

# ¿Expansión o Contracción de la Democracia Ambiental?: Gobernanza Ambiental en el Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero-Puchuncaví

Luis Eduardo Espinoza Almonacid<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo versa en torno a las prácticas de gobernanza ambiental de un novedoso dispositivo de recuperación/restauración ecosistémica en la zona de Quintero-Puchuncaví, la cual es reconocida por ser una de las principales y más emblemáticas zonas de sacrificio ambiental en Chile. En esta dirección, ahondamos en el estudio del Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) que tiene como órgano encargado de la elaboración, ejecución y seguimiento de sus objetivos y medidas al Consejo de Recuperación Ambiental y Social (CRAS), del cual participaron distintos representantes de la sociedad civil, empresas y del sector público del territorio.

Profundizamos a través del análisis de entrevistas, documentos (actas de sesiones, convenios, reglamentos, etc.) y observación no-participante de sus sesiones ordinarias y extraordinarias, en el modo en que se configuran las relaciones de poder en la gobernanza del proceso de restauración/recuperación ambiental y social sobre un territorio afectado por una profunda e histórica injusticia ambiental. Esto nos lleva a indagar en la forma en que se relaciona el PRAS con un conflicto ambiental que ha vivido diversos procesos de activación y latencia, donde se ha visualizado constantes tensiones entre, por un lado, organismos del Estado y empresas de la zona que intentan contener y administrar el conflicto; y, por otro, la resistencia de la comunidad en búsqueda de mejorar su calidad de vida y democratizar e incidir en los espacios de gestión ambiental.

**Palabras clave:** gobernanza ambiental; restauración ecosistémica; zonas de sacrificio.

---

<sup>1</sup> Magíster en Estudios Latinoamericanos (Universidad Nacional de Cuyo). Becario doctoral CONICET (IIGG-UBA). ORCID: 0000-0003-3525-9605. e-mail: lespinozaalmonacid@gmail.com

Como parte del proceso continuo de expansión de la actual economía-mundo capitalista, América Latina ha sido objeto durante los últimos años de una nueva ofensiva neoliberal que ha puesto en marcha la recolonización de los bienes comunes y el territorio<sup>2</sup>, lo que ha intensificado la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación de “recursos naturales”, contribuyendo a la reprimarización de las economías latinoamericanas cuya orientación histórica como proveedor de bienes primarios (con escaso o nulo valor agregado) se ha acentuado bajo la dinámica de la acumulación por despojo de la naturaleza, los seres humanos y sus modos de vida<sup>3</sup>.

Estas dinámicas han decantado en la explosión y emergencia de diversos conflictos ambientales que han propiciado la activación de procesos de organización y acción colectiva frente a los efectos de las políticas neoliberales y las formas exacerbadas de injusticia ambiental en los territorios. En este sentido, han sido los conflictos ambientales y las luchas llevadas a cabo por diferentes colectivos (liderados principalmente por mujeres, campesinos y comunidades indígenas) los que han instalado la cuestión ambiental en la agenda mediática, política e institucional<sup>4</sup>. Esto incluye desde conflictos que cuestionan el modelo extractivo-exportador, la megaminería a cielo abierto, las fumigaciones con agrotóxicos, el fracking o las diferentes formas del urbanismo neoliberal, hasta aquellos que han puesto en evidencia la contaminación crónica y la injusticia sobre “zonas de sacrificio” ambiental<sup>5,6</sup>.

<sup>2</sup> José Seoane, Emilio Taddei y Clara Algranati, *Movimientos sociales e internacionalismo en Nuestra América. Del ciclo de conflictividad y cambios sociopolíticos a la ofensiva neoliberal actual*. (Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2018).

<sup>3</sup> David Harvey, *El nuevo imperialismo*. (Madrid: AKAL, 2004).

<sup>4</sup> Gabriela Merlinsky, “Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública”. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. (Buenos Aires: CICCUS, 2013).

<sup>5</sup> “Zonas de sacrificio” corresponde a una categoría social y política (analíticamente aún en construcción) cuyo origen se remite a las denuncias de distintos movimientos de justicia ambiental en EE. UU. y América Latina. En este sentido, el año 2014 la Unión de Comunidades de Zonas de Sacrificio en Chile se refirió a ellas como “aquellos territorios de asentamiento humano devastados ambientalmente por causa del desarrollo industrial. Lo que tiene implicancias directas en el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas: derecho a la vida, a la salud, a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, etcétera. En estos territorios el daño ambiental ha significado la situación de vulnerabilidad y empobrecimiento de las comunidades” <https://www.terram.cl/carbon/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/PLIEGO-PETICIONES.pdf>

<sup>6</sup> Para un análisis en mayor profundidad del concepto “zonas de sacrificio” ver: Henri Acselrad, “De “bota-foras” e “zonas de sacrificio” un panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro”. En *Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro*, organizado por Henri Acselrad, 07-18. (Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004); Steve Lemer, *Sacrifice Zone: The front lines of toxic chemical exposure in the United States*. (Cambridge: MIT Press, 2010); Paola Bolados y Bárbara Jérez, “Genealogía de un desastre: la historia ambiental de una zona de sacrificio en la bahía de Quintero, Chile”. En: *Pensamiento crítico latinoamericano. Reflexões sobre políticas e fronteiras*, organizado por Edna Castro, 149-170 (Brasil: Annablume-CLACSO, 2019); Pedro Villasana et al., “Zonas de Sacrificio y Justicia Ambiental en Chile. Una mirada crítica desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030”. *Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña* v.10, n.3 (2020): 342-365 <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2020v10i3>; y, Luis Espinoza, “Para una lectura de las zonas de sacrificio desde las zonas del no-ser”. En: *Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el Sur*, editado por Cristian Alister et al, 133-154 (Santiago de Chile: Ariadna Ediciones, 2021); entre otros.

Respecto a esto último han tomado especial relevancia los movimientos de justicia ambiental, quienes han denunciado los lazos existentes entre la desigualdad social y el peligro ambiental<sup>7</sup> en términos de la exposición desproporcionada hacia los socialmente más desprovistos de los riesgos, daños ambientales y problemas sanitarios de las redes técnico-productivas de la riqueza que concentran los beneficios del desarrollo en manos de unos pocos. No obstante, estos conflictos no se han centrado solamente en la distribución y apropiación económica y/o ecológica desigual sobre sus territorios, sino que también entran en tensión distintos modos de valoración, apropiación cultural y simbólica de la naturaleza así como las desigualdades existentes en el acceso a la participación en la toma de decisiones sobre la gestión de los bienes comunes y los territorios<sup>8</sup>.

Si bien, consideramos relevante el análisis de los distintos elementos que se entrecruzan en la emergencia de un conflicto ambiental; para efectos de este artículo hemos puesto especial énfasis en el complejo flujo de relaciones de poder sobre la gobernanza de la restauración/recuperación de la naturaleza en territorios que han sido víctimas de una larga y profunda injusticia ambiental.

En esta dirección, el presente artículo se centra en el estudio de un novedoso dispositivo de restauración ecosistémica que se ejecuta desde el año 2014 en las “zonas de sacrificio” de Quintero, Puchuncaví, Huasco y Coronel de Chile; las cuales han estado en la palestra comunicacional y política de las últimas décadas producto de los preocupantes índices de contaminación ambiental que han tenido repercusiones directas sobre la calidad de vida de los territorios y sus habitantes.

Profundizaremos puntualmente en el modo en que se configura la gobernanza ambiental del Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de Quintero y Puchuncaví durante los años 2014-2018; periodo en cual se hizo un seguimiento de largo alcance de las sesiones mensuales del Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS) además de una serie de entrevistas a consejeros y actores relacionados a la instancia.

---

<sup>7</sup> Joan Martínez-Alier, *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. (Santiago: Quimantú, 2004)

<sup>8</sup> Héctor Alimonda, *La Naturaleza Colonizada*. (Buenos Aires: CLACSO, 2011).

Lo anterior ha supuesto la siguiente estructura en base a la cual se organizará la presentación del artículo: En una primera parte haremos un breve repaso por la historia ambiental del territorio en torno a los distintos episodios de activación y latencia que ha tenido el conflicto ambiental en la zona y la aparición del Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) en el contexto de movilizaciones nacionales, regionales y locales del año 2011.

En segundo lugar, analizaremos los avances teóricos en el campo de investigación de la restauración/recuperación ecosistémica y la gobernanza ambiental en América Latina, en base a lo cual expondremos la metodología que sustenta la presente investigación.

Por último, profundizaremos en el estudio de las prácticas de gobernanza en el PRAS, en tanto forma de gobernanza ambiental en que las decisiones en torno a la elaboración, ejecución y seguimiento de los objetivos y medidas permanecen centradas en el aparato estatal. En contraste ilustraremos las tensiones, complejidades y estrategias de las organizaciones comunitarias y ambientales por generar un modelo alternativo de participación social al propuesto por el Estado, ampliando los significados y prácticas de la democracia ambiental.

### **ESPIRAL DEL CONFLICTO AMBIENTAL EN LA BAHÍA DE QUINTERO-PUCHUNCAVÍ**

En el sector centro-norte costero de la Región de Valparaíso<sup>9</sup>, compartida por las comunas de Quintero y Puchuncaví se localiza la Bahía de Quintero, la cual es reconocida por ser una de las principales y más emblemáticas “zonas de sacrificio” ambiental de Chile.

