

N° 6 – Junio 2019

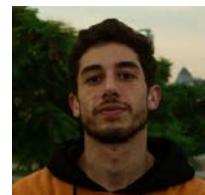
## La inclusión de la ley de cambio climático como tema prioritario en la agenda política chilena

**Antoine Maillet**

Académico Instituto de Asuntos Pùblicos, Universidad de Chile

**Camila Flores**

INAP – Universidad de Chile

**Francisco Martínez**

INAP – Universidad de Chile

Un desafío para el proceso de dictación de la ley de cambio climático es la posibilidad de incorporar la dimensión política de este fenómeno durante el proceso de discusión. Para los politólogos es, sin duda, un aspecto a tener en cuenta, considerando que ésta presenta dimensiones multinivel (local, nacional, global), distributivas (genera ganadores y perdedores) y conflictivas (la falta de consenso sobre los cursos de acción a tomar genera conflictos). Lo anterior, permite asumir la existencia de conflictos políticos asociados al cambio climático y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para gestionarlo mediante procesos institucionales adecuados en los que estén representados los distintos actores. Tal enfoque requiere, sin embargo, que las autoridades incorporen la dimensión socio-política de la cuestión y no intenten limitarla a una exclusiva visión “biofísica”.

El proceso de discusión de la futura ley de cambio climático en el país, permite analizar la manera en cómo el fenómeno del cambio climático ha sido incorporado en la agenda nacional, es decir, qué atención ha recibido y cómo ha sido presentado, para lo cual es necesario considerar tres niveles (Rogers y Dearing, 1988) (Figura 1):

- 1. Agenda pública:** lo que se discute en la esfera pública, en particular desde los medios de comunicación (en nuestro caso, a través del análisis de artículos de prensa).
- 2. Agenda institucional:** las prioridades de política pública y de los organismos públicos.
- 3. Agenda de decisión:** vinculada al sistema político formal, al proceso legislativo y a las decisiones del Ejecutivo.

### AGENDA PÚBLICA

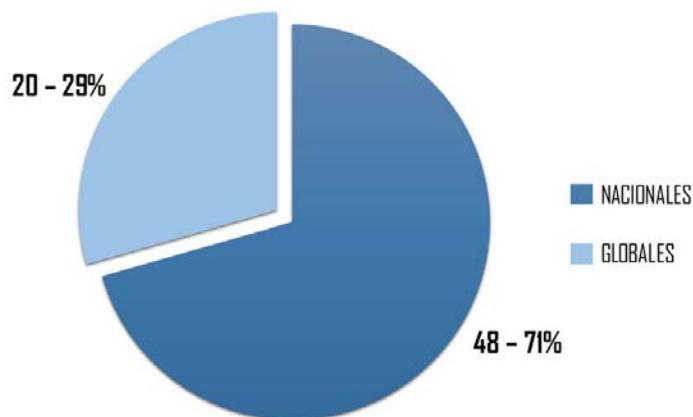
La manera de observar la incorporación del cambio climático en la agenda pública del país puede realizarse a través del análisis de los medios de prensa nacional. Al



