

**Evaluación ambiental en Chile:  
falencias y tensiones dentro del Estado**

**Roberto Navarro Almonacid y  
Claudio Rivera Mercado**

**Roberto Navarro Almonacid**

Administrador Público y licenciado en Ciencia Política, Universidad de Los Lagos. Asistente de investigación en la Dirección de Investigación de la Universidad de Los Lagos en el proyecto "Evaluación ambiental y ciudadanía 1997-2007: factores que condicionan la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". Sus líneas de investigación giran en torno a los conflictos socio-ambientales, teoría del Estado y teoría política. Coautor del *paper* "Evaluación ambiental y participación ciudadana en Chile post-Concertación" para el congreso La Ciencia Política del Bicentenario: 200 años de política en Latinoamérica, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política en la Universidad Diego Portales.

**Claudio Rivera Mercado**

Magíster en Ciencia Política y Ph.D. en Ciencia Política por University of Connecticut, EE.UU. Profesor de Ciencia Política del Departamento de Gobierno y Empresa, Universidad de Los Lagos, Chile. Sus líneas de investigación son políticas públicas medio ambientales, participación ciudadana y descentralización de la gestión de recursos naturales. Sus últimas publicaciones son: "Políticas públicas educativas y la participación ciudadana en la gestión escolar: estudio de casos de experiencias exitosas en Chile" (coautor, 2004), en *Revista Paideia* (Chile); "Internacionalización de movimientos sociales: ¿cuán efectivas son las redes transnacionales de apoyo?" (2010), en *Papel Político* (Colombia); y "Conflictos ambientales y redes transnacionales de defensa en el Chile postdictadura" (2011), en *Revista Ciencias Sociales* (Venezuela).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [navarroroberto@gmail.com](mailto:navarroroberto@gmail.com)

[crivera@ulagos.cl](mailto:crivera@ulagos.cl)

En el campo ambiental, intereses de inversión, el aprovechamiento y la apropiación económica de los territorios suelen ser cobijados bajo el discurso del "desarrollo" y el "progreso".

## **Evaluación ambiental en Chile: falencias y tensiones dentro del Estado**

### **Presentación**

Desde la proliferación de las ciencias sociales como campo disciplinario han surgido distintos paradigmas para conocer las dinámicas del cuerpo social. Estos enfoques en muchos casos han redefinido conceptos como el del Estado, el cual, en sus enfoques clásicos, había sido teorizado como una estructura unificada y racional. Desde los estudios postestructuralistas el Estado ha sido redefinido en cuatro direcciones: a) un primer enfoque lo caracteriza como un espacio donde transcurren diferentes intereses y discursos, cuyas tensiones tienen efecto en las políticas públicas (Robertson, 2010); b) los estudios de "gubernamentalidad" lo han pensado como una técnica de gobierno que permite la codificación de la realidad en un plano discursivo definiendo lo político de lo no político (Mussetta, 2009); c) también se lo ha pensado como una estructura que cumple sus objetivos en la medida en que exista una valoración positiva de la misma por parte de la burocracia y sus interactuantes (Ferguson, 1994); y d) finalmente, desde una óptica más foucaultiana, se sugiere que el Estado oscurece las modernas técnicas del poder político, que oculta aquellas otras instituciones aparentemente ajenas a la política pero que reproducen sus relaciones de poder (Foucault, 1993; Jessop, 2001; Mussetta, 2009). En el fondo, lo que se plantea es desenredar la materialidad de la práctica política oscurecida bajo una "forma" y discurso estatal. "El Estado no es la máscara detrás de la práctica política. Él mismo es la máscara que impide ver la práctica política tal cual es", argumenta Abrams (1988: 82). En definitiva, se busca aclarar las fuerzas ideológicas, económicas, valorícas, etc., detrás de las decisiones públicas y que usan al Estado como su instrumento ejecutor y legitimador.

Una dimensión particular de este problema sale a la luz en el campo ambiental, donde intereses de inversión, el aprovechamiento y la apropiación económica de los territorios suelen ser cobijados bajo el discurso del "desarrollo" y el "progreso" (Escobar, 1999: 382).

---

Recibido: 08-08-2012. Aceptado: 04-01-2013.

Desde la economía internacional se busca abrir o desbloquear un mercado local sirviéndose de instituciones internacionales y Estados nacionales para generar políticas extractivas (Ferguson, 1994). Por otra parte, los administradores del Estado tienden a validar tales intereses creando instituciones y políticas internas que legitiman y promueven los usos económicos de los territorios<sup>1</sup>. Esta puede ser una mirada lineal acerca de cómo funciona la globalización; sin embargo, se argumenta que es lo que precisamente ha ocurrido en Chile desde la brusca apertura de los mercados locales al comercio internacional tras el régimen de Pinochet, donde tecnócratas de la Escuela de Chicago, conocidos como los "Chicago boys", en la década de los 80 operaron como los arquitectos de la institucionalidad económica neoliberal (Silva, 2006: 181).

Se discute el Estado chileno como un espacio heterogéneo donde interactúan diferentes funcionarios e intereses, y cómo la confrontación de estos intereses determina los resultados de la política ambiental. En Chile, diferentes agencias públicas participan en la evaluación ambiental de los proyectos de desarrollo; sin embargo, la literatura crítica ha levantado una serie de sospechas sobre las características del proceso y los resultados de la evaluación ambiental desde su implementación en 1994, con la Ley 19.300. Este artículo avanza críticamente en este punto y analiza las características de la evaluación ambiental en Chile desde un territorio, la X Región de Los Lagos<sup>2</sup>. Sugiere que las características de la participación de las agencias públicas regionales en la evaluación ambiental materializan un discurso neoliberal sobre el aprovechamiento económico de los territorios, a pesar de la crítica interna sobre este aprovechamiento.