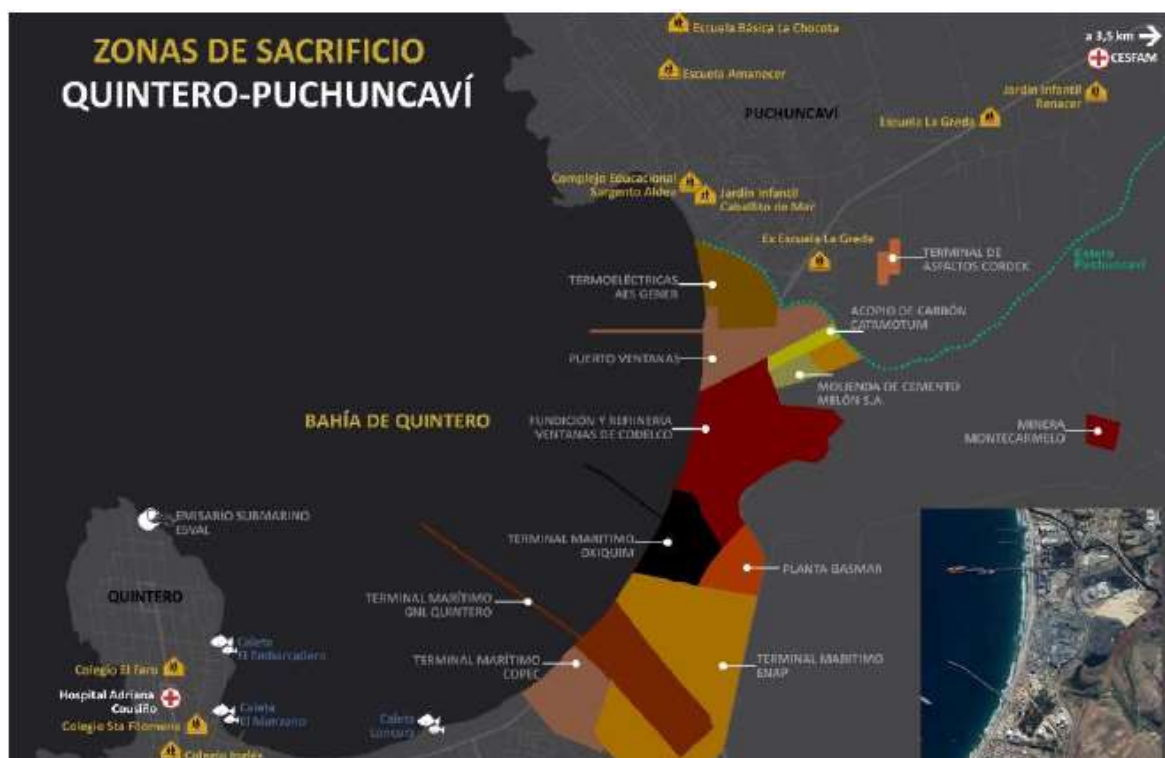
En un espacio de 500 hectáreas compartido por ambas comunas se emplaza uno de los polos portuarios-mineros-energéticos más grandes e importantes de Chile. Su actividad es fundamental para el desarrollo de la economía nacional, donde se realizan diversas actividades (ver Figura 1), destacándose principalmente en el ámbito

---

<sup>9</sup> La Región de Valparaíso se ubica en la zona central de Chile, colindando al norte con la Región de Coquimbo y al sur con la Región Metropolitana de Santiago.

energético<sup>10</sup>, portuario (siendo uno de los puertos que traslada la mayor parte de las exportaciones, junto a San Antonio y Valparaíso)<sup>11</sup>, industrial-minero (fundición y refinería de cobre, proceso de hormigones, asfaltos, fábrica de ladrillos), refinería de petróleo, industria química, además de desarrollarse en territorios colindantes distintas actividades turísticas, agrícolas, inmobiliarias y una abatida e histórica pesca artesanal<sup>12</sup>.

Figura 1. Principales actividades empresariales ubicadas en la Bahía de Quintero



Fuente: Terram (2018)

Para Sabatini et al,<sup>13</sup> en la Bahía de Quintero es posible rastrear una histórica secuencia entre impactos ambientales, conciencia y organización de la comunidad; respuestas de las empresas (con complicidad del Estado) y salidas del conflicto; las cuales forman en su conjunto una espiral donde el conflicto es liberado para ser contenido y volver a entrar en tensión.

<sup>10</sup> La potencia completa del complejo termoeléctrico alcanza los 885 MW, siendo el más grande de Chile de este tipo. Disponible en: <http://proyectoconflictos.ulagos.cl/wp-content/uploads/2016/07/Complejo-Termoel%C3%A9ctrico-Ventanas.pdf>.

<sup>11</sup> <http://www.edicionesespeciales.elmercurio.com/hoy/detalle/index.asp?idnoticia=201301171189827&idcuerpo=952>.

<sup>12</sup> Terram. 2018. La negligente realidad de la Bahía de Quintero. Disponible en: [http://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/adcm\\_-\\_analisis\\_de\\_coyuntura\\_medio\\_ambiente/ADC-31-La-negligente-realidad-de-la-Bahia-de-Quintero-.pdf](http://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/adcm_-_analisis_de_coyuntura_medio_ambiente/ADC-31-La-negligente-realidad-de-la-Bahia-de-Quintero-.pdf).

<sup>13</sup> Francisco Sabatini; Francisco Mena y Patricio Vergara "Otra vuelta a la espiral: El conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia". *Ambiente y Desarrollo*. Vol. XII. N°4: 30-40 (1996).

Las primeras movilizaciones relacionadas a la contaminación en la zona se remiten a años posteriores a la puesta en funcionamiento de la Fundición y Refinería de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) a principios de los años 60 (actual CODELCO División Ventanas), que fue la primera iniciativa de una cartera de capitales estatales que contó con proyectos tales como la planta termoeléctrica de CHILGENER perteneciente a CHILECTRA (actual AES GENER) y el puerto mecanizado de CHILECTRA (Actual Puerto Ventanas)<sup>14</sup>.

En este contexto, las protestas iniciales adoptaron variadas formas, siendo la principal las rogativas religiosas de cofradías de “chinos”, que no tuvieron mayor éxito mediático y político en la zona.<sup>15</sup> A finales de la misma década la Municipalidad de Puchuncaví se dirigiría en repetidas ocasiones al Ministerio de Agricultura producto de los daños que estaban ocasionando las emanaciones de la fundición en los cultivos agrícolas en la localidad de Los Maitenes. Estos recursos fueron recogidos por el Ministerio, formando a principios de 1969 una Comisión bipartita integrada por expertos de la División de Defensa Agropecuaria y personeros de la misma fundición de ENAMI Ventanas, encargando a la jefatura zonal del Servicio Agrícola Ganadero una estimación de los perjuicios imputables a los gases de la fundición de cobre. En estos informes se llegaría a un punto de “incertidumbre científica” que impediría que el trabajo de la Comisión especial llegara a resultados concluyentes y acciones efectivas para aplacar la incipiente degradación ambiental en la zona.<sup>16</sup>

Hasta cerca de los años 80' se presentaron múltiples recursos judiciales contra ENAMI Ventanas por parte de agricultores afectados por la degradación de sus tierras y cultivos, pero estos fueron continuamente rechazados por la justicia debido a la dificultad de poder establecer una relación de causalidad entre el estado de sus tierras y los gases de la fundición<sup>17</sup>, cuestión que como observamos le había sucedido con anterioridad a la Municipalidad de Puchuncaví al momento de querer establecer responsabilidades con el Estado.

---

<sup>14</sup> Mauricio Folchi. “Historia ambiental de las labores de beneficios en la minería del cobre en Chile, siglos XIX y XX”. (Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, año 2006).

<sup>15</sup> Francisco Sabatini y Francisco Mena. “Las chimeneas y los bailes «chinos» de Puchuncaví”. *Ambiente y Desarrollo*. Vol. XI. N°3: 52-59 (1995).

<sup>16</sup> Mauricio Folchi. “Historia ambiental de las labores...”

<sup>17</sup> Sabatini, Mena y Vergara “Otra vuelta a la espiral...”

Recién a finales de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989) se pudo percibir una mayor organización y movilización por parte de la comunidad de Puchuncaví, producido en parte por el desgaste que sufría la dictadura militar, así como por una mayor conciencia ambiental en el país. En el año 1987 un grupo de profesores y agricultores se reunieron alrededor del Club de Rotarios de la comuna y redactaron dos documentos públicos de denuncia y de propuestas para la zona; dos años después desde esta instancia se formaría la Junta de Adelanto de la comuna, a partir de la cual se crearía el Comité de Defensa del Medio Ambiente, que estuvo integrado por el alcalde de la comuna (quién presidió el Comité), representantes comunitarios, funcionarios locales de salud y educación, y representantes de ENAMI y CHILGENER.<sup>18</sup>

Luego de dos años de movilización se pudo observar el momento más álgido del movimiento ambiental hasta la época, logrando poner en el tapete la problemática y con esto una propuesta de “Plan de Desarrollo Alternativo” elaborada por el Comité antes mencionado. Esta propuesta se vio materializada en una carta fechada el 20 de marzo de 1991 hacia el Ministerio de Minería para la elaboración de un plan de desarrollo para la comuna de Puchuncaví como manera de compensar el daño causado por las empresas contaminantes<sup>19</sup>.

