se articula el movimiento en Freirina?
- 2.- ¿Qué dificultades se les presentaron a la hora de organizar a la sociedad civil por este objetivo en común?
- 3.- ¿Cuáles siente que son los principales hitos del movimiento y de tu participación en él?
- 4.- ¿Cuál cree usted que ha sido el rol de la municipalidad dentro del desarrollo del conflicto?
- 5.- ¿Piensa que a través del municipio se puede promover realmente el desarrollo local?
- 6.- ¿Qué sería para usted un municipio comprometido con el territorio?
- 7.- ¿Qué cosas de su cultura local les gustaría defender y preservar en la historia, a pesar de la llegada de megaproyectos a la comuna, como es el caso de la planta de Agrosuper?
- 8.- Con respecto al conflicto, ¿Cuál es la relación actual que tienen ustedes, como Movimiento, con el Alcalde?
- 9.- ¿Cuál creen ustedes que son las tensiones o trabas que han surgido, a partir de la institucionalidad para solucionar el conflicto?
- 10.- Entonces ustedes, como Movimiento, ¿Creen que es estratégico (o no) integrar a la Municipalidad en la lucha por los derechos socio ambientales?

Pauta N°3: *Entrevista a la autoridad local: Alcalde de Freirina*

Preguntas:

- 1.- ¿Por qué cree Ud. que Agrosuper eligió a Freirina?
- 2.- ¿Qué visión posee la Municipalidad de Freirina sobre el arribo de una mega empresa de este tipo?
- 3.- Frente al descontento comunitario, ¿Qué posibilidades de gestión tiene el municipio?
- 4.- ¿Cómo se enfrenta a nivel municipal un conflicto socioambiental, considerado las herramientas que le otorga la Institucionalidad?
- 5.- Con respecto a la ciudadanía, ¿Conoce los espacios existentes dentro de la Institucionalidad?
- 6.- Ese empoderamiento del que me habla, ¿Hace que la comunidad de Freirina canalice sus demandas a través de la institucionalidad municipal y de los espacios que ésta le entrega?
- 7.- Con respecto a su llegada a la Alcaldía, ¿Qué le atrajo a usted de la Institucionalidad Municipal para pertenecer a ella?

Pauta N°4: Entrevista a expertos en materia ambiental e institucional

Preguntas:

- 1.- ¿Usted cree que la ley de municipalidades otorga atribuciones y facultades al municipio en el manejo de los temas político ambientales?
- 2.- ¿Usted cree que la ley de medioambiente otorga atribuciones y facultades al municipio en el manejo de los temas político ambientales?
- 3.- ¿Cuál cree usted es el rol del municipio respecto de la normativa medioambiental y la instalación de proyectos que generan impacto ambiental en determinadas comunas, como por ejemplo, el caso de Freirina?
- 4.- ¿Usted cree que en el SEIA participan los gobiernos locales? ¿De qué forma?
- 5.- ¿Usted cree que en el SEIA participa la ciudadanía? ¿De qué forma?
- 6.- ¿Usted cree que el SEIA es inclusivo y claro respecto de estos temas?
- 7.- ¿Considera usted que existe la posibilidad de instalar grandes proyectos empresariales con bajo impacto ambiental e insertos en la comunidad?
- 8.- Específicamente, sobre el caso de Freirina. ¿Usted siente que lo que falló finalmente, fue la normativa medioambiental, la gestión local o ambos?
- 9.- ¿Qué opinión le merece la capacidad de gestión de los gobiernos regionales respecto de los comunales, en este tipo de conflictos?
- 10.- ¿Usted siente que las comunidades hoy se encuentran más empoderadas respecto de los temas de impacto ambiental?
- 11.- En este mismo tema, en el caso de Freirina, la comunidad se organiza en torno al conflicto medioambiental. ¿Cuál es su opinión respecto de movimientos socio ambientales?

