



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE PREGRADO – CARRERA DE SOCIOLOGÍA

**Las Consultas de Pertinencia en el Sistema de
Evaluación de Impacto Ambiental**
Tensiones entre su definición jurídica y los usos que posee

Memoria de Título para optar al Título Profesional de Socióloga

Autor(a):

Francisca Andrea Mieres Soto

Profesor(a) guía:

Fernando Campos

Santiago de Chile

Noviembre 2022

(...) Macarena fue una activa opositora a un proyecto hidroeléctrico que afectaría a su comunidad Newen de Tranguil, comuna de Panguipulli, XIV Región. La empresa austríaca RP Global proyectaba allí la instalación de cables de alta tensión para una central hidroeléctrica. Una más, ¿Se dirá que su muerte es el costo del “desarrollo” ¿O será el canto de Violeta Parra que destile su dura verdad: “algunos viven acomodados con la sangre del degollado”?

En “Nuestra América”, empresas tentaculares imponen sus designios exclusivos y excluyentes, incluso aplastando la vida de quienes aspiran al respeto del derecho de todos. La comunidad Newen de Tranguil, en el sur chileno, pasa a ser una ilustración más de la vergonzosa e intolerable violencia física y psicológica como recurso para alcanzar la “modernización”, el “desarrollo”, el “progreso”. ¿Cómo designarlo? ¿O son simples metáforas para disimular la explotación indiscriminada de los recursos naturales? (...)

Arauco Chihuailaf

Agradecimientos

En el tiempo en que demoré en terminar esta tesis, muchas veces sentí frustración, desmotivación, insuficiencia. Estos agradecimientos van hacia todas aquellas personas que de alguna u otra manera estuvieron ahí conmigo, despejando nubosidades. A María Eugenia, mi mamá, y Roberto, mi papá, quienes me han acompañado en cada decisión que he tomado, sin apuro, sin prisa. A Carolina, mi hermana, de quien aprendí a cultivar una genuina atención por la naturaleza y sus bienes. A Mati, Felipito, Luz, Kako, Martín, Nati, por el calor de su amistad. A Felipe, por el intenso apañe durante estos años de pandemia y tesis, por recordarme, cuando hacía falta, que tenía que ser la primera en creer en mí, por el crecimiento contenido en cada diálogo. A Fernando, Victoria y Violeta, por el interés y el tiempo dedicado durante el desarrollo de esta tesis, por sus palabras de aliento cuando ya iba quedando poco. A la música, por ser refugio. Y a mí, por lograrlo.

Resumen

La presente memoria de título pretende aportar, desde la Ecología política, al debate sobre los instrumentos y trámites de gestión ambiental en un contexto de crisis socioambiental en Chile. En particular, se persiguió el objetivo de analizar las Consultas de pertinencia en relación con la tensión que existe entre su definición jurídica y los usos que posee. Lo anterior, considerando las denuncias que trabajadores de la institucionalidad ambiental nacional (SEA) han realizado en relación con la sobreutilización de este trámite de gestión ambiental y la elusión de la evaluación ambiental de los proyectos por parte de los/as titulares de proyectos de inversión. En cuanto a la metodología, se propuso una estrategia mixta que constó de tres momentos: una revisión bibliográfica entorno al origen jurídico y contextual de las Consultas de pertinencia, un análisis estadístico descriptivo de las Consultas de pertinencia y la realización de entrevistas a personas que han trabajado y/o estudiado las Consultas de pertinencia. Los resultados de esta investigación son concluyentes al señalar que las tensiones jurídico-prácticas que experimentan las Consultas de pertinencia guardan relación principalmente con la colonización privada que han tenido sus usos. En este sentido, los/as titulares, en virtud de sus propios intereses, han moldeado distintos tipos de usos de las Consultas de pertinencia, los cuales, además de no resultar coherentes con su normativa, evidencian las falencias de la institucionalidad ambiental.

Palabras Clave: Sociología Ambiental, Ecología Política, Institucionalidad Ambiental en Chile, Consultas de Pertinencia.

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Resumen | 4 |
| Introducción | 7 |
| Antecedentes | 10 |
| a. Inicios de la institucionalidad ambiental en Chile y su situación actual | 10 |
| b. Consultas de pertinencia y proyecto de ley pro-inversión..... | 13 |
| c. Conflictividad socioambiental en Chile | 16 |
| Problematización | 18 |
| a. Pregunta y objetivos de investigación | 19 |
| b. Hipótesis de investigación..... | 20 |
| Discusión teórica..... | 21 |
| Neoliberalismo, Estado y Medioambiente desde la Ecología Política | 21 |
| Marco metodológico | 32 |
| a. Revisión bibliográfica sobre el origen jurídico y contextual..... | 32 |
| b. Análisis estadístico descriptivo | 33 |
| c. Entrevistas a informantes clave especialistas | 34 |
| Resultados | 38 |
| a. Origen institucional de las Consultas de pertinencia..... | 38 |
| Origen jurídico | 39 |
| Origen contextual | 43 |
| b. Estado actual de las Consultas de pertinencia | 44 |
| Usos generales..... | 46 |
| Usos por regiones | 57 |
| c. Tensiones entre las Consultas de pertinencia y la institucionalidad ambiental chilena | 66 |
| Disparidad decisional en los criterios de ingreso a la evaluación ambiental en del SEIA | 67 |
| Problemas relativos a la lógica de evaluación ambiental del SEIA | 70 |
| Actitudes de los/as titulares de proyectos y de las consultoras ambientales en el uso de las Consultas de pertinencia..... | 73 |
| Discusión de los resultados | 76 |
| a. El rol del Estado en la regulación de las Consultas de pertinencia | 76 |
| b. Proyectos de inversión extractivistas en los usos de las Consultas de pertinencia..... | 79 |
| Conclusiones..... | 84 |
| Referencias | 88 |

| | |
|---|------------|
| Anexos..... | 100 |
| a. Acuse de recibo de solicitud bb.dd. Consultas de pertinencia | 100 |
| b. Consentimiento informado | 102 |
| c. Pauta de preguntas..... | 105 |

Introducción

El 18 de octubre de 2019 marcó un antes y un después para quienes habitamos territorio chileno. Siguiendo el primer paso dado por los/as estudiantes secundarios, el estallido social puso en evidencia el profundo descontento que la sociedad, casi de manera transversal, sentía (y aún siente) respecto a la precarización de la vida, los niveles de desigualdad, la desprotección del Estado frente a los abusos del poder económico, entre otras problemáticas que durante la última década se han ido acrecentado de manera dramática.

A pesar de lo que significó para el país el retorno a la democracia, las reformas realizadas durante la dictadura militar, orientadas a la reestructuración neoliberal y a la despolitización de la vida, calaron hondo y perduran hasta nuestros días. El modelo económico impuesto, cuyo sustento se encuentra en la Constitución del 80', junto a los problemas de representatividad y legitimidad democrática, llevaron a un extremo la neoliberalización del sistema, la cual fue ampliamente denunciada por la crisis social del octubre rojo chileno.

Durante este periodo, una de las demandas que se escuchaban en las calles tenía relación con los problemas socioambientales del país. De acuerdo con la primera versión de la encuesta de opinión Termómetro Social, realizada en pleno estallido social por el Centro de Microdatos (CMD), el 70% de las personas consideró al medioambiente como una “demanda muy importante” (2019).

En la misma línea, otra encuesta elaborada por el Núcleo de Sociología Contingente (NUDESOC), compuesto por estudiantes de la Universidad de Chile, señalaba que el 87,8% de las personas considera “muy importante” la demanda de protección del medioambiente, un 85,4% cree que es “muy importante” la demanda de nacionalización de recursos naturales y un 85,4% opina que es “muy importante” la demanda de “No más zonas de sacrificio” (2020).

De esta forma, el estallido social puso de manifiesto la dimensión ambiental de las problemáticas que se viven a diario en Chile, cuyas consecuencias se pueden advertir en la alta conflictividad socioambiental, el gran número de “zonas de sacrificio” y la degradación de los ecosistemas.

A la fecha (2022), y según el Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile, existen 128 conflictos, de los cuales 71 están activos, 33 latentes y 24 cerrados. En el caso de los conflictos activos, todos ellos se encuentran vinculados a la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión, es decir, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

En su desagregación por regiones, el mapa indica que Valparaíso es el territorio que presenta el mayor número de conflictos. En esta zona se encuentran las comunas de Quintero y Puchuncaví, en las que sus habitantes sufren a diario los efectos de la contaminación proveniente del Complejo Industrial Ventanas, situación que ha llevado a que se considere este territorio como una de las zonas de sacrificio que existen en el país (Allain, 2019).

La realidad socioambiental de territorios como Quintero y Puchuncaví, donde se constatan las contradicciones entre la permisividad estatal, los insuficientes límites normativos y los impactos ambientales (Rojas, 2015), junto con los resultados de las encuestas señaladas, dan cuenta de la necesidad de generar espacios de vinculación entre la crisis social y la crisis medioambiental.

En consecuencia, la presente memoria se inscribe en este escenario, en el cual, si bien hay fuertes divisiones políticas, existe un diagnóstico que posee cierta transversalidad: hay un problema con el modelo de desarrollo de Chile que ha privilegiado el crecimiento económico en detrimento del bienestar de las personas y ecosistemas.

En particular, esta investigación trata sobre las Consultas de Pertinencia, un trámite de gestión ambiental perteneciente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el que durante el último tiempo ha sido denunciado por algunos/as políticos/as, trabajadores/as del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), académicos/as y personas de la sociedad civil, como un mecanismo que los/as titulares de proyectos de inversión están utilizando para eludir la evaluación ambiental (El Desconcierto, 2020).

Dado que las Consultas de pertinencia han sido estudiadas únicamente desde el Derecho Ambiental, el objetivo principal de esta investigación fue realizar un acercamiento de carácter exploratorio a través del análisis de la tensión entre la definición jurídica y los usos que posee este trámite de gestión ambiental. Lo anterior, teniendo en cuenta, por un lado, el

alto nivel de conflictividad socioambiental presente en el país y, por otro lado, las formas en que la institucionalidad chilena ha concebido el medioambiente, a través de sus distintas políticas públicas, instrumentos y trámites de gestión.

Al respecto, se plantearon dos hipótesis de investigación. En primer lugar, que las Consultas de pertinencia son un trámite de gestión ambiental sobreutilizado por parte de los/as titulares de proyectos de inversión, quienes lo emplean con la intención de evitar someter sus proyectos al proceso de evaluación ambiental. A causa de esta sobreutilización, se propuso, como segunda hipótesis, que existe una alta probabilidad de dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos que van a provocar impactos negativos en el medioambiente y conflictos con las comunidades donde se emplazan.

Luego, a partir de la elección de la propuesta teórica conocida como la Ecología política y de la aplicación de una metodología mixta, que combinó el empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas, se concluyó que las tensiones jurídico-prácticas que las Consultas de pertinencia experimentan guardan relación principalmente con la colonización privada en los usos de este trámite de gestión ambiental. Tal apropiación privada de las Consultas de pertinencia ha llevado a que estas se sobreutilicen en casos como la regularización de las modificaciones de un proyecto, situación que termina por saturar al SEIA. Además de no resultar coherentes con su normativa, estos resultados demuestran las falencias de la institucionalidad ambiental, en tanto son los proyectos extractivistas los que emplean en mayor medida este trámite de gestión ambiental para este tipo de usos no adecuados.

Respecto a la estructura de la presente investigación, esta inicia con una serie de antecedentes que caracterizan el marco institucional en que se sitúan las consultas pertinencia, además de la conflictividad socioambiental asociada a las políticas ambientales. Luego se expone la problematización del objeto de estudio, su relevancia teórica y empírica y la hipótesis. Posteriormente, se incorpora la literatura revisada en la discusión teórica para dar paso a la descripción de la metodología propuesta. Por último, se presentan los resultados, análisis y conclusiones de la investigación.

Antecedentes

A continuación, se revisan antecedentes institucionales e investigativos que permiten contextualizar el marco institucional ambiental en que tienen lugar las Consultas de pertinencia, además de su normativa jurídica específica. También se incluyen antecedentes respecto a la conflictividad socioambiental del país, a fin de colocar en contexto las políticas ambientales del país en relación con sus efectos en las distintas comunidades y territorios.

a. Inicios de la institucionalidad ambiental en Chile y su situación actual

Los primeros indicios de una institucionalidad ambiental (MMA, 2016) se remontan al gobierno de Patricio Aylwin, con la creación, en 1990, de la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana¹ y de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)², D.S. N°349/1990 del Ministerio del Interior y D.S. N°240/1990 del Ministerio de Bienes Nacionales, respectivamente.

Por aquel entonces, la CONAMA fue la encargada “*del estudio, propuesta, análisis y evaluación de todas aquellas materias relacionadas con la protección y conservación del Medio Ambiente*” (D.S. N°240/1990). A partir de su trabajo, se elaboró el proyecto de ley de medio ambiente que más tarde, en 1994, se concretizó en la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente que establece el SEIA (Carter et al., 2019).

El SEIA³ es un instrumento de gestión ambiental de naturaleza preventiva, es decir, permite a la autoridad determinar, previo a la ejecución de un proyecto o actividad, si este cumple con la legislación ambiental vigente y, en el caso de potenciales impactos ambientales

¹ D.S. N°349/1990 del Ministerio del Interior.

