

**SIMBOLISMO Y RESPONSABILIDAD: LA PARADOJA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN
CONTEXTOS DE CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL**

Javier A. Cisterna Figueroa

Periodista, magíster en Política y Gobierno

Universidad de Concepción

Presentación para workshop de investigación

EL EFECTO DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN CHILE Y AMERICA LATINA

Trabajo realizado en base a resultados de investigación final de Magíster en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción titulado “Dinámicas de representación política y contención de conflictos socioambientales: el caso del proyecto energético ‘GNL Penco’ (ex ‘Octopus’)”

“Creo que debe haber hitos, aunque nuestra opinión no sea escuchada. Decir que nos oponemos no sirve para nada, pero dejar la constatación de aquello es bueno. Los costos los va a pagar el gobierno central pero al menos, como Concejo Municipal, vamos a salvar nuestra honra diciendo que nos oponemos. Si a mí me hubiesen nombrado intendente, mi posición hubiese sido otra, yo tendría que respaldar las políticas de mi gobierno. Si el intendente hubiese sido alcalde, habría votado en contra”.

Autoridad municipal, entrevista personal, 19 de junio de 2017.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En el entendido de que perfeccionar los mecanismos representativos es un desafío permanente de los gobiernos democráticos, figura una situación paradójal que se vincula estrechamente con elementos coyunturales de discusión pública, como lo son la búsqueda de canales de representación política, el cuestionamiento público al rol de los representantes, los múltiples conflictos socioambientales y la movilización social como esbozo de respuesta a todo lo anterior. Se trata de las diligencias en torno al proyecto 'GNL Penco', serie de eventos que tensiona las dinámicas de representación política en la Región del Biobío, intensificando la toma de posición de los representantes (Mayhew, 2004) y la población misma en torno a una iniciativa de tipo energética que despierta profundas reclamaciones en el mundo social.

En efecto, se asiste a un cuadro problemático o paradójal no en la medida de que el proyecto en cuestión despierte visiones contrapuestas, sino que en cuanto se aprecia una actividad política, mirada desde el territorio y encarnada por autoridades locales, criticada por su real capacidad de respuesta y representatividad del sentir popular.

El trámite de 'GNL Penco' devela una particularidad que es a la vez replicable en otros casos en regiones del país, pues se adscribe a la legalidad que rige los procedimientos con impacto medioambiental: la prevalencia en la decisión política de la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), órgano encargado de dar visto positivo o negativo a proyectos con alcances como los del gasoducto.

La CEA, cuyo parecer es crucial para dar continuidad o detener iniciativas con impacto medioambiental, se compone de entes políticos designados (diez secretarios regionales ministeriales más el intendente regional). En contrapartida de las determinaciones a cargo de los entes de confianza, la legislación vigente establece episodios consultivos a la población, y órganos como el Concejo Municipal de la comuna comprometida y la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Regional pueden entregar su opinión. Sin embargo, ninguno de dichos episodios u otros que se puedan mencionar son decisivos.

En suma, el parecer de la población y sus autoridades electas no permea los espacios decisorios, allegándose únicamente a los capítulos consultivos o informales del trámite. Para las grandes determinaciones, están los embajadores del gobierno central.

A este respecto cabe sumarle el factor de la movilización social como agente dinamizador de la actividad política, pues es la población organizada la que demanda ser escuchada, convoca a sus autoridades, se coordina, evidencia los vacíos de todo sistema representativo y conflictúa con la institucionalidad “en un sentido contradictorio a la lógica estructural dominante” (Castells en Molinares-Guerrero, 2009: 12).

ANTECEDENTES DEL CASO: RECEPCIÓN POLÍTICA

Una amplia gama de autoridades también ha dado paso a diversas interpretaciones de la realidad de Penco en lo relativo a la tramitación del proyecto. Mientras algunas desde un inicio pusieron de relieve el hecho de que el gas natural licuado era una oportunidad de desarrollo para la comuna, otras han mantenido en el tiempo una negativa sin concesiones. Y en este punto cabe resguardar todo tipo de precisiones, pues se cruza un aspecto que es central del presente escrito: las facultades y opiniones de dos tipos de autoridades distintas, las electas y las designadas.

Los antecedentes recopilados respecto a las autoridades electas (ver Anexo 1: Cuadro de posiciones), establecen que el alcalde de Penco (reelecto en 2016), el anterior y actual Concejo Municipal (renovado en 2016), la totalidad de los parlamentarios representantes de la comuna y la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Regional, han develado profundos cuestionamientos a ‘GNL Penco’, sino han señalado públicamente su desaprobación total de la iniciativa.

En contrapartida, la decisión de la CEA, organismo compuesto principalmente por autoridades designadas, manifestó una aprobación unánime de ‘GNL Penco’ por parte del intendente regional, la dirección regional del Servicio de Evaluación Ambiental y los seremis de Medio Ambiente, Salud, Economía, Energía, Vivienda, Transportes, Desarrollo Social y Minería (los seremis de Agricultura y Obras Públicas, también miembros de la comisión, se ausentaron de la ronda de sufragios).

