
¿Un Estado subsidiario? El desarrollo energético, el conocimiento y el Estado de Chile: el caso de HidroAysén.

Claudio Broitman Rojas
Universidad Paris Diderot – Paris 7

HidroAysén implica la construcción de cinco centrales de generación hidroeléctrica en el extremo sur de Chile. Dicha construcción tendría como consecuencia un impacto ambiental cuyas implicancias difiere en función del observador. Lo anterior nos permite calificar a esta controversia como sociotécnica, ya que agrupa una heterogeneidad de actores y de problemáticas en un único *foro híbrido* (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001). Dentro de esta heterogeneidad de especialistas (Bourdieu, 1976) identificamos al Estado como *actor* de la controversia, en un modelo que tradicionalmente considera la naturaleza de éste como subsidiaria. Este escenario considera una sustitución de la lógica económica por sobre la política (Linhardt y Muniesa, 2011), es decir una progresiva transferencia desde las políticas públicas a la consagración de un mercado. Sin embargo, dicha lógica no tiene las mismas aplicaciones en los sectores más sensibles, como la energía. En la sociedad del riesgo (Beck, 1992, 1998), donde el mercado pilotea una parte fundamental de la investigación, el debate público es dominado por la acción de nuevas instancias de producción de conocimiento científico (Pestre, 2003; 2010), como consultoras, *think tanks*, comisiones, etc. En este contexto, HidroAysén contrata la experticia que configura el Estudio de Impacto Ambiental presentado a las autoridades medioambientales en 2008 y aprobado definitivamente en 2010 por la Corte Suprema. Durante el proceso de aprobación emergen nuevos actores que buscan influir en el debate público, articulando diversos registros en torno al monopolio de la experticia (Collins y Evans, 2002) de las instancias oficiales. Así, distintos grupos de interés -entre ellos el Estado- se expresarán mediante informes, comisiones o estrategias. Se impone entonces el modelo de debate *intelectual* por sobre el *emocional*. Éste, desde 2008, ya había sido acuñado por grupos opositores, reunidos bajo el “Consejo de Defensa de la Patagonia”, cumpliendo entonces su objetivo: movilizar a la ciudadanía y reclutar nuevos aliados (Latour, 1989).

Estado subsidiario, experticia, riesgo, energía, debate público

Colaboración

Esta ponencia analiza la controversia socio-técnica (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001), aún en desarrollo, del megaproyecto hidroeléctrico “HidroAysén” (cuya sociedad pertenece a la empresa española Endesa (51%) y la chilena Colbún (49%)), que proponía, en un comienzo, la construcción de cinco embalses entre 2009 y 2022, en el lecho de los ríos Pascua y Baker, en la región de Aysén, la más rica en recursos hidroeléctricos, en el extremo sur de Chile. Hoy el proyecto ha sido postergado debido a una heterogeneidad de factores explicados a continuación. En lo concreto, HidroAysén implica la inundación de miles hectáreas de bosque nativo y la construcción de una línea de transmisión de energía hasta Santiago, principal consumidor del país. El proyecto supondría la relocalización de catorce familias, la expropiación de predios y permitiría mejoras en la calidad de vida de la población local, por medio de la construcción de infraestructura y la formación de capital humano. A su vez, reduciría la dependencia de combustibles fósiles del país, que hoy cuenta con una matriz eléctrica diversificada entre generación termoeléctrica e hidroeléctrica principalmente. El aislamiento y conservación de dichos territorios han sido factores determinantes en relación a la oposición local y nacional frente a dicho proyecto.

En 2004, antes de que HidroAysén se constituyese en una sociedad anónima, las empresas propietarias del futuro proyecto realizaron una licitación científica de naturaleza pública, donde se reclutaron a los once actores científicos más importantes del país (entre universidades y centros de investigación) para realizar un estudio descriptivo de la región de Aysén. Dicho estudio, conocido públicamente en su conjunto como “Levantamiento de línea de base”, partió del diagnóstico de una carencia de estudios científicos de la región que permitiesen evaluar la viabilidad de HidroAysén. La empresa destinó USD\$ 200 millones a dicha acción.

En agosto de 2008, el proyecto ingresó a su tramitación ambiental según lo dispuesto por la ley 19.300 mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el cual fue sometido, en vista a lo dispuesto por la institucionalidad a un proceso denominado Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones, por la Comisión Nacional del Medio Ambiente. El mencionado EIA fue elaborado por dos consultoras contratadas por HidroAysén para dicho efecto, basándose en el “Levantamiento de línea de base” realizado años atrás por los principales actores institucionales de la ciencia en Chile.