² D.S. N°240/1990 del Ministerio de Bienes Nacionales.

³ Un análisis reciente entorno al funcionamiento del SEIA señala que este instrumento ha tomado un rol muy preponderante en el sistema de gestión ambiental nacional ante la ausencia, en el ordenamiento jurídico chileno, de normativas ambientales específicas, así como también de instrumentos de ordenamiento territorial (Hervé & Insunza, 2019).

significativos, si propone medidas para mitigar, reparar y compensar los mismos (Costa, 2013). Su pleno funcionamiento comenzó en 1997, con la entrada en vigor del primer reglamento (D.S. N°30/1997), el cual fue sustituido en 2012 por el segundo y actual reglamento (D.S. N°40/2012), tras la aprobación en 2010 de la Ley N°20.417 (Carter et al., 2019).

Los proyectos o actividades que deben ingresar al SEIA se señalan en el artículo 10 de la Ley N°19.300⁴, el cual enlista las tipologías de proyectos que son susceptibles de causar algún impacto ambiental (MMA, 2016). En virtud de lo anterior, si un proyecto o actividad califica para ingresar al SEIA puede hacerlo a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)⁵.

En relación con la situación actual de la institucionalidad ambiental, en 2010 la Ley N°20.417 introdujo importantes modificaciones que rediseñaron su estructura organizacional (Olivares, 2010). Esto, a través de la creación de tres organismos: el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental⁶ y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

De acuerdo con Matías Guiloff (2011), el nuevo diseño institucional marcó una mejora significativa respecto a la situación anterior, en tanto se hizo cargo de las principales críticas que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) formularon a la Ley N°19.300,

⁴ Dicho listado cubre los siguientes sectores productivos, de infraestructura y servicios: infraestructura hidráulica, de transporte y portuaria; inmobiliario (habitacional, industrial y de equipamiento); instalaciones fabriles varias; energía, minera, agropecuaria, forestal, acuicultura; saneamiento ambiental, entre otros.

⁵ La evaluación ambiental realizada mediante una DIA implica que el proyecto o actividad no presenta ni genera impactos ambientales significativamente adversos y, por tanto, se trata de un proceso simplificado con menores plazos de tramitación. Mientras que la evaluación realizada a través de un EIA aplica para aquellos proyectos o actividades que presentan o generan impactos ambientales significativamente adversos, razón por la cual el proceso requiere la presentación de una mayor cantidad de antecedentes y, por tanto, de mayores plazos (Piña, 2017). La responsabilidad en la elaboración de estos documentos y sus contenidos recae exclusivamente en los/as proponentes o titulares de un proyecto de inversión o actividad (MMA, 2016).

⁶ Con la instauración del SEA, la administración del SEIA pasó a estar en manos de este incipiente organismo.

específicamente en lo relativo a la transversalidad en materia de regulación y política ambiental⁷.

En esta línea, la institucionalidad ambiental previa a la Ley 20.417⁸ disponía que solo aquellos actos administrativos y políticas cuyo proceso de elaboración estaba a cargo de la CONAMA requerían de un pronunciamiento previo por parte del Consejo de Ministros. Mientras que en el caso de los actos administrativos y políticas elaborados por autoridades sectoriales con competencias ambientales no se requería del pronunciamiento previo del Consejo.

En la práctica, la situación descrita dificultaba el desarrollo de una regulación y política ambiental integrada, lo que terminaba por afectar dos dimensiones de la institucionalidad ambiental: la gestión y la fiscalización. Como señala Guillot (2011), *“estas dos dimensiones (...) suponen la aplicación de normas a hechos concretos; en la medida en que faltaban normas y las existentes carecían de una visión integradora, se ejercían con excesiva discrecionalidad”* (pág. 234).

En consecuencia, las mejoras introducidas por la Ley N°20.417 permitieron abordar varios de los problemas de la antigua institucionalidad, a la vez que contribuyeron en la consolidación internacional de una imagen de solidez institucional en el ámbito medioambiental (Carrasco & Maillet, 2019).

Sin embargo, el buen augurio que inauguraron estas reformas contrasta con el panorama actual, donde se ha observado un aumento en la conflictividad socioambiental y la instauración de “zonas de sacrificio” en distintos lugares de Chile (Bolados, 2016). Esta realidad da cuenta de las tensiones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil al

⁷ En su informe “Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile”, la CEPAL y la OCDE señalaban que “subsisten importantes desafíos en la continuidad del progreso de la gestión ambiental y la integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales (relativas a agricultura, energía, transporte, industria primaria, turismo y tributación, entre otros)” (CEPAL & OCDE, 2005: pág. 16-17).

⁸ Artículo 72 letra d) de la Ley N°19.300.

momento de abordar la situación ambiental en sí misma, como también en relación con el desarrollo económico.

Para Sebastián Carrasco y Antoine Maillet (2019), el desarrollo de la institucionalidad ambiental ha sido presionado por distintos factores. Tanto los conflictos socioambientales como las experiencias empresariales y los diversos proyectos con impacto ambiental, han tenido efectos en las decisiones políticas en materia ambiental. Esto, *“ha generado que la evolución institucional opere en cierta medida como un juego de suma cero, en donde encontramos perdedores y ganadores”* (Carrasco y Maillet, 2019: pág. 68).

Los autores Alejandro Pelfini y Rodrigo Mena (2017) también son críticos con la nueva institucionalidad ambiental al señalar que esta ha terminado por consolidar las redes informales que han conectado tradicionalmente a sus principales actores: inversores, Estado y expertos (*think tanks* o consultoras). Desde esta perspectiva, a pesar de introducir estándares de gobernanza relativos a la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, las reformas realizadas han tenido un carácter más bien cosmético que no aporta a la formación de ciudadanía y agenda pública en torno a modelos de desarrollo y de uso de bienes naturales.

No obstante, Pelfini y Mena (2017) sostienen que el problema central de la nueva institucionalidad ambiental no radica exclusivamente en su diseño, sino que en *“sus limitaciones para alterar un marco restringido, controlado y orientado casi ex profeso al éxito de proyectos de inversión”* (pág. 269). Este marco al cual se refieren los autores es denominado como “cerrojos a la democratización de la política ambiental”, los que refieren, por un lado, al modelo de desarrollo de acumulación basada en la extracción y exportación de materias primas, y, por otro lado, a la tendencia a la oligarquización propia del sistema político chileno y de la dominación de sus élites en general.

b. Consultas de pertinencia y proyecto de ley pro-inversión

En caso de que un titular no tenga certeza sobre si las características específicas de su proyecto y/o actividad cumplen con los requisitos para ingresar al SEIA, o si las

modificaciones que pretende implementar son de una magnitud que hacen meritorio el ingreso al sistema, este puede realizar una Consulta de pertinencia.

Como institución regulada, la Consulta de pertinencia es relativamente reciente (Uriarte & Insunza, 2021), ya que no tuvo ninguna normativa específica hasta el 2012, cuando se promulgó el actual reglamento del SEIA⁹. Según este reglamento¹⁰, las Consultas de pertinencia se definen como un trámite voluntario que permite que los/as proponentes se dirijan al Director Regional o al Director Ejecutivo del SEA, según corresponda, a fin de solicitar su pronunciamiento sobre si su proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al SEIA.

La respuesta que emita el SEA, también llamada Declaración de pertinencia, constituye un acto administrativo no vinculante, es decir, que no obliga, y que, además, debe comunicarse a la SMA. Esto implica que, en caso de que un determinado proyecto o actividad genere daño ambiental o se compruebe que los antecedentes entregados por los/as titulares no coinciden con lo que sucede en terreno, la SMA puede revertir la resolución del SEA y ordenar una evaluación ambiental¹¹.

En virtud de su relación con la no vinculatoriedad de la Declaración de pertinencia, es importante mencionar uno de los proyectos de ley que formaron parte de la agenda pro-crecimiento del segundo gobierno de Sebastián Piñera, el proyecto de ley pro-inversión. En su artículo 1 (numeral 2), este proyecto proponía que la resolución del SEA fuera

⁹ Antes de ese hito normativo, el 2010, el director ejecutivo de la CONAMA había dictado el Oficio Ord. N°103.050 que contiene el “Instructivo sobre las Consultas de pertinencia de ingreso de proyecto o actividades al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Posteriormente, este instructivo fue modificado dos veces: en julio del 2013 (Oficio Ord. N°131.049) y en septiembre del mismo año (Oficio Ord. N°131.456). Esta última modificación es la que contiene el actual instructivo de las Consultas de pertinencia.

¹⁰ Artículo 26 del D.S. N°40/2012.

¹¹ Oficio Ord. N°131.456.

vinculante¹², propuesta que en 2016 también había sido sugerida por la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA.

De esta manera, esta reforma se haría cargo de la “*excesiva burocracia estatal*” (Gobierno de Chile, 2018), la que se traduce en plazos de tramitación que “*se extienden por largos períodos de tiempo, manteniendo situaciones de conflicto e incertidumbre*” (La Tercera, 2019) en los/as titulares de proyectos o actividades.

En vínculo con las declaraciones realizadas por el segundo gobierno de Sebastián Piñera, resulta interesante citar los resultados del estudio “Evaluación de impacto ambiental en Chile: Análisis de tendencias 1992-2017” (2019)¹³, el cual concluyó, a grandes rasgos, que los tiempos de tramitación son razonables si se toma en cuenta la variedad de proyectos que ingresan al SEIA y, por tanto, la diversidad de sus complejidades.

En este sentido, la reforma contenida en el proyecto de ley pro-inversión parecía no tener un correlato que se fundamentara en una necesidad real asociada al funcionamiento del SEIA. Para Dominique Hervé y Ximena Insunza (2019), en cambio, la esencia tras la modificación de la naturaleza jurídica de la Declaración de pertinencia era

Dar certeza a los titulares y regularizar un mecanismo sobreutilizado en la actualidad (...) La propuesta es deficitaria pues permite que a través de antecedentes proporcionados por los incumbentes y sin participación de los

¹² Durante su tramitación en el Congreso, el numeral 2 del artículo 1 fue rechazado con el fin de mantener la naturaleza no vinculante de la Declaración de pertinencia. El segundo gobierno de Sebastián Piñera no estuvo de acuerdo con esta decisión, por lo que, en septiembre de 2020, vetó este artículo. En términos prácticos, esto significó que el carácter no vinculante de la Declaración de pertinencia permaneció.

¹³ El estudio analizó 24.393 proyectos ingresados al SEIA entre 1992 y 2017 y concluyó que: el 75% de los proyectos fueron aprobados, el tiempo en que una DIA o un EIA tarda en ser aprobado fluctúa entre los 7 y 13 meses, respectivamente, y el tiempo promedio en obtener la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) correspondiente fueron 7 meses. Tan solo el 1,6% de los proyectos analizados tardó más de 2 años en ser aprobado, proyectos que representaron una inversión promedio de 116 millones de dólares, en contraste con el promedio del total de proyectos aprobados, que fue de 23 millones de dólares.

OAECA¹⁴ se determine la existencia de impactos ambientales, así como su magnitud (Hervé & Insunza, 2019: pág. 16).

c. Conflictividad socioambiental en Chile

Debido al descontento que una parte de la sociedad chilena siente respecto a las formas en que el Estado chileno ha comprendido el medioambiente y, por tanto, ha elaborado y ejecutado políticas sobre este, el medioambiente ha tomado un protagonismo cada vez mayor en la opinión pública durante las últimas décadas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Medio Ambiente y Cambio Climático 2016, un 69,5% de los/as encuestados/as se encuentran “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo” con la afirmación “el Gobierno está haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente”. En otro ámbito relacionado con las regulaciones ambientales que Chile tiene para las empresas, un 75% de los/as encuestados/as considera que estas son insuficientes y deberían ser más exigentes, mientras un 20,3% considera que estas son suficientes, pero en la práctica no funcionan de manera adecuada.

Los resultados de esta encuesta informan sobre una sensación de inconformidad que la ciudadanía posee respecto al tratamiento el asunto medioambiental, percepción que se sitúa en un escenario nacional de creciente conflictividad socioambiental. Además del trabajo realizado por el INDH en su Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile, el Proyecto Fondecyt “Lo que los conflictos producen” señala que, entre 2005 y 2014, se registraron 101 casos de conflictos socioterritoriales vinculados a las industrias minera y eléctrica (Delamaza et al., 2017; Maillet & Albala, 2018). En relación con la realización de protestas socioambientales, el Informe Anual del Observatorio de Conflictos del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) señala que, entre 2012 y 2017, hubo 1.113 eventos de este tipo (COES, 2018)

¹⁴ Los Órganos de la Administración del Estado con Competencias Ambientales (OAECA) están encargados de pronunciarse respecto de los posibles impactos ambientales de un proyecto en concreto (Oñate, 2017).

Respecto a la industria de la minería, es relevante mencionar que el actual gobierno del presidente Gabriel Boric sentó un precedente histórico en la política ambiental del país en junio de este año. Esto, al anunciar un proyecto de ley para cerrar la fundición Ventanas de la “Corporación Nacional del Cobre” (Codelco), ubicada en Quintero-Puchuncaví, tras una serie de intoxicaciones en establecimientos educacionales provocados por nuevos episodios de contaminación (El País, 2022). Pospuesta por diferentes administraciones, esta decisión ha generado descontento en algunos sectores, principalmente en los/as trabajadores/as de Codelco (Radio JGM, 2022), lo que demuestra lo complejo que resulta manejar la conflictividad socioambiental en un país con una economía que depende en gran medida de la extracción de bienes naturales.