Sin embargo, por fuera de la propuesta realizada por la comunidad, el gobierno en conjunto a las empresas preparó un plan de acción que incluyó entre sus componentes un Plan de Descontaminación y el Programa Ambiental de Ventanas (PAV), la instalación de un sistema de monitoreo de la contaminación del aire y la creación de un fondo concursable financiado por las empresas para micro proyectos productivos en manos del Concejo Municipal. Mediante esta propuesta se logró desarticular la mayor movilización producida hasta la fecha, donde muchas de las organizaciones que habían impulsado el movimiento ambiental renunciaron a su posición de antagonismo, dejándose seducir por la idea de colaboración para solucionar los problemas, siendo presa fácil de la extorsión y la cooptación. Con ellos se cayó el plan de desarrollo alternativo que se había propuesto; los sucesos relatados provocaron

---

<sup>18</sup> Mauricio Folchi. “Historia ambiental de las labores...”

<sup>19</sup> Sabatini, Mena y Vergara “Otra vuelta a la espiral...”

una profunda sensación de descontento, cansancio y desilusión por parte de la comunidad, lo que puso un fin momentáneo a la espiral del conflicto.<sup>20</sup>

### UNA NUEVA VUELTA A LA ESPIRAL DEL CONFLICTO (2011-2018)

La creación de un Plan de Descontaminación y Programa Ambiental de Ventanas (PAV) programado para reducir gradualmente las emisiones con plazo al año 1999 logró disminuir, en parte, la grave contaminación atmosférica en la zona. No obstante, a pesar de los avances logrados en la materia, el estado ambiental de la Bahía seguía lejos de ser óptimo para la salud del territorio y sus habitantes.

En este sentido, se pudo percibir la reactivación de un nuevo ciclo de movilizaciones, y por ende, una nueva vuelta a la histórica espiral del conflicto a partir de la suma de episodios entre los que se destacan las acciones judiciales por parte de un grupo de viudas de trabajadores de ENAMI el año 2006 (caso denominado por el nombre de “hombres de verde”), la controversia relacionada a la instalación de la termoeléctrica “Campiche” en el año 2009<sup>21</sup> y el episodio más álgido del conflicto a la fecha con la intoxicación de estudiantes y profesores de la Escuela de La Greda el año 2011<sup>22</sup>.

Este último episodio representaría el punto más álgido del conflicto ambiental en la zona, logrando una relevancia política y mediática a nivel regional y nacional que antes no habían tenido. El 23 de marzo del año 2011, una nube con altas concentraciones de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y otros agentes provenientes desde la empresa estatal CODELCO (ex ENAMI) Ventanas cubrió el pueblo de La Greda, especialmente la escuela ubicada en pleno corazón de la localidad. Los principales afectados fueron los niños y profesores de dicha escuela que sufrieron mareos y dolores de cabeza asociados a una intoxicación que condujo al traslado masivo de los niños a un centro asistencial. La reacción pública y mediática obligó a las autoridades a realizar análisis médicos, de aguas y suelos que permitieran establecer los niveles de metales pesados en la localidad

---

<sup>20</sup> Sabatini, Mena y Vergara “Otra vuelta a la espiral...”

<sup>21</sup> Francisca Garay “Análisis descriptivo de un conflicto socio-ambiental y su gobernanza ambiental, a partir de los actores involucrados: El caso de la termoeléctrica Campiche, emplazado en Ventanas, Región de Valparaíso”. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Sociología (Universidad de Valparaíso, 2011).

<sup>22</sup> Bolados y Jerez “Genealogía de un desastre... 149-170.



y sus habitantes, principalmente en los afectados por el episodio. En algunos niños de la escuela se reconocieron niveles de plomo que se encontraban por sobre los niveles de las normativas vigentes, lo que, sumado a los análisis de polvos y techos del establecimiento, obligaron a la autoridad a relocalizar la escuela a un kilómetro de distancia de donde se encontraba originalmente<sup>23</sup>.

En base a este episodio se lograron reimpulsar diversas manifestaciones por parte de organizaciones territoriales que venían rearticulándose desde el episodio de rechazo a la termoeléctrica Campiche a través del Consejo Ecológico de Puchuncaví, las que en conjunto a organizaciones como la Fundación Terram y la ONG Oceana, promovieron campañas mediáticas para terminar con los episodios de contaminación en el territorio y el fin de las “zonas de sacrificio” en el país, tomando como casos emblemáticos además de las comunas recién referidas a Coronel, Huasco y Mejillones<sup>24</sup>.

El caso de intoxicación en La Greda fue un punto de inflexión del conflicto en la zona, lo cual significó la implicación del Estado (en colaboración con las empresas de la zona y sin la participación de la sociedad civil) a través de iniciativas como el Acuerdo de Producción Limpia (APL)<sup>25</sup>, la licitación de distintos estudios científicos que permitiesen evidenciar el daño ambiental en la zona<sup>26</sup>, la creación de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile<sup>27</sup> y el inicio del proceso de revisión y actualización del antiguo Plan de Descontaminación Ambiental del Complejo Industrial Las Ventanas (PAV) del año 1992 a través de la elaboración de un nuevo Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférico de Quintero y Puchuncaví, incluyendo esta vez a la aldea comuna de Concón (PPDA)<sup>28</sup>.

Cabe señalar que los sucesos post intoxicación de La Greda (APL, estudios y proceso de actualización del PAV) se enmarcaron en uno de los procesos de

---

<sup>23</sup> SEREMI de Salud “Informa Análisis de Metales en polvos y suelos a Colegios de Puchuncaví”, 2011. <https://imgs.mongabay.com/wp-content/uploads/sites/25/2016/10/03171239/Informe-Contaminaci%C3%B3n-Puchuncaví.pdf>

<sup>24</sup> [https://oceana.org/sites/default/files/El\\_drama\\_de\\_las\\_zonas\\_de\\_sacrificio\\_-\\_Evolucion.pdf](https://oceana.org/sites/default/files/El_drama_de_las_zonas_de_sacrificio_-_Evolucion.pdf)

<sup>25</sup> Mayor detalle en: <https://docplayer.es/27699715-Acuerdo-de-produccion-limpia-zona-industrial-puchuncaví-quintero.html>

<sup>26</sup> CENMA “Evaluación de exposición ambiental a sustancias potencialmente contaminantes presentes en el aire, comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví” 2013 <http://www.cenma.cl/Pagina%20web-LQA/5-Estudios%20Ambientales/lseI-informe%20puchuncaví%2012%20septiembre.pdf> ; PGS “Muestra de suelos para las comunas de Quintero y Puchuncaví, Región de Valparaíso” 2015 <https://www.yumpu.com/es/document/read/39900398/informe-pgs-muestreo-de-suelo-pq>; por nombras los principales informes emitidos.

<sup>27</sup> Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile por intoxicación de estudiantes y profesores el año 2011. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26868/1/BCN\\_Recomendaciones\\_de\\_C.\\_Inv\\_2011\\_FINAL.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26868/1/BCN_Recomendaciones_de_C._Inv_2011_FINAL.pdf)

<sup>28</sup> Dicho PPDA fue rechazado por la Contraloría General de la República a inicios del 2018 por vicios de ilegalidad en su formulación. La zona de Quintero-Puchuncaví se quedaría sin PPDA hasta su dictación expedida el 30 de marzo de 2019 (D.S.105/2019 del MMA) luego de uno de los episodios de intoxicación más críticos en la zona con más de 1.000 personas afectadas por sustancias aún desconocidas.

movilizaciones y protestas más significativas a nivel nacional desde la vuelta a la democracia, con movilizaciones estudiantiles (secundarias y universitarias), que contaron con miles de estudiantes organizados a lo largo de todo Chile. Estas movilizaciones consiguieron permear a diversos sectores y organizaciones sociales y ambientales del país, proliferando una serie de protestas de carácter regionalistas, ambientales e indígenas, que ponían en el centro de sus cuestionamientos los alcances y limitaciones de la legislación ambiental e indígena de los años 90<sup>29</sup>, así como los impactos sociales y ambientales de una economía que tiene entre sus principales fundamentos la exportación de materias primas (principalmente el cobre) con poco o nulo valor agregado.

En un contexto de creciente crisis de legitimidad del sistema político-institucional imperante, así como una fisura parcial de la hegemonía del neoliberalismo maduro chileno<sup>30</sup>, reapareció para las elecciones a la presidencia de finales del 2013 la figura de la ex presidenta Michelle Bachelet, quien supo mantenerse inmune al desgaste de los partidos tradicionales en su cargo de directora de ONU Mujeres en el extranjero.

Su candidatura fue considerada como la mejor posibilidad para poder superar la falta de credibilidad de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) y, al mismo tiempo, presentar un programa de recambio que permitiera suturar la fisura creada por las movilizaciones, el cual, además, era validado por las principales facciones de las clases dominantes.<sup>31</sup>

Este nuevo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) sería comprendido como un nuevo proceso de reformismo bajo la continuidad del neoliberalismo chileno, donde si bien se prometía tocar temas sensibles como la reforma a los derechos del agua, inversiones mineras, apertura al mercado mundial; por otro lado, se entregaban sólidas garantías al capital nacional y transnacional, salvando el momento de cuestionamiento al modelo institucional y de desarrollo chileno<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Paola Bolados "Conflictos socio- ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales". *Revista Izquierdas*. 31 (2016). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492016000600102>.

<sup>30</sup> Juan Gómez Leyton "Política y ciudadanía en una sociedad neoliberal avanzada". *Cuadernos del CENDES*. 25 (2008).

<sup>31</sup> Franck Gaudichard "Progresismo transformista, neoliberalismo madura y resistencias sociales emergentes: un análisis del nuevo gobierno Bachelet en Chile". *Observatorio Social Latinoamericano (OSAL)*. 35 (2014).

<sup>32</sup> Franck Gaudichard "Progresismo transformista..."