Paralelamente, también a partir del año 2008, se gesta un movimiento contrario al proyecto que se consolidará en 2010, en la agrupación de más de setenta organizaciones nacionales y extranjeras

reunidas bajo el nombre de “Consejo de Defensa de la Patagonia”, con el fin de “proteger el patrimonio natural” de dicho territorio. Inician así una fuerte campaña publicitaria en contra del proyecto HidroAysén, que incluyó mensajes en televisión, radio, prensa escrita y gigantografías en lugares estratégicos de Santiago.

No obstante lo anterior, el 9 de mayo de 2011, la Corte Suprema del país permitió su construcción basada en el EIA presentado por la empresa al Estado chileno. El mismo día, diversos focos de manifestaciones ciudadanas se levantan en todo el país, convirtiéndose en las mayores movilizaciones ciudadanas desde el retorno de la democracia. El debate, ahora central en la agenda pública, no estaba solo centrado en los aspectos ambientales del proyecto, sino también en el rol de los privados en la toma de decisiones que determinen el desarrollo energético del país, y de manera general, de todo el desarrollo. Un importante foco de reivindicación social fueron las movilizaciones realizadas, un año después, por los habitantes de Aysén, quienes, organizados en torno al descontento por el proyecto hidroeléctrico, y sumándose al particular clima de efervescencia que el país venía experimentado, implementaron su propia agenda de demandas. Recibieron el abierto apoyo de logístico y material de Patagonia sin Represas. Hoy la presión ha disminuido a la espera de la respuesta definitiva del Comité de Ministros, quien debe pronunciarse por un recurso de protección interpuesto por grupos opositores.

Sin embargo el conflicto dista de haberse terminado. La estrategia de HidroAysén, en vista a la legislación del país, fue presentar dos EIA para la aprobación definitiva del proyecto: un primer estudio que tratase sobre la viabilidad de las represas (el estudio aprobado en 2010), y un segundo estudio que tratase sobre la construcción de una línea de transmisión de energía hasta Santiago. La estrategia original era que serían presentados en dos tiempos, sin embargo, en 2012, mientras las autoridades competentes aún no habían definido el futuro del proyecto de las represas, el directorio del proyecto sufrió una mediática fractura, que tuvo mucho de presión política. El grupo Colbún, decidió paralizar el EIA de la línea de transmisión hasta que el gobierno no se pronunciase sobre la eventual construcción de una Carretera Eléctrica Pública, proyecto que permitiría a HidroAysén realizar una línea de transmisión mucho más corta, y endosando así al Estado la presión por encontrar la *solución* a la *necesidad* energética del país.

En términos teóricos, implementaré un análisis del conflicto ocurrido en torno a la construcción de HidroAysén como una controversia socio-técnica (Callon, Lascoumes y Barthe, 2001). Es decir,

dado que ciertos elementos sociales no pueden separarse de los técnicos, los saberes profanos, aquellos producidos fuera de los laboratorios, son dotados de una legitimidad teórica en virtud de dicho análisis. La heterogeneidad de los actores y de las problemáticas reciben el apelativo de *foros híbridos* por dichos autores. En contraposición, aún cuando éstos defiendan en su argumentación la validación de los saberes profanos en cuanto a *dispositivos de exploración de mundos posibles* (p.50), en la toma de decisiones, los autores no dedican suficiente atención en su estudio en cuanto a los usos que ciertos actores pueden realizar, instrumentalizando ciertos vacíos de los foros híbridos en virtud de sus objetivos. De este modo, dicha problemática será útil a la investigación en cuanto a herramienta para la identificación de los recursos utilizados por los actores con vista a sus estrategias de legitimación, sin embargo, es necesario establecer los límites.

En dicha delimitación la noción de *riesgo* empleada por el sociólogo alemán Ulrich Bech (1992; 1998) será de una importancia capital, debido a que en una *sociedad del riesgo* los profanos que participan en el debate público conocen los riesgos de las ciencias y de las técnicas, pero no las eventuales soluciones. De este modo, se encuentran frente a la paradoja de elegir entre conocimientos elaborados (Collins & Yearley, 1992) por instancias de producción de conocimiento a veces opuestas, y sus implicaciones en las controversias se concretiza en la adopción de una construcción intelectual determinada. Es decir, me interesaré en los mecanismos y en las instancias de producción de conocimiento (Pestre, 2003; 2010), ya que diferentes productores de conocimientos dialogan en esta controversia, entregando al debate público, naturalmente, conocimientos diversos.