Si bien la conflictividad socioambiental a la que se alude no se relaciona directamente con las Consultas de pertinencia, se hace relevante su mención, en primer lugar, para contextualizar la situación medioambiental nacional en la que tiene lugar este trámite de gestión ambiental. En segundo lugar, porque se vincula con la institucionalidad ambiental, específicamente con las formas en que el Estado ha abordado la temática medioambiental y los problemas que han derivado de este tratamiento. Por último, porque la gran cantidad de Consultas de pertinencia que el SEIA atiende anualmente genera una alta probabilidad de dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos que van a provocar impactos en el medioambiente y, junto con ello, conflictos socioambientales (Uriarte & Insunza, 2021).

Problematización

Desde su origen en los años 90', hasta nuestros días, la institucionalidad ambiental chilena ha registrado importantes avances, como el aumento del gasto público en protección ambiental, la creación de nuevas instituciones ambientales a partir de la promulgación de la Ley N°20.417, iniciativas como las leyes de reciclaje y de bolsas plásticas, las estrategias nacionales en materia de biodiversidad y cambio climático, la ratificación del Acuerdo de París, entre otros.

No obstante, estos logros han sido paulatinos y se vinculan principalmente con la presión que han hecho organismos internacionales, movimientos sociales y el compromiso político de algunos líderes. Los gobiernos de turno, por su parte, han sido más receptivos a los requerimientos de los grupos empresariales, quienes han buscado obstaculizar de manera persistente las necesarias transformaciones en materia de política ambiental.

De esta manera, el desarrollo de la institucionalidad ambiental en los últimos 30 años da cuenta de las tensiones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, cuyas consecuencias más preocupantes se pueden constatar en los altos índices de conflictividad socioambiental, en la existencia de las llamadas “zonas de sacrificio”, así como también en el asesinato y persecución política de activistas medioambientales.

En este contexto, resulta relevante, desde un punto de vista sociológico, social y práctico, investigar uno de los engranajes que dan vida al aparato medioambiental del Estado chileno: las Consultas de pertinencias, un trámite de gestión ambiental perteneciente al SEIA que juega un rol importante en el ciclo de la evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

Dado que, hasta ahora, las Consultas de pertinencia han sido estudiadas únicamente desde el Derecho Ambiental, esta tesis propone un abordaje más amplio a partir de la investigación de tres aristas: el origen jurídico y contextual, los usos que le confieren los/as titulares de proyectos de inversión y las opiniones de informantes claves expertos en el tema. De esta forma, un acercamiento exploratorio al fenómeno permitiría comprender la naturaleza de las distintas tensiones en que se ven envueltas las Consultas de pertinencia.

A nivel teórico, se tomó en consideración los desarrollos de la Ecología Política, cuya propuesta de estudio tiene como foco la influencia que pueden llegar a tener las políticas públicas, el comportamiento de los agentes y las relaciones de poder sobre los ecosistemas. En este sentido, las ideas de la Ecología Política entorno a los efectos epistemológicos y socioambientales del desarrollo industrial, del colonialismo y del neoliberalismo, resultan útiles al momento de comprender la manera en que los Estados conciben la relación entre el ser humano y la naturaleza y, por tanto, elaboran y ejecutan sus políticas en materia ambiental.

En suma, la presente tesis se centró en el estudio de la institucionalidad ambiental chilena y, de manera más específica, de las Consultas de pertinencia, un trámite de gestión ambiental que desempeña un papel importante en el ciclo de la evaluación ambiental de los proyectos de inversión o actividades. Además de esclarecer el carácter de las tensiones que presenta este trámite de gestión ambiental, se espera que las reflexiones resultantes contribuyan a la discusión sobre los necesarios cambios legales e institucionales en las políticas ambientales de Chile.

a. Pregunta y objetivos de investigación

La pregunta que guía la presente investigación es: **¿Cómo se da la tensión entre la definición jurídica y los usos prácticos de las Consultas de pertinencia en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)?**

En este sentido, el objetivo general de la investigación es: **Analizar el fenómeno de las Consultas de pertinencia en relación con la tensión que existe entre su definición jurídica y los usos que los actores le dan.**

Mientras que los objetivos específicos son:

- Determinar el origen jurídico y contextual de las Consultas de pertinencia.
- Describir los usos que los/as titulares de proyectos de inversión les dan a las Consultas de pertinencia.

- Caracterizar las valoraciones asignadas por informantes claves a las Consultas de pertinencia.

b. Hipótesis de investigación

En la actualidad, las Consultas de pertinencia son un trámite de gestión ambiental sobreutilizado por parte de los/as titulares de proyectos de inversión, quienes lo emplean con la intención de obtener pronunciamientos de no ingreso al SEIA, es decir, para evitar someter sus proyectos o modificaciones al proceso de evaluación ambiental. En la práctica, esto ha significado que el uso de las Consultas de pertinencia diste de lo estipulado en sus normativas específicas y opere más bien como una instancia de evaluación ambiental anticipada.

A causa de esta sobreutilización, la presente investigación sostuvo que existe una alta probabilidad de dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos que van a provocar impactos negativos en el medioambiente y conflictos con las comunidades donde se emplazan. Con esto, las Consultas de pertinencia se instituirían como una suerte de camino alternativo a la evaluación ambiental para los/as titulares de proyectos, procedimiento que permitiría que proyectos con posibles efectos adversos al medioambiente funcionen sin haber sido debidamente evaluados.

Discusión teórica

En este apartado se aborda teóricamente la relación entre el neoliberalismo y el medioambiente. Para esto, se realiza un recorrido que comienza con las primeras formulaciones respecto a la crisis ambiental, donde se describen distintos paradigmas¹⁵ entorno al vínculo entre el ser humano y la naturaleza. Luego, se introduce el contexto de producción de la Sociología ambiental, para dar paso, finalmente, a los planteamientos de la Ecología política, específicamente aquellos que estudian la conexión entre el neoliberalismo con la problemática ambiental, haciendo hincapié en el rol del Estado y las políticas públicas en este espacio.

Neoliberalismo, Estado y Medioambiente desde la Ecología Política

Para las distintas sociedades, la relación entre el ser humano y la naturaleza ha sido uno de los motivos de reflexión más pretéritos e importantes, el que ha dado lugar a una pluralidad de cosmovisiones a partir de las cuales los grupos humanos han interpretado su existencia.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, las consideraciones entorno a esta relación comienzan a conceptualizarse en términos de una problemática (Estenssoro, 2014). Diversas reacciones en el ámbito académico y político empezaron a visibilizar fenómenos como la contaminación, la escasez de los bienes naturales y los desastres ambientales, señalando, además, la preocupación ante los riesgos suscitados por el desarrollo tecnológico (Pi, 2019).

Autores como Theodor Adorno y Max Horkheimer vieron en la razón instrumental uno de los fundamentos filosóficos que subyacían a la manipulación técnica del mundo natural, la cual se basaba en la premisa de conocer para dominar (Lezama, 2001). Al concebir la

¹⁵ Respecto a los paradigmas señalados, es importante tener presente la noción de prácticas discursivas trabajada por Michel Foucault en *La arqueología del saber* (1977). De acuerdo con este autor, las prácticas discursivas operan como “luchas” o “juegos de la verdad” inscritas en un régimen de saber/poder determinado en el que tienen lugar procesos de exclusión y del no-saber relacionados con la imposición de verdades, es decir, con la disputa entre pretensiones del conocimiento.

naturaleza como una mera reserva de materias primas, la intervención humana ha desestimado las consecuencias medioambientales de sus actividades, acarreado consigo la inminente destrucción de las bases biológicas de la vida humana.

De esta manera, se comienza a hablar por primera vez de una crisis ambiental como símbolo de la crisis de la sociedad industrial, “*consustancial al manejo masivo, intensivo e ilimitado del capital natural por la tecnología moderna*” (Lezama, 2001: pág. 327). Una crisis que, para Enrique Leff (2017), se manifestó también como “*una crisis de los modos hegemónicos de comprensión del mundo, del conocimiento científico y de la razón tecno-económica*” (pág. 129).

Este contexto de crisis suscitó el desarrollo de distintos posicionamientos relativos al medioambiente, los que, nutridos por prácticas discursivas de diversa índole, se agrupan, de manera general, en dos grandes paradigmas¹⁶: el sistémico y el dualista (Vanhulst, 2011).

Siguiendo con la descripción de los paradigmas señalados, el paradigma sistémico se define como un arquetipo de razonamiento “*vinculado a la noción filosófico-metafísica de monismo según la cual todo lo que existe (...) es esencialmente uno (...) la sociedad y el medio ambiente son parte de un todo común*” (Vanhulst, 2011: pág. 6). Al considerar que la sociedad y la naturaleza se encuentran conectadas y que, por tanto, los cambios que suceden en un ámbito inciden en el otro, esta cosmovisión apela al respeto y al cuidado del medioambiente.

Por el contrario, el paradigma dualista se basa “*en la noción filosófica de dualidad que apunta (...) a toda una serie de oposiciones conceptuales*” (Vanhulst, 2011: pág. 6). Para esta corriente de pensamiento, la sociedad y la naturaleza se conciben como dos esferas distintas, que no se relacionan entre sí y que pueden superponerse de acuerdo con dos tendencias: la ecocentrista y la tecnocentrista.

¹⁶ Es importante aclarar que el pensamiento ambientalista está conformado por distintas posturas científicas y ético-filosóficas y por una gran variedad de corrientes de pensamiento que no se organizan necesariamente de la forma en que lo hizo Julien Vanhulst. Sin embargo, se optó por la clasificación hecha por este autor en un esfuerzo por incluir reflexiones latinoamericanas del tema ambiental y, también, por la claridad de su exposición.

Según el modelo ecocentrista, la sociedad “*debe someterse a las leyes de la naturaleza - naturalmente sostenible y en equilibrio-*” (Vanhulst, 2011: pág. 6), mientras que, para el modelo tecnocentrista, la sociedad debe “*modificar la naturaleza para que se adapte a ella*” (Vanhulst, 2011: pág. 7), puesto que es la naturaleza quien está al servicio de la sociedad.

En cuanto a la difusión de estos modelos, el tecnocentrista¹⁷ es el que ha tenido un mayor alcance, puesto que no solo ha permeado el pensamiento occidental, sino que también se ha extendido hacia otras latitudes.

Algunas de las ideas claves de este modelo guardan relación con concebir la naturaleza como un “cuerno de la abundancia”, cuyos bienes, además de ser ilimitados, existen para satisfacer las necesidades materiales de la humanidad a través de la innovación tecnológica. A su vez, esta creencia se vincula con una visión evolucionista del desarrollo, según la cual todos los países del mundo debiesen avanzar hacia el modelo de sociedad industrial occidental donde el crecimiento económico y el desarrollo refieren a lo mismo, es decir, al progreso.

Al respecto, durante los años 60’ y 80’, comienzan a emerger en la comunidad internacional una serie de discursos hegemónicos que buscaban reconciliar el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental (Romero & Romero, 2015). Amparados en instituciones multilaterales, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Grupo de los 8, estos discursos tenían por objetivo la adecuación de las sociedades a los fenómenos naturales, pero sin comprometer mayormente los modelos políticos y económicos que conducían a la sociedad global (Escobar, 1998, 1999 citado en Romero & Romero, 2015).

En este contexto es que la Sociología comienza a inclinarse por el estudio del medioambiente en su interacción con la sociedad (Hannigan, 1997), cuyo desarrollo teórico se ha visto nutrido por diversas perspectivas, como el Nuevo Paradigma Ecológico (NEP, por sus siglas en inglés), la Teoría de la sociedad del riesgo global, la Modernización ecológica, la Ecología política, el Ecomarxismo, el Ecofeminismo, el Constructivismo ambiental, entre otras.

¹⁷ Las corrientes representativas de este modelo son dos: la teoría cornucopiana, formulada por Julian Lincoln Simon en 1981, y la teoría del desarrollo, conceptualizada por el presidente de Estados Unidos, Harry Truman, a mediados del siglo XX.

Como campo teórico interdisciplinar (López, 2019), la Ecología política comenzó a articularse en la década del 80' al reunir perspectivas críticas sobre la influencia que pueden llegar a tener las políticas públicas, el comportamiento de los agentes y las relaciones de poder sobre los ecosistemas (Larraín, 2006; Budds, 2011; Prieto, 2017; Núñez y Aliste, 2020 citados en Avendaño et al., 2022).

De acuerdo con Beatriz Bustos y Manuel Prieto (2020), la Ecología política nació como respuesta a los debates sobre los procesos de degradación ambiental, el agotamiento de los bienes naturales y las discusiones sobre el sobrepoblamiento mundial, particularmente aquellas relacionadas con las teorías de límites al crecimiento y con las ideas neomalthusianas.

En relación con el agotamiento de los bienes naturales, situaciones como el acceso, despojo, uso y usufructo de estos, así como también de los territorios que los contienen, son considerados por la Ecología política como parte estructural del sistema de producción actual, en el que *“la creciente acumulación de capital demanda una explotación y transformación mayor del entorno natural y social con implicaciones desiguales, sinérgicas e incluso irreversibles”* (Delgado, 2013).