**Figura 1:** Niveles de la Agenda: el caso del cambio climático.  
Fuente: Elaboración propia.

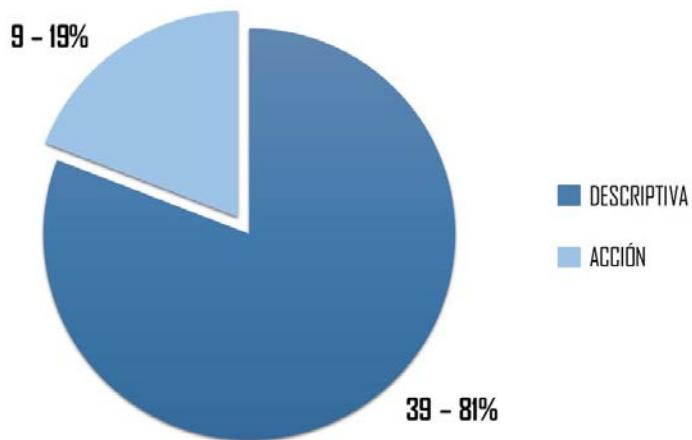
respecto, se escogió un medio de prensa escrito de circulación nacional (La Tercera) y se analizaron las noticias y reportajes de los dos últimos años (2016-2018) referidos al cambio climático. De dicho análisis podemos concluir lo siguiente: se identificaron 68 noticias, de las cuales 20 eran de carácter internacional y 48 de carácter nacional (Figura 2). Si tomamos el periodo de tiempo escogido (tres años) podemos considerar que los resultados son más bien modestos desde una óptica cuantitativa, lo cual tiene incidencia en términos de impacto y relevancia de la

temática en los medios<sup>1</sup>.



**Figura 2:** Volumen total de noticias. Fuente: Elaboración propia.

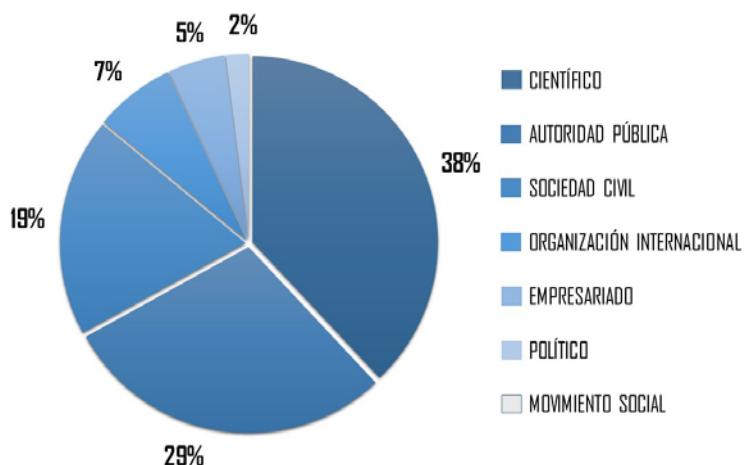
Del análisis antes enunciado, es posible concluir también que las noticias examinadas son predominantemente descriptivas<sup>2</sup>, mientras que las noticias que se refieren a acciones concretas contra el cambio climático sólo alcanzaron un total de nueve (Figura 3).



**Figura 3:** Encuadre de la noticia. Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a si está instalada en Chile una visión socio-política del cambio climático, podríamos aventurarnos a afirmar que existe más bien una agenda pública despolitizada que invisibiliza las relaciones conflictivas que se tejen alrededor del cambio climático, esto a la luz del análisis de las noticias en las que sólo un número y un perfil determinados de actores están presentes (Figura 4). En este sentido nos referimos a los científicos, que, en general, son los responsables de entregar evidencia y proyecciones a los medios de prensa de circulación nacional. Por otro lado, el sector privado y la sociedad civil tienen muy poca presencia, lo cual dificulta contar con una mirada de la sociedad acerca del cambio climático, al menos en lo referido al análisis de prensa

aquí propuesto.



**Figura 4:** Actores presentes en la muestra de noticias analizada. Fuente: Elaboración propia.

## AGENDA INSTITUCIONAL

Esta despolitización observada en la agenda pública desde el análisis de los medios coincide con el tratamiento del cambio climático en la agenda institucional. De hecho, desde los años 90 la inclusión del mismo en la agenda nacional sólo ha sido consecuencia de las directrices y orientaciones definidas en el derecho internacional (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kioto, Acuerdo de París, etc.), que han impulsado un desarrollo normativo en el plano interno (Blanco Wells, 2016). Esto ha dado lugar a una aproximación despolitizada del cambio climático que se ha manifestado, por ejemplo, en asumir tales orientaciones de manera directa a través la dictación de instrumentos de política como, por ejemplo, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, que no necesariamente constituye el medio más idóneo para alcanzar los objetivos propuestos (Universidad de Chile, Poch Ambiental S.A., & ONG Adapt-Chile, 2015).