La institucionalidad ambiental chilena, al igual que otros países del mundo, establece en términos jurídicos que, en virtud de iniciativas privadas movilizadas por la demanda y el consiguiente beneficio que esto supone, los particulares pueden presentar a las autoridades medioambientales proyectos de explotación de recursos naturales, que deben ser aprobados a la luz de la reglamentación ambiental vigente. El formato exigido, el Estudio de Impacto ambiental, es encargado, por lo general, por las empresas a consultoras especializadas en dicha materia y se materializa en un informe de naturaleza pública. Otras instancias de producción de conocimiento *oficiales* son las instituciones públicas COREMA Y CONAMA, las comisiones medioambientales regionales y nacionales, que deben establecer un diálogo con dicho informe en un proceso denominado “Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones” y que se materializa mediante documentos denominados “Adendas”, también de naturaleza pública. Es mediante este proceso que la institucionalidad puede dar el visto bueno o vetar determinados proyectos, en el marco técnico de dichos procesos.

En este diálogo, los distintos grupos de especialistas (Bourdieu, 1976) negocian sus puntos de vista científicamente y también socialmente. Pero una tercera instancia de producción de conocimiento emerge en el conflicto. Irrumpe en el consenso oficial y científico, y legitima su discurso, articulado en un primer momento en un registro *emocional*, reivindicando un saber alternativo y contrario a las estructuras públicas y tradicionales, en virtud de la movilización de ciudadanos que sostienen su causa: se trata de un conglomerado de ONGs que se agrupan bajo el nombre de “Consejo de Defensa de la Patagonia”. De este modo, los mecanismos que legitiman a este conglomerado, a ojos de la ciudadanía, en cuanto a instancia de producción de conocimientos no son, en una primera instancia, los conocimientos científico-técnicos en discusión, pero los miles de ciudadanos que salen a manifestarse en el espacio público contra el proyecto. De este modo, las ONGs movilizan una retórica que reivindica dichas movilizaciones como suyas, atribuyéndose el rol de “la voz de los ciudadanos” y proponiendo, en segundo tiempo y de manera consistente con su estrategia, alternativas energéticas como el desarrollo de infraestructura de fuentes de energía renovable no convencional y visitar el modelo de consumo energético del país.

La intromisión de estos agentes sociales *externos* nos confrontan con el concepto de *arenas transepistémicas* propuesto por Karin Knorr-Cetina (1982): “ellas implican una heterogeneidad de personas y de argumentos que no se ajustan naturalmente a una categoría de conocimientos pertenecientes a la “ciencia” o la “especialidad”, sino “otra” categoría de asunto (p.117)”.

Es aquí también pertinente volver a los *foros híbridos* de Callon, Lascoumes y Barthe (2001). Aún cuando no es del todo preciso hablar de saberes profanos, ya que son las ONGs que producen conocimientos científicos y técnicos que se oponen a los conocimientos oficiales en el debate público, es posible al menos esbozar una vecindad sobre la idea expuesta por estos autores que la exploración de mecanismos de diálogo entre las instancias oficiales y los ciudadanos en las controversias socio-técnicas es una manera de *profundizar las instituciones democráticas de una sociedad*.

La profundización de dichas instituciones está en directa relación con los vínculos entre ciencia y sociedad. Una historiografía es la puerta de acceso a la comprensión de los vínculos entre ciencia y sociedad, entre ciencia y poder. En Europa en general, a partir de los años ochenta, cuando se instala la *sociedad del riesgo* recientemente mencionada, el mercado pilotea una parte fundamental de la investigación y nuevas instancias de producción de conocimientos científicos aparecen en el debate público, como consultoras, centros de investigación, *think tanks*, etc. Las externalidades negativas son consideradas como efectos secundarios del progreso, y las investigaciones tienden ahora a ser juzgadas

por el mercado y ya no por los pares. En respuesta a este nuevo orden, emergen nuevos actores de la sociedad civil, que buscan posicionarse en el debate público, articulando un registro de denuncia: asociaciones, conferencias ciudadanas, ONGs y representantes de saberes profanos y de profanos buscan influir en la toma de decisiones, obteniendo resultados dispares, influyendo de forma modesta. De este modo se posicionan como una alternativa al monopolio de la experticia de las instancias oficiales reconocidas jurídicamente. Su trabajo es a largo plazo, militando con distintos sectores sociales y operando más allá de determinadas controversias.