En razón de lo anterior, la Ecología política busca dar cuenta de los procesos de colonización de la naturaleza, es decir, de aquellas actividades que intencionalmente alteran los sistemas naturales con el objetivo de hacerlos más útiles al sistema de producción y reproducción dominante, así como también de las distintas modalidades del metabolismo socioeconómico, es decir, de la apropiación, transformación, distribución y consumo de energía y materia, y la consecuente generación de residuos (Fischer & Haberl, 2000 citado en Delgado, 2013).

De esta manera, y partiendo de la tesis de que la crisis ambiental se correlaciona con procesos sociales y políticos a diversas escalas, así como también con las relaciones sociales de producción y la distribución del poder, la Ecología política busca criticar y caracterizar los fundamentos de la injusticia ambiental y la sobreexplotación de los bienes naturales (Robbins, 2012 citado en Calderón, 2013)

En sus cuatro décadas de desarrollo, el campo de la Ecología política ha albergado diversas tradiciones y líneas de investigación. Algunas de estas corresponden a la Economía ecológica crítica, la Ecología marxista y la Ecología política latinoamericana. También, hace algunos años se ha venido construyendo otra vertiente que incorpora elementos de la teoría actor-red y del post-humanismo (Romero & Romero, 2015).

Respecto a la Ecología política latinoamericana, esta representa *“una tradición político-intelectual específica, con una dinámica y unos dispositivos de enunciación que no tienen equivalencia con las elaboraciones provenientes de otras áreas geopolíticas del conocimiento”* (Alimonda, 2016: pág. 36).

Lo característico del desarrollo latinoamericano de la Ecología política reside, por un lado, en su fuerte vínculo con el activismo social y político por la justicia ambiental presente en la región (Martínez, 2014). Dichas luchas por la justicia ambiental ponen en duda los supuestos beneficios de los modelos de desarrollo impuestos, subrayando la desigual producción y distribución de los riesgos, daños ambientales y problemas sanitarios generados por estos modelos (Merlinsky, 2017). Una de las particularidades de estas movilizaciones es que la noción de justicia ambiental, además de ser comprendida en términos de disputas económicas por el acceso a los bienes naturales, también incorpora dimensiones relativas a los valores culturales e identitarios (Blanchon et al., 2009 citado en Merlinsky, 2017).

Por otro lado, autores como Facundo Martín y Robin Larsimont (2016) consideran que esta particularidad de la Ecología política latinoamericana se halla en el encuentro entre las experiencias y estrategias de resistencia de los pueblos frente al saqueo y la “economía de rapiña” y la tradición de pensamiento crítico latinoamericano, esta última constituida por corrientes teóricas como el estructuralismo económico de la CEPAL, la teoría de la dependencia, las reflexiones del marxismo latinoamericano, la Teología de la Liberación y el Programa Modernidad/Colonialidad.

Lo anterior, sitúa en un lugar importante del debate a la experiencia histórica que supuso la colonización europea como “ruptura de origen” de la particular heterogeneidad y ambigüedad de las sociedades latinoamericanas (Alimonda, 2006), y su consecutiva

integración subordinada en el sistema internacional (Martín & Larsimont, 2016). A su vez, permite introducir la cuestión del desarrollo, temática recurrente y fundadora del pensamiento social latinoamericano (Svampa, 2008), constituyéndose así otra de las aproximaciones de la Ecología política a los problemas ambientales de la región: el posdesarrollismo.

Arturo Escobar, antropólogo colombiano, es uno de los principales exponentes de esta aproximación, quien, a partir de una interpretación foucaultiana, comprendió el desarrollismo surgido tras la Segunda Guerra Mundial como un dispositivo discursivo hegemónico que ha contribuido a construir el tercer mundo como un objeto de intervención (Escobar, 1998).

Combinando elementos propios de corrientes indigenistas y de una concepción “fuerte” de la sustentabilidad, el posdesarrollismo debate la ideología del progreso, el modelo de desarrollo extractivista hegemónico y su noción de naturaleza (Svampa, 2012). Al cuestionar la naturalización de los procesos de intervención por parte de proyectos políticos modernizadores (internacionales o nacionales), de distinta fundamentación ideológica (capitalistas o socialistas), y ejecutados por distintos agentes corporativos (estatales o empresariales), esta perspectiva crítica abrió camino hacia otros idearios latinoamericanos como el pensamiento decolonial (Blanco & Günther, 2019).

En términos ambientales, el aporte de la perspectiva decolonial radica en su potencial epistémico (Ortiz, 2019). Al reconocer las realidades territoriales indígenas, los saberes ancestrales y las epistemologías no dicotómicas de la sociedad y la naturaleza (Leff, 2004 citado en Moreano et al. 2017), el decolonialismo ha hecho una lectura crítica de la omnipresencia epistémica, ideológica y física de las “grandes narrativas” de la modernidad euro-norteamericana (Escobar, 2005; Grosfoguel, 2007 citado en Moreano et al., 2017) en la vida social y las construcciones políticas de los pueblos.

De igual modo, estas críticas posdesarrollistas y decoloniales hacia los proyectos modernizadores euro-norteamericanos y al extractivismo, han nutrido otra propuesta teórica y práctica, la del Buen Vivir. De acuerdo con María Griselda Günther (2014):

Es posible pensar en el Buen Vivir como una plataforma en donde confluyen diferentes ontologías (...) articulada sobre ejes comunes: otra ética para reconocer y asignar valores; descolonización de saberes; superar la racionalidad instrumental; diálogo e interacción entre saberes; concepción alterna de la naturaleza; reconstrucción de lazos sociales, reconstrucción de la relación sociedad-naturaleza; legitimación de imaginarios alternativos al dominante. (pág. 175-176)

En este sentido, el Buen Vivir recupera no solamente elementos representativos de la relación entre el ser humano y el resto de la naturaleza en términos ecocéntricos, poniendo en cuestión la relación utilitarista entre los humanos y la naturaleza, sino también tiene en cuenta elementos de la perspectiva decolonial y de las tesis sobre la crisis civilizatoria (Cardoso et al., 2016).

Para Leff (2017), la construcción de un mundo sustentable coloca a la Ecología política ante una cuestión epistemológica, es decir, *“plantea el desafío de cuestionar el pensamiento, los paradigmas de la ciencia y las estrategias de poder del discurso del desarrollo sostenible, que en sus efectos de sentido tienden a degradar las condiciones de sustentabilidad de la vida”* (pág. 129).

Este reto adquiere especial relevancia en el contexto neoliberal al que asistimos como sociedad, modelo que establece una relación con la naturaleza que implica una racionalidad económica con modos específicos de producción y consumo (Bryant y Goodman, 2003; Leff, 1995 citado en Moreano et al., 2017), promoviendo una homogeneidad instrumental basada en el lenguaje económico.

En relación con este aspecto, el neoliberalismo y su vínculo con la naturaleza también es parte de los debates donde la Ecología política ha realizado sus aportes. Al respecto, Leff (1998) señala que la sustentabilidad no es compatible con el neoliberalismo, en tanto la primera reconoce la reconstrucción del orden económico como una condición para la sobrevivencia humana y un soporte para lograr un desarrollo durable.

Lo anterior significa problematizar las actuales bases de la producción, es decir, problematizar el orden neoliberal. Según David Harvey (2008), el neoliberalismo *“se ha*

convertido en un discurso hegemónico con efectos omnipresentes en las maneras de pensar y las prácticas político-económicas hasta el punto de que ahora forma parte del sentido común con el que interpretamos, vivimos, y comprendemos el mundo” (pág. 4).

De este modo, el neoliberalismo no solo refiere a una filosofía económica o a un modelo hegemónico del capitalismo caracterizado por el libre mercado, los derechos de propiedad privada, la reducción del gasto público en servicios sociales y de la intervención del Estado en la economía. También refiere a un modelo de gobernanza “*que pretende naturalizar el mercado como el medio para evaluar y distribuir las necesidades y los lujos de la vida*” (Castree, 2008 citado en March, 2013) a través de un conjunto de ideologías coherentes, discursos y prácticas materiales.

Hacia las últimas décadas del siglo XX, las sociedades latinoamericanas se convirtieron en el laboratorio global de las políticas neoliberales. En un escenario en que el capitalismo se ve envuelto en una aguda crisis estructural, el neoliberalismo se puede comprender como:

Una nueva estrategia impulsada desde los nodos de poder de las sociedades centrales a fin de reorganizar la dinámica de acumulación a escala global y recuperar sus posiciones de dominio en el contexto de la agudización de la disputa geopolítica por el control de los recursos naturales desde el último tercio del siglo pasado (Machado, 2009: pág. 3).

En este contexto ocurren un conjunto de transformaciones en la región que son resultado de la aplicación radical de la “*geopolítica imperial del neoliberalismo*” (Machado, 2009), las que podrían resumirse a grandes rasgos en la imposición de dictaduras militares en el Cono Sur en la década de los 70’ y las políticas del Consenso de Washington de la década de los 90’.

Estas transformaciones inauguran lo que Harvey (2006) denomina un nuevo ciclo de acumulación por desposesión, entendido como una extensión de las prácticas descritas por Marx en los orígenes del capitalismo, las que incluyen:

La privatización de la tierra; la expulsión de poblaciones campesinas; la conversión de las distintas formas de propiedad en propiedad privada; la

supresión de los recursos comunales; la eliminación de formas alternativas de producción y consumo; la apropiación colonial de los recursos naturales; la monetarización y la tributación; el tráfico de seres humanos; la usura y el endeudamiento a través del crédito. (Harvey, 2006 citado en Guerra & Skewes, 2010)

Como proyecto ambiental (McCarthy & Prudham, 2004), el neoliberalismo se vincula con el medioambiente a través de cuatro procesos: la privatización, la comercialización y la corporatización, la desregulación/re-regulación y la mercantilización (March, 2013).

En relación con la privatización de la naturaleza, esta forma parte de un proceso más general en donde se restringe el acceso a los bienes naturales para así dotarlos de propiedad, lo que permite que estos puedan ser controlados y transferidos (Mansfield, 2008 citado en March, 2013).

La privatización puede entenderse como: el cercamiento de los bienes naturales (Mansfield, 2008 citado en March, 2013), la asignación de derechos de propiedad sobre fenómenos ambientales o sociales que previamente eran controlados por el Estado, la comunidad o por nadie, (Castree 2008 citado en March, 2013) y la implementación de mecanismos de mercado en la gestión ambiental (March, 2013).

En cuanto al rol del Estado, autores como Jamie Peck (2004) y Erik Swyngedouw (2005) sostienen que este ocupa un lugar central al iniciar, organizar y establecer los marcos regulatorios para el pleno funcionamiento de los procesos de privatización. En este sentido, la noción de Estado intervencionista permite desentrañar las acciones que este emprende en el establecimiento del neoliberalismo.

Por su parte, la comercialización de la naturaleza y la corporatización de la gestión pública refieren a la introducción de principios de eficiencia, métodos de análisis de coste y beneficio y objetivos comerciales (maximización de beneficios, por ejemplo), en la reconfiguración de las instituciones de gestión y de toma de decisiones (Bakker, 2003, 2005, 2007; Castree 2008 citado en March, 2013). Esto implica que estos procesos se encuentran inscritos en lo que Peck y Adam Tickell (2002) denominan roll-out Neoliberalism o, en palabras de Noel

Castree (2008), *market proxies*, y que refiere a la adopción de valores y mecanismos del sector privado por parte del Estado.

A diferencia de la privatización, que implica cambios organizacionales en la gestión de los bienes naturales, la comercialización implica cambios institucionales que redefinen, en primer lugar, los bienes naturales como bienes económicos en lugar de bienes públicos, y, en segundo lugar, los usuarios como clientes individuales en lugar de ciudadanos (Bakker, 2007 citado en March, 2013).

En cuanto a la desregulación/re-regulación de la gestión ambiental, esta refiere a la ocurrencia simultánea de los procesos de deconstrucción y reconstrucción de instituciones en nombre del mercado (Tickell & Peck, 2003 citado en March, 2013). Esto quiere decir que, contrario al imaginario según el cual la desregulación (eliminación de normas, leyes) constituye el eje central del capitalismo contemporáneo, la regulación ocupa un lugar importante en los actuales procesos de neoliberalización.

Lo anterior, en tanto se basa en la intervención del Estado para facilitar los procesos de privatización y la creación de mercados que controlan aspectos cada vez más amplios de la vida social y ambiental (Castree, 2008 citado en March, 2013), además de redefinir las relaciones y los derechos de las personas y del medioambiente (Bakker, 2007 citado en March, 2013).

Como último aspecto de la relación entre neoliberalismo y medioambiente, la mercantilización de la naturaleza resulta de aquel “fetiche del neoliberalismo” asociado a la comprensión del mercado como medio regulador de toda acción humana (March, 2013). Como resultado, el medioambiente deviene “mercancía ficticia”, en términos de Karl Polanyi (2001 [1944]), puesto que no es inicialmente producido para ser vendido, al igual que el dinero o el trabajo. Margaret Radin (1996) llama a este proceso “mercantilización incompleta”, describiendo aquella situación en que la compra y venta de determinados bienes y servicios (el medioambiente y sus bienes, en este caso) exige una detallada regulación estatal.

En tanto mercancía, el medio ambiente adquiere características como la alienación (capacidad de una mercancía de estar física y moralmente separada de sus vendedores), la

individuación (acción de separar una cosa de su contexto, ya sea mediante barreras materiales o legales), la abstracción u homogeneización, la valorización y el displacement (ocultamiento de las relaciones socioecológicas que sustentan la «producción» de la mercancía) (Castree, 2003 citado en March, 2013).

