

Discursos neoliberales que determinan las políticas ambientales y la adaptación al cambio climático en Chile: Análisis de discurso aplicado al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2014

Neoliberal discourses that determine environmental policies and adaptation to Climate Change in Chile: Analysis of discourse applied to the 2014 National Plan for Adaptation to Climate Change

Recepcionado: 01/05/2021

Aceptado: 30/06/2021

Esteban Marin Carquin¹
geologia.estebanmarin@gmail.com
Mikaela Gallegos Gauding²
g7mikaela@gmail.com

Resumen

Antes de la actual crisis global, se publicaron políticas significativas respecto a la adaptación al cambio climático. En Chile, en el 2014 se aprobó el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2014), en el que, al estudiarlo a través del análisis del discurso, se observan políticas que mantienen y fortalecen el modelo neoliberal y con ello perpetúan el extractivismo económico. La preocupación ante los verdaderos desafíos de la vulnerabilidad y desastres socioambientales en el territorio chileno se enfrenta desde un discurso productivo-económico que se condice poco con los cambios de modelos de desarrollo adaptativos, vinculantes y participativos, bajo paradigmas multidimensionales y multiescalares. Es por medio de un

1 Investigador sobre gobernanza del agua en el marco del proyecto Fondecyt de Iniciación 11180970 "Governing resources in contested territories: hydroelectricity, Mapuche communities and the role of the Indigenous consultation in southern Chile". Master of Science Governance of Risk and Resources por el Heidelberg Center Latin America.

2 Antropóloga Social por la Göteborgs Universitet (Suecia).

análisis de discurso compuesto por diversas herramientas como la contextualización, el análisis léxico y la doble hermenéutica que planteamos realizarlo. Proponemos además enmarcar teóricamente las políticas frente al cambio climático y el manejo de recursos naturales en el estado del arte de este conocimiento y, desde ese enfoque, buscaremos resaltar cómo el gobierno aborda las políticas de adaptación, y qué elementos discursivos importantes se reconocen en cuanto a su implementación en los territorios.

Palabras clave: Adaptación, cambio climático, Políticas públicas, Análisis de discurso.

Abstract

Prior to the current global crisis, important policies were published regarding adaptation to climate change. In Chile, in 2014 the National Plan for Adaptation to Climate Change (PANCC 2014) was approved, which, when analyzed through discourse analysis, shows that these policies maintain and strengthen the neoliberal model and thereby perpetuate economic extractivism. Concern about the true challenges of vulnerability and disasters in Chilean territory is approached from a productive-economic discourse that is not very consistent with the changes in adaptive, binding and participatory development models, under multidimensional and multiscale paradigms. It is through a discourse analysis composed of various tools such as contextualization, lexical analysis and double hermeneutics that we propose to carry it out. We also propose to theoretically frame policies on climate change and natural resource management with respect to the state of the art of this knowledge and, from that approach, we will seek to highlight how the government addresses Adaptation policies, and what important discursive elements are recognized in terms of its implementation in the territories.

Keywords: Adaptation, Climate Change, Public Policies, Discourse Analysis.

Introducción

Entendiendo el cambio climático como un fenómeno dinámico irreversible, en las últimas décadas se han empezado a diseñar los planes de adaptación al cambio climático de distintos países, con el objetivo de plantear medidas que aumenten la resiliencia frente a los impactos climáticos y a sus consecuencias socioecológicas en los territorios.

La adaptación se ha concebido como las estrategias que nos permiten sobrellevar los cambios inesperados de nuestro entorno, atendiendo las vulnerabilidades y oportunidades que cada territorio tenga frente a los distintos eventos de crisis y cambio. Entre las herramientas posibles para estudiar la visión y las políticas de adaptación, están la revisión de las leyes, regulaciones, políticas y planes de manejo, el monitoreo a largo plazo y los informes de control de las especies indicadoras (plantas y animales), el manejo adaptativo, la cooperación transfronteriza, la participación de los pobladores locales, el cumplimiento de acuerdos internacionales, etc. (FAO, 2009).

En Chile, de a poco se ha ido concibiendo la vulnerabilidad de un territorio desde una mirada más integral y escalar, pero ese diagnóstico –dinámico– poco se integra en la proyección de impactos futuros; es decir, no se percibe el cambio climático en el presente, y se profundizan los aspectos sociales e históricos de la vulnerabilidad. Esto moldea permanentemente la aprehensión de ciertos conceptos y teorías científicas asociadas a la política de adaptación, generando diferencias en los posicionamientos políticos respecto a la materia socioambiental. Es por esta razón que nos parece importante relevar la comprensión de ciertos conceptos, ya que “la política de adaptación será encuadrada de acuerdo a cómo el riesgo y la vulnerabilidad sean conceptualizados” (Bassett & Fogelman, 2013, en Hasbún Mancilla, 2016, p. 175).

En este escrito se desarrolla un análisis del discurso del documento Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2014 (PNACC), donde se señalan los principales lineamientos que se han confeccionado en la última década para Chile en la temática de cambio climático (CC), incorporando un diagnóstico y proyección a las necesidades futuras. Para ello examinaremos tres conceptos de la ciencia política y con estos buscaremos discernir el enfoque que se le da al PNACC 2014.

El análisis léxico de los discursos de los autores, en diferentes entrevistas, conferencias, artículos y documentos, devela que los conceptos más utilizados por cada uno de ellos y que coinciden transversalmente entre todos son “cambio” y “climático”. La intencionalidad del discurso es la que otorga su enfoque a los conceptos y cómo se utilizan, o sea que

se moldea la realidad a través de las palabras (Howarth, 1997); surge la interrogante: ¿es común explicar una solución siendo redundante en el problema? Al resaltar la expresión “Cambio Climático” (CC), se puede inferir que se pretende respaldar la solución mediante la sobreexposición del problema. Sin embargo, es aquí donde nos preguntamos cómo se sugiere que debemos adaptarnos como nación y cómo se construye esta idea en las políticas públicas.

Nos parece relevante profundizar en el discurso que el Estado de Chile ha estado trabajando respecto a las medidas nacionales, ya que nos permitirá dar luces sobre qué política se está proponiendo y, eventualmente, aplicando en los territorios, respecto a los nuevos escenarios de cambio climático. Además, dado el contexto político actual del país, se teme una naturalización de la vulnerabilidad en la que se logran “ignorar las arbitrariedades argumentales que justifican procesos de desigualdad e injusticia, reconociendo a través de esta omisión la legitimidad de los discursos” (Fairclough, 1989, en Peña, 2019, p. 43).