El embrionario desarrollo de instancias intermedias de esta naturaleza en Chile, estructura un vacío de la experticia que el “Consejo de Defensa de la Patagonia” instrumentaliza movilizándolo a los ciudadanos de una sociedad descontenta, que experimenta actualmente un particular clima de efervescencia, y que está en vías de profundización de sus instituciones democráticas. Presenciamos la construcción de un público (Braun & Schultz, 2009), elaborado a partir de encuestas y convocatoria, y cuya configuración tiene más bien que ver con el objeto de proveer de poder político a una determinada organización.

Numerosos trabajos sobre la experticia ya han sido realizados, buscando definir su naturaleza, sus límites y su operacionalidad. Aquí continuaré con la tradición de los estudios sociales de la ciencia, principalmente a partir del debate impulsado por Collins & Evans (2002) sobre la configuración de experticias en el marco de los saberes profanos. Dichos autores buscan establecer herramientas frente a la dicotomía que observan entre “el problema de la legitimidad y el de la extensión”. Es decir, “si la legitimidad política de las decisiones técnicas en el dominio público (...) debe estar sometida a un proceso democrático extendido o si las decisiones deben ser tomadas sobre la base de un diagnóstico técnico: la primera elección arriesga una parálisis tecnológica, la segunda invita a una oposición popular (p.236)”. Así, reconocen el problema diagnosticado por Callon, Lascoumes y Barthe (2001) enunciado más arriba, pero van más lejos: falta establecer los límites a los saberes profanos. En virtud de dicha problemática avanzan hacia una *teoría de la experticia*, donde establecen diversos tipos de experticias. De aquí sugiero retener el concepto de *experticia interaccional*, “que quiere decir suficiente experticia para interactuar de forma interesante con los actores e implementar un análisis sociológico (p.254)”. Jasanoff (2003) considera que las instituciones del mundo entero ya empezaron un proceso legislativo que busca hacer participar los saberes profanos en la toma de decisiones, y que el marco teórico propuesto por Collins & Evans (2002) “no ofrece respuestas satisfactorias en vista a estas preguntas urgentes (p.398)”. En cuanto al concepto de *experticia interaccional*, independiente de

la aparente *ingenuidad* (Winne, 2003) del término, me interesaré en la implementación de éste en vista a la acción de las ONGs agrupadas como “Consejo de Defensa de la Patagonia”. Considerando el diagnóstico de que en Chile carecemos de estructuras intermedias, se presentan ante el público como los detentores de una experticia capaz de *interactuar de forma interesante con los actores e implementar un análisis sociológico*, es decir, en virtud de su acción, el debate sobre energía en Chile migra de lo propiamente técnico, y se instala en la agenda pública, no sólo de los medios de comunicación, sino también de las preocupaciones principales de la ciudadanía (Encuesta IPSOS, mayo 2011) y de la clase política. El discurso de las ONGs es presentado como contrario a los intereses económicos, preocupado principalmente de la preservación del medio ambiente y de los intereses ciudadanos. Así, las ONGs exponen numerosas experticias: por un lado, se presentan al público como detentores de una *experticia interaccional*, del otro demuestran una eficaz experticia para financiar su causa, la gestión de recursos y el reclutamiento de aliados, tanto en la arena nacional como internacional.

Para analizar la estrategia de los grupos opositores propongo un marco analítico dividido en dos registros. El primero fue el registro *emocional* enunciado más arriba, la instrumentalización de un vacío dejado por la ausencia de estructuras intermedias entre la sociedad civil y los expertos, y la experticia de posicionarse en cuanto a referente a ojos de la ciudadanía y validado por las manifestaciones ciudadanas. Un segundo registro, y de forma coherente con el primero, fue el registro *intelectual* utilizado tanto por los mismos grupos opositores como por los partidarios del proyecto. Las manifestaciones ciudadanas fueron útiles a los fines de estos grupos en cuanto a herramientas de presión política para la tramitación de HidroAysén. Además, dichas manifestaciones motivaron un debate público posterior a la aprobación del proyecto por la Corte Suprema. El debate estuvo caracterizado por la inclusión de expertos en una discusión altamente politizada, y materializado en la elaboración de informes técnicos que legitimasen la heterogeneidad de argumentos observables. La reacción de la empresa mediante campañas publicitarias *informativas* (“Hablemos de HidroAysén”) es un ejemplo. Del lado de los grupos opositores, la producción y movilización de conocimientos científicos como mecanismo de legitimación también es observable en la formación de la “Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria” (CCTP) en 2011, que agrupó a expertos, académicos y parlamentarios que se oponían al proyecto, materializando su gestión en la elaboración de un informe cuyo diagnóstico fue antagónico al concluido por las instancias *oficiales*.