En efecto, privilegiar el desarrollo de la política de cambio climático a través de instrumentos sin fuerza vinculante y cuyos objetivos se formulan en términos generales, ha permitido evitar el conflicto o confrontación de intereses, lo cual deja en evidencia la forma de abordar esta cuestión en la agenda pública. Tal perspectiva niega la naturaleza política del fenómeno del cambio climático, que solicita, por el contrario, visibilizar tal conflicto en miras a generar un consenso social en la materia que se haga cargo de los intereses de los diversos actores.

En ese contexto, sería deseable evitar que la futura ley de cambio climático sea otro “león sin dientes”.

## AGENDA DE DECISIÓN

Como vimos, el avance del cambio climático en la agenda

institucional ha sido fuertemente impulsado por las directrices internacionales, lo cual ha incidido en la agenda de decisión de las últimas décadas. En efecto, es posible observar la incorporación del cambio climático en los programas de gobierno de los candidatos presidenciales desde el año 2000. Si nos detenemos en la experiencia de los últimos presidentes electos, es posible constatar que el cambio climático fue mencionado en una sola oportunidad en los programas de Michelle Bachelet, en 2005, y de Sebastián Piñera, en 2009. Sin embargo, en la segunda campaña de Bachelet (2013), ya había 8 menciones; mientras que en la segunda campaña de Piñera (2017), su programa se refiere 20 veces al tema, incluyendo la promesa de la ley de cambio climático. Dicha óptica adquiere fuerza y relevancia con la concreción del objetivo de campaña al anunciar el inicio de proceso de una ley de cambio climático para el país y asumir, a nivel internacional, la organización de la COP 25, luego de la renuncia de Brasil. Con ello, el cambio climático se posiciona en el centro de la agenda de decisión del actual Gobierno.

Sin embargo, aún no está claro si las autoridades se harán cargo de estos dilemas distributivos y conflictivos propios de una visión socio-política del cambio climático, o si el proceso participativo y de consulta pública comprometido constituirá una oportunidad de manifestar esta necesidad.

Universidad de Chile, Poch Ambiental S.A., & ONG Adapt-Chile. (2015). [Evaluación de Término del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2008-2012](#).

## Notas

- 1 Estos resultados son consistentes con un estudio anterior de características parecidas ([Hasbún-Mancilla, Aldunce-Ide, Blanco-Wells, & Browne-Sartori, 2017](#)).
- 2 Por descriptivo, se entiende que la noticia solo toma nota del fenómeno del cambio climático, y no da cuenta de ninguna medida relacionada, sea de mitigación o adaptación. Como ejemplo, señalamos los siguientes titulares: "Nasa revela impacto climático en glaciares del sur de Chile", "tres consecuencias del cambio climático que ya se sienten en Chile" o "advierten riesgos financieros por cambio climático en Chile".

## Referencias

Blanco Wells, G. (2016). Abriendo la caja negra del cambio climático: claves para comprender su trayectoria política en América Latina. In Cambio ambiental global , Estado y valor público: La cuestión socio-ecológica en América Latina, entre Justicia Ambiental y "Legítima depredación" (p. 186).

Hasbún-Mancilla, J. O., Aldunce-Ide, P. P., Blanco-Wells, G., & Browne-Sartori, R. (2017). Framing climate change in Chile: Discourse analysis in digital media [Encuadres del cambio climático en Chile: Análisis de discurso en prensa digital]. *Convergencia*, 24(74), 161–186. Retrieved from <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85019032679&partnerID=40&md5=d03fd8bdd5e4b728cb873c02ffe907fc>

Rogers, E., & Dearing, J. (1988). Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going? *Annals of the International Communication Association*, 11(1), 555–594. <https://doi.org/10.1080/23808985.1988.11678708>