### **1. Alcance y métodos del estudio**

Desde la década de los 70, las sociedades del Norte (Estados Unidos, Francia) crearon Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, para dotar de un mecanismo institucionalizado la resolución de disputas emanadas de conflictos socio-ambientales generadas por los proyectos de desarrollo. Esta tendencia se extendió en Europa en los años 80 y en América Latina en los 90 (Del Fávoro y Kast, 1999: 249; Perry, 2003: 21; García, 2004: 32). Esta progresión responde a un mayor ritmo de integración económica global, lo que conlleva la estandarización de normas, instituciones y prácticas que aseguren un patrón común para el intercambio comercial. En

**Aún existen serias limitaciones institucionales en el sistema de evaluación ambiental relacionadas con la falta de autonomía de las agencias evaluadoras y la predisposición del sistema a aprobar proyectos con impactos ambientales.**

Chile, sin embargo, no fue sino hasta el año 1994, con la Ley 19.300, que se generó una institucionalidad cuyo propósito era evaluar ambientalmente proyectos de inversión pública y privada (Del Fávoro y Kast, 1999: 249). Esta institucionalidad se pliega al diseño institucional de los tecnócratas de la Escuela de Chicago en la década de los 80, que aseguró que Chile siguiera la línea de la globalización económica (Silva, 2006: 184; Dávila, 2010: 206).

Transcurridos más de 15 años desde el establecimiento de este sistema de evaluación, aún existen serias limitaciones institucionales relacionadas con la falta de autonomía de las agencias evaluadoras y la predisposición del sistema a aprobar proyectos con impactos ambientales. Si bien, como argumenta Escobar (1999), el carácter neoliberal de los Estados hace comprensible grandes transformaciones en las políticas de las sociedades y resultados generales de los procesos productivos, y, en términos ambientales, la literatura especializada reconoce que el diseño institucional hace que el SEIA sea predecible respecto de la casi inevitabilidad de la aprobación de los proyectos (Rivera, 2010), estas consideraciones no explican las estrategias y mecanismos por los cuales la burocracia situada en las instancias decisionales concreta este carácter. Por ello, es necesario profundizar en el conocimiento de los mecanismos y estrategias estatales que hacen posible este resultado. El presente estudio avanza en el esclarecimiento de esos dispositivos al analizar las interacciones de las agencias estatales en la evaluación ambiental a nivel subnacional.

Respecto del rol que juegan las agencias estatales en la evaluación ambiental en Chile, la literatura crítica ha sugerido la existencia de un proceso de captura de agencia por parte de los inversionistas, donde el Estado favorece intereses de terceros o bien confunde estos con intereses generales (Pizarro, 2006: 6). Si esto es efectivo, ¿son las agencias estatales con competencia ambiental un conjunto homogéneo de instituciones carentes de autonomía para calificar los proyectos? Esta pregunta no es trivial desde que la visión del Estado como un ente homogéneo ha sido interpelada en diferentes vertientes teóricas y trabajos empíricos. Se ha sugerido que las personalidades, lealtades y hasta las *vendettas* personales juegan un papel importante en las prácticas y comportamientos de los funcionarios de las agencias estatales (Brenner, 2003: 172). Robertson (2010: 8) alimenta esta mirada compleja del Estado en materias ambientales al sugerir que al interior de las agencias estatales se producen

relaciones de poder y diferentes repertorios discursivos que deben ser analizados en un nivel micro, pues los comportamientos de los funcionarios pueden en algunos casos superar y hasta resistir los marcos ideológicos de los gobiernos de turno. Bajo esta perspectiva, el Estado deja de observarse como un actor homogéneo que solo reproduce estructuras económico-sociales, y aparece un conjunto de tensiones entre actores intraestatales que pueden tener diferentes intereses (Geddes, 1994: 7; Migdal, Kohli y Shue, 1994: 12) y que podrían explicar diferentes desenlaces de los conflictos ambientales.

Para responder a este conjunto de interrogantes se utilizó el registro *on-line* con los antecedentes de cada proyecto en un sitio *web* administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental. El registro indica que en la X Región de Los Lagos de Chile, entre 1997 y el 2009 ingresaron 2.965 proyectos, de los cuales 2.931 son Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y 34 corresponden a Estudios de Impacto Ambiental (EIA)<sup>3</sup>. A partir de ello se construyó una base de datos con todos los proyectos ingresados al SEIA en la modalidad de Estudios de Impacto Ambiental durante el período 1997-2009<sup>4</sup>. Los criterios para escoger los EIA fueron los siguientes:

- Son proyectos que contienen participación ciudadana en su evaluación ambiental, modalidad que se amplió con la reforma de 2011 a proyectos ingresados como DIA.
- Al ser proyectos con mayor presión pública existe mayor cantidad de registros sobre su evaluación, lo que facilita el objetivo del artículo.
- Son proyectos donde pueden verse claramente tensiones entre ciudadanía, inversionistas y el Estado, así como entre las diferentes agencias estatales.

De los 34 proyectos ingresados al SEIA como EIA, fueron seleccionados ocho proyectos para someterlos a análisis exhaustivos (ver Cuadro 1). Los proyectos fueron seleccionados considerando los siguientes criterios: a) que cubran diferentes áreas económico-sociales, b) que estén distribuidos en más de una provincia de la X región, c) que tengan diferentes estatus (aprobados y rechazados), y d) que tengan diferentes titulares (que el inversionista no se repita y que sean tanto públicos como privados). La X Región de Los Lagos es representativa del conjunto del país respecto de la proporción de proyectos ingresados como DIA y EIA, y también respecto de los niveles de aprobación y rechazo de los proyectos.