Por último, es importante mencionar que los procesos de neoliberalización del medioambiente que fueron descritos tienen incidencia en los rumbos que toman las políticas públicas de los Estados. De acuerdo con María Guadalupe Ortíz (2015), *“las políticas públicas son uno de los vehículos a través de los cuales se le da cuerpo al proyecto [neoliberal], mediante una serie de reformas a las instituciones gubernamentales y los ordenamientos jurídicos”* (pág. 78). Al actuar como instrumentos de contención del malestar, las políticas públicas se constituyen como una estrategia de gobernabilidad que juega un rol importante en la sustentabilidad política del modelo neoliberal (Ortíz, 2015).

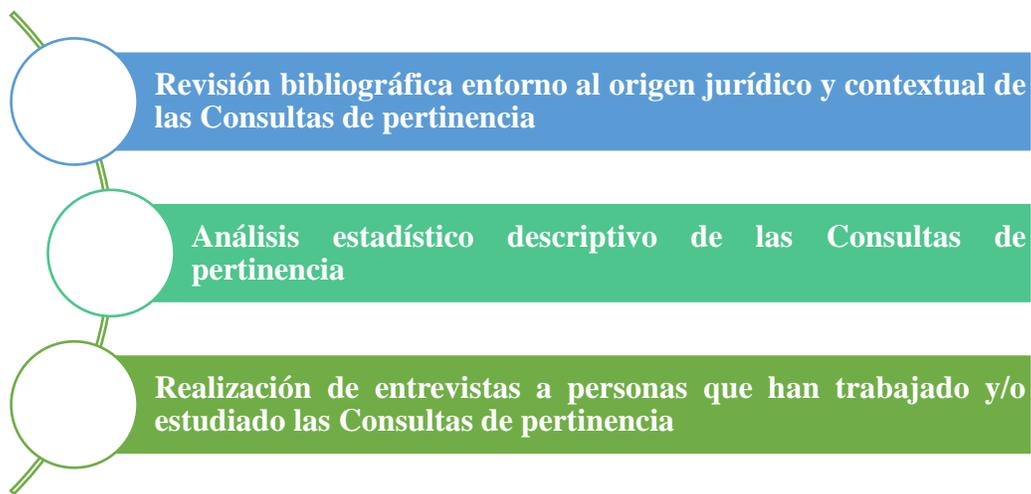
En síntesis, y en relación con el tema central de esta investigación, las Consultas de pertinencia pueden comprenderse como uno de los mecanismos operativos que tienen las políticas públicas ambientales de Chile, en tanto orienta a los/as titulares respecto a si sus proyectos o actividades deben someterse a la evaluación ambiental. Esta orientación, que toma cuerpo en la respuesta que emite el SEA como experto en la materia, se ampara en aspectos técnicos que se estipulan en las normativas específicas que regulan las Consultas de pertinencia. En este sentido, lo que problematiza esta tesis es que, tras esa supuesta neutralidad y rigurosidad científica con que se presenta la Declaración de pertinencia, subyacen procesos políticos en donde distintos agentes y organismos tienen un rol central en cómo se diseñan y operan las instituciones que deben velar por el medio ambiente, los que se sustentan en principios ideológicos y políticos propios del neoliberalismo que son, en esencia, contrarios a la protección ambiental.

Marco metodológico

La estrategia metodológica que se propone se organiza en base a tres momentos, los que en conjunto constituyen una metodología mixta que combina el empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas. Esta estrategia se detalla en las tres secciones que componen este apartado, además de presentarse en la figura 1 a modo de resumen.

La decisión de elegir una metodología de este tipo se justifica en el carácter exploratorio y descriptivo de esta investigación, dado que, como ya se ha mencionado, las Consultas de pertinencia solo han sido estudiadas desde una perspectiva, el Derecho Ambiental. En razón de lo anterior, esta investigación se constituye como una primera aproximación sociológica que espera aportar a la comprensión de los principales elementos que caracterizan la tensión entre la definición jurídica y los usos prácticos de las Consultas de pertinencia en el marco del SEIA.

Figura 1: Estrategia metodológica de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

a. Revisión bibliográfica sobre el origen jurídico y contextual

Con el objetivo de determinar el origen jurídico y contextual de las Consultas de pertinencia (unidad de análisis), se realizó una revisión bibliográfica cuya unidad de información incluyó

la búsqueda, por una parte, de los documentos asociados directamente con la regulación de este trámite de gestión ambiental, y, por otra parte, de distintos artículos académicos que abordaban ambas cuestiones desde el Derecho Ambiental.

Cabe señalar que la distinción entre ambos tipos de origen permite separar la normativa legal de las Consultas de pertinencia de las condiciones en qué surgió, es decir, del contexto de producción asociado al funcionamiento diario del SEIA que llevó a que este trámite de gestión ambiental se institucionalizara.

b. Análisis estadístico descriptivo

A fin de comprender los usos que se le ha dado a este trámite de gestión ambiental por parte de los/as titulares de proyectos de inversión, se realizó un análisis estadístico descriptivo de las Consultas de pertinencias ingresadas al SEIA entre los años 2016 y 2020.

La elección de este período de tiempo se basó en dos consideraciones. En primer lugar, en que el SEIA, en su página web¹⁸, realiza esta distinción, dividiendo las Consultas de pertinencia ingresadas en dos periodos: 2010 al 2015 y 2016 en adelante. En segundo lugar, debido a que el análisis de las Consultas de pertinencia ingresadas en el segundo periodo permitió observar las dinámicas más recientes entorno a este trámite de gestión ambiental.

Es importante mencionar que, si bien la página web del SEIA cuenta con un buscador de Consultas de pertinencia, el que permite exportar los resultados entregados a un archivo Excel, este funciona más bien como un repositorio y no como una base de datos. En virtud de lo anterior, se solicitó al SEA una base de datos (unidad de información) que contuviera las Consultas de pertinencias ingresadas en el lapso señalado y estructuradas, a su vez, en las categorías que se indican en el siguiente párrafo. Este requerimiento se realizó por medio

¹⁸ <https://seia.sea.gob.cl/pertinencia/buscar.php>

de los mecanismos de acceso a la información pública dispuestos por la Ley de transparencia, el que fue acogido de manera oportuna y favorable¹⁹.

En este sentido, se utilizó una metodología cuantitativa a través de un análisis estadístico de tipo descriptivo. En concreto, la unidad de análisis contempló una descripción de las Consultas de pertinencia de acuerdo con las siguientes variables: regiones del país, tipologías de proyectos, tipos de proyectos, pronunciamientos del SEA y variaciones de ingreso anuales. La desagregación por regiones dio paso a un segundo análisis en donde se puso acento en el componente territorial de las Consultas de pertinencias en función de las variables señaladas, además de otras dos más relativas a las comunas y a los/as titulares de proyectos.

En este segundo análisis se identificó y examinó una región, aquella que poseía el mayor número de Consultas de pertinencias ingresadas, por cada una de las cinco macrozonas definidas²⁰ por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Si bien la región Metropolitana no se considera parte de ninguna macrozona, se incluyó de igual forma en el análisis.

c. Entrevistas a informantes clave especialistas

Con el propósito de conocer las valoraciones de informantes claves sobre distintos aspectos relativos a los usos de las Consultas de pertinencia (unidad de análisis), se realizaron 5 entrevistas semiestructuradas (unidad de información). La elección de este tipo de entrevista se debe principalmente a la flexibilidad que posee, en tanto permite adaptarse a los/as interlocutores/as y a las condiciones del momento (Díaz et al., 2013). Este mayor grado de flexibilidad haría más probable que los/as entrevistados/as expresen sus puntos de vista de

¹⁹ Se adjunta el acuse de recibo de la solicitud en el apartado de anexos.

²⁰ Macrozona norte, compuesta por Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama; Macrozona centro, compuesta por Coquimbo y Valparaíso; Macrozona centro sur, compuesta por O'Higgins, Maule, Ñuble y Biobío; Macrozona sur, compuesta por la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos; y Macrozona austral, compuesta por Aysén y Magallanes.

manera relativamente abierta, en comparación a lo que sucedería si se aplicase una entrevista estandarizada o un cuestionario (Flick, 2007).

En relación con los/as entrevistados/as, cabe señalar que cada uno/a de ellos/as se identificó con un código alfanumérico a fin de reservar y garantizar el anonimato de las opiniones vertidas. Este acuerdo de confidencialidad quedó consignado en el consentimiento informado que se entregó a cada entrevistado/a, el que se adjunta en el apartado de anexos junto a la pauta de preguntas utilizada.

A continuación, se presenta una tabla que sintetiza el perfil de cada entrevistado/a.

Tabla 1: Perfil de los/as entrevistados/as y código alfanumérico de identificación

| Perfil del entrevistado/a | Código |
|--|--------|
| Académica en Derecho Ambiental | A1 |
| Consultor ambiental en el ámbito privado | B2 |
| Consultora ambiental en el ámbito privado | C3 |
| Consultor ambiental en el ámbito público y privado y ex trabajador de la SMA | D4 |
| Evaluadora ambiental del SEA (Dirección Regional Magallanes) | E5 |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al proceso de análisis de la información producida por las entrevistas, se utilizó el Análisis Crítico del Discurso (ADC) desarrollado por autores como Teun Van Dijk (1994) y Michael Meyer (2003), el cual considera al discurso como un instrumento de poder y control, así como también un dispositivo que permite la construcción social de realidades determinadas.

Para Eliseo Verón (1987), una de las interrogantes que plantea el ACD es: “¿en qué medida el análisis de los discursos asociados a estructuras institucionales determinadas (en este caso, el aparato de Estado) permite comprender mejor los mecanismos de dichas instituciones, su naturaleza y sus transformaciones?” (pág. 2). En razón de lo anterior, es que el uso del ACD, al relacionar estructuras de discurso con estructuras sociales, resulta

| | | | | |
|---|---|---------------|--|---|
| | | | | variaciones de ingreso anuales |
| Caracterizar las valoraciones asignadas por informantes claves a las Consultas de pertinencia | <ul style="list-style-type: none"> Relación entre estructuras de discurso y estructuras sociales | 1. Discursiva | 1.1. Interpretación sobre los usos de las Consultas de pertinencia | 1.1.1. Valoraciones de los/as entrevistados/as sobre los usos de las consultas de pertinencia |

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

A continuación, se presentan los principales hallazgos de la investigación obtenidos a partir de la revisión de datos secundarios, el análisis estadístico y las entrevistas. Tales resultados abordan el origen institucional de las Consultas de pertinencia, su estado actual y las tensiones que experimentan sus usos en relación con sus normativas específicas. De esta manera, en este apartado se traza un diagnóstico sobre las implicancias de este trámite de gestión ambiental para la institucionalidad ambiental, los territorios y las comunidades del país.

a. Origen institucional de las Consultas de pertinencia

Las Consultas de pertinencia se originaron como una práctica no regulada por el SEIA que consistía en el envío de cartas por parte de los/as titulares de proyectos de inversión hacia las autoridades ambientales. Estas contenían consultas respecto de si las características de los proyectos y/o las modificaciones que los/as titulares buscaban ejecutar requerían el ingreso al SEIA.

En esta fase inicial, las Consultas de pertinencia se respaldaron únicamente en el derecho de petición consagrado en la Constitución Política de la República y en la aplicación de la Ley N°19.800. En la práctica, esto significó que, desde 1997, cuando entró en vigencia el SEIA, hasta el 2010, cuando la CONAMA dictó el primer instructivo relativo a las Consultas de pertinencia, este trámite de gestión ambiental operó cerca de 13 años sin una normativa específica.

Si bien el primer instructivo sentó las primeras bases para que las Consultas de pertinencia contaran con un piso mínimo de formalidad, se puede argumentar que no fue hasta el 2013, con el dictamen del segundo instructivo, en que sus usos se regularon de una manera más rigurosa. Entre otros aspectos, este segundo instructivo estableció que las Consultas de pertinencia no podían modificar las RCA, condición que resulta de suma relevancia si se

consideran circunstancias como, por ejemplo, la ocurrida en la Minera Los Pelambres entre los años 2011 y 2012²¹.

En síntesis, la revisión del origen institucional de las Consultas de pertinencia da cuenta de un vasto periodo en que hubo un uso desvirtuado de este trámite de gestión ambiental, tanto por parte del SEA como del mundo privado. En vínculo con el ámbito privado, los resultados permiten argumentar a favor de la hipótesis que señala que el mal uso de las Consultas de pertinencia por parte de los/as titulares de proyectos guarda relación con sus intenciones de eludir la evaluación ambiental. No obstante, es importante hacer hincapié en que tal hipótesis solo se puede verificar de manera parcial, dado que los hallazgos obtenidos a partir de la revisión bibliográfica, así como también a partir de las declaraciones de los/as entrevistados/as, señalan que estos usos abusivos sucedieron principalmente antes de que se promulgara el segundo instructivo de las Consultas de pertinencia.

Origen jurídico

La Consulta de pertinencia constituye una manifestación del derecho de petición consagrado en el artículo 19, N°14, de la Constitución Política de la República (1980), donde se asegura a todas las personas *“el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”* (pág. 14).