Pregunta de investigación, objetivo y justificación

- ¿Cómo el gobierno aborda las políticas de adaptación, y qué elementos discursivos importantes se reconocen en cuanto a la implementación de la política propuesta para Chile en sus distintas dimensiones y escalas territoriales?
- Analizar aspectos relevantes que el gobierno expresa en sus discursos sobre los lineamientos de adaptación para la gestión nacional.
- La narrativa es una de las principales formas para identificar discordancias conceptuales. En materia ambiental, conceptos como la sustentabilidad han sido extensamente mal entendidos en su significado e implicancia, conduciendo a políticas desfavorables bajo posicionamientos que amparan modelos económicos lineales y extractivistas (Guimaraes, 2003). En consecuencia, nos parece interesante analizar el trasfondo de las posturas de adaptabilidad, considerando el contexto y la visión de desarrollo de Chile, y descifrar eventuales causas semánticas directas con el propósito de esbozar modelos realmente adaptativos al cambio climático.

Marco conceptual

Como bien mencionamos al inicio, la comprensión, intención y uso de los distintos conceptos van moldeando las narrativas y, por ende, también las políticas ambientales actuales. Para nuestra

investigación entendemos el análisis discursivo desde los siguientes enfoques conceptuales, distantes entre sí, con los que se puede abordar la adaptación.

La vulnerabilidad se puede disminuir con medidas adaptativas (Sánchez & Reyes, 2015); el enfoque de Blaikie, Terry, David & Wisner (1996), junto con los avances conceptuales de Lampis (2013), nos permiten definir la vulnerabilidad como el resultado de múltiples factores condicionantes de tipo físico-natural, social y sistémico, entre otras subdivisiones; esta debe ser reducida tomando en cuenta las particularidades de cada localidad y en su relación y dinámica con las múltiples escalas territoriales. La vulnerabilidad, entonces, no es una condición dada naturalmente, sino que puede ser condicionada y agravada por narrativas y políticas asociadas.

Para la conceptualización de la adaptación, nos referiremos a la teoría de la capacidad adaptativa (Folke et al., 2005), que depende de la gobernanza de cada territorio. Significa trabajar en la capacidad de gestionar ecosistemas y paisajes dinámicos entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. Surge la necesidad de instituciones flexibles que tomen en cuenta la incertidumbre a partir de contextos, eventos y procesos impredecibles, y que aúnen las diferentes escalas en el uso de suelo. Se debe contemplar adicionalmente dimensiones espaciales, temporales y sociales, donde se pueden presentar elementos importantes para la planificación territorial. La participación social es sustancial para que la capacidad adaptativa ante fenómenos extremos sea identificada por la comunidad y para que esta tenga herramientas para enfrentar los escenarios de crisis.

Por otro lado, Holling & Meffe (1996) tienen reparos acerca de las acciones de control y comando frente a las dinámicas ecológicas, donde se pasa por alto el ciclo y la variación natural de los ecosistemas, alterando la resiliencia y sostenibilidad de estos a largo plazo. Afirman que tales prácticas actuarían como fuerzas estabilizadoras fundamentales para mantener la productividad, pero podrían tener resultados imprevistos tanto en la diversidad biológica como en conflictos sociales y económicos.

Respecto a nuestra herramienta de análisis, en palabras de Karam (2005), el discurso nos ayuda y empuja a “desvelar las prácticas socio-históricas, culturales y políticas que operan en las sociedades desiguales y asimétricas” (p. 2), siendo entonces una herramienta y teoría con gran capacidad heurística para el caso de estudio, aún más cuando el insumo textual es una política pública. Todo esto se asocia también con el poder y como este utiliza el discurso para ejercer su voluntad a través de la modelación lingüística de la realidad (Rojas, 1984).

Por tanto, en esta investigación se estudian los conceptos utilizados para elaborar el PNACC con el fin de observar la distancia o cercanía entre los enfoques delineados y esta política, de forma que nos permita divisar, a través del análisis del discurso (AD), cómo se está construyendo la adaptación en Chile.

Metodología

El PNACC ha sido uno de los primeros documentos amplios en tratar el cambio climático en Chile. Este documento está separado en 5 partes: Antecedentes, Componentes del PNACC, Acrónimos, Bibliografía y Anexos. Para el desarrollo de este trabajo se definirán como “capítulos introductorios” todos los contenidos en la parte de Antecedentes, y los “capítulos de planificación y desarrollo” son todos los apartados contenidos en la parte de “Componentes del PNACC”. Las demás partes no son objeto de este estudio.

Para contextualizar la investigación realizamos un análisis léxico de las declaraciones de los autores del PNACC, en un periodo de 8 años, fijando el punto medio de este lapso en el año 2014.

Respecto a los autores del PNACC (2014), la coordinación está a cargo de una ingeniera química, miembro de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), Magister en Contaminación Atmosférica, conjuntamente con una ingeniera agrónoma, también perteneciente a la Oficina de Cambio Climático del MMA, Master of Science en Cambio Climático y Recursos Vegetacionales. Se suman aportes de un ingeniero químico, miembro del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), jefe de la Oficina de Cambio Climático del MMA, y la experiencia del Doctor en Ciencias Naturales y asesor CIM (Centro para la Mitigación y Desarrollo Internacional, Francfort, Alemania)-GIZ (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional, Francfort/Bonn, Alemania) en la adaptación al cambio climático de la Oficina de Cambio Climático del MMA.

Para trabajar el documento PNACC, establecimos la herramienta de AD y análisis de textos, para determinar la intencionalidad del texto y la direccionalidad de los conceptos utilizados.

Con la herramienta de AD se propone:

- Construir una contextualización de los autores que realizaron el PNACC, con la finalidad de deducir qué conceptos pudieron influir en esta política.

- Analizar el PNACC por medio de una doble hermenéutica y un análisis epistemológico, buscando las intencionalidades y el enfoque con el que esta política enfrenta la adaptación.

Además, para realizar un cuestionamiento más completo, algunas propuestas y resultados serán contrastados con casos de alto impacto mediático o resultados directos de esta política en años posteriores a su aplicación.

En el apartado anterior definimos como entenderemos para esta investigación los conceptos que constituyen la adaptación; con esto queremos comprender si la adaptación en el PNACC se concibe con una cercanía conceptual a la vulnerabilidad y la gestión adaptativa o si se aproxima más al comando y control ambiental, utilizando el análisis de discurso para este objetivo. En el siguiente apartado definimos la herramienta de análisis de discurso (HAD) empleada.