**Cuadro 1**  
**Descripción de proyectos e identificación de titulares**

Identificación del Proyecto	Año de tramitación	Descripción	Titular
Relleno Sanitario Provincial La Laja.	2008	Busca entregar una solución ambiental a largo plazo a la problemática de eliminación de residuos sólidos domiciliarios de la provincia de Llanquihue (reunirá los desechos urbanos y rurales de 9 comunas).	Municipalidad de Puerto Varas
Planta de Almacenamiento de Combustibles Pureo.	2007	Las instalaciones serán un ducto que se inicia en el Terminal Marítimo de la empresa Cabo Froward, a través de una línea montada sobre el muelle San José, y concluye en la Planta Pureo, donde se emplazará un total de 7 estanques de combustibles de gasolina de 93 y 97 octanos, kerosene (doméstico y para aviación) y petróleo diesel. La planta será utilizada por tres empresas petroleras: COPEC, ESSO y SHELL. La capacidad útil de almacenaje será de 67.000 m <sup>3</sup> total.	Copec S.A.
Planta de Almacenamiento de Combustibles Parga.	2004	La Planta incluirá un terminal marítimo de recepción de buques tanque, una Planta de almacenamiento de combustibles y sistemas de carguío de camiones para despacho de combustibles.	Copec S.A.
Minicentral Hidroeléctrica Piruquina.	2009	La energía que generará la Mini central será entregada al Sistema Interconectado Central (SIC) mediante una línea eléctrica cuyos tendidos no forman parte de este proyecto, y tampoco del EIA. La Mini central aprovechará las aguas del río Carihueico mediante un canal de aducción y una tubería de 350 mts. de longitud.	Endesa Eco filial de Endesa Chile
Marina Lago Todos Los Santos	2004	El fin de la Marina sería recibir y despachar embarcaciones menores de propiedad de los socios de la Marina, cumpliendo las funciones de atracadero y bodegaje de las mismas.	Jaime Maffei
Planta Elaboradora de Harina y Aceite de Pescado - Pesquera Burca.	2004	Construcción y operación de una planta de harina de pescado a partir del desembarque de jurel, anchoveta, sardina común y merluza de cola para la alimentación de bovinos, aves y animales domésticos.	Pesquera Burca Ltda.
Relleno Sanitario Provincial Osorno	2009	Lugar destinado a la disposición final de desechos o basura, en el cual se pretenden tomar múltiples medidas para reducir los problemas generados por otro método de tratamiento de la basura.	Ilustre Municipalidad de Osorno
Minicentral Hidroeléctrica Palmar-Correntoso	2007	Central generadora de electricidad con base en la utilización de la corriente de un río.	Hidroaustral S.A.

Fuente: elaboración propia a partir de información recabada de la base de datos estatal *on line* y archivos físicos de la oficina ambiental de la X Región de Chile.

Para el análisis de la participación de las agencias estatales en la evaluación ambiental se revisaron los registros *on line* del SEIA, los archivos y documentos físicos de cada proyecto disponibles en la oficina regional del Servicio de Evaluación Ambiental (exConama). La revisión de archivos permitió conocer las agencias públicas que participaron en los procesos de evaluación de los proyectos, así como las observaciones que se hicieron en cada una de las etapas de evaluación ambiental. Con esta información se creó una base de datos que consiste en una matriz con la participación de las agencias públicas en cada instancia de la evaluación de los proyectos.

A partir de la información ingresada a la base de datos se hicieron entrevistas semiabiertas a los evaluadores ambientales de agencias públicas (cinco) que participaron activamente en la evaluación de los proyectos seleccionados. El cuestionario utilizado contuvo cinco dimensiones de análisis: relación entre el servicio y la ciudadanía; funcionamiento del SEIA; rol de la agencia en la evaluación ambiental; percepción acerca de la significación del Estado; e interacción con otras agencias.

## **2. La evaluación ambiental desde el Estado**

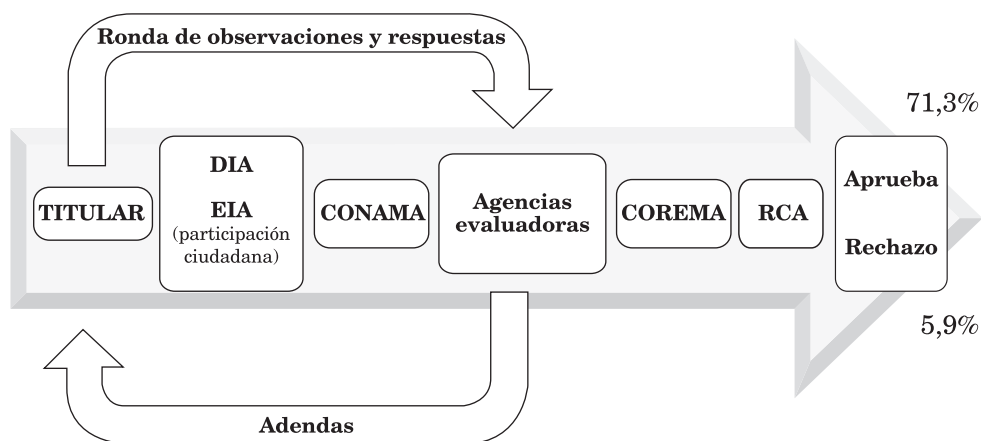
Al SEIA deben someterse aquellos proyectos susceptibles de causar impacto ambiental. La evaluación ambiental de un proyecto sometido al SEIA parte con la presentación de éste a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama)<sup>5</sup>, la cual se puede realizar a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Los proyectos de mayor impacto ambiental previsible son ingresados como EIA que contempla instancias de participación ciudadana y mayor tiempo de tramitación. El EIA es revisado por los organismos del Estado con competencia ambiental, los cuales pueden generar observaciones técnicas y legales. De existir observaciones o consultas de las agencias estatales, éstas son enviadas al titular del proyecto, quien responde, aclara o amplía cada una de las observaciones requeridas por los organismos técnicos. Este proceso es denominado "adenda"; pueden existir hasta tres y, excepcionalmente, cuatro adendas. Las observaciones y respuestas se plasman en un documento que recibe el mismo nombre. Las personas que se sienten afectadas por los proyectos pueden también presentar observaciones bajo la Ley 19.300; sin embargo, estas observaciones no son vinculantes a la decisión final sobre el proyecto.