²¹ El hecho referido corresponde a una Consulta de pertinencia presentada por la minera ante el SEA de Coquimbo en agosto de 2011. En esta, la empresa solicitaba modificar la ubicación de una medida de compensación establecida en la RCA (Res. Ex. N°38/2004) y que se relacionaba con el resguardo del patrimonio arqueológico y cultural del área de influencia de su proyecto. En enero de 2012, la autoridad regional concluyó que los cambios solicitados no eran de consideración, por lo que no era necesario que el proyecto ingresara al SEIA por dicho concepto.

Ante esta resolución, en diciembre de 2012, la Contraloría General de la República se pronunció e indicó que la minera debía someter su proyecto a lo señalado en la RCA N°38/2004, puesto que el reemplazo de la medida de compensación debió haber sido autorizado por la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo (Tribunal Ambiental, 2015). Asimismo, señaló que la modificación solicitada vía Consulta de pertinencia no habilitaba al titular para incumplir la exigencia estipulada en la RCA.

A su vez, este derecho de petición consagrado constitucionalmente se materializa, para el caso de las Consultas de pertinencia, con la aplicación de la Ley N°19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado²², la que establece el derecho de las personas a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

En este sentido, el funcionamiento de las Consultas de pertinencia se amparó inicialmente en las dos normativas señaladas, sin contar con ningún tipo de regulación o reglamentación específica hasta septiembre de 2010, cuando la CONAMA dictó el oficio Ord. N°103.050/2010 que “Imparte Instrucciones de Pertinencia de Ingreso de Proyectos o Actividades al SEIA”.

El instructivo contenido en este oficio definió a la Consulta de pertinencia como:

Aquella petición dirigida a la autoridad ambiental, por medio de la cual se solicita un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados por el peticionario, un proyecto o actividad debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (pág. 1).

Como consecuencia de la intervención de la Contraloría General de la República²³, el instructivo recién citado fue modificado en julio de 2013²⁴. En cuanto a la definición de la Consulta de pertinencia, el nuevo instructivo agregó la hipótesis de la modificación del proyecto, incorporó el concepto de “proponente” en reemplazo del término “peticionario” y actualizó las autoridades llamadas a recibir y resolver la Consulta de pertinencia, a saber: el Director Regional o el Director Ejecutivo del SEA, según corresponda

²² Artículo 17 letra h).

²³ A través del dictamen N°7.620 de febrero de 2013.

²⁴ Mediante el oficio Ord. N°131.049 dictado por el Director Ejecutivo del SEA.

Finalmente, y luego de la publicación del reglamento del SEIA, el director ejecutivo del SEA dictó en septiembre de 2013 el oficio Ord. N°131.456 que contiene el actual instructivo sobre pertinencias de ingreso al SEIA.

En lo que refiere a las personas habilitadas para formular la Consulta de pertinencia, este instructivo innovó significativamente respecto del primero, al señalar que

Se entenderá por “proponente” a la persona que, pretendiendo ejecutar un proyecto o actividad efectúa una consulta de pertinencia a fin de obtener un pronunciamiento sobre si, en base a los antecedentes proporcionados al efecto, la ejecución de un proyecto o actividad o su modificación, debe someterse al SEIA en forma previa a su ejecución (pág. 3).

Del mismo modo, el instructivo indica quienes no serán considerados proponentes

No se considerará proponente a la persona que, no teniendo la intención de ejecutar un proyecto o actividad, pretende establecer si un tercero ha incurrido en una infracción de las normas que se refieren a la necesidad de someter un proyecto o actividad al SEIA (pág. 3)

Adicionalmente, se indica que tampoco serán considerados proponentes aquellos que formulen una Consulta de pertinencia de ingreso de proyectos o actividades, o de sus modificaciones, cuando estos se encuentren en ejecución.

Para Uriarte e Insunza (2021), las limitaciones respecto a las personas autorizadas para formular Consultas de pertinencia prescinden del principio preventivo y de acceso a la información si se considera el siguiente caso:

Aquel en que el consultante pretenda obtener un pronunciamiento respecto de un proyecto, aún no ejecutado y aún no ingresado al SEIA (...) pero respecto del que el o los posibles consultantes, tienen conocimiento respecto a su pretensión de materialización. ¿Qué alternativa tienen esos vecinos para obtener información respecto a una eventual obligación de ingreso al SEIA de dicho proyecto? (pág. 7)

En relación con la naturaleza jurídica de la respuesta a la Consulta de pertinencia, también llamada Declaración de pertinencia, el instructivo vigente establece tres puntos claves. En primer lugar, que tal pronunciamiento constituye un acto administrativo que se traduce en una declaración de juicio que da cuenta de una opinión respecto de si la ejecución de un proyecto o actividad o su modificación debe someterse al SEIA. En segundo lugar, la declaración deberá ser comunicada a la SMA para que, si correspondiese, esta ejerza la facultad de requerir el ingreso adecuado al SEIA. En tercer y último lugar, la declaración no es susceptible de modificar, aclarar, restringir o ampliar la RCA de un proyecto determinado, ni tampoco tiene el mérito de resolver la evaluación ambiental de una modificación al proyecto original.

Si bien, el primer y el segundo instructivo conceptualizaron de manera similar la Declaración de pertinencia, es importante mencionar un cambio sustancial²⁵ entre ambos: la posibilidad de impugnación de la Declaración de pertinencia. Esto, quiere decir que frente a una Declaración de pertinencia se pueden interponer los siguientes recursos: de reposición, jerárquico y revisión²⁶.

Por último, y en vínculo con el papel de los instructivos al momento de dictar los contenidos que la Consulta de pertinencia debe incluir, el entrevistado B2 indicó que:

La estructura clásica de una Consulta de pertinencia de hoy es como una especie de mini declaración de impacto ambiental (...) años atrás, antes de que hubiera instructivo, era prácticamente una carta que tú la podías hacer en dos o tres hojas (...) luego pasaron a ser más informes y las consultoras empezaron a aprovecharlo como un negocio (Entrevista B2, 2021).

En este sentido, con la aparición del primer instructivo se establecieron los lineamientos respecto a lo que debían ser las Consultas de pertinencia, resultando en una transformación de su estructura, la que se complejizó en términos de sus contenidos. Esto, por un lado,

²⁵ Originado a partir del oficio Ord. N°131.049.

²⁶ Conforme a lo establecido en los artículos 59 y 60 de la Ley N°19.880.

resulta ventajoso, puesto que los/as titulares deben entregar al SEA una mayor cantidad de antecedentes sobre sus proyectos, lo que permite que las decisiones tomadas por las autoridades ambientales pertinentes tengan a la vista aquellas consideraciones más importantes. Pero, por otro lado, el hecho de que este trámite de gestión ambiental haya devenido en una especie de DIA resumida, deforma la esencia que lo constituyó como una mera consulta en formato carta.

Origen contextual

Los/as abogados/as Gustavo Arellano y Carolina Silva (2014), indican que el surgimiento de las Consultas de pertinencia se vincula con el desarrollo de los proyectos de inversión y sus modificaciones. En este contexto, y en el marco del SEIA, comenzó a originarse una práctica no regulada, consistente en la presentación de cartas por parte de los/as titulares de proyectos de inversión dirigidas a la autoridad ambiental. En estas, se informaba sobre las características de los proyectos o modificaciones que buscaban ejecutar. Frente a los antecedentes presentados por el/la proponente, la autoridad ambiental se pronunciaba sobre la pertinencia de ingreso al SEIA.

Al ser una herramienta que no estaba prevista en el SEIA y que, por tanto, no contaba con la existencia de un instructivo que definiera las condiciones relativas a su presentación, contenidos mínimos, pronunciamientos de la autoridad ambiental y aplicación en general, las Consultas de pertinencia se usaron de manera desmesurada. Esto, principalmente en aquellos casos en que los/as titulares de proyectos en marcha requerían introducir modificaciones a los mismos: *“regularizar estas modificaciones con la autoridad, lo que generó que en la práctica los proyectos se alejaran drásticamente de la RCA que lo calificó originalmente, o que derechamente se eludiera, en alguna forma el ingreso al SEIA”* (Arellano & Silva, 2014: pág. 448).

De esta forma, y previo a la regulación de las Consultas de pertinencia a través de los instructivos que se expusieron en la sección previa, el uso abusivo de este trámite de gestión ambiental comenzó a deformar el funcionamiento del SEIA. Esto, en tanto el objetivo del SEIA no se estaba cumpliendo por parte de la autoridad al momento de responder una

Consulta de pertinencia, situación que terminó por configurar a esta herramienta como una especie de instancia de evaluación anticipada y *bypass* legal (Arellano & Silva, 2014).

El establecimiento de las Consultas de pertinencia como un espacio anterior a la evaluación ambiental, es decir, que no signifique para el titular de un proyecto ingresar formalmente al SEIA por alguna de las dos vías existentes, fue uno de los aspectos a los que se refirió de manera crítica la entrevistada C3:

Hasta el 2010 vi una práctica bastante consistente, un uso abusivo de las Consultas de pertinencia y un entendimiento muy negativo por parte de las consultoras y de la autoridad, porque el SEA asumía que eran una mini evaluación (...) si uno busca Consultas de pertinencias antes del 2010, vas a ver resoluciones que establecían condiciones al titular y que decían: no tiene que ingresar al sistema, pero tiene que hacer esto, esto y esto otro (Entrevista C3, 2021).

En este sentido, lo dicho por la entrevistada reafirma la importancia de que las Consultas de pertinencia contaran con un instructivo que regulara sus usos. Esto, considerando la difusa comprensión que se tuvo sobre este trámite de gestión ambiental hasta antes del 2010, año en que se dictó su primera normativa específica, y en cuyo periodo precedente tanto el SEA como el mundo privado las usaba abiertamente como una forma de no ingresar al SEIA.

b. Estado actual de las Consultas de pertinencia

Para poder definir y describir el uso de las Consultas de pertinencia, se recurrió, en primera instancia, a un análisis estadístico descriptivo general, el cual dio paso, en segunda instancia, a un análisis estadístico descriptivo con énfasis en lo territorial.

A partir de estas observaciones se puede afirmar que, durante el 2016-2020, las Consultas de pertinencia fueron sobreutilizadas, registrando 11.400 ingresos durante este periodo, hallazgo que permite confirmar la hipótesis relativa a este punto. A su vez, las regiones de la macrozona sur y macrozona austral, así como también los proyectos de inversión extractivistas fueron las categorías que concentraron los mayores ingresos. En vínculo con

las decisiones del SEA, los resultados indicaron el predominio de pronunciamientos de no ingreso al SEIA.

En el caso de las regiones que registraron el mayor porcentaje de ingresos de Consultas de pertinencia por macrozona, se encontró que: en Antofagasta, la tipología “proyectos de desarrollo minero” concentró un 46% de los ingresos. En el caso de Valparaíso y la región Metropolitana, la tipología “proyectos industriales o inmobiliarios”²⁷ registró un 23% y un 41%, respectivamente, de ingresos. Y, en Los Lagos y Aysén, la tipología “proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos” agrupó un 52% y un 82%, respectivamente, de ingresos.

Estos resultados alertan sobre el vínculo entre el uso de las Consultas de pertinencia por parte de titulares de proyectos extractivistas en cuanto a los potenciales impactos socioambientales que se podrían derivar a partir del mal uso de este trámite de gestión ambiental, tensión que se hace más evidente en las regiones de Antofagasta, Los Lagos y Aysén. En el caso de estas últimas dos regiones, el amplio uso de Consultas de pertinencias en proyectos ligados a la explotación de recursos hidrobiológicos, particularmente salmoneras, pone el acento en las devastadoras consecuencias que esta industria ha generado en los ecosistemas marinos, así como también en la calidad de vida de las comunidades que habitan estos territorios.

En síntesis, el descubrimiento de esta tensión se erige como una evidencia que podría conducir a comprobar a cabalidad la hipótesis sobre esta materia, a través de la realización de estudios de caso, por ejemplo. Al respecto, sería de suma relevancia examinar en detalle las Consultas de pertinencias realizadas por aquellos/as proponentes que más se repiten en las distintas regiones, como las salmoneras “Cermaq Chile” y “Mowi Chile”, las que han ingresado un número considerable de Consultas de pertinencias en las regiones de Los Lagos

²⁷ Si bien esta tipología de proyecto no se considera extractivista en sí misma, dado que no se basa en la explotación de grandes volúmenes de bienes naturales, se puede argumentar que las consecuencias que se derivan del uso desmedido de los suelos pueden considerarse extractivistas, en tanto alteran la composición de los suelos, aguas y otros ecosistemas circundantes.

y Aysén, respectivamente, y, además, se han visto involucradas en desastres medioambientales en los últimos años²⁸.

Usos generales

A continuación, se presentan los resultados obtenidos a partir del análisis estadístico descriptivo sobre las Consultas de pertinencias ingresadas al SEIA entre 2016 y 2020. En conjunto, estos resultados ofrecen un panorama general respecto a los usos que este trámite de gestión ambiental tiene por parte de los/as titulares de proyectos de inversión.