Herramienta de análisis de discurso (HAD)

La escritura de las políticas públicas suele elaborarse bajo visiones, objetivos y lenguajes particulares de los que se pueden desprender e identificar intenciones específicas. La HAD construida para la observación del texto seleccionado se basa en la mirada de la teoría del discurso (Howarth, 1997) sobre los objetos materiales y como la dimensión discursiva en la que se encuentran inmersos le da sentido. Esta posición epistémica es complementada con la propuesta de Bello (2015), con la que terminamos de definir la herramienta y así determinamos incluir, en el análisis de discurso, el análisis epistémico y la doble hermenéutica. De esta forma se realizará una reescritura del texto (doble hermenéutica) descifrándolo con las preguntas de análisis. En el análisis epistemológico buscaremos contextualizar el texto y reafirmar la intencionalidad del discurso propuesto para la adaptación en el PNACC 2014. Esperamos obtener resultados contundentes respecto de la intencionalidad de los autores y la direccionalidad con la que se utilizan los conceptos de capacidad adaptativa y gestión de los recursos naturales.

Reescritura del texto (doble hermenéutica)

Se realiza una revisión general del PNACC 2014. De este primer acercamiento se selecciona la forma en la que se establecerá la disección más apropiada y se define que el análisis epistémico debe ser simultáneo.

En este análisis se realizarán preguntas al texto para luego interpretarlo a partir de las respuestas encontradas:

- ¿Qué se dice sobre la gestión adaptativa y la adaptación en Chile?
- ¿Por qué se quiere decir de esta manera? ¿Qué se insinúa sobre la adaptación?
- ¿Qué no se dice? (efecto de sentido implícito)
- ¿Qué se oculta?
- ¿Qué se dice implícitamente sin intención de decirlo o de no decirlo?

Finalizamos con tres elementos para interpretar el texto: intencionalidad: ¿qué se pretende con él?; los efectos de sentido que produce; y su extensión o generalización como tipo de discurso.

Análisis epistémico

Al mismo tiempo, el texto será estudiado epistemológicamente en los apartados en que sea posible definir todas estas características, y para este fin se establecen los siguientes puntos:

- Temas: información más importante o propuesta como la más importante de cada unidad de análisis estudiada.
- Coherencia local: análisis secuencial de las proposiciones.
- Descripción de los autores (contexto): afiliaciones, intereses, profesión y obras.
- Precisión y detalle: cuánto conocimiento incorpora cada tema.
- Argumentación: estructura argumentativa, opiniones y visiones tomadas en cuenta.
- Modalidad: seguridad aplicada a las aseveraciones (seguro, necesario, probable).
- Retórica: hipérbole o eufemismos, que suman o restan énfasis al conocimiento.
- Léxico: Tokenización (conteo de palabras) y uso de *wordcloud*.
- Estructura semiótica no verbal: imágenes y lo que reflejan.

Doble hermenéutica - Capítulos introductorios: configurando el CC y el país

Se define el cambio climático como un proceso lineal y de amenazas potenciadas por este, y como un fenómeno provocado por el hombre. Es así como, en unos cuantos párrafos, se expone el estado actual y las consecuencias del cambio climático desde una mirada científico-natural, concluyendo a la necesidad de una política nacional que aborde este tema. Por otra parte, se destaca el aumento de la temperatura como un proceso imparable, con o sin esfuerzos de por medio, restando importancia a la mitigación y dando protagonismo a la adaptación, indicando implícitamente la poca confianza que se tiene en la mitigación o en cumplir sus metas.

Luego se delimita el marco estructural de funcionamiento internacional en esta temática, haciendo hincapié en la cantidad de Estados participantes, los ejes estratégicos y la evolución de las propuestas. A propósito de la adaptación, se describe la evolución de las estructuras y políticas internacionales; pareciera que se insinúan los participantes, la estructura internacional y sus acuerdos para darle calidad de “necesaria” a la política propuesta.

Después se afirma que la adaptación debe ir enfocada en mejorar el conocimiento y las capacidades, además de la necesidad de tener un modelo participativo. No obstante, veremos más adelante que para este plan la adaptación se entiende como una “adaptación planificada” (MMA, 2014, p. 31). Definirla como “planificación”, de por sí, implica un modelo de “arriba a abajo”, ya que esta forma de gestión dista bastante de modelos participativos, tanto así que este tipo de modelos podría definirse como un antecesor de la gobernanza (De Mattos, 2010). Esta estructura de “arriba a abajo” se puede inferir del discurso de uno de los autores en su presentación en el Seminario de Desarrollo Profesional sobre Gestión de Servicios Ecosistémicos de Bosques Tropicales en el 2017, donde comentó que las políticas las conforman profesionales elegidos y representantes de cada ministerio, que no hay una participación ministerial completa –por ejemplo, el Ministerio de Educación no es incluido en la discusión del PNACC 2014–, tampoco hay participación multisectorial y la participación ciudadana es reducida a dos consultas.

En el siguiente tema aparecen distintas cualidades que caracterizan a Chile como vulnerable, pero en ninguna de ellas se cuestiona el hecho de que hay mala gestión de los recursos; por ejemplo, en el caso del deterioro forestal, aunque esta condicionante sea resultado de una política forestal inadecuada (Donoso & Otero, 2005). También ocurre con

la gestión hídrica (sequía) (Frêne & Núñez, 2010). Luego se determina geográficamente los subsectores climáticos, definidos por distintos estudios nacionales e internacionales (modelos A2 del IPCC y RCP 2.6 de la Universidad de Chile). Si bien el aporte de estos modelos es notable, no se utilizan investigaciones científicas del área de gestión o de elaboración de políticas o del ámbito de las ciencias sociales.

Impactos sectoriales

Se realiza una división de los sectores afectados: de los 11 establecidos, 2 se asocian a eventos climáticos extremos, 1 a servicios ecosistémicos (y económicos) y 9 al sector económico.