Posterior a esta fase tecno/legal, el proyecto ingresa a la Comisión Regional de Medio Ambiente (Corema), instancia política compuesta



por el intendente regional, máxima autoridad representante del Presidente de la República, y los directores de las agencias públicas regionales, funcionarios de confianza del intendente, donde se vota si el proyecto se aprueba o se rechaza por mayoría simple. La decisión final se plasma en un documento llamado Resolución de Calificación Ambiental (RCA) (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Proceso de evaluación de impacto ambiental**



Los porcentajes de aprobación y rechazo en el esquema corresponden a todos los proyectos ingresados al SEIA entre 1997-2009 a nivel nacional.

Fuente: elaboración propia a partir del proceso de evaluación ambiental establecido en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, y en el Decreto Supremo N° 95 del 2001 que reglamenta el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Originalmente el sistema se sustentaba en la coordinación de agencias en un modelo de Estado jerárquico vertical<sup>6</sup>. La lógica de este modelo se basaba en dos pilares: a) reconocer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios, y b) una capacidad coordinadora al interior del ejecutivo (Asenjo, 2006: 6). Sin embargo, la dificultad para desarrollar políticas ambientales coordinando ministerios autónomos hizo necesario transformar este enfoque avanzando -con la reforma en enero de 2010- hacia la creación de una autoridad central, un Ministerio de Medio Ambiente como en la mayoría de los países que poseen una institucionalidad ambiental fuerte. En el mensaje presidencial que reforma la

institucionalidad ambiental, la presidenta Michelle Bachelet justificó el cambio institucional por la dificultad para coordinar una administración vertical, la intervención política en decisiones técnicas, el excesivo uso del SEIA para resolver conflictos que sobrepasaban lo ambiental y la poca efectividad de normas y políticas ambientales.

Otra falencia que se le ha reconocido al SEIA es la elevada politización en la clasificación de un proyecto como EIA o DIA, así como en las instancias finales de aprobación o rechazo de los mismos (Del Fávoro y Kast, 1999: 254), inhibiendo o dejando sin efecto las evaluaciones técnicas que realizan las agencias públicas evaluadoras (Pizarro, 2006: 7). La discrecionalidad institucionalizada en el sistema impone a las agencias públicas una presión directa sobre las decisiones en el proceso de evaluación ambiental. Pizarro (2006: 5) sugiere que la discrecionalidad política exhibida por las Coremas transforma el SEIA en un sistema de influencias, donde inversionistas buscan la aprobación a través de sus contactos con el sistema político y así no realizar los cambios técnicos en el proyecto. En entrevista con un funcionario del Servicio Nacional de Pesca de la X Región, este comenta que el problema del SEIA es *"la arbitrariedad de las decisiones. El análisis técnico se termina con un análisis más político de la situación (...). Depende del proyecto, pero el hecho de que existan estas instancias hace difícil una evaluación"*<sup>7</sup>.

Asociado a lo anterior pero radicado más directamente en las distribuciones de poder intraestatal, el SEIA ha exhibido un severo centralismo (Rojas, Sabatini y Sepúlveda, 2003: 26) en desmedro de la autonomía regional de las autoridades. Al respecto, existe abundante evidencia sobre cómo las autoridades centrales han impuesto sus decisiones e intereses para la aprobación de proyectos a pesar de opiniones calificadas de las autoridades regionales<sup>8</sup>. Este centralismo se manifiesta en tres formas: a) jerárquico-estructural, cuando las autoridades resolutorias locales son escogidas desde el nivel central; b) enunciativas, cuando desde el nivel central se expresa una opinión favorable a un proyecto, previo o durante su evaluación. Un funcionario de la Dirección General de Aguas (DGA) comenta que *"las exigencias para todos los proyectos son las mismas, pero obviamente hay proyectos que son de mayor o menor interés para el Estado"*, luego agrega que, *"dependiendo de los alcances del proyecto, va a tener mayor o menor injerencia el nivel central, incluso puede llegar a nivel de la Dirección Nacional, pero como opinión para poder discutirlo..."*; y c) espacial, cuando se promueve e impone

la instalación de proyectos de inversión a territorios y sus habitantes (Rojas ...[et al], 2003). Al respecto, un empleado regional de CONAF, la agencia forestal, comentó, a propósito de la evaluación de un proyecto hidroeléctrico en un Parque Nacional, que, "*a juicio nuestro, el proyecto era incompatible con el área silvestre. Nos oponíamos a la ejecución del proyecto a nivel regional. Luego, la dirección ejecutiva de CONAF (jefatura central) respalda el proyecto. Luego de eso -como región- nos quedó solo hacer seguimiento a la mitigación del proyecto*"<sup>9</sup>.