- Ingreso total y distribución territorial

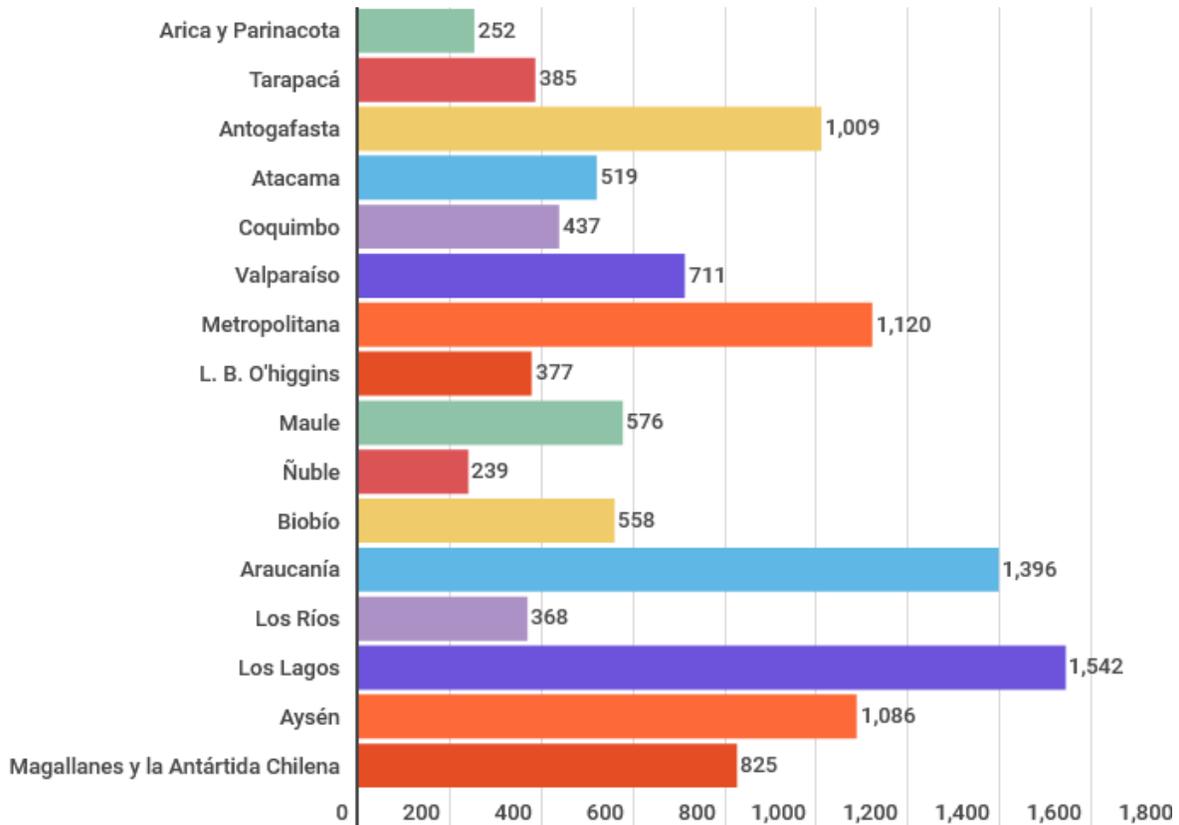
Como se expuso en la problematización, una de las hipótesis refiere a la sobreutilización de las Consultas de pertinencia por parte de los/as titulares de proyectos de inversión. Al respecto, los resultados indican que el número total de Consultas de pertinencia que ingresaron al SEIA fue de 11.400 (gráfico 1). Esta cifra es significativamente mayor si se compara con el uso de las DIA y los EIA, instrumentos que, para el mismo periodo, sumaron un total de 4.055 ingresos, de acuerdo con la sección “Información de Proyectos Ingresados al SEIA”²⁹ de la página web del SEA.

En cuanto a la distribución territorial de las Consultas de pertinencia, las regiones que registraron un mayor ingreso (más de 1.000), ordenadas de forma descendente, fueron: (1) Los Lagos, (2) la Araucanía, (3) Metropolitana, (4) Aysén y (5) Antofagasta. De igual forma, se observa una concentración de ingresos en la Macrozona Sur y Macrozona Austral.

²⁸ Durante el periodo 2013-2018, estas empresas registraron el mayor número de fugas de salmones (El Mostrador, 2020), con 11 fugas en el caso de “Cermaq Chile” y 8 fugas en el caso de “Mowi Chile”. Respecto a esta última, la SMA sancionó a la firma de capitales noruegos con una multa de \$5.300 millones de pesos, tras una fuga de 690 mil salmones, ocurrida en junio de 2018 en Calbuco, Región de los Lagos.

²⁹ <https://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-proyectos-ingresados-al-seia>

Gráfico 1: Número de Consultas de pertinencia ingresadas por región, periodo 2016-2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

- Distribución por tipología de proyecto

En relación con la distribución de las Consultas de pertinencia según la tipología de los proyectos (tabla 2), aquellas que presentaron el mayor número de ingresos (más de 1.000), ordenadas de forma descendente, fueron: (1) proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, (2) proyectos de saneamiento ambiental, (3) proyectos de desarrollo minero, (4) proyectos industriales o inmobiliarios, (5) centrales

generadoras de energía mayores a 3MW, (6) proyectos de desarrollo urbano o turístico y la (7) ejecución de obras, programas o actividades en áreas bajo protección oficial.

Tabla 2: Número de Consultas de pertinencia ingresadas por tipología de proyectos, periodo 2016-2020³⁰

| Tipología de Proyectos | N° |
|---|-------|
| Proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos | 2.340 |
| Proyectos de saneamiento ambiental | 2.176 |
| Proyectos de desarrollo minero | 1.833 |
| Centrales generadoras de energía mayores a 3MW | 1.349 |
| Proyectos industriales o inmobiliarios | 1.473 |
| Proyectos de desarrollo urbano o turístico | 1.251 |
| Ejecución de obras, programas o actividades en áreas bajo protección oficial | 1.078 |
| Líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones | 979 |
| Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos | 539 |
| Producción, almacenamiento, transporte, disposición o reutilización habituales de sustancias tóxicas, explosivas, radioactivas, inflamables, corrosivas o reactivas | 526 |
| Instalaciones fabriles | 336 |
| Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas | 317 |
| Acueductos, embalses o tranques y sifones | 275 |
| Agroindustrias, mataderos, planteles y establos de crianza, lechería y engorda de animales | 206 |

³⁰ A pesar de comprender el mismo periodo, la suma de las Consultas de pertinencia por tipología es mayor al total de las consultas de pertinencia analizadas (11.400). Esto, dado que un mismo proyecto puede pertenecer a más de una tipología.

| | |
|--|-----|
| Proyectos de desarrollo o explotaciones forestales, industrias de celulosa, pasta de papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos | 132 |
| Ejecución de obras o actividades que puedan significar la alteración física o química de humedales, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, de turberas, o la modificación de la flora y fauna contenida dentro de un humedal | 107 |
| Oleoductos, gasoductos, ductos mineros u otros análogos | 42 |
| Obras que se concesionen para construir y explorar el subsuelo de los bienes nacionales de uso público | 6 |
| Proyectos de desarrollo, cultivo o explotación, en las áreas mineras, agrícolas, forestales o hidrobiológicas, que utilicen organismos genéticamente modificados | 9 |
| Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados, cursos o masas de aguas que puedan ser afectadas | 1 |
| Reactores y establecimientos nucleares e instalaciones relacionadas | 0 |

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Estos resultados advierten sobre el predominio de los proyectos extractivistas en el uso de las Consultas de pertinencia. A su vez, esto se condice con las características de la matriz productiva y exportadora de Chile, la que presenta un bajo grado de diversificación y donde la élite empresarial se orienta hacia el desarrollo de conductas rentistas en vez de emprender actividades que posean un mayor valor agregado (Martnet, 2017).

En particular, el empleo de este trámite de gestión ambiental por parte de titulares de proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, especialmente en las macrozonas sur y austral, fue uno de los temas que abordó la informante E5:

Al menos en mi región [Magallanes], la mayor cantidad de Consultas de pertinencia que ingresan están asociadas a centros de engorda de salmones (...) estos proyectos son siempre de los mismos titulares y también sabemos de sus incumplimientos a las RCA (...) lo más interesante es que nosotros evaluamos declaraciones juradas y tenemos que creerles cuando ya sabemos

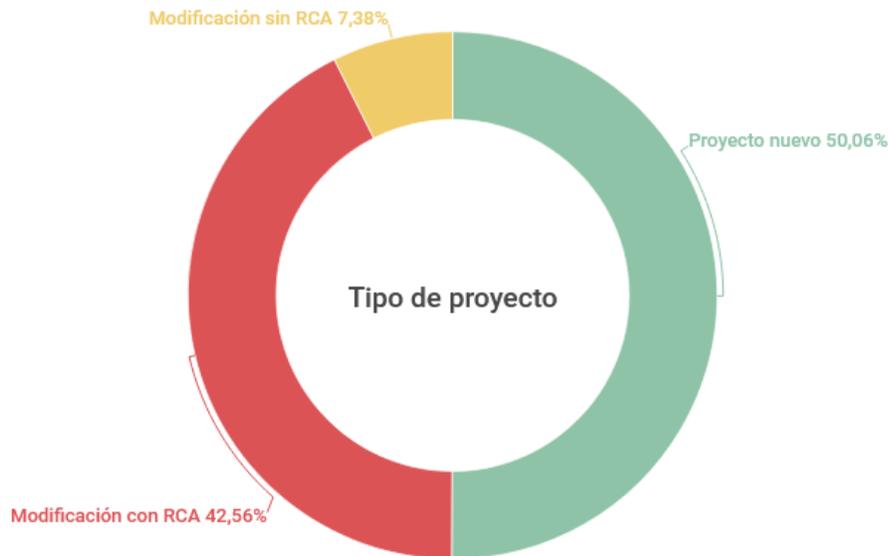
que están mintiendo. Los grandes titulares que se repiten a lo largo de todo Chile son tramposos (...) presentan las DIA y dicen: después agregamos esto con una Consulta de pertinencia (Entrevista E5, 2021).

Las visiones y experiencias de la entrevistada resultan de suma importancia, puesto que revelan algunas de las malas prácticas que como operadora del SEIA ha podido notar en los titulares de este tipo de proyectos en cuanto al uso de las Consultas de pertinencia e, incluso, otras herramientas del SEIA. Una de estas malas prácticas guarda relación con la alteración que los titulares realizan en las especificaciones técnicas de sus proyectos, en tanto estas no siempre se ajustan a la realidad, situación que se vuelve problemática si se considera que tales especificaciones, al estar contenidas en declaraciones juradas, pueden ser difíciles de rebatir por parte de los/as trabajadores del SEIA.

- Distribución por tipo de proyecto

Respecto a la distribución de las Consultas de pertinencia según el tipo de proyecto (gráfico 2), un 50,06% fueron realizadas por titulares de proyectos nuevos, un 42,56% por titulares de proyectos con RCA y un 7,38% por titulares de proyectos sin RCA, siendo estos dos últimos proyectos que solicitaban realizar cambios. Si bien el número de Consultas de pertinencias ingresadas en el caso de la ejecución de proyectos nuevos es mayor al número de Consultas de pertinencias ingresadas por proyectos que cuentan con una RCA y que requerían implementar modificaciones, se advierte, de igual forma, una presión sobre el uso de este trámite de gestión ambiental en este último caso.

Gráfico 2: Número de Consultas de pertinencia ingresadas por tipo de proyecto, periodo 2016-2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Sobre el uso de las Consultas de pertinencia en el caso de proyectos nuevos, la entrevistada E5 se encuentra de acuerdo, señalando que tal empleo se encuentra acorde con el propósito de este trámite de gestión ambiental. En palabras de la informante:

Si es que es un proyecto nuevo y el titular no sabe si debe ser evaluado, como, por ejemplo, un proyecto que está en el límite de una cantera o cercano a un área protegida. En situaciones así, que podrían caer en algún literal de ingreso al SEIA, el titular ingresa la Consulta de pertinencia de un proyecto nuevo o un proyecto raro (...) en estos casos yo encuentro que está súper bien utilizada (Entrevista E5, 2021).

De manera similar, el informante B2 indicó estar conforme con el ingreso de las Consultas de pertinencia por parte de los/as titulares de proyectos nuevos, al mismo tiempo que señaló con que uso no se encuentra a favor: *“Ahí yo veo bueno el uso de las Consultas de pertinencia, con los proyectos nuevos. Ahora, con los proyectos que están en ejecución y se viven modificando, ahí yo estoy en desacuerdo con su uso”* (Entrevista B2, 2021).

En relación con lo anterior, el entrevistado D4 se refirió al empleo de las Consultas de pertinencia cuando los/as titulares de proyectos, que cuentan con RCA, requieren implementar modificaciones a los mismos:

En el ámbito de la fiscalización ambiental se generan problemas, especialmente cuando la Declaración de pertinencia dice que un proyecto no ingresa, porque es muy utilizada en el mundo privado para modificar los proyectos ambientales (...) ¿cuál es el problema de eso? primero tiene que ver con que, lamentablemente, el funcionamiento del SEIA es un poco rígido, entonces lo que se fiscaliza y lo que la autoridad debe hacer cumplir es este permiso ambiental que queda plasmado en la RCA (...) cuando tú vas a terreno, vas a ver algo y te das cuenta que es muy distinto a lo que estaba en la RCA sucede que ese cambio se hizo a través de una Consulta de pertinencia (Entrevista D4, 2021).