También se explica más detalladamente cómo se verá afectado cada subsector, siendo estos:

- Silvoagropecuario: la productividad de los suelos se da a la baja debido a la erosión, desertificación y falta de agua. “Los grupos más vulnerables... son los agricultores de secano... Aymara Atacameña” (MMA, 2014, p. 20). Se detecta una intencionalidad de proponer el cuidado de la ruralidad y estilos de vida, acompañada de una imagen que refleja grandes máquinas de cultivo y propuestas enfocadas en la gran producción, lo que es incoherente con lo afirmado.
- Biodiversidad: se enuncia que las especies tienen una adaptación lenta a estos cambios, citando un estudio sobre los pisos vegetacionales y sobre como estos responden a un “estrés bioclimático”, y se delimitan grandes extensiones de bosques que más sufrirán las consecuencias. Sin embargo, estos se mencionan con sus nombres científicos, algo que no se usa en ninguna otra parte del documento, sin decir qué bosques son naturales o paños de aprovechamiento forestal. Es aquí también donde encontramos el uso de eufemismos, ya que se declara: “los bioclimas que sustentan la mayor parte de los ecosistemas, parecen desconfigurarse sin que se reconfiguren en otro lugar...” (p. 22), diciendo finalmente que hay ecosistemas que están o continuarán desapareciendo debido a estos cambios ambientales, sin siquiera sugerir que esta desaparición pueda ser producida por procesos antrópicos.
- Pesca y acuicultura: se presenta el sistema marino como el más preocupante, pero se mantiene la estructura de planteamientos seguros sin integrar esa inseguridad en las proyecciones. Así mismo se incluye el fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), aumentando la incertidumbre de la propuesta, punto desde el cual

las aseveraciones comienzan a ser probables o posibles, cambiando la postura de que todo seguramente ocurrirá como se venía narrando. Las imágenes que acompañan esta parte del texto muestran grandes barcos pesqueros y cultivos de peces, esto asociado a que en general en el texto no se da énfasis a los pequeños productores marinos, como las caletas de pescadores, aunque se indica que estos serán afectados.

- **Salud:** se define como un problema complejo, debido a que tiene bastantes variables y sufre distintas consecuencias del cambio climático, algunas directas y otras muy indirectas. Luego se describen los impactos en la salud dependiendo de la zona del país (norte, centro y sur). Cuando se explican las conexiones se habla de “probable o posible”, mientras que las consecuencias directas tienen una connotación de “seguras”, lo que es incongruente. También se atribuyen a los eventos extremos diversas enfermedades (infecciosas, mentales, entre otras), las que tienen varias otras características, encontradas en la vulnerabilidad de cada localidad.
- **Recursos hídricos:** se describe una disminución sustancial del recurso hídrico en todas sus dimensiones. Se atribuye al cambio climático, sin mencionar el manejo del recurso, el cuidado de glaciares, o la destrucción de los mismos por la industria. Se acompaña de una imagen del recurso natural, naciente entre montañas y que llega a un gran cuerpo de agua en el cual flota un trozo de hielo. No se muestran las intervenciones humanas ni menos la mala repartición del derecho de uso, por lo que se le da una connotación de cambio natural: se invita a considerar “los efectos del aumento de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones” (MMA, 2014, p. 26) pero no la sobreexplotación del recurso.
- **Infraestructura:** el relato sobre las estructuras da a entender que bajo cualquier cambio o evento extremo podemos tener una infraestructura en respuesta; independientemente de la magnitud, “es posible concebir obras de modo que su seguridad sea tan alta como se desee”, teniendo siempre la posibilidad de “adaptar el diseño de la infraestructura” (p. 27), algo que no siempre es posible en la realidad. Por ejemplo, si se seca un pozo, como medida adaptativa se podría profundizar más, pero si se agota el acuífero esto no daría resultados; además, la posibilidad de hacer o profundizar pozos no la poseen todos los actores territoriales, por lo que se podría causar un aumento de la vulnerabilidad debido a la desigualdad, como se puede ver en el caso de la cuenca del Yali y la disputa por el agua entre el sector privado y la ciudadanía, con asimetrías de conocimiento y capacidades (Usón, Henríquez, & Dame, 2017).

- **Energía:** la disminución de caudales y el aumento en el uso de aire acondicionado serían los problemas por los que pasaría este sector, y se hace hincapié en la reducción de energía producida. No se cita el potencial de la energía solar, a pesar de que está presente en el sector del turismo; también se menciona el aumento en los vientos, pero sin destacar la oportunidad de aprovechar esa energía. Hay un interés en subrayar el déficit de producción de energía y al agua como principal recurso explotable para este fin. Esto se advierte al inicio de ese apartado: “Para el sector energético, los principales cambios e impactos esperados dicen relación con la disponibilidad y temporalidad de los caudales de aquellas cuencas en las cuales existe generación hidroeléctrica” (MMA, 2014, p. 28). Su argumento finaliza con: “sumado a la merma en generación hidroeléctrica, puede provocar un aumento de consumo desde otras fuentes de energía” (p. 28), englobando en “otras fuentes” desde las fuentes de combustibles fósiles hasta las energías renovables no convencionales (ERNCC); a esto se agrega que proponen estas otras fuentes de energía como “consecuencia” y no como una oportunidad de cambio y mitigación.
- **Turismo:** se explica que la temperatura y las precipitaciones afectarán al turismo, pero luego se resaltan las oportunidades de “turismo de sol y playa” (p. 29) en el sector norte, algo incongruente con la información posterior y también con la pérdida de playas debido al alza del nivel del mar. También existe incoherencia en la seguridad de las afirmaciones: se parte con un tono de “esto ocurrirá” y se cambia al final a “posiblemente”, dando espacio a cuestionamientos sobre la certeza de los eventos, pero a la vez a la presencia de intereses privados, esto justo para poner en duda que el turismo de playas pueda ser afectado, lo que evidencia nuevamente la defensa férrea de los intereses del modelo económico. Esto se nota al comparar las siguientes dos frases del mismo apartado: “Los efectos del cambio climático tendrán impactos sobre los ecosistemas y por lo tanto sobre las actividades turísticas asociadas a los mismos” y “los efectos de eventos extremos sobre las costas... pueden afectar el turismo de playa y zonas costeras” (p. 29).
- **Ciudades:** se da una importancia superior a las ciudades, debido a la población que estas albergan, y teniendo en cuenta la cantidad de recursos de los que estas dependen, como se afirma en el siguiente extracto: “La planificación de la adaptación urbana, es uno de los retos más importantes que enfrenta la sociedad frente al cambio global,

dada la importancia de las ciudades para la economía nacional” (p. 30). No se habla de la mala planificación de la ciudad, de la desregulación en el ámbito inmobiliario o de la falta de políticas que favorezcan un equilibrio en el territorio urbanizado, solo se describe un “crecimiento desmedido” de las urbes, omitiendo evidentes intereses neoliberales, por ejemplo, la fijación de capitales por medio de la construcción, que merma la ciudad (Márquez López, 2020), o la propiedad de los usos de agua.