Finalmente, se ha comentado la existencia de captura de agencias, fenómeno estudiado en sectores económicos regulados. Stigler (1971: 12) demostró que una industria puede utilizar el poder coercitivo del Estado para conseguir rentas privadas. Esto se produce cuando determinados grupos de interés logran que las agencias reguladoras protejan sus intereses a través de la falta de fiscalización o legislaciones y reglamentaciones *ad hoc* que aseguran sus privilegios. Una manifestación sutil e institucionalizada se produce en la evaluación ambiental cuando los grupos de interés (inversionistas) logran convencer a funcionarios públicos que sus intereses son los intereses generales (Pizarro, 2006: 6). Así, las agencias públicas encuentran dificultades en oponerse o reubicar proyectos de inversión, pues estos supuestamente traen altos beneficios para la sociedad como crecimiento económico y aumento de las tasas de empleo. De este modo, los decisores públicos aparecen asumiendo que el interés particular del inversor representa también el interés de la sociedad. Un ejemplo ilustra este punto. Durante la administración Bachelet, la Comisión Nacional de Energía influyó a favor de diversos proyectos de generación energética por medio de dos asesores que viajaban a lo largo del país donde existiera un proyecto energético para ser evaluado por las agencias regionales, reuniéndose con intendentes y funcionarios de agencias sectoriales evaluadoras<sup>10</sup>. Así se alinearon criterios de evaluación en proyectos energéticos como HidroAysén y Pasada Palmar-Correntoso.

En esta misma línea, la captura de agencia en materias ambientales se produce cuando las atribuciones de las agencias en el SEIA no prevén que un proyecto pueda ser negativo para las regiones y localidades. En entrevista con un funcionario de CONAF éste sostiene que "*la estructura del sistema de evaluación usado por las agencias dificulta oponerse o reubicar proyectos de inversión. Al no tener la opción de 'inconformidad' o 'rechazo' en el formato de*

*evaluación nos limitábamos a hacer observaciones siguiendo el proceso normado*<sup>11</sup>. El sistema de evaluación presume que en la tramitación se soslayarán todos los posibles perjuicios que generaría el proyecto.

### **3. Resistencias intraestatales**

A pesar de la alta tasa de aprobación de los proyectos a nivel regional y del rol que juegan las falencias institucionales, es posible también rastrear resistencias de las agencias públicas a la hora de evaluar proyectos. Estas resistencias surgen de las agencias más activas en los procesos de evaluación ambiental que utilizan cada adenda e instancia para realizar observaciones a los proyectos, en contraste con aquellas que no realizan observaciones o que las realizan solo en las primeras instancias.

En la Región de Los Lagos, entre las agencias más activas en la evaluación ambiental resaltan CONAF (la agencia forestal), SERNAPESCA (agencia que administra recursos marinos), Dirección General de Aguas (que gestiona los recursos hídricos), Servicio Agrícola y Ganadero (que gestiona el suelo productivo) y Seremi Agricultura (representante del ministerio que fomenta la actividad agrícola). Es frecuente que estas agencias participen en las evaluaciones ambientales realizando una mayor cantidad de observaciones y utilizando más instancias que otras, porque sus legislaciones les otorgan un rol más proteccionista respecto a los recursos naturales. También es recurrente que los titulares no den respuestas a todas las observaciones hechas por parte de estas agencias técnicas, en cuyo caso las agencias se vuelven resistentes a la aprobación de estos proyectos.

Con base en los proyectos estudiados se observan tres estilos de resistencias: a) Discursivas: por medio de declaraciones públicas de autoridades regionales. En proyectos como Planta de Alimentos Burka, las autoridades regionales y locales expresaron a la ciudadanía local su rechazo al proyecto, lo que se tradujo en el establecimiento de un plano regulador municipal que imposibilitó su instalación. Otra expresión de esta estrategia se vio en el proyecto Relleno Sanitario La Laja, donde el intendente regional<sup>12</sup> expresó su malestar por el proyecto después de aprobado en el SEIA; sin embargo, no logró su detención o su reevaluación. b) Técnicas: la sobreemisión de observaciones en las etapas de evaluación ambiental (adendas) genera como efecto la saturación de la capacidad de respuesta de los titulares. En el proyecto Planta de Almacenamiento de Combustibles Puroo, de la compañía petrolera COPEC, la mayoría de las agencias

subnacionales se opusieron al proyecto aduciendo razones técnicas, sin embargo este fue aprobado desde el gobierno central<sup>13</sup>. También ocurrió en la primera adenda del proyecto Marina Lago Todos Los Santos saturando la capacidad de respuesta del titular, lo que devino en la retirada del proyecto y un rechazo en la segunda presentación del mismo. c) Finalmente, otra estrategia más sutil toma forma con la generación de redes: en proyectos de alta connotación pública las agencias que generan observaciones forman redes con otras. "En un proyecto sobre el Parque Pérez Rosales nosotros opinamos algunas cosas sobre intervención de algunos cauces e hicimos una verificación en conjunto con la DGA; era importante para tener una visión más aguda; no es lo general, pero se puede hacer. Esa coordinación la hicimos internamente, y fuimos a terreno porque nos pareció había una situación poco clara en el proyecto", comenta un evaluador ambiental de la región. O bien se forman alianzas fuera del proceso de evaluación, con parlamentarios o ministros. Así ocurrió con el proyecto hidroeléctrico Palmar-Correntoso, donde se formó una red de agencias con parlamentarios regionales y ministros (Dirección Ejecutiva de CONAF y la ministra de Bienes Nacionales) posterior a la aprobación del proyecto, la que sin embargo, no logró detener ni reevaluar el proyecto.