Lo señalado por el informante da cuenta de una de las consecuencias que se desprenden del uso de las Consultas de pertinencia en el caso de la modificación de proyectos con RCA y de cómo esto se vincula con la labor fiscalizadora de la SMA³¹. En este sentido, si un/a titular implementa una modificación a su proyecto, regularizada a través de una Consulta de pertinencia, se puede generar un problema de falta de información para la SMA. Esto, considerando el caso en que una autoridad de la institución vaya a fiscalizar en terreno un proyecto y se encuentre con algún componente que no esté estipulado en la RCA, permiso en que se basa la inspección, dado que tal elemento fue introducido al proyecto por medio de una Consulta de pertinencia.

³¹ Si bien la SMA es el organismo responsable de ejecutar, organizar y coordinar la fiscalización y seguimiento de las RCA, además de imponer sanciones en caso de que se constaten infracciones a estas, es importante mencionar que, en la práctica, este servicio concentra su actividad fiscalizadora en otra de sus funciones: el cumplimiento de las Normas de Emisión. Según lo informado en su página web (<https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas>), la actividad fiscalizadora de la SMA se divide entre la revisión de las Normas de Emisión (23.887 expedientes), la revisión de RCA (3.234 expedientes) y la revisión de otros instrumentos (5.951), como Normas de Calidad (NC), Planes de Prevención y/o Descontaminación (PPDA), entre otros.

En suma, esta situación advierte sobre la falta de conexión entre este trámite de gestión ambiental y las RCA de los proyectos, tema respecto al cual también se refirió la informante A1 al señalar que la Consulta de pertinencia:

También ha tenido su rol en los procedimientos sancionatorios, como cuando los fiscalizadores van a terreno y se dan cuenta que se cambiaron determinados aspectos de un proyecto y les dicen a los titulares que no están cumpliendo con la RCA, a lo que los titulares responden: yo pregunté si tenía que entrar o no al sistema para obtener una nueva RCA por esa modificación y me dijeron que no (Entrevista A1, 2021).

En vínculo también con el uso de las Consultas de pertinencia en el caso de la modificación de proyectos con RCA, el entrevistado D4 se refirió a una de las malas prácticas que guarda relación con la regularización de modificaciones que los proyectos ya han implementado:

La otra mala práctica es la de regularizar modificaciones que las empresas ya han hecho (...) ahí buscan sanear cosas y se preguntan cómo regularizar eso, bueno con una Consulta de pertinencia. Entonces, ha tenido un muy mal uso, yo creo que estaría bien si el uso fuera preguntar realmente si mi proyecto ingresa o no, pero creo que menos de la mitad de las Consultas de pertinencia van a esa función (Entrevista D4, 2021).

De esta forma, y en palabras de la informante A1, la Consulta de pertinencia se ha transformado en un mecanismo a partir del cual los/as titulares buscan modificar sus proyectos u obtener pronunciamientos de no ingreso al SEIA, dado que:

No existe en nuestra regulación una cláusula de actualización de las RCA cada cinco años que permita que se puedan incorporar algunas modificaciones a los proyectos (...) y que también permita ver cómo se ha comportado la línea de base, porque pensemos que estas son predictivas, es decir, pueden existir errores en las modelaciones (Entrevista A1, 2021).

De esta manera, la ausencia, en el marco normativo ambiental de Chile, de un mecanismo que permita que los proyectos puedan modificarse sin necesidad de presentar nuevamente

una DIA o EIA, y el consecuente uso de las Consultas de pertinencia como una forma de subsanar este aspecto, fue identificado por todos/as entrevistados/as como el nudo más crítico de este trámite de gestión ambiental.

En este sentido, y de acuerdo con la entrevistada C3, la modificación de los proyectos debe de considerarse parte de su ciclo de vida, en parte, debido a razones económicas que tienen que ver con los costos de la evaluación ambiental:

La evaluación ambiental es muy cara (...) la persona que ingresa al sistema lo hace con recursos bien limitados, porque el sistema financiero no entrega muchos recursos previos, le dan luz verde al proyecto cuando este tiene su RCA (...) cuando el titular ingresa al sistema el nivel de ingeniería es de tipo conceptual y se va trabajando el detalle a medida que va obteniendo ingresos de las instituciones financieras (...) por eso, desde un punto de vista súper pragmático, siempre van a haber cambios (Entrevista C3, 2021).

Para el informante D4, la inevitable modificación de los proyectos también se relaciona con lo que la informante C3 mencionaba sobre la ingeniería conceptual a partir de la cual se formulan inicialmente los proyectos:

Es lógico que un proyecto se modifique, porque en el terreno te encuentras con cosas distintas o, incluso, el proyecto va evolucionando y las tecnologías también (...) una deficiencia que tiene el sistema es que las RCA son un poco rígidas, entonces lo que falta es un mecanismo reglado para modificar esos permisos (Entrevista D4, 2021).

Por último, y de acuerdo con la entrevistada C3, el uso de las Consultas de pertinencia en estos casos también guarda relación con un “área gris” de la normativa ambiental respecto a la duda que tienen los/as titulares sobre si los cambios que pretenden efectuar son de consideración:

Las zonas más grises son si es que hay modificación de impacto o no, que es el literal g.3 del artículo 2 del reglamento, que dice que se considera

modificación de consideración aquellas modificaciones sustantivas a los impactos ambientales del proyecto (Entrevista C3, 2021).

En esta línea, aunque el reglamento del SEIA define cuatro criterios para determinar cuando la modificación de un proyecto o actividad es sustantiva y, por tanto, requiere el ingreso al SEIA, uno de ellos genera gran incertidumbre en los/as titulares. Como señaló la informante C3, el criterio referido corresponde al literal g.3 del reglamento del SEIA, según el cual deben someterse a la evaluación ambiental aquellas modificaciones de proyectos o actividades que *“modifican sustantivamente la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o actividad”* (pág. 2).

Para el entrevistado D4, la duda sobre la modificación de los impactos ambientales de un proyecto es un tema complejo de zanjar solo a partir de la información proporcionada en una Consulta de pertinencia, por lo que el informante reflexiona si:

¿Realmente el SEA tuvo a la vista todos los antecedentes para decir que tal modificación no implica el ingreso al sistema? porque probablemente es solo el cambio de ubicación de una bodega, pero si se cambió a un lugar donde antes no había intervención, ¿tengo claro si ahí no había flora protegida?, ¿si no altera un curso de agua?, ¿hay certeza de eso? Muchas veces no fue tenida esa certeza, entonces tú quedas con esa incertidumbre de si esa simple modificación generó nuevos impactos al medioambiente (Entrevista D4, 2021).

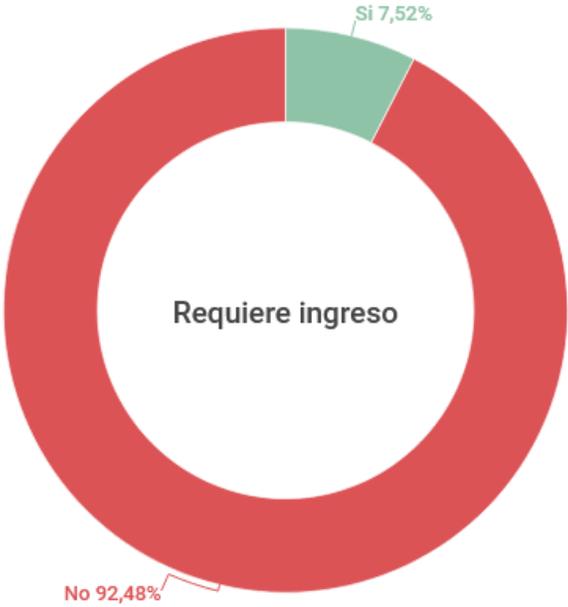
De esta forma, las dudas planteadas por el entrevistado suman antecedentes a la discusión sobre si el uso de las Consultas de pertinencia son el camino idóneo para que los/as titulares introduzcan modificaciones a sus proyectos o actividades.

- Distribución por pronunciamientos del SEA

Respecto a la distribución de las Consultas de pertinencia en función de los pronunciamientos del SEA sobre el ingreso al SEIA (gráfico 3), un 92,48% señaló que no era deber del titular realizar la evaluación ambiental de su proyecto, mientras que un 7,52% indicó que si lo era.

Si bien este resultado podría confirmar la hipótesis que sugiere que el gran número de Consultas de pertinencias ingresadas al sistema genera una alta probabilidad de dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos que van a afectar negativamente el medioambiente, se hace necesario un estudio de casos que evalúe de manera más precisa las características de los proyectos asociados a los pronunciamientos del SEA.

Gráfico 3: Pronunciamientos del SEA en relación con el ingreso al SEIA de los proyectos que ingresaron Consultas de pertinencia, periodo 2016-2020³²



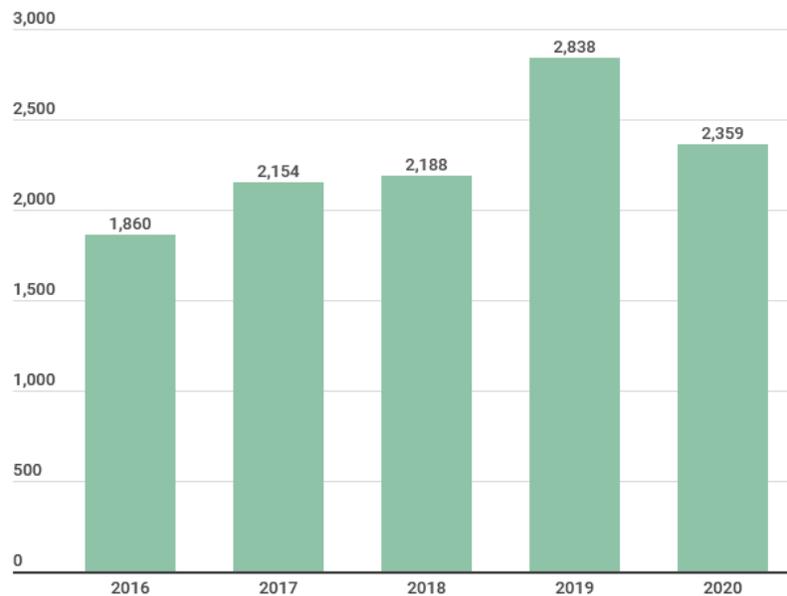
Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

³² Los porcentajes correspondientes a este gráfico tienen como referencia un total de consultas de pertinencia menor (9.787) al total analizado (11.400), puesto que en la bb.dd. solicitada al SEA había casillas que no contenían datos.

- Distribución por años

Respecto a la distribución de las consultas de pertinencia por años (gráfico 4), el número de ingresos se mantuvo relativamente constante en el periodo 2016-2020, oscilando entre los 1.860 y 2.359, salvo el año 2019, donde se registraron 2.838 ingresos.

Gráfico 4: Número de Consultas de pertinencia ingresadas por año, periodo 2016-2020



Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Usos por regiones

La desagregación por regiones dio paso a una segunda revisión que destacó el componente territorial de las Consultas de pertinencia ingresadas al SEIA durante el mismo periodo considerado en el análisis anterior (2016-2020). Además de considerar las variables de la revisión precedente (tipologías de proyectos, tipos de proyectos, pronunciamientos del SEA y variaciones de ingreso anuales), esta indagación incluyó otros aspectos como los/as titulares de los proyectos y las comunas.

En este sentido, a continuación, se dan a conocer los hallazgos más relevantes de las regiones que registraron el mayor número de ingreso de Consultas de pertinencia por macrozona, a

saber: Antofagasta (macrozona norte), Valparaíso (macrozona centro), Los Lagos (macrozona sur), Aysén (macrozona austral), además de la región Metropolitana³³.

- Macrozona norte: región de Antofagasta

En Antofagasta ingresaron 1.009 Consultas de pertinencia, lo que equivale al 9% del total nacional. Más de la mitad de ellas corresponden a las dudas de titulares de proyectos nuevos y un 76% de los pronunciamientos del SEA indicaron que no era deber del titular ingresar al SEIA.

Tabla 3: Consultas de pertinencia ingresadas en la región de Antofagasta por variables, periodo 2016-2020³⁴

| Antofagasta | |
|---|---|
| Total | 1.009 |
| Tipo de proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos nuevos: 569 • Modificación con RCA: 403 • Modificación sin RCA: 37 |
| Años | <ul style="list-style-type: none"> • 2016: 208 • 2017: 169 • 2018: 188 • 2019: 235 • 2020: 209 |
| Pronunciamientos del SEA | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere ingreso al SEIA: 57 • No requiere ingreso al SEIA: 769 |
| Tres tipologías de proyectos con mayor número de ingresos | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de desarrollo minero: 468 • Proyectos industriales o inmobiliarios: 143 • Centrales generadoras de energía mayores a 3MW: 129 |

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

³³ Es importante mencionar que la incorporación de la región Metropolitana se efectuó en reemplazo de la región del Maule. Esto, debido a que, si bien la región del Maule tenía el mayor número de ingreso de Consultas de pertinencia en su macrozona (centro sur), este valor (576) era considerablemente menor en comparación con el ingreso de Consultas de pertinencia en la región Metropolitana (1.120).

³⁴ La suma de las consultas de pertinencia en las distintas categorías no coincide con el total de la región, puesto que en la bb.dd. solicitada al SEA había casillas que no contenían datos.

Respecto a la tipología de proyecto que presentó el mayor número de Consultas de pertinencia, esta correspondió a los proyectos de desarrollo minero, con 468 ingresos. En esta