Tomando en cuenta el contexto de movilizaciones regionales y nacional, y la generalizada deslegitimación del modelo chileno, parte importante del programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) fue el “Plan de Recuperación de Territorios Ambientalmente Vulnerables”<sup>33</sup>, que posteriormente se materializaría en los Programas de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) para las reconocidas “zonas de sacrificio” ambiental de Quintero, Puchuncaví, Huasco y Coronel, las cuales habían sido focos de importante conflictos socioambientales en años y décadas anteriores.

Mediante la iniciativa PRAS se dio inicio a la co-creación de un plan integral y multisectorial liderado por el Ministerio del Medio Ambiente, con participación de otros organismos del Estado, municipios, empresas y habitantes del sector a través de un proceso participativo y deliberativo mediante el que se buscaría mitigar y restaurar los efectos económicos, sociales y ambientales que ha tenido sobre el territorio la proliferación de actividades dañinas con el ecosistema.

**Figura 2. Programas para la Recuperación Ambiental y Social**



Fuente: Creación propia con imágenes de <https://pras.mma.gob.cl/>

El PRAS ha estado acompañado por el “Consejo para la Recuperación Ambiental y Social” (CRAS), donde participaron representantes de la sociedad civil, empresas y autoridades estatales<sup>34</sup> siendo un órgano deliberante y resolutivo sobre las políticas y medidas en pos de la recuperación/restauración ecosistémica que serían posteriormente integrados en dicho programa; este consejo estuvo complementado durante sus primeras dos fases por comisiones de trabajo abiertas a la ciudadanía, una consulta ciudadana y la validación del anteproyecto por el conjunto de representantes (consejeros) participantes del CRAS<sup>35</sup>.

En base a la metodología elaborada por la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), denominado “Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable”<sup>36</sup> se realizó el proceso participativo a cargo de la Fundación Chile<sup>37</sup> que en fases diferenciadas derivaría en el PRAS de las comunas de Quintero y Puchuncaví (ver figura 3) con un total 123 medidas divididas en 25 objetivos y 9 componentes diferenciados<sup>38</sup>.

A diferencia de anteriores mesas o comités de trabajo relacionados a la degradación ambiental de la zona, compuestos principalmente por representantes de empresas y funcionarios del gobierno de turno (como fueron el Plan Ambiental de Ventanas -PAV- o el Acuerdo de Producción Limpia -APL-); en el Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS) se observa la institucionalización de un modelo de gobernanza ambiental en que los distintos actores territoriales (representantes de la sociedad civil, empresas y funcionarios de gobierno) son parte deliberante en la construcción, ejecución y monitoreo de las medidas para la recuperación ambiental y social de una de las principales zonas de sacrificio de Chile.

---

<sup>34</sup> El Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS) estuvo compuesto por un total de 25 consejeros, entre los que se cuentan 11 consejeros pertenecientes al Sector de la Sociedad Civil, 6 consejeros del Sector Productivo Local, 3 consejeros del Sector Empresas Parque Industrial y 5 consejeros de la Institucionalidad Pública.

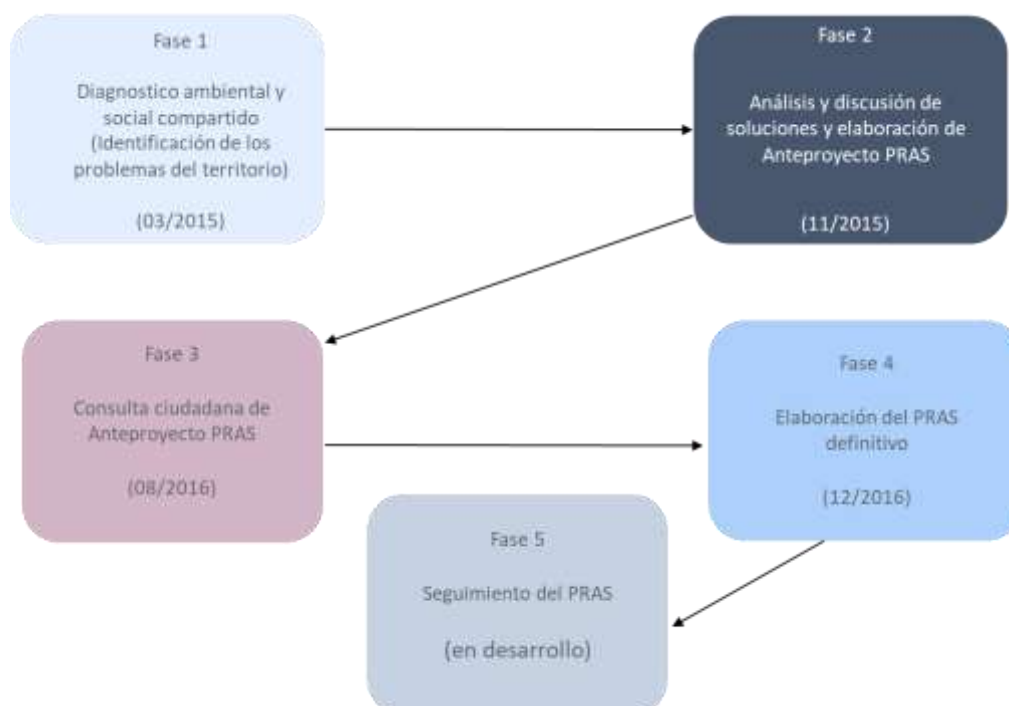
<sup>35</sup> Las funciones del CRAS se encuentran establecidas en el Convenio y Reglamento firmado por las partes, los cuales no estuvieron exentos de polémicas para su oficialización: <https://pras.mma.gob.cl/>

<sup>36</sup> Alex Dourojeanni. *Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable* (Santiago de Chile. CEPAL. 2000).

<sup>37</sup> Consultora encargada de la metodología de construcción del PRAS, la cual fue auditada por Contraloría General de la República en septiembre de 2016 por incumplimiento en el contrato. En base al informe emitido por este organismo se hizo efectiva la póliza de garantía de \$ 117.935.000 millones, teniendo que ser finalizado el trabajo metodológico por funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente, aprobándose el PRAS en diciembre del mismo año. <https://www.terram.cl/2017/07/gobierno-reconoce-que-fundacion-chile-no-cumple-contrato-en-zona-industrial/>

<sup>38</sup> El informe final del PRAS fue aprobado por consejeros del CRAS el 17 de diciembre de 2016, el cual puede ser consultado en: <https://pras.mma.gob.cl/>

**Figura 3. Fases de construcción del PRAS Quintero-Puchuncaví.**



Fuente: Construcción propia en base al PRAS Quintero-Puchuncaví. Las fechas en los recuadros indican el mes de finalización de la respectiva Fase.

Cabe señalar que si bien el PRAS tuvo sus inicios durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), aún se encuentra vigente durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) siendo una política transversal a gobiernos de diverso signo político. Su funcionamiento ha sido prácticamente ininterrumpido a pesar de importantes episodios como la serie de derrames de sustancias tóxicas y peligrosas en la Bahía durante los años 2014, 2015 y 2016; la intoxicación de más de 1.000 personas en las comunas de Quintero y Puchuncaví a finales del año 2018<sup>39</sup>, la revuelta social a nivel nacional de octubre de 2019 y la crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19 que nos golpea globalmente.

## **POLÍTICAS DE RESTAURACIÓN/RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y (POR SOBRE LO) SOCIAL**

El Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de las “zonas de sacrificio” de Quintero-Puchuncaví puede ser comprendido dentro de una serie de iniciativas y políticas de restauración/recuperación sobre territorios que han sido

<sup>39</sup> En base a la cual se creó una nueva Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados (2019) <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=45601&formato=pdf>; y una serie de iniciativas que se encuentran en elaboración y/o ejecución, y que superan la extensión de este artículo.

víctimas de una profunda injusticia ambiental, en cuales se ha conjugado la degradación sostenida de sus ecosistemas con la pérdida progresiva de las economías locales, empobrecimiento económico de sus poblaciones, aumento de enfermedades relacionadas a la contaminación ambiental, etc.

No obstante, las iniciativas de restauración ecosistémica que entrelazan los distintos factores “sociales” y “ecológicos” de la degradación ambiental son aún incipientes y periféricas en el campo académico y de política pública de la Restauración Ecológica (RE)<sup>40</sup>, la cual pese a presentar una importante consolidación de su campo disciplinar durante las últimas décadas (sumado el apoyo de múltiples organizaciones internacionales y multilaterales -ONU, FAO, PNUMA, etc.- en atención a los efectos de la crisis climática, la creciente pérdida de biodiversidad, desforestación y degradación de ecosistemas) sus prácticas e iniciativas permanecen focalizadas en la restauración/recuperación de los aspectos biofísicos del territorio (principalmente alojados en la escala local), obviando las dimensiones culturales, sociales, políticas y económicas implicadas en sus múltiples escalas<sup>41</sup>.

Al respecto, la Sociedad Internacional para la Restauración Ecológica (SER), ha proporcionado una definición ampliamente aceptada por la disciplina y sociedades afines, entendiendo la restauración como “the process of assisting the recovery of an ecosystem that has been degraded, damaged, or destroyed”<sup>42</sup>, la que si bien abre la posibilidad de que el ser humano pueda ser parte de dichos procesos de restauración (incitando la participación ciudadana), guarda un silencio importante en torno a cuestiones relacionadas al bienestar, el poder y la inclusión política efectiva de las comunidades comprometidas<sup>43</sup>.

En este sentido, la carencia de una visión holística y relacional en torno a los múltiples factores que influyen en la RE ha otorgado espacio para la difusión de soluciones tecnocráticas basadas en las lógicas mercantiles del “crecimiento verde”

---

<sup>40</sup> Eliane Ceccon y Daniel PÉREZ, *Más allá de la ecología de la restauración: perspectivas sociales en América Latina y el Caribe*. (Buenos Aires: SIACRE, 2016).