La existencia de esta articulación interna por parte de las agencias del Estado no garantiza que se rechacen los proyectos de inversión. En el período 1997-2009 ingresaron un total de 14.911 proyectos a nivel nacional, de los cuales 10.637 fueron aprobados (71,3%) y 889 rechazados (5,9%). En la X Región de Los Lagos esta tendencia se repite. Los proyectos ingresados al SEIA entre 1997 y 2009 ascienden a 2.591, de los que fueron aprobados 2.080 (80,2%) mientras que 177 fueron rechazados (6,8%). A pesar de la crítica interna a los proyectos realizada por ciertas agencias evaluadoras, la tasa de rechazo es baja en comparación con la de aprobación (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de aprobación y rechazo de los proyectos**  
**a nivel nacional y regional**

	Nacional		X Región	
	Nº de proyectos	%	Nº de proyectos	%
Total	14.911	100,0%	2.591	100,0%
Aprobados	10.637	71,3%	2.080	80,2%
Rechazados	889	5,9%	177	6,8%
Desistidos	1.544	10,3%	200	7,7%
Otros	1.841	12,3%	134	5,1%

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la base de datos estatal del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: <http://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php>.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente significa un cambio. Sin embargo, el mecanismo de evaluación no cambia sustancialmente y, con ello, las características de la participación de las agencias públicas y el carácter limitado de la participación ciudadana.

#### **4. Reforma ambiental. Ausencia de cambios sustantivos en la evaluación ambiental**

Como ya fuera enunciado, en enero de 2011 se promulgó la Ley 20.417 que modifica la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994. Esta Ley crea el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de las políticas ambientales en coordinación directa con el Presidente de la República, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, exConama), encargado del SEIA, y la Superintendencia de Medio Ambiente, cuya competencia abarca la fiscalización de los proyectos aprobados y el cumplimiento de la normativa ambiental. Por otra parte se crean los Tribunales Ambientales, que se encargan de la resolución de conflictos ambientales que se han judicializado.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente significa un cambio en la implementación de las políticas ambientales. En la institucionalidad previa, la jefatura de la Conama debía coordinar diferentes ministerios sin que tuviese tal rango; por lo tanto, carecía de piso político para una política ambiental integrada. Esto es lo que busca modificar la reforma, aunque queda abierta la pregunta sobre si el Ministerio del Medio Ambiente logrará hacer contrapeso a ministerios fuertes como el de Hacienda, Minería, Energía u Obras Públicas. El SEA administra el SEIA, sin embargo, el mecanismo de evaluación no cambia sustancialmente y, con ello, las características de la participación de las agencias públicas y el carácter limitado de la participación ciudadana. A pesar que esta última es ampliada a las Direcciones de Impacto Ambiental (DIA), lo hace bajo la misma modalidad que existía anteriormente, es decir consultiva y no vinculante respecto de las decisiones finales. Si se observan las cifras acerca del estado de los proyectos con impacto ambiental ingresados al SEIA desde la implementación de la Ley 20.417 hasta junio de 2012, se constata que la tendencia no ha cambiado sustancialmente (ver Cuadro 3).

Finalmente, el SEA -al igual que la antigua Conama- coordina las diferentes agencias con competencia ambiental en la evaluación de los proyectos; sin embargo, también participa emitiendo observaciones como una agencia más. Los evaluadores ambientales entrevistados se mostraron ambiguos acerca de la nueva facultad ponderativa del SEA respecto de las observaciones que las agencias les pudieran hacer a algún proyecto, ya que desde la reforma le corresponde al SEA evaluar si las observaciones de las agencias hacia los proyectos son adecuadas o no.

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de aprobación y rechazo de los proyectos a nivel nacional y regional post reforma ambiental (2011)**

	<b>Nacional</b>	<b>%</b>	<b>X Región</b>	<b>%</b>
Total	3.605	100,0%	600	100,0%
<b>Aprobados</b>	<b>1.894</b>	<b>52,5%</b>	<b>417</b>	<b>69,5%</b>
En calificación	597	16,5%	111	18,5%
No admitido	581	16,1%	24	4,0%
Desistidos	408	11,3%	30	5,0%
<b>Rechazados</b>	<b>66</b>	<b>1,8%</b>	<b>10</b>	<b>1,6%</b>
No calificado	58	1,6%	7	1,1%
Revocado	1	0,0%	1	0,1%

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la base de datos estatal del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: <http://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php>.

### 5. Conclusiones

Las materias ambientales ocupan un lugar cada vez más importante y las ciencias sociales han puesto atención creciente a la forma en la que la sociedad interactúa con el medio natural, así como en conflictos socio-ambientales derivados de las disputas de diferentes grupos sociales por la apropiación del medio. La evaluación ambiental de proyectos de inversión refleja estos conflictos y el SEIA ha sido el principal mecanismo del Estado chileno para resolver en un mismo procedimiento la evaluación de proyectos y sus conflictos socio-ambientales. El estudio, la aprobación y rechazo de los proyectos ingresados al SEIA, a nivel regional y nacional, confirman una tendencia aprobatoria del sistema, siendo previsible la aprobación de los proyectos ingresados tanto en la modalidad de DIA como de EIA.

A partir de la visión del Estado como espacio de intereses, discursos y tensiones se pueden detectar tres niveles de tensiones en torno a lo ambiental. Un primer nivel está situado en la creación de la institucionalidad ambiental. Es la lucha más ideológica y macro, cuyos actores representan intereses contrapuestos. El grupo con más "peso político" influye -a través del parlamento- en la caracterización de la institucionalidad. En Chile la reforma ambiental permitió evidenciar estas tensiones donde participaron activamente los grupos inversionistas (representados por la Sociedad de Fomento Fabril) y organizaciones ambientalistas. Finalmente, fueron los grupos de inversionistas quienes obtuvieron garantías para la caracterización de la institucionalidad ambiental.