Rol del Estado

Se define al Estado como el “rector” en materias de adaptación, posicionándolo como director, imposibilitando estructuras de trabajo horizontal y minimizando la participación integral de actores. Ese apartado se acompaña de una imagen del palacio de La Moneda, desde un ángulo en que se ve imponente (una concentración de poder). “El Estado” es el actor principal, rector, director y financiador (o a través de él); se demuestra aquí su imponencia, reduciendo la presencia del sector privado y la sociedad civil a “aportes” (MMA, 2014, p. 31).

Luego se describen los avances institucionales: en este ámbito, se listan las instancias de participación internacional y los trabajos de generación de nuevos estamentos y leyes, como la creación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) en el año 2010; dentro del mismo se encuentra la Oficina de Cambio Climático, subentidad que preside a los demás ministerios.

Componentes y estructura del PNACC - Capítulos de planificación y desarrollo

Objetivos y principios

Considerando el PNACC 2014 entre las primeras políticas en el tema de adaptación para Chile, los objetivos del plan nacional sostienen la necesidad de desarrollar una sólida organización institucional y sectorial del país. Hay una clara intención de abarcar el plan de adaptación de un punto de vista integral, incluyendo los enfoques tanto científicos como sociales y ecosistémicos. No obstante, en el desarrollo de la estructura operativa del plan, así como en las líneas de acción, no existen referencias explícitas a los principios propuestos.

Estructura operativa

La estructura principal es la institucional. Se expone de manera vertical las labores del MMA pasando por consejos de ministros, puntos focales ministeriales, equipos técnicos interministeriales, comités regionales, y por último la consulta ciudadana. Así, la estructura es totalmente de “arriba a abajo” y la ciudadanía no tiene incidencia en la operatividad de las estrategias de acción.

Se enuncia como un plan “articulador de política pública”, con la finalidad de un “desarrollo económico y social y asegurando su sustentabilidad” (MMA, 2014, p. 36). Así mismo, en los principios se encuentran el cuidado de las personas y el uso del conocimiento científico-natural, pero no se reconocen otras áreas como la ecología política o los conocimientos específicos sobre capacidad adaptativa (Folke et al., 2005).

Gran parte de los participantes en la elaboración del PNACC pertenecen al área estatal y físico-científica, con poca participación de los actores sociales. Por otro lado, se propone una estructura organizacional de gobierno clara, coherente y contundente para los avances de diseño e implementación del PNACC, en donde existirían recursos humanos y financieros específicos que articulan la comunicación entre ministerios, gobiernos regionales y sectores productivos. Pese a ello, en reiteradas ocasiones se identifica con poca claridad el modo en que participan los municipios, principales actores locales del territorio para la vinculación con la sociedad civil y comunidad barrial para la planificación e implementación del PNACC.

Con respecto a la participación de los municipios en el citado Comité, esta será voluntaria y se enmarcará de acuerdo a los intereses y singularidades de cada comuna...teniendo en consideración las estrategias que se desarrollan en la región y los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial existentes y en desarrollo. (MMA, 2014, p. 56)

Esta cita no solo explicita lo poco vinculante que será la articulación entre actores de la pirámide estatal, puesto que la participación local solo es voluntaria, sino que también refleja la relevancia que se da a los instrumentos de planificación que se hagan a nivel local y su incidencia o relación con los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), quedando relegados solamente a ser considerados, mas no a ser un lineamiento base sobre el que trabajar. A esta observación se suma lo que expresan de acuerdo a la participación de la sociedad civil, la que li-

teralmente mencionan como consulta ciudadana, tanto como actor e instrumento. Aunque explican la importancia de la información y difusión sobre el tema de adaptación y cambio climático hacia la comunidad, para una posterior participación activa, esto se contradice con lo que afirman puntualmente:

Las actividades mínimas que se requieren realizar para una participación exitosa son: 1. Realizar seminarios y talleres de formación y de consulta para los distintos sectores. 2. Generar material de difusión para cada sector, respecto a impactos, vulnerabilidad, acciones y difundirlos a través de distintos medios. (p. 57)

Esta cita demuestra la insuficiencia de instrumentos que incluyan a la comunidad en la elaboración de los planes sectoriales del territorio. Existe poca congruencia en la conceptualización de participación y los criterios que se sugieren para una capacidad adaptativa. Así se entiende la irrelevancia que se otorga a las instancias de mesas de trabajo horizontales y colaborativas, evidenciando la prioridad que se le da a un trabajo vertical, distanciado de las comunidades para las tomas de decisiones.

Líneas de acción por sector

En diversas partes del documento, a diferencia de lo expuesto anteriormente respecto a la ciudadanía, notamos una evidente envergadura que se le da a la participación de los sectores productivos. Esto se debe en parte, y como el documento mismo lo señala, a la multidimensionalidad del término “sector”, caracterizado por componentes económicos, sociales y ecosistémicos (MMA, 2014, p. 50), y, por ende, al impacto y responsabilidad que adquieren los sectores productivos en el territorio. Sin embargo, se destaca, sin cuestionar, la prioridad que tienen ciertos sectores:

Por una parte, están los sectores que tienen un carácter esencialmente productivo con una importancia directa sobre la economía del país, alta relevancia social, económica y cultural, como es el caso de los sectores: silvoagropecuario, turismo, energía, pesca y acuicultura.

Por otra parte, están los sectores o sistemas que tienen un carácter transversal ya que se relacionan con otros componentes a través de los servicios ecosistémicos, o de bienestar humano o por la infraestructura que aportan. Entre los ser-

vicios ecosistémicos están los de regulación (climática, enfermedades, purificación de agua, etc.) ..., materiales esenciales (suministro y acceso adecuados) y otros como buenas relaciones, libertad de elección y acción. (p. 50)

Los conceptos de territorio o ecosistema aparecen de manera limitada en el documento, siendo los principales conceptos utilizados con una connotación más holística de la problemática del cambio climático. Se identifica poca profundización y precisión de los conceptos, dando más espacio a términos como desarrollo o productividad. Esta idea se explicita, por ejemplo, en los Pasos para la elaboración de los planes sectoriales, donde la medida número 1 es: “Orientarse por las recomendaciones de la OCDE” (p. 51).