<sup>41</sup> Catherine Roulier et al., “Estudios sociales y socioecológicos sobre restauración ecológica: Una revisión de la literatura a escala global e iberoamericana”. *Ecología Austral*. Vol. 30 Núm. 1 (2020) <https://doi.org/10.25260/EA.20.30.1.0.940>

<sup>42</sup> Society for Ecological Restoration (SER) International Science & Policy Working Group. 2004, P.3 [www.ser.org](http://www.ser.org).

<sup>43</sup> Marlene Elias et al., “Restoration for Whom, by Whom? A Feminist Political Ecology of Restoration”. *Ecological Restoration*, v. 39 n. 1-2 (2021). <https://doi.org/10.3368/er.39.1-2.3>

donde las relaciones entre sociedad y naturaleza son dislocadas y despolitizadas bajo una visión marcadamente utilitarista y desarrollista, que no cuestiona los factores estructurales que condicionan las posibilidades de restauración/recuperación efectiva para territorios afectados en las diferentes dimensiones de su calidad de vida.

Lo anterior se encuentra en consonancia con las políticas de gobernanza global de organizaciones multilaterales como el PNUMA<sup>44</sup> que establecen agendas ambientales globales de conservación y restauración ecosistémica, tales como la reforestación de bosques y REDD+, que tienden a ofrecer una visión homogeneizada y estrecha de la restauración, estableciendo desde arriba hacia abajo cómo y entre quiénes deben distribuirse sus beneficios y costos.<sup>45</sup>

Tomando en consideración estas críticas, autores como Osborne<sup>46</sup> y Elias<sup>47</sup> han abogado por integrar las tradiciones de la Ecología Política (principalmente anglosajona) y Ecología Política Feminista para el análisis de las iniciativas actuales de Restauración Ecológica. Se resalta la necesidad de ofrecer una visión más profunda al respecto, donde se integre el análisis del ejercicio del poder en las continuas luchas por el control y acceso de los recursos; especialmente en el modo en que se desarrollan transversalmente a lo largo de ejes de clase, género, raza, etnia, indigeneidad e historias coloniales que determinan qué tipo de conocimientos cuentan y cuáles no, qué valores se consideran, quién tiene derechos, acceso y control sobre los recursos y, en última instancia, quién gana y quién pierde en los procesos de conservación y restauración de ecosistemas.<sup>48</sup>

En este sentido, es esencial analizar la inclusión y participación efectiva de las comunidades implicadas durante las fases (y en las distintas escalas) del proceso de restauración ecosistémica; y, tal como lo proponemos a través del análisis del Programa de Recuperación Ambiental y Social de Quintero-Puchuncaví, poner atención a la gobernanza de un dispositivo inédito de restauración/recuperación, en cual se

---

<sup>44</sup> La ONU ha declarado el Decenio 2021-2030 como “La Década de las Naciones Unidas para la Restauración de Ecosistemas”, rescatando a la Restauración como eje trascendental para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/nueva-decada-de-la-onu-para-la-restauracion-de-los>

<sup>45</sup> Forsyth y Sikor, 2013 en Marlene Elias et al., “Restoration for Whom, by Whom?...”

<sup>46</sup> Tracey Osborne et al. “The political ecology playbook for ecosystem restoration: Principles for effective, equitable, and transformative landscapes”. *Global Environmental Change* Volume 70 p. 1-7, (2021). <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102320>

<sup>47</sup> Marlene Elias et al., “Restoration for Whom, by Whom?...”

<sup>48</sup> Tracey Osborne et al... The political ecology playbook...”

conjugan variables complejas en la reproducción de una profunda injusticia ambiental de esta “zona de sacrificio”.

## GOBERNANZA AMBIENTAL COMO PERSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN

La gobernanza, a pesar de ser un concepto polisémico, cuyo significado varía a partir de las perspectivas disciplinarias, tradiciones teóricas y enfoques empíricos adoptados<sup>49</sup>; existe un acuerdo común en la literatura para referirse a ella como la interacción entre los sectores públicos, privados y la sociedad civil en la organización de asuntos de interés colectivo, cuyos mecanismos se alejan de los modelos tradicionales de gestión/gobierno basados en la jerarquía o el mercado, a favor de procedimientos y prácticas más flexibles, horizontales y participativas.<sup>50</sup>

Los desafíos provenientes de la ascendente crisis climática, degradación y pérdida de biodiversidad observadas en las últimas décadas han impulsado la rápida incorporación de esta perspectiva a través de la creación de innovadores mecanismos de gobernanza para una gestión democrática de los problemas sociales, políticos, económicos y ecológicos, cuya meta ha sido desconcentrar el poder e implementar acciones públicas más eficientes y transparentes como elementos claves para la equidad y el bienestar de los territorios y sus comunidades.<sup>51</sup>

No obstante, la discusión en torno a sus prácticas ha estado caracterizada por un alto grado de ambigüedad, ya que por un lado se ha observado un marcado anclaje en la implementación de políticas neoliberales centradas la administración de las tensiones sociales bajo lógicas técnico-burocráticas, la construcción de consensos y despolitización del conflicto en medio de profundas asimetrías de poder<sup>52</sup>; mientras

---

<sup>49</sup> Johannes Glückler. et al “Gobernanza, redes y territorio.” *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 74 p. 5-20, (2019). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>

<sup>50</sup> Agustí Cerillo i Martínez. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005); Eduardo Chia, et al. “Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa”. *Revista Geográfica de Valparaíso*, N°53 (2016); Beatriz Bustos et al “Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 73 (2019). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>

<sup>51</sup> Luisa Delgado et al., “A new environmental governance”. Editado por Luis Delgado y Victor Marín *Social-ecological systems of Latin America: complexities and challenges*. 117-135 (Switzerland: Springer Nature, 2019)

<sup>52</sup> Andréa Zhouri. “From ‘participation’ to ‘negotiation’: supressing dissent in environmental conflict resolution in Brazil”. En *The international handbook of political ecology*, editado por Raymond Bryant, 447-459. (Cheltenham/UK: Edward Elgar Publishers, 2015); Boaventura Santos “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas”. Editado por Santos y Rodríguez, *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. (Anthropos, México. 2007); Wendy Brown. *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. (Barcelona: Editorial MALPASO, 2016).



que por otro, se ha ido ampliando su conceptualización para hacer referencia a proyectos de sociedad más inclusivos, contemplando la participación de una mayor diversidad de actores en la deliberación y toma de decisiones en la gestión de los bienes comunes.<sup>53</sup>

Las perspectivas predominantes de análisis de la gobernanza han sido puestas en cuestión por la emergencia de una reciente perspectiva analítica de investigación de la gobernanza ambiental<sup>54</sup> y territorial<sup>55</sup>, que cuestionan profundamente su “raíz epistemológica [basada] en el individualismo metodológico, la teoría de la elección racional y en la teoría de instituciones [que no permiten visualizar] la relación de los nuevos mecanismos de gobernanza con procesos políticos-económicos en otras escalas espacio-temporales”.<sup>56</sup>

No obstante, como señalan Castro et al, la perspectiva analítica de la gobernanza ambiental se alimenta de estos esfuerzos y de escuelas teóricas tales como el nuevo institucionalismo, los estudios sociopolíticos y los enfoques socioculturales, en base a los cuales formula una definición de la gobernanza ambiental, entendiéndola como “el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes”.<sup>57</sup> Esta perspectiva permite a los autores desentrañar los discursos y prácticas de los procesos de gobernanza ambiental en los territorios, para lo cual proponen tres líneas de análisis que alimentan el análisis del presente artículo:

“En primer lugar, las percepciones, valores y discursos son importantes ya que reflejan la gran variedad de imágenes de la naturaleza, la formulación de los problemas ambientales y sus posibles soluciones entre los diferentes grupos sociales. En segundo lugar, las interacciones sociales [que] impulsan y dan forma a las acciones y relaciones de los pueblos hacia procesos de toma de decisiones. Y en tercer lugar, los cambios y adaptaciones institucionales [que] son el resultado de esfuerzos concretos para lidiar con estas imágenes diferentes, y muchas veces contrapuestas, y con una multitud de interacciones sociales”.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Elinor Ostrom *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000); Pierre Calame. *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. (LOM Ediciones, Santiago. 2009).

<sup>54</sup> Fabio Castro, Bárbara Hogenboom y Michiele Boud. *Gobernanza Ambiental en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO, 2015).

<sup>55</sup> Eduardo Chia, et al. “Proposición metodológica...”; Johannes Glückler, et al. “Gobernanza, redes y territorio...”; Beatriz Bustos, et al. “Neoliberalismo y gobernanza territorial...”

<sup>56</sup> Beatriz Bustos, et al. Neoliberalismo y gobernanza territorial... P.164-165.

<sup>57</sup> Castro, Hogenboom y Boud. *Gobernanza Ambiental en América Latina*... P. 57.

<sup>58</sup> Castro, Hogenboom y Boud. *Gobernanza Ambiental en América Latina*... P. 25.

Cabe destacar que la gobernanza ambiental no ocurre en un vacío espacio-temporal, sino que se encuentra contextualizada territorialmente, por lo que es necesario tomar en consideración las relaciones de poder presentes en los distintos procesos políticos, institucionales y económicos de otros niveles/escalas incumbentes en la definición de la gobernanza ambiental de un proceso de restauración/recuperación ecosistémica tan complejo como el Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de Quintero-Puchuncaví.