Ese mismo año (2011), el gobierno de Chile forma la Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico

(CADE) cuyo objetivo fue “crear una instancia técnica transversal validada por diferentes sectores de la sociedad que genere recomendaciones, lineamientos, orientaciones de largo plazo, que proponga los incentivos necesarios para el desarrollo del sistema eléctrico nacional, de forma sustentable, competitiva, diversificada y confiable que permita alcanzar el desarrollo y derrotar la extrema pobreza”. Un grupo de *elegidos* de diversos sectores políticos, ex ministros y expertos en energía que concluyen un informe coherente con el discurso-amenaza articulado por la empresa en particular y todos los defensores del proyecto en general: *Para alcanzar el desarrollo, Chile necesita superar su déficit energético, sino es HidroAysén, será otra fuente de energía*. El año siguiente (2012) el gobierno de Sebastián Piñera crea la Estrategia Nacional de Energía (ENE), una instancia de expertos que llega a conclusiones similares. Todos los años la Comisión Nacional de Energía (CNE) sugiere al sector eléctrico los comportamientos que estime favorables para el desarrollo energético en el país. Su discurso no difiere de las instancias recién mencionadas.

Lo anterior no parece coherente con la dimensión *subsidiaria* del Estado chileno. La progresiva sustitución de políticas públicas por la implementación de un mercado (Linhardt y Muniesa, 2011), donde la iniciativa privada determina la actividad de un determinado sector no parece tener vigencia en el sector eléctrico. Mientras la CNE se dedica desde más larga data a proponer, las comisiones de expertos formadas recientemente articulan un discurso de amenaza en un contexto altamente politizado y de naturaleza electoral. La experticia y el carácter tecnocrático del debate dotan al discurso técnico de una dimensión *ética* y de objetividad (Daston & Galison, 1992, 2007), y por consiguiente de aceptabilidad, sobre la creación de una racionalidad compartida por los técnicos, legitimada en y por la esfera pública.

El despliegue de experticias en la controversia implica a su vez la circulación de conocimientos entre dichos actores: la estabilidad del proceso, su creación y su manutención (Jasanoff, 1996). Así, el debate público se centró más bien en la discusión sobre una política energética, la diversificación de la matriz, la incorporación de energías renovables no convencionales, la concentración de los proveedores de energía y el posicionamiento y demanda de los actores en la región de construcción de las represas. Cuestionar que el país no necesita más energía es un argumento marginal en la discusión, y asociado al lado más político de los ecologistas, su dimensión antisistémica y contracultural, es decir, impracticable.

Bibliografía

- BECK, U. (1998), *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press.
- BECK, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londres.
- BOURDIEU, P. (1976), “Le champ scientifique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* Nro 2-3, Paris.
- BRAUN, K. & SCHULTZ, S. (2009), “... a certain amount of engineering involved: Constructing the public in participatory governance arrangements”, *Public Understanding of Science*, Sci: 1-17.
- CALLON, M., LASCOUMES, P., y BARTHE, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- COLLINS, H. & EVANS, R. (2002), *Rethinking Expertise*, University of Chicago Press.
- COLLINS, H. & YEARLEY, S. (1992), “Epistemological Chicken”, en PICKERING, A. (ed.) *Science as Practice and Culture*, University of Chicago Press, Chicago.
- DASTON L. & GALISON, P. (1992), The image of objectivity, *Representations*; 40 (1): 81-128.
- DASTON L. & GALISON, P. (2007), *Objectivity*, Zone books, Nueva York.
- JASANOFF, S. (2003), *King Canute meets the Beach Boys: Responses to the Third Wave H.M* Collins and Robert Evans (2002).
- JASANOFF, S. (1996), *The fifth branch: science advisers as policymakers*, Cambridge, Harvard University Press, Londres.
- KNORR-CETINA, K. (1982), “Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research? A Critique of Quasi-Economic Models of Science”, *Social Studies of Science* vol. 12, Londres.
- LATOUR B. (1989), *La Science en action*, Paris, La Découverte.
- LINHARDT, D. & MUNIESA, F. (2011), “Tenir lieu de politique Le paradoxe des « politiques d'économisation », *Politix* (95): 7-21.
- PESTRE, D. (2003), *Science, Argent et Politique. Un essai d'interprétation*, INRA, Paris.
- PESTRE, D. (2010), “Penser le régime des techno-sciences en société”, en LE MAREC, J., (dir.), *Les Etudes de sciences : Pour une réflexivité institutionnelle*, Paris, Les éditions des archives contemporaines.