Partiendo del estudio del SEIA en la X Región de Los Lagos se avanzó en la caracterización de un nivel intermedio de tensión situado "dentro" del Estado. En este nivel, lo que se busca es no obstaculizar la inversión y el crecimiento económico, anulando la crítica interna de otras agencias del Estado. La investigación confirma a nivel subnacional una serie de falencias que la literatura crítica ha expuesto desde la implementación de la institucionalidad ambiental en 1994, como son, por ejemplo, la politización en la aprobación de proyectos, limitaciones en la autonomía regional, carencia de atribuciones para rechazar proyectos bajo argumentos técnicos, y ser objeto de captura de agencia por parte de inversionistas privados y públicos. Estas falencias hacen que las agencias estatales, en la práctica, sean condicionadas a aprobar los proyectos ingresados a la evaluación ambiental. Por ello se ha sugerido que en la X Región de Los Lagos el rol que el Estado juega en el SEIA no es únicamente técnico, sino fundamentalmente político, relacionado con un discurso de desarrollo basado en el crecimiento económico, aumento de tasas de empleo, aumento de flujos de inversión y diversificación de la actividad económica.

Sin embargo, a pesar de la institucionalidad proinversión y las falencias que caracterizan el sistema de evaluación, también se detectan ciertas prácticas de resistencia intraestatal. Las agencias más resistentes en la X Región -de acuerdo a los proyectos analizados exhaustivamente- son CONAF, DGA, Seremi de Agricultura y Servicio Nacional de Pesca, las cuales utilizan un repertorio de estrategias complementario al rol proteccionista asignado por sus legislaciones. En esta línea, la oposición discursiva de sus autoridades a ciertos proyectos, la sobrecarga de observaciones técnicas en los procesos de evaluación, la formación de redes de información y apoyo entre funcionarios de diferentes agencias o fuera del proceso constituyen las principales prácticas de crítica interna en el SEIA. La escasa efectividad de estas prácticas de resistencia se debe a que son desplegadas en un sistema de evaluación cuyo "*laissez faire*" tiende a la aprobación de proyectos.

Futuras líneas de investigación podrían extenderse al estudio de un tercer nivel de tensión, de nivel micro, referido al Estado como espacio de disputa entre la ciudadanía afectada por los impactos ambientales de un proyecto y los inversionistas. La literatura sobre participación ciudadana en la evaluación ambiental chilena sugiere que existe asimetría de la participación, favorable a los inversionistas y limitada para la ciudadanía afectada. Por lo tanto, primero



es necesario comprobar y caracterizar esta dinámica, con énfasis en el rol que juega el Estado en este proceso. Segundo, se debe investigar sobre los factores que condicionan el éxito de las prácticas de resistencia de las agencias públicas en un marco institucional favorable a la inversión. Tercero, se hace necesario un estudio de conflictos y resistencias intraestatales en la evaluación ambiental a escala nacional para determinar si las agencias que presentan mayores resistencias se repiten en otras regiones. Finalmente, habría que avanzar sobre si estas resistencias obedecen a las atribuciones de las agencias (legislaciones proteccionistas) o bien a otras variables (individuales, ideológicas, orientación política, terrenos y propiedades, etc.) que condicionan el comportamiento de los funcionarios evaluadores.

### **Notas**

(1) Ferguson (1994) explora cómo instituciones financieras internacionales funcionales a la economía internacional, por medio de informes e intervenciones estatales, abren mercados de un país sudafricano, Lesotho. La burocracia del país opera aumentando la fuerza del Estado y sus redes de contacto con la población, pero en contra de la apropiación de tierras para el comercio internacional, funcionando como una máquina antidesarrollista.

(2) La X Región de Los Lagos es una de las 15 regiones del país. Está ubicada en el sur de Chile. Cuenta con una población de 830.000 habitantes, lo que representa el 4,8% de la población nacional. Su economía combina sectores muy tradicionales como la agricultura y la ganadería con sectores muy modernos de la industria exportadora, como es el caso de la industria salmonera.

(3) En la siguiente sección se detallará la diferencia entre Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

(4) En el período escogido para realizar el estudio, únicamente los EIA contemplaban participación ciudadana, aunque desde el año 2011 las DIA también lo hacen.

(5) El cambio institucional realizado por la Ley 20.417, promulgada en enero de 2011, implica dejar en manos del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Por lo tanto, actualmente la recepción del proyecto la realiza el SEA y no Conama.

(6) Mensaje del Presidente de la República con el que envió al Congreso el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, de septiembre de 1992 (Conama, 1994: 25-26).

(7) Entrevista realizada a funcionario público del Servicio Nacional de Pesca, en junio de 2011.

(8) Dos casos emblemáticos de conflictos socio-ambientales fueron la aprobación, en 1997, del proyecto Ralco, una represa situada en territorio Pehuenche en el sur de Chile, y en 1998, del proyecto Trillium, un proyecto forestal para la explotación de lenga en la Patagonia. En ambos casos fueron removidas autoridades regionales que se oponían al proyecto impulsado por el nivel central. Para un análisis más detallado de ambos casos, ver Aylwin (2002). Para una descripción del conflicto en la Patagonia por la defensa de los bosques nativos, ver Gligo (2003).

(9) Entrevista realizada a funcionario de CONAF, en junio de 2011.

(10) Claudia Urquieta, periodista, publicó en el portal electrónico *elmostrador.cl* el reportaje "El desconocido lobby político de los asesores de Tokman", exponiendo las acciones y modos de operar en los proyectos en los que hicieron *lobby* estos dos funcionarios. La noticia, aunque ya no se puede encontrar en la página del diario digital, fue reproducida en diversos portales.

(11) Entrevista realizada a funcionario público de CONAF, sostenida en junio de 2011.