Esta última idea no solo muestra la relevancia del sector económico del país, sino también la disponibilidad de recursos para el PNACC. Dos citas resultan significativas al respecto:

Diseñar instrumentos de fomento al desarrollo, transferencia y adopción de tecnologías para la adaptación al cambio climático, complementarios a las medidas contenidas en los planes sectoriales. (p. 45)

De esta manera se tendrá conocimiento de las acciones de adaptación que se están realizando a nivel regional y se optimizarán los recursos disponibles para la implementación, desarrollando sinergias. (p. 56)

Lo anterior responde al incentivo que se concede para los planes que fomenten el desarrollo en el sector productivo, y a la disponibilidad de oportunidades financieras que habría para los planes del nivel regional. Esto marca una clara incongruencia y ambigüedad en las prioridades financieras del Estado para los planes de adaptación en los distintos sectores o niveles estatales. Si bien existen necesidades financieras para los planes de adaptación de cada sector productivo, es fundamental reconocer las necesidades y la vulnerabilidad económica del órgano local del municipio para que los planes de acción sean también trabajados a nivel territorial y social.

- Sector silvoagropecuario: los temas que orientan las medidas adaptativas son transversales y multidimensionales, pero los lineamientos que le da el Ministerio de Agricultura se mantienen principalmente

bajo estándares económicos, con conceptos destacados como competitividad y mercados de por medio, aludiendo solo en uno de cinco lineamientos al ámbito social y ambiental:

- “1. Mejorar la competitividad de la Agricultura
2. Fomento a la investigación e innovación
3. Promover la sustentabilidad económica, social y ambiental
4. Transparencia y acceso a mercados
5. Modernizar el Ministerio de Agricultura y sus servicios” (p. 58).

Esto último no toma en cuenta la perspectiva de la vulnerabilidad multidimensional: varios aspectos de importancia e inclusión social y multisectorial no son tocados por estos lineamientos. La imagen que acompaña este apartado muestra grandes máquinas de riego en enormes cultivos tecnificados. Si analizamos en conjunto la imagen y el grupo de ministerios que sí son agregados dentro de la mesa responsable, podemos definir que el interés es de producción agrícola a gran escala, dejando de lado focos y escalas territoriales de gran importancia.

- Biodiversidad: se enumeran todos los participantes del plan, que son multisectoriales. Además, los objetivos específicos son holísticos, abarcando distintas áreas del desarrollo territorial y sostenible. Por tanto, podríamos decir que la forma de abordar este sector contiene los distintos conceptos y enfoques necesarios para una correcta acción territorial. Pensando en el lineamiento anterior, otros actores podrían añadirse, como el Ministerio de Desarrollo Social, y se podría utilizar la apropiación territorial dada por los objetivos y acciones expuestos para un desarrollo sostenible; sin embargo, sin esta modificación el lineamiento tiene un enfoque amplio y holístico. La imagen que acompaña esta sección presenta animales marinos y un par de aves en su hábitat, consecuente con la visión amplia de la biodiversidad.
- Sector Pesca y Acuicultura: si bien en el momento de la elaboración de la política se encontraban terminando la consulta ciudadana, esta no es vinculante, ya que no está presente desde un inicio, ni de forma continua, lo que implica que la participación ciudadana no es estructural. Los objetivos específicos tienen cierto parecido a los del sector de biodiversidad, pero no se encuentran tantos responsables de distintas áreas como en el sector anterior, por lo que aparecen incongruencias. Se propone la modernización de la acuicultura, siendo que es una práctica en sí nociva para los ecosistemas; el cultivo de peces ya ha generado desastres ambientales y no hay

cuestionamiento al respecto. Este apartado viene con una imagen de pequeños barcos pesqueros, de un área de Chiloé, lo que le da una presencia a lo local que en el resto del texto no se ve reflejada.

- **Salud:** al momento de la elaboración de esta política, el plan para la salud se encontraba en etapa de anteproyecto, antes de pasar a la consulta ciudadana. Nuevamente destacamos la falta de conexión y retroalimentación con la ciudadanía y los distintos actores desde la confección del plan. Los lineamientos anunciados contienen importantes conceptos y objetivos con capacidad para reforzar el sistema de salud en vista de la adaptación, y es de los pocos sectores que explicita la vulnerabilidad como una característica a trabajar. Estas líneas de acción son ilustradas con una imagen de un grupo de niños jugando en una cancha que parece ser de cemento. Aunque el deporte es una herramienta para la salud, es un área muy específica dentro del lineamiento. Podría existir mayor congruencia entre la imagen y lo explicitado en este plan sectorial.
- **Infraestructura:** es un sector nuevo dentro de los planes de adaptación. Si bien se busca hacer monitoreo e identificar posibles nuevos requerimientos para las construcciones, se propone también fomentar el desarrollo de infraestructura para la defensa de la seguridad humana en bordes marítimos o cauces, cuando hoy en día se está recomendando no construir cerca del borde costero y desplazar a las comunidades que viven cerca de zonas de riesgo. Se sugiere también la construcción de obras para el control de los cursos de agua, implícitamente la idea de los embalses para la recarga de acuíferos, que se contradice con el enfoque ecosistémico de infiltración natural del recurso hídrico en la cuenca (Vidal & Romero, 2010). Esto se condice con los lineamientos de comando y control.
- **Recursos Hídricos:** primeramente, se proyecta fortalecer a las Organizaciones de Usuarios del Agua (OUAs) para una gestión más sustentable del recurso hídrico. Esto sugiere la continuidad del Código de Aguas actual, perpetuando la tenencia del recurso hídrico en manos de actores privados: “Gestión de los recursos por parte de los usuarios: fortalecimiento y capacitación de las Organizaciones de Usuarios del Agua (OUAs); herramientas para la gestión local de los recursos hídricos” (MMA, 2014, p. 63). Se alude además a la obtención y construcción de otras fuentes del recurso hídrico, nombrando algunos tipos, y el desarrollo de la Ley de Glaciares, ley que hasta el día de hoy (año 2021) no se ha implementado.
- **Ciudades:** se sugiere desarrollar una planificación y ordenamiento territorial que considere los riesgos asociados a los eventos climáticos,

e identificar las vulnerabilidades más importantes para la población urbana a través de planes de acción con las fuentes de agua y energía, por ejemplo. No obstante, este último punto no es coherente con las intervenciones que se están haciendo en el Río Maipo (Alto Maipo), por ejemplo, la principal fuente de agua para la ciudad capitalina.