La circunstancia descrita lleva a constatar en primera instancia, y sin temor a caer en generalidades, que para el caso estudiado persiste un cisma notorio entre el tipo de autoridad y la posición que se sostiene, pudiendo aseverarse que los entes políticos electos son críticos o contrarios de la iniciativa energética, en tanto los liderazgos designados por el gobierno están alineados alrededor de un voto absolutamente positivo.

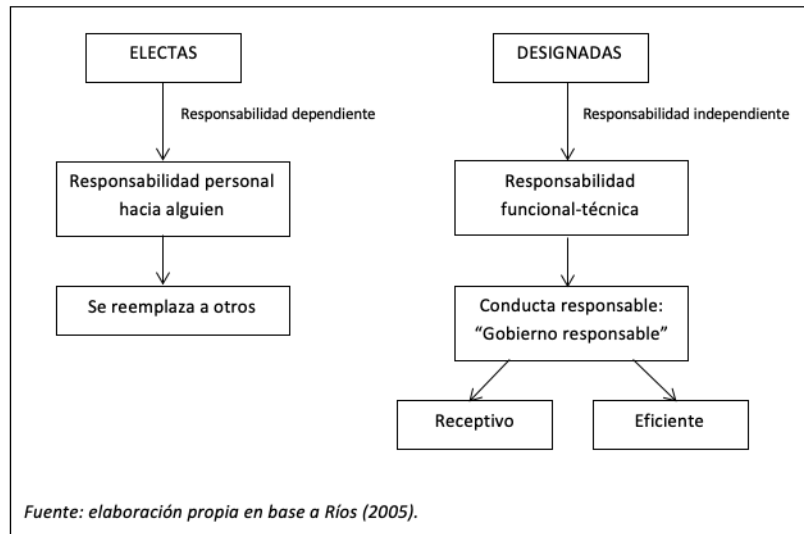
OBJETIVO

Conocer las dinámicas de representación política de las autoridades en el marco de la emergencia de un conflicto socioambiental.

MARCO CONCEPTUAL

Representación:

- Directa/indirecta.
- Autorización (Pitkin, 1985): “Un representante es alguien que ha sido autorizado para actuar. Esto significa que le ha sido otorgado un derecho de actuar que no tenía anteriormente” (1985: 41).
- Dovi, 2017, categoriza los tipos de representación: a) Representación formal: los arreglos institucionales que preceden e inician la representación. ¿Cuál es la posición institucional de un representante?; b) Representación simbólica: las formas en que un representante "representa" lo representado. ¿Qué clase de respuesta es invocada por el representante en los representados?
- Ríos, 2005, responsabilidad/representatividad.



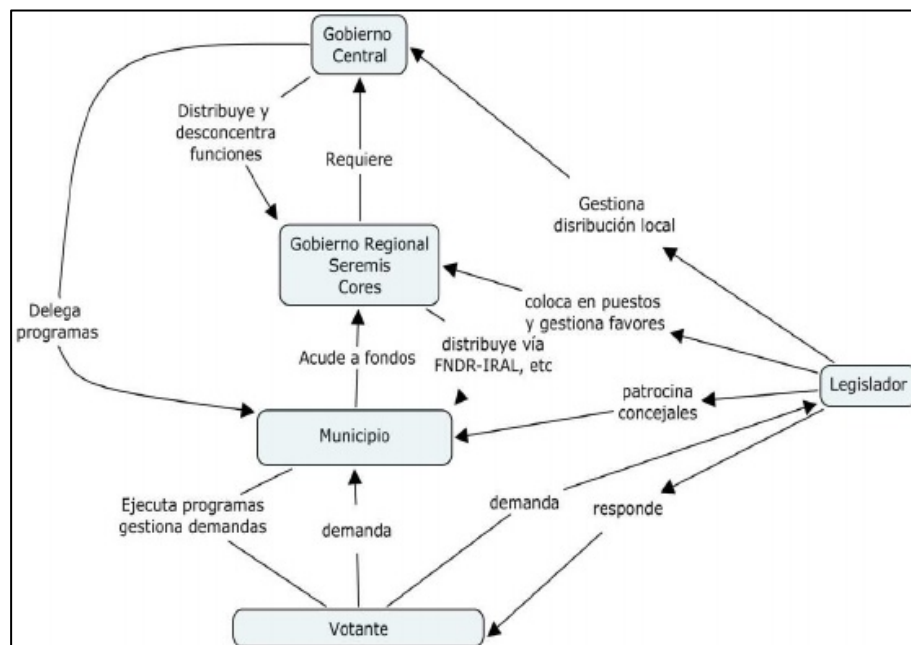
- Toma de posición: Extendida en la literatura anglosajona como el position taking, la toma de posición es mencionada por Mayhew en 1974 en su texto ‘Congress: The Electoral Connection’ como una de las acciones más básicas de todo ente representativo, en la medida de que la disquisición política se vale de constantes debates que obligan a los políticos a situarse en un determinado sector en el amplio espectro de las ideas.