(12) El Proyecto Relleno Sanitario La Laja fue ingresado al SEIA en septiembre del año 2008 y aprobado en mayo de 2009, período en el cual el intendente regional era de confianza del Ejecutivo de centro izquierda de la época. Las elecciones del año 2009 permitieron el cambio de gobierno a uno de derecha, y con ello el cambio de los intendentes regionales. Ello causa -en la X Región y posiblemente en otras regiones de Chile- la revisión de muchas decisiones y políticas públicas en los niveles subnacionales.

(13) El proyecto mencionado no consideró las observaciones técnicas realizadas por las agencias regionales y solo tomó en cuenta las realizadas desde las jefaturas centralizadas, las mismas que aprobaron el proyecto. El 8 de septiembre del año 2011, a cinco horas de inaugurada la planta de almacenamiento, ocurre un derrame de petróleo afectando gravemente a la ciudad costera de Calbuco; también afectó la producción de otras empresas salmoneras ubicadas en el sector.

## **Bibliografía**

- |  |   |
|--|---|
| Abrams, Philip (1988), "Notes on the Difficulty of Studying the State", en <i>The Journal of Historical Sociology</i> , Vol. 1 N° 1, March, pp. 58-89. | People in Chile: Lessons from an Ethno-Environmental Conflict", paper presented at the Conference "Towards Adaptive Conflict Resolution: Lessons From Canada and Chile", University of British Columbia. Centre for the Study of Global Issues, Vancouver, September 25-27. |
| Asenjo, Rafael (2006), "Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile", en <i>Serie En Foco</i> , N° 91, pp. 1-20.                            |   |
| Aylwin, José (2002), "The Ralco Dam and the Pehuenche  |   |

- Bahro, Rudolf (1987), *Logik der Rettung: wer kann die Apokalypse aufhalten?: Ein Versuch Über die Grundlagen Ökologischer Politik*, Stuttgart, Transaction Press.
- Brenner, Neil (2003), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Conama (1994), "Mensaje de S.E. el Presidente de la República", en *Ley de Bases del Medio Ambiente*, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Dávila, Mireya (2010), "Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)", en *Revista de Sociología*, N° 24, octubre, pp. 199-217.
- Del Fávoro, Gabriel y Kast, Ricardo (1999), "Gestión ambiental en Chile", en *La transformación económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Diduck, Alan y Sinclair, John (2002), "Public Involvement in Environmental Assessment: the Case of the Nonparticipant", en *Environmental Management*, Vol. 29 N° 4, April, pp. 578-588.
- Escobar, Arturo (1999), "The Invention of Development", en *Current History*, Vol. 81 N° 631, November, pp. 382-386.
- Feindt, Peter y Oels, Angela (2005), "Does Discourse Matter? Discourse Analysis in Environmental Policy Making", en *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 7 N° 3, August, pp. 161-173.
- Ferguson, James (1994), *The Anti-Politics Machine: "Development"*, *Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Foucault, Michel (1993), "Omnes et Singulatim: hacia una crítica de la 'razón política'", en *La vida de los hombres infames*, M. Foucault, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- García Leyton, Luis (2004), "Evolución histórica y legal de la evaluación de impacto ambiental", en *Aplicación del análisis multicriterio en la evaluación de impactos ambientales*, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya. Tesis Doctoral.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press (California Series on Social Choice and Political Economy; N° 25).
- Gligo, Nicolo (2003), *La batalla por los bosques de Tierra del Fuego*, Santiago, LOM Ediciones.
- Gobierno de Chile (1994), *Ley de Bases Generales del Medio Ambiente*, Santiago, [http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/ambiente/Ley\\_19300.pdf](http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/ambiente/Ley_19300.pdf).
- Holmes, Tim y Scoones, Ian (2001), *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from the North and South*, Brighton, University of Sussex. Institute for Development Studies (IDS Working Paper; N° 113).
- Jessop, Bob (2001), "Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections", en *International Review of*

- Sociology*, Vol. 11 N° 2, July, pp. 149-153.
- Migdal, Joel; Kohli, Atul; y Shue, Vivienne (1994), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mussetta, Paula (2009), "Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 51 N° 205, enero-abril, pp. 37-55.
- OECD (2005), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD Publications.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; y Díaz, Mercedes (2003), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID, IDEA.
- Perry, Anderson (2003), "Neoliberalismo: un balance provisorio", en *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, E. Sader y P. Gentili (comps.), Buenos Aires, CLACSO.
- Petts, Judith (2001), "Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case Studies", en *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 44 N° 2, March, pp. 207-226.
- Pizarro, Rodrigo (2006), "Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile", en *Serie En Foco*, N° 89, noviembre, pp. 1-19.
- Rivera, Claudio (2010), "Internacionalización de movimientos sociales: ¿cuán efectivas son las redes transnacionales de apoyo?", en *Papel Político*, Vol. 15 N° 2, julio-diciembre, pp. 617-636.
- Robertson, Morgan (2010), "Performing Environmental Governance", en *Geoforum*, Vol. 41 N° 1, pp. 7-10.
- Rojas, Alejandro; Sabatini, Fernando; y Sepúlveda, Claudia (2003), "Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos", en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. 19 N° 2, pp. 22-30.
- Silva, Patricio (2006), "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 175-190. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_isoref&pid=S0718-090X2006000200010&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S0718-090X2006000200010&lng=en&tlng=es), 06-01-2013.
- Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", en *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 N° 1, pp. 3-21, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3003160?uid=3737784&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101504634813>, 10-12-2012.
- United Nations (2002), *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg, United Nations.
- Urquieta, Claudia (2008), "El desconocido lobby político de los asesores de Tokman", en *El Mostrador*, Santiago, 17 de noviembre, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/11/17/el-desconocido-lobby-politico-de-los-asesores-de-tokman/>, 06-01-2013.