## MÉTODO

La presente investigación se realizó mediante métodos cualitativos, en cuanto estilo o modo de investigar los fenómenos sociales<sup>59</sup> centrado en las perspectivas de actores y actrices asociadas al desarrollo del Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) durante el periodo 2014-2018. Con este fin, se utilizó la técnica de la entrevista en profundidad, con un total de 21 entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018 a 13 representantes de los sectores empresariales, estatales y de la comunidad que han participado o que hayan tenido alguna relación con el desarrollo del PRAS. Estas entrevistas contaron con distintos grados de estructuración, existiendo una primera etapa de entrevistas más “abiertas” con el fin de poder obtener una mirada más amplia que permitiera la identificación de nuevas problemáticas y preguntas, las cuales fueron recogidas e incorporadas para una segunda etapa de entrevistas, donde se procedió a una entrevista en profundidad con un mayor grado de estructuración (semi-estructurada), evitando la construcción de una entrevista cerrada, completamente estructurada.

Cabe señalar que este trabajo estuvo acompañado durante su desarrollo por la observación no-participante de sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS) de Quintero y Puchuncaví, junto a la revisión de actas conseguidas a través del Portal de Transparencia del Ministerio del Medioambiente desde la primera sesión ordinaria del 15 de septiembre de 2014 hasta la sesión extraordinaria del 07 de marzo del 2018 (coincidentes con el segundo periodo de

---

<sup>59</sup> José Ruiz Olabuénaga. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012).

gobierno de la ex presidenta Michelle Bachelet), lo cual sirvió como insumo para las pautas de las entrevistas y el posterior análisis de la información. La triangulación de estas técnicas, con mayor énfasis en las entrevistas en profundidad, nos permitió avanzar en el reconocimiento de las prácticas, vínculos y relaciones que han dado sustento a la gobernanza ambiental del PRAS de Quintero-Puchuncaví.

El proceso de análisis de la información estuvo basado en el análisis cualitativo de contenido<sup>60</sup>, que posee como rasgos esenciales el uso y construcción de categorías derivadas de modelos teóricos, las cuales son llevadas al material empírico, evaluándose y retroalimentándose de forma repetitiva frente a él. En este sentido, existió un constante diálogo y retroalimentación entre el marco conceptual de la investigación centrado en la gobernanza ambiental, la creación y análisis de códigos y categorías proveniente del trabajo de campo; y, la integración e interpretación final de los principales hallazgos de la investigación.

## ANÁLISIS

### DIFICULTADES INICIALES Y DESCONFIANZAS EN EL PRAS

El proceso de instalación y estructuración del PRAS resultó particularmente crítico en las comunas de Quintero-Puchuncaví, ya que además de una evidente desconfianza de la comunidad con el Estado (señalado transversalmente como el principal responsable de la situación ambiental en la zona); se produjeron en paralelo una serie de desastres ambientales asociados a constantes varamientos de carbón y el primero de tres derrames de hidrocarburos en la Bahía.

El primero de ellos tuvo lugar el 24 septiembre del 2014 con el vertimiento de 38.700 litros de petróleo crudo de la empresa estatal ENAP (Empresa Nacional del Petróleo) que acaparó gran atención de los medios de comunicación y del gobierno de la época, al cual se sumarían posteriormente dos vertimientos de sustancias tóxicas en

---

<sup>60</sup>Phillip Mayring, "Qualitative content análisis". *Forum qualitative social research*, 1(2000) <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>; Pablo Cáceres "Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable". *Psicoperspectivas*. Vol. 2 (2003) DOI: 10.5027/psicoperspectivas-vol2-issue1-fulltext-3

los años 2015 y 2016, que si bien acapararon menor atención, terminaron por destruir la biodiversidad marina, dejando sin recursos a los pescadores artesanales de la zona.<sup>61</sup>

Estos derrames además de significar la re-activación de nuevas protestas, obligó al Estado y sus reparticiones a ofrecer diversas explicaciones de los hechos durante las primeras sesiones del CRAS, lo cual acrecentó las desconfianzas en su interior en torno a las intenciones de las acciones e iniciativas estatales, incluida el PRAS.

Cabe señalar que, a pesar de las dificultades iniciales se logró componer una importante representación de la comunidad con la inclusión de diversas agrupaciones territoriales como las juntas de vecinos, sindicatos, agrupaciones culturales y ambientalistas en el CRAS. No obstante, las complejidades y dificultades no cesarían de profundizarse debido a una propuesta de estructura y organización sumamente centralista y jerárquica, mediante la cual el Estado intentó administrar desde el inicio la instancia, dejando poco margen de acción a los consejeros para realizar modificaciones.

Esta situación se enfrentó con las expectativas de consejeros pertenecientes a organizaciones ambientales y comunitarias de la zona, quienes solicitaban mayores garantías en base a una existencia legal que permitiese otorgar carácter vinculante a las decisiones adoptadas en el espacio, así como a la posibilidad de una rendición de cuentas por parte de las autoridades ante el posible incumplimiento de los objetivos y medidas que compondrían posteriormente el PRAS<sup>62</sup>.

“Hay un dicho del campo: “hay que correr el cerco”<sup>63</sup>. Entonces en ese contexto de correr el cerco ¿qué es lo que dijeron los integrantes de la sociedad, los representantes de la sociedad local? Queremos que este Consejo [CRAS] tenga capacidad resolutoria, y, por lo tanto, que todo lo que cortemos acá sea vinculante. Hasta ahí llegaron las buenas relaciones, porque el Estado es central, o sea, ni siquiera es vinculante la decisión de los SEREMIS, todo está centralizado. Entonces la aspiración de los consejeros chocó con esa realidad también” (ex funcionario SEREMI de Medioambiente, Valparaíso, junio 2018).

---

<sup>61</sup> Paola Bolados. “Conflictos socio-ambientales/territoriales...”

<sup>62</sup> De hecho, dos consejeros de la sociedad civil serían expulsados durante una sesión del CRAS al negarse a firmar el convenio de conformación del espacio producto de desacuerdos en su redacción y contenido. Punto aparte merece la expulsión en esa misma sesión del SEREMI de Desarrollo Social y Familia debido a su inasistencia a prácticamente la totalidad de sesiones del CRAS.

<sup>63</sup> Expresión popular proveniente de la acción de cercar; es decir, la acción de restituir, delimitar y/o resguardar ciertos derechos (territoriales, ambientales, etc.) anteriormente denegados.

Bajo la idea de que el PRAS es un programa del Estado ejecutado a través del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), la Secretaría Regional de este Ministerio (SEREMI) se configuró reglamentariamente en la coordinadora del CRAS bajo el nombre de Secretaría Ejecutiva, siendo el principal canal de comunicación entre la instancia y el gobierno central. Sin comprender lo que esto significaba, el MMA y la SEREMI, en tanto representan al órgano competente del Estado responsable de dictación de normas de gestión ambiental y de la fiscalización de empresas (entre ellas las empresas estatales responsables de casi el 95% de las emisiones y de los derrames en la Bahía), tuvo un doble rol en el espacio, cumpliendo el papel de juez y parte, que desde un inicio generó problemas en el establecimiento de confianzas para la configuración de un espacio de participación social horizontal e inclusivo.

A su vez, se plantea ser un espacio intersectorial en términos de que la responsabilidad de ejecución del PRAS le cabría al Estado en su conjunto producto del carácter complejo y necesariamente holístico de la recuperación ecosistémica de la zona; no obstante, exceptuando la participación ocasional de la SEREMI de salud y energía, el resto de actores vinculados a las dimensiones de presupuesto estatal, ordenamiento territorial y desarrollo comunitario no formaron parte de la instancia<sup>64</sup>, así como tampoco existió un espacio de coordinación inter-ministerial e interjurisdiccional para los distintos ministerios y reparticiones estatales implicadas en la materia.

## GOBERNANZA CENTRALISTA O JERÁRQUICA

Desde esta perspectiva, el primer y mayor problema para legitimación del CRAS, en tanto espacio de participación y gobernanza ambiental, será justamente la reproducción del histórico centralismo del Estado chileno, engendrándose desde sus inicios un modelo de gobernanza centralista o jerárquica<sup>65</sup> en que las decisiones en

---

<sup>64</sup>Especial relevancia tuvo para los consejeros entrevistados la inasistencia de representantes de ministerios claves como: Hacienda (encargados del manejo de las arcas fiscales), Vivienda y Urbanismo (a cargo de los planes de ordenamiento territorial) o Desarrollo Social y Familia (a cargo de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social), como lo comentamos anteriormente, este último era parte de la instancia en sus inicios, pero fue expulsado al no participar de las sesiones del CRAS.

<sup>65</sup> Jan Kooiman "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo, 57-82. (Madrid: Estudios Goberna, 2005).

torno a la construcción, elaboración y ejecución de medidas y objetivos para la recuperación/restauración del territorio quedaron en manos del poder estatal.

Por otra parte, fue posible encontrar una profunda desconexión entre las decisiones adoptadas al interior del CRAS y los instrumentos externos de gestión ambiental; en cuanto no existe vinculación entre dicha instancia y la instalación de nuevos proyectos contaminantes a través del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), como tampoco con la elaboración de instrumentos y normas de gestión ambiental a cargo del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) o, aún más importante, en la elaboración y ejecución de las medidas incluidas en el propio PRAS. En este sentido, para los participantes de la instancia, el PRAS se convirtió en una “mesa de pacificación social” en la cual no se diseñaron respuestas eficaces a la problemática ambiental del territorio, sino que, por el contrario, su función estuvo centrada en dilatar y contener el conflicto ambiental de la Bahía.