TOMA DE POSICIÓN SEGÚN ESCENARIO		
	Toma de posición nominal	Toma de posición no nominal
Sitio	Dentro del Congreso Nacional	Fuera de la institucionalidad
Carácter	Explícito	Puede ser implícito
Principales manifestaciones	Votaciones regulares en el Congreso Nacional de diputados y senadores	Opiniones informales, expresiones simbólicas
Principales efectos	Consecuencias políticas inmediatas y conocidas	Ambiguos y de pronóstico abierto
Evitable	No, pues la institucionalidad obliga a tomar posición en votaciones	Sí, aunque objeto de requerimientos de toma de posición
Sujeta a	Directrices de cúpulas	Presiones de grupos

Fuente: elaboración propia en base a Mayhew (2004) y Highton & Rocca (2005).

- Reclamación de crédito: Acción que genera la creencia en un actor político relevante (o actores) que uno es personalmente responsable de hacer que el gobierno, o alguna repartición del mismo, haga algo que el actor (o actores) considere deseable.

- Delegación: La acuñan en su libro Kiewiet & McCubbins (1991). En 'The logic of delegation', los autores describen la forma en que opera la transferencia de funciones en toda democracia representativa. En este esquema móvil de traspaso de poder o competencias que se plantea, ostentan un rol protagónico dos entes fundamentales, el mandante y el agente.
- Integración vertical: Toro, en su artículo 'El vínculo distrital de los parlamentarios: continuidad y cambio de la estructura de intermediación local en Chile' (2017), plantea que el desplazamiento de los congresistas en esta nueva estructura provocó la búsqueda de mecanismos de integración propia, lo que ha llevado a que en la actualidad diputados y senadores ingresen al entramado territorial por la vía de distintas instancias locales, regionales y nacionales, generadas por sí mismos. Una actualización de Valenzuela (1977). Aunque se mantiene la lógica de intermediación en Chile, ésta se complejiza, particularmente porque el trabajo representativo de los congresistas pierde su posición de jerarquía en la verticalidad, cede atribuciones y se instala como un agente paralelo.



HIPÓTESIS

H: La contención de los conflictos socioambientales en los territorios, depende del nivel de coordinación política entre las autoridades electas y las designadas.

H₁: El sistema de evaluación ambiental ha sido diseñado para que las autoridades representativas puedan delegar las responsabilidades sobre decisión ambiental en el territorio a autoridades designadas sin responsabilidad de representación.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Simbolismo y responsabilidad

Las autoridades enjuiciaron su propio campo de acción y a la vez la forma en que dicha situación es absorbida por la comunidad, en un contexto de extendidas demandas por mayor representatividad.

Recalcado aquello por parte de las autoridades entrevistadas, fueron dos las categorías mayormente reproducidas en sus aseveraciones. Primero, particularmente en el marco de los representantes electos, junto con recriminar la falta de canales efectivos de incidencia en eventos como el descrito, se destacó el carácter simbólico de sus opiniones.

En la vereda opuesta del simbolismo, surge la responsabilidad, manifestación material de una determinación que sí es vinculante, como acontece con autoridades designadas.

Categoría emergente	Descripción	Frase
Simbolismo	La opinión de las autoridades electas, al no permear los espacios decisorios, adquiere un carácter simbólico.	“Decir que nos oponemos no sirve para nada, pero dejar la constatación de aquello es bueno. Los costos los va a pagar el gobierno central pero al menos como Concejo Municipal vamos a salvar nuestra honra diciendo que nos oponemos”.

Responsabilidad	La opinión de las autoridades designadas, al ser considerada durante la tramitación del proyecto, se vincula a una cuestión de responsabilidad frente a la directriz del Ejecutivo.	“Ninguno de los Seremis puede votar por su voluntad personal, porque nosotros no estamos ahí para representar nuestros intereses personales, estamos allí para representar el marco jurídico”.
-----------------	---	--

CONCLUSIONES

- Cuando en las páginas anteriores se describe la contención como una forma de abordar el conflicto sociambiental, se hace hincapié en que ésta se encuentra dada por la existencia de una dinámica de delegación de funciones. Es decir, por la forma en que se relacionan y coordinan tanto autoridades electas y designadas.
- En ese sentido, el rol articulador de concejales, congresistas y el alcalde de las demandas de la comunidad con los diferentes espacios de debate, tocando el techo de sus atribuciones como representantes en este caso en particular, y la posterior decisión técnica de los Seremis y el intendente en la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), es la más viva expresión de un trazo institucional ideado para contener la movilización y permitir el cauce natural de los proyectos en sus tramitaciones, sin interferencias posibles.