- Energía: se busca promover y capacitar acerca de la eficiencia energética, e integrar las energías renovables no convencionales. Se observa poco cuestionamiento y planes de acción respecto a las actuales fuentes de energía, la mayoría de ellas altamente contaminantes y de latente riesgo para las comunidades y los territorios.
- Turismo: principalmente se plantea la evaluación de las vulnerabilidades del sector e incorporar los conceptos de cambio climático y sustentabilidad en las estrategias y proyectos de turismo. Ya que el turismo es uno de los sectores que más representa la actividad de la población nacional, se percibe sumamente relevante la integración de estos actores para la evaluación, estrategias y ejecución del plan de adaptación.

Análisis léxico

Figura 1: *Wordcloud* de capítulos introductorios.



Figura 2: *Wordcloud* Componentes y estructura del PNACC



Capítulos introductorios: contabilización de palabras.

Cambio 113

Climático 100

Adaptación 67

Impacto 52

Efecto 49

Los resultados de la contabilización de palabras y gráfica en *wordcloud* de los capítulos introductorios (figura 1) reafirma los análisis presentados hasta ahora: se realiza un fuerte planteamiento científico (ambiental y climático) sobre la problemática, sin abarcar antecedentes de las ciencias sociales, ni el conocimiento actual sobre generación de políticas participativas.

Componentes y estructura del PNACC

Climático 193

Cambio 187

Ministerio 139

Adaptación 133

Plan 82

Los resultados obtenidos del análisis de los componentes y estructura del PNACC 2014 (Figura 2) reafirman los hallazgos anteriormente descritos, mostrando una redundancia de “Cambio” y “Climático”.

Análisis conceptual

¿Qué tan cerca está el PNACC de los conceptos que construyen la adaptación?

Este escrito, en general, tiende a un enfoque de equilibrio o sostenimiento económico, a través de un constante fomento de conocimiento, tecnología y productividad, y de control sobre la seguridad humana. Sin embargo, Holling & Meffe (1996) señalaban en su artículo la patología en la gestión de recursos naturales, y la necesidad de establecer resultados altamente predecibles para la seguridad y sostén de la humanidad, y mostraban lo errado de este modelo considerando las dinámicas naturales.

Si bien para planificar la adaptación al cambio climático se requiere de modelos y escenarios para prevenir o disminuir los riesgos asociados,

debido al control fundamentalmente económico sobre las dinámicas de la naturaleza, no se aborda de forma holística la adaptación. Cuando los autores del PNACC 2014 hacen énfasis en los sectores públicos como sostenedores del bienestar humano, pero no profundizan en el hecho de que los ecosistemas no resisten al mantenimiento económico de los sectores productivos, están invisibilizando el conflicto primeramente de escala, donde el poder económico, así como el poder científico, no logran el enfoque integrado a las vulnerabilidades o amenazas para el sostenimiento humano (-capital). La patología en la gestión de recursos naturales (Holling & Meffe, 1996), donde hay un control irracional sobre los ecosistemas, demuestra que, al buscar resultados altamente predecibles, no se encontraría la resiliencia, lo que lleva a reproducir paisajes altamente degradados y territorios con bastante vulnerabilidad.

Una gobernanza de los sistemas socioecológicos requiere visibilizar las dimensiones espaciales y temporales de los recursos naturales para el sustento humano (Folke et al., 2005), y para el sostenimiento de la ecología misma. Este aspecto no se ve reflejado en el PNACC, en el que se puede detectar que la propuesta gira en torno al aprovechamiento de las oportunidades que el cambio climático “entrega”, pero sin hacerse cargo de las vulnerabilidades multidimensionales y multiescalares preexistentes y creadas.

La adaptación al cambio climático supone una capacidad adaptativa (Folke et al., 2005); la gobernanza para una capacidad de adaptación implica no solo identificar y reconocer su capital o riqueza ecológica para su uso medido, sino también contemplar su capital o memoria social. Una buena planificación para una gobernanza adaptativa conlleva la coordinación entre distintas estructuras donde se acepte la legitimidad de un proceso verdaderamente colectivo y dinámico, y donde la toma de decisiones se comparta, algo distante del modelo que se ofrece en el PNACC 2014. En el documento se enfatiza principalmente el rol científico y el rol de la estructura estatal-ministerial-sectorial, que retiene el poder en la toma de decisiones, pero no se profundiza en el conocimiento y la representación social para su aplicación.

Las políticas públicas en adaptación debieran no solo implementarse para la vulnerabilidad en escenarios futuros, sino más bien enfrentar la vulnerabilidad actual para procesos de largo plazo.

Conclusiones

A través de este análisis del discurso del documento PNACC, hemos encontrado deficiencias en la visión ecosistémica que un plan

en cambio climático debiese contener. Prevalece la visión económica-productiva, donde los actores estatales, con argumentos científicos, toman protagonismo, concentrando el poder y la toma de decisiones para los planes de adaptación. No se observa un lenguaje ni contenido inclusivo con otros actores relevantes del territorio, por quienes finalmente el sistema se ve sostenido.

De las medidas básicas para un ecosistema resiliente (Holling & Meffe, 1996), como son agencias más diversas y flexibles, un sector productivo nacional más autosuficiente y ciudadanos cada vez más informados, se cumple solo este último punto desde la conceptualización de la capacidad adaptativa, aunque sigue siendo limitado para una verdadera incidencia de la sociedad civil en políticas socioambientales y de cambio climático. Así, la participación social se percibe insuficiente para que la capacidad adaptativa a fenómenos extremos sea identificada por la comunidad y para que esta tenga herramientas para enfrentar los escenarios de crisis. En este sentido, el discurso político tiende al oportunismo económico y no es más que la causa de materialidades y conflictos multiescalares y de poder en la realidad nacional.

Adicionalmente, se advierte una deficiente e incongruente comprensión de algunos conceptos –siguiendo la línea de una visión poco holística del concepto Adaptación. Los términos de territorio (14 veces en Componentes y estructura del PNACC) y ecosistema (5 veces en el mismo sector) son utilizados superficialmente a lo largo del documento. Así mismo, otros conceptos, como el de la acuicultura, se utilizan sin ningún tipo de problematización ni cuestionamiento, considerándose abiertamente como una acción antrópica incompatible con un proceso que nutra la capacidad adaptativa necesaria en el territorio.