“el CRAS, la típica que hizo el gobierno de la Bachelet en todas partes, establecer esta estrategia, son mesas de pacificación (...) La estrategia es conversar donde hubiese conflicto, sentarse y dilatar, y al final nada concreto, como con el CRAS. Crea los CRAS para reducir el conflicto en Coronel, Puchuncaví, Quintero y Huasco, y ¿cuánto costó? Mira entre Fundación Chile, dos millones o tres millones de dólares, y eso nomás” (Dirigente ambiental Puchuncaví, Valparaíso, 2018).

Tanto los consejeros de la sociedad civil como los representantes de las empresas expresaron que durante su participación en el CRAS no incidieron en instancias relevantes para la recuperación/restauración de la zona. Existiendo una importante frustración en los consejeros de la sociedad civil al no poder integrar elementos considerados esenciales para ellos como la Ley Especial para Quintero-Puchuncaví, la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL) para prohibir la instalación de más empresas contaminantes y peligrosas, o la aprobación del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférico (PPDA)<sup>66</sup> para la zona.

“no se votaba por cosas relevantes, se votaban por quien era el presidente o el secretario del comité (...) finalmente nunca se votó nada importante, nunca se votó si el Estado tiene esto, si el MMA tiene estos recursos para hacer esto e

---

<sup>66</sup> Como señalamos anteriormente, el PPDA sería recién aprobado a principios del año 2019 producto de las intoxicaciones de más de 1.000 personas a finales del año 2018, lo que obligó al Estado a tramitar de forma expedita su actualización.

implementar esta u otra medida” (Consejero sector empresas, Viña del Mar, 2018).

Lo anterior conllevó a que los representantes de las empresas no necesitaran participar de forma activa en el CRAS, a pesar de asistir a prácticamente la totalidad de sus sesiones (lo que era reclamado por distintos consejeros de la sociedad civil). En este sentido, al tomarse las decisiones sobre la instalación de nuevos proyectos o cambios en las regulaciones ambientales por fuera del espacio, los esfuerzos de las empresas eran priorizados en otras instancias desde los cuales podían influir de forma más efectiva sobre las decisiones en el territorio.

### **GOBERNANZA NEOLIBERAL DEL MEDIO AMBIENTE**

En base a lo anteriormente planteado, se puede identificar en el PRAS la reproducción de un dispositivo de gobernanza neoliberal del medio ambiente, cuyo énfasis se encuentra en la administración de la toma de decisiones; estructurando las restricciones y los incentivos de la instancia, con una marcada impronta técnica y burocrática para responder a las demandas ambientales de las comunidades representadas en el CRAS.

El debate en su interior estuvo principalmente abocado a exposiciones de diferentes reparticiones estatales y a posibles modificaciones de su reglamento (elección de cargos, citación y duración de las sesiones, quórums, puesta de puntos en tabla, etc.), sin cambiar el carácter consultivo en torno a las decisiones allí adoptadas, y más importante aún, eludiendo cualquier discusión sobre el significado de la recuperación/restauración ambiental y social del territorio.

Esto último influye directamente en la inexistencia de una estrategia articulada y co-construida para una efectiva recuperación/restauración ecosistémica. Las 123 medidas y 20 objetivos que componen el PRAS fueron formuladas de forma individual e inconexa (incluyendo una priorización y un presupuesto estimado para cada una de las medidas), dividiendo y encasillando las problemáticas complejas en estáticas dimensiones “ambientales” y “sociales”.

Lo anterior significó un cambio radical del sentido político de esta instancia, ya que los asuntos referidos a la recuperación/restauración ecosistémica del territorio son trasladados a un campo gerencial/administrativo que reduce el conflicto a la solución de problemas y a la implementación de un programa que pone entre paréntesis o elimina la política, el conflicto y la deliberación sobre los valores y los fines que le subyacen<sup>67</sup>.

Este proceso encubre las relaciones de poder al interior del espacio en base a un pretendido consenso, mediante el que se incita a los diversos consejeros a dejar de lado el conflicto con el fin de alcanzar acuerdos y cumplir con el avance del PRAS, a pesar de poseer concepciones e intereses económicos, ecológicos y sociales visiblemente contrapuestos.

#### **RESISTENCIAS DE PARTE DE CONSEJEROS “AMBIENTALISTAS”**

Es posible atribuir las características recién mencionadas a un proceso mayor de subjetivación individual presente en la gobernanza del PRAS, que pretende la construcción de un “sujeto consejero” que no solamente deba contribuir a mantener ciertas relaciones de cooperación en el espacio mediante la priorización del consenso, sino que, además, debe autorresponsabilizarse y “gestionar” la ejecución de las soluciones propuestas.

Sin embargo, como señala Foucault (1982)<sup>68</sup>, la aproximación a la formación del sujeto como proceso no necesariamente resulta en la institución uniforme e ineludible de sujetos históricos. La producción de subjetividades se encuentra con resistencias y contradicciones en su proceso de objetivación, a las que hay que prestar especial atención. Esto se vio reflejado en las estrategias que dispusieron un grupo de consejeros de la sociedad civil en resistencia (muchos de ellos formaron parte del Consejo Ecológico de Puchuncaví en las movilizaciones contra la termoeléctrica “Campiche” del año 2009 y seguían en contacto desde esa fecha) a su “rol” como consejero conciliador y despolitizado.

---

<sup>67</sup> Wendy Brown “*El pueblo sin atributos...*”

<sup>68</sup> Michel Foucault “The subject and power”. *Critical Inquiry*, 8 (4): (1982). <https://www.jstor.org/stable/1343197>



En este sentido, tomó un lugar relevante la estrategia de imponer recursos al MMA a órganos fiscalizadores como la Contraloría General de la República (encargada de fiscalizar los actos de las distintas reparticiones estatales), y, con mejores resultados, obligar al Ministerio a democratizar la organización del espacio y de la toma de decisiones a través del congelamiento de su participación conjunta en las sesiones y actividades del CRAS.

“nos congelamos todos y pusimos tres exigencias: modificación de estatutos que era poner a un Vicepresidente de la sociedad que tuviera que aprobar la tabla antes de ser enviada y un Prosecretario que era el que revisaba el acta antes de ser enviada. O sea, “bailemos juntos”, y, por otro lado, exigíamos una reunión con el Ministro del Medioambiente para tratar este tema y todo el cuento. Siempre supimos que el tema con el Ministro iba a ser nulo, que no iba a servir para nada, pero sí logramos el objetivo de la paralización del CRAS, o sea, los dos objetivos: uno, visibilizar el conflicto de Quirilluca, y dos, visibilizar los conflictos del CRAS para generar mayor participación y una mayor incidencia sobre la toma de decisiones” (Consejero de la sociedad civil, Puchuncaví, 2018).

Si bien a través de estas estrategias lograron modificaciones como la incorporación de la figura de Vicepresidente y Prosecretario para otorgar mayor democratización al espacio, estos cambios no lograron una transformación sustancial del carácter consultivo de su participación, como tampoco en la racionalidad política neoliberal (y tecnocrática) que sustenta las prácticas al interior de la mesa, la cual permanece presa de una lógica técnico-administrativa que no permite profundizar en la discusión en torno a qué significa y cómo avanzar en la restauración/recuperación ambiental y social efectiva de esta “zona de sacrificio” ambiental.

No obstante, existe una valoración positiva y estratégica del espacio desde el punto de vista del grupo de consejeros anteriormente mencionado, puesto que observan en este espacio la posibilidad de tener un canal de comunicación directo con algunos entes estatales, y desde el cual articularse (entre ellos y con otros) para ejercer presión al Estado y avanzar en el proceso de restauración/recuperación por el cual llevan décadas luchando.

## CONCLUSIONES

Durante el recorrido de la investigación hemos podido presenciar como el Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de Quintero-Puchuncaví se

ha ido configurando en un dispositivo de gobernanza ambiental sumamente jerárquico y centralizado, donde la elaboración y ejecución de medidas ha quedado en manos de la posibilidad presupuestaria y política del gobierno de turno; lo que ha chocado de frente con las demandas e ilusiones de la comunidad por una participación inclusiva y deliberante.

Por otro lado, si bien es valorada la existencia de un dispositivo de recuperación/restauración ecosistémica en territorios víctimas de una profunda injusticia ambiental, su misma complejidad y la falta de voluntad política para discutir las causas estructurales (económicas, sociales y políticas) de la degradación ambiental han contribuido a eludir una discusión profunda sobre el significado de la Recuperación Ambiental y Social del territorio, y por lo tanto, a la posibilidad de co-construir una estrategia que permita delimitar hitos y plazos que otorguen mayor certidumbre a un territorio en que los desastres ambientales siguen ocurriendo en paralelo a la ejecución del programa.

En su lugar se ha observado la predominancia de una visión técnico-administrativa de la recuperación/restauración, donde la problemática (y sus posibles soluciones) ha sido dislocada en distintos compartimentos estancos e inconexos, en que las demandas de la comunidad son despolitizadas y “traducidas” a un lenguaje técnico de medidas basadas en valores e indicadores cuantificables de cumplimiento que posee consecuencias directas en el control y monitoreo del conflicto ambiental en la zona. Lo anterior ha contribuido a que distintos dirigentes de la sociedad civil vean en el PRAS una nueva “mesa de pacificación social” (parte de una larga espiral del conflicto), cuya principal misión ha sido la contención y administración del conflicto ambiental, por sobre una solución efectiva a la problemática en la zona.

No obstante, al interior de este espacio han podido coincidir consejeros de distintas organizaciones de trabajadores, socioambientales, profesionales, vecinos y vecinas que han sabido reconocerse como víctimas de una profunda injusticia ambiental, mediante lo cual han desarrollado distintas estrategias para resistir, interpelar e intentar revertir las relaciones de poder profundamente desiguales al interior del espacio.