Podemos, además, notar una conceptualización implícita a través de las imágenes utilizadas en el documento, en las que se muestran, por ejemplo, la deforestación y el riego de monocultivos, que no concuerdan con el contenido supuestamente propositivo de las medidas de adaptación. La simbología y su carácter ilustrativo dentro de la narrativa son una manifestación de las ideas expuestas.

Dentro del análisis de discurso se busca también entender las causas y efectos de dichas narrativas. En este aspecto, el plan problematiza y documenta muy bien la vulnerabilidad física y natural, y aunque procura el enfoque socioecológico, el discurso no profundiza en la vulnerabilidad política y social del Chile actual para poder elaborar una política socioambiental. Los diversos conflictos en torno al agua demuestran esta vulnerabilidad ante los posibles desastres debido a una confusa y mala

gestión hídrica que existe en el país; también lo hacen las zonas de sacrificio, que llevan años en situación de permanente adversidad y extrema vulnerabilidad.

Si bien Chile se considera aún como un país en vías de desarrollo, siendo miembro de la OCDE, es un país que representa un poder económico en la región, pero que no cuestiona debidamente las externalidades negativas causadas por un desarrollo industrial y extractivista altamente contaminante y con una débil gestión y manejo de los recursos naturales, lo que incide directamente en las posibilidades de forjar sociedades económica, cultural y ambientalmente sostenibles y resilientes.

De esta forma, si comparamos las cualidades expuestas de los conceptos que pueden construir la adaptación, el PNACC 2014 presenta más características conceptuales de comando y control, en donde se antepone y da énfasis al control productivo, y menos visos de buscar fortalecer la capacidad adaptativa y la disminuir vulnerabilidades. La gestión de adaptación en Chile aparece centralizada en poderes específicos, principalmente de quienes gestionan el poder productivo de la sociedad, e incorpora deficientemente elementos sociales, culturales y paisajísticos.

Recomendaciones

Estos resultados nos permiten sugerir que el aparato estatal debe buscar formas adicionales para mejorar la participación multisectorial y ciudadana, y que esta sea continua, vinculante y estructural. Hay bastantes propuestas encaminadas a descifrar y disminuir la vulnerabilidad, puesto que, aunque no sea el foco principal de la política de adaptación, sí es un elemento sustancial para entender la problemática y generar diagnósticos íntegros.

La participación ciudadana debe conllevar más flujo de información e influir en la toma de decisiones, de tal manera que logre generar un modelo de gobernanza multiescalar construido por múltiples actores.

Respecto al análisis de discurso, quisiéramos resaltar la dificultad de contextualizar a todos los autores del PNACC 2014, debido a que no todos tienen mucha presencia pública.

Proponemos, para futuras investigaciones en AD, incluir el análisis epistemológico para apoyar la búsqueda de intencionalidad en un análisis de discurso, pudiendo surgir, con la combinación de estas herramientas, una visión más clara y específica del objeto de estudio.

Bibliografía

- Bassett, T. J., & Fogelman, C. (2013). Déjà Vu or Something New? The Adaptation Concept in the Climate Change Literature. *Geoforum*, 48, pp. 42–53. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.04.010>
- Bello, Rafael. (2016). metodología del análisis del discurso. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/311848351_METODOLOGIA_DEL_ANALISIS_DEL_DISCURSO_Dr_Rafael_Bello_Diaz
- Blaikie, P., Terry, C., David, I., & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres*. Ciudad de Panamá, Panamá: Red de estudios sociales en Prevención de desastres en América Latina.
- De Mattos, C. A. (2010). De la planificación a la gobernanza: Hacia un nuevo modo de gestión urbana. En *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito, Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos – Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, pp. 1–47.
- Donoso, P., & Otero, L. (2005). Hacia una definición de país forestal: ¿Dónde se sitúa Chile? *Bosque*, 26(3), pp. 5–18. Recuperado de: <https://doi.org/10.4067/s0717-92002005000300002>
- FAO (2009). Medidas de adaptación al cambio climático. En Kaeslin, E., Redmond, I. & Dudley, N. (ed.), *La fauna silvestre en un clima cambiante*. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, pp. 61–83. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/017/i2498s/i2498s.pdf>
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, pp. 441–473. Recuperado de: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Frêne, C., & Núñez, M. (2010). Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo*, 47, pp. 25–35.
- Guimaraes, R. (2003). *Tierra de Sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del Desarrollo Territorial y local ante la globalización corporativa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hasbún Mancilla, J. (2016). Análisis de discurso a medios de comunicación digitales en Chile respecto al cambio climático: encuadres para la construcción de las agendas públicas y políticas. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1(1), pp. 48–76. Recuperado de: <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2015.38358>

- Holling, C. S., & Meffe, G. K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10(2), pp. 328–337.
- Howarth, D. (1997). La teoría del discurso. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. (Alianza, pp. 125–142).
- Karam, T. (2005). Una introducción al estudio del discurso y al análisis del discurso. *Global Media Journal*. 2(3).
- Lampis, A. (2013). Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. 22(2), pp. 17–33. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v22n2.37017>
- Márquez López, L. (2020). El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. *Cadernos Metrópole*. 22(49), pp. 665–682.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). (2014). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Tercera comunicación nacional*. Santiago de Chile: Ministerio del Medio Ambiente.
- Peña, M. (2019). El análisis crítico de discurso en textos de políticas públicas: lineamientos para una praxis investigativa. *La trama de la comunicación*. 23(1), pp. 31–46.
- Rojas, C. (1984). M. Foucault: el discurso del poder y el poder del discurso. *Universitas Philosophica*. (3), pp. 45–56.
- Sánchez, L., & Reyes, O. (2015). Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 75. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39781/S1501265_es.pdf?sequence=1
- Usón, T. J., Henríquez, C., & Dame, J. (2017). Disputed Water: Competing Knowledge and Power Asymmetries in the Yali Alto Basin, Chile. *Geoforum*. 85, pp. 247–258. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.07.029>
- Vidal, C., & Romero, H. (2010). Efectos ambientales de la urbanización de las cuencas de los ríos Bío-bío y Andalién sobre los riesgos de inundación y anegamiento de la ciudad de Concepción. En Pérez, L. & Hidalgo, R. (ed.). *Concepción metropolitana (AMC). Planes, procesos y proyectos*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía, pp. 81–98. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118084/EfectosAmbientalesde.pdf?sequence=1&isAllowed=y>