En este sentido, se visualiza la necesidad de volver a politizar y democratizar integralmente el espacio con una mirada holística que integre los distintos elementos que componen el conflicto y mediante un diálogo que incorpore saberes y prácticas alternativas que permitan configurar un horizonte de restauración/ecosistema del territorio, donde se superen las lógicas economicistas que suprimen la democracia y las posibilidades de poder pensar una realidad más allá de injusticia ambiental y el extractivismo.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo se sustenta en el trabajo de tesis para la obtención del grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos por la UNCuyo de Mendoza, titulado "Ecogubernamentalidad en la gobernanza ambiental de una zona de sacrificio: El programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero y Puchuncaví", el cual forma parte del Proyecto de Investigación Fondecyt Regular 1191269 realizado con el financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

## REFERENCIAS

Achselrad, Henri. "De "bota-foras" e "zonas de sacrificio" um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro". En *Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro*, organizado por Henri Achselrad, 07-18. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

Alimonda, Héctor. *La Naturaleza Colonizada*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

Bolados, Paola. "Conflictos socio- ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales". *Revista Izquierdas*. Vol. 31 (2016): 102-129. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492016000600102>.

Bolados, Paola y Jerez, Bárbara. "Genealogía de un desastre: la historia ambiental de una zona de sacrificio en la bahía de Quintero, Chile". En *Pensamiento crítico latinoamericano. Reflexoes sobre políticas e fronteras*, organizado por Edna Castro. Belém: Annablume Ediciones, 2019.

Brown, Wendy. *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Editorial MALPASO, 2016.

Bustos, Beatriz; Lukas, Michael; Stamm, Caroline & Torre, André. "Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile". *Revista de*

Geografía Norte Grande, N° 73 (2019) 161-183. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>

Cáceres, Pablo. Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*. Vol. 2 (2003): 53-82. DOI: 10.5027/psicoperspectivas-vol2-issue1-fulltext-3

Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara; Boud, Michiele. *Gobernanza Ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Ceccon, Eliane y Pérez, Rodrigo. *Más allá de la ecología de la restauración: perspectivas sociales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: SIACRE, 2016.

Dourojeanni, Alex. *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

Cerrillo, Agustí. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005

Chia, Eduardo; Rey-Valette, Helene; Michel, Laura; Soulard, Christophe; Nougaredes, Brigitte; Mathé, Synthia; Barbe, Eric; Maurel, Pierre; Jarrige, Francois y Guihéneuf, Yves. "Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa". *Revista Geográfica de Valparaíso*, N°53 (2016): 23-46.

Delgado, Luisa; Zorondo-Rodríguez, Francisco; Bachmanm, Pamela; Soto, Carmiña; Avila, Veronique; Gutierrez, Ricardo; Muñoz-Barriga, Andrea y Ferreiro, Oscar. "A new environmental governance". En *Social-ecological systems of Latin America: complexities and challenges*, editado por Luisa Delgado y Víctor Marín. Pp. 117-135. Switzerland: Springe Nature 2019.

Elias, Marlene; Joshi, Deepa y Meinzen-Dick, Ruth. "Restoration for Whom, by Whom? A Feminist Political Ecology of Restoration". *Ecological Restoration*, v. 39 n. 1-2, (2021): 3-15. <https://doi.org/10.3368/er.39.1-2.3>

Espinoza, Luis "Para una lectura de las zonas de sacrificio desde las zonas del no-ser". En "Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el Sur", editado por Cristian Alister et al. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones, 2021.

Folchi, Mauricio. 2006. *Historia ambiental de las labores de beneficios en la minería del cobre en Chile, siglos XIX y XX*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Sin publicar.

Foucault, Michel. The subject and power. *Critical Inquiry*. Vol. 8. Núm. 4. (1982): 777-795. <https://www.jstor.org/stable/1343197>

Garay, Francisca. "Análisis descriptivo de un conflicto socio-ambiental y su gobernanza ambiental, a partir de los actores involucrados: El caso de la termoeléctrica Campiche, emplazado en Ventanas, Región de Valparaíso". Tesis para optar al grado de Licenciatura en Sociología por la Universidad de Valparaíso. 2011.

Gaudichard, Franck. “Progresismo transformista” neoliberalismo madura y resistencias sociales emergentes: un análisis del nuevo gobierno Bachelet en Chile. *Observatorio Social Latinoamericano (OSAL)*. Núm. 35 (2014): 131-156.

Gómez Leyton, Juan “Política y ciudadanía en una sociedad neoliberal avanzada”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, núm. 67 (2008): 59-83.

Glückler, Johannes; Rehner, Johannes y Handke, Michael. “Gobernanza, redes y territorio”. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 74, p.5-20. 2019. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>

Harvey, David. *El nuevo imperialismo*. Madrid: AKAL, 2004.

Kooiman, Jan. “Gobernar en gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo. Madrid: Estudios Goberna, 2005.

Lerner, Steve. *Sacrifice Zone: The front lines of toxic chemical exposure in the United States*. Cambridge, MA:MIT Press, 2010.

Mayring, Phillip. “Qualitative content análisis”. *Forum qualitative social research*, 1(2), 2000. <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>

Martínez-Alier, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Santiago: Quimantú, 2004.

Merlinsky, Gabriela “Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública”. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS, 2013.

Osborne, Tracey; Brock, Samara; Chazdon, Robin; Chomba, Susan; Green, Evan; Gutierrez, Victoria; Lave, Rebecca; Lefevre, Manon y Sundberg, Juanita. “The political ecology playbook for ecosystem restoration: Principles for effective, equitable, and transformative landscapes”. *Global Environmental Change Volume 70* (2021) p. 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102320>

Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Ruiz Olabuénaga, José. *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

Sabatini, Francisco y Mena, Francisco. “Las chimeneas y los bailes «chinos» de Puchuncaví”. *Ambiente y Desarrollo*. Vol. XI. N°3 (1995): 52-59.

Sabatini, Francisco; Mena, Francisco y Vergara, Patricio. “Otra vuelta a la espiral: El conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia”. *Ambiente y Desarrollo*. Vol. XII. N°4 (1996): 30-40.

Santos, Boaventura. “Más allá de la gobernanza neoliberal. El foro social mundial como legalidad y política cosmopolítas subalternas”. En *El derecho y la globalización desde*

abajo. *Hacia una legalidad cosmopolita*, editado por Santos, B. y Rodríguez, C Barcelona. España. UNAM; Anthopos. 2007.

Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara. *Movimientos sociales e internacionalismo en Nuestra América. Del ciclo de conflictividad y cambios sociopolíticos a la ofensiva neoliberal actual*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2018.

Society for Ecological Restoration (SER) International Science & Policy Working Group. 2004 [www.ser.org](http://www.ser.org)

Terram. 2018. La negligente realidad de la Bahía de Quintero. Disponible en: [http://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/adema\\_-\\_analisis\\_de\\_coyuntura\\_medio\\_ambiente/ADC-31-La-negligente-realidad-de-la-Bahia-de-Quintero-.pdf](http://www.terram.cl/descargar/ambiente/contaminacion/adema_-_analisis_de_coyuntura_medio_ambiente/ADC-31-La-negligente-realidad-de-la-Bahia-de-Quintero-.pdf).

Roulier, Catherine; Anderson, Christopher; Ballari, Sebastián y Nielsen, Erik. “Estudios sociales y socioecológicos sobre restauración ecológica: Una revisión de la literatura a escala global e iberoamericana”. *Ecología Austral*. Vol. 30 Núm. 1 (2020): 19-32. <https://doi.org/10.25260/EA.20.30.1.0.940>

Villasana, Pedro; Dörner, Anita; Estay, Juan; Moreno, Germán y Monteverde, Alessandro “Zonas de Sacrificio y Justicia Ambiental en Chile. Una mirada crítica desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030”. *HALAC - Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña* v.10, n.3 (2020): 342-365. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2020v10i3>.

Zhour, Andréa. “From 'participation' to 'negotiation': supressing dissent in environmental conflict resolution in Brazil”. En *The international handbook of political ecology*, editado por Raymond Bryant, 447-459. Cheltenham/UK: Edward Elgar Publishers, 2015.

## **Expansion or Contraction of Environmental Democracy?: Environmental Governance in the Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero-Puchuncaví**

### **ABSTRACT**

This article focuses on the environmental governance practices of a novel ecosystem recovery/restoration mechanism in the Quintero-Puchuncaví Region, recognized as one of the main and most emblematic areas of environmental sacrifice in Chile. In this sense, it delves into the Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS), whose elaboration, implementation and follow-up of its objectives and measures is in charge of the Consejo para la Recuperación Ambiental y Social (CRAS), in which various representatives of civil society, companies and the public sector of the territory participated.

Through the analysis of interviews, documents (minutes of sessions, agreements, regulations, etc.) and non-participant observation of its ordinary and extraordinary sessions, we delve into the way in which power relations are configured in the governance of the environmental and social restoration/recovery process in a territory affected by a deep and historical environmental injustice. This leads us to investigate how the PRAS relates to an environmental conflict that has experienced various processes of activation and latency, where constant tensions have been visualized between state agencies and companies in the area that try to contain and manage the conflict, on the one hand, and the resistance of the community that seeks to improve their quality of life and democratize and influence the spaces of environmental management, on the other.

**Keywords:** environmental governance; ecosystem restoration; sacrifice zones.

Recibido: 30/10/2021  
Aprobado: 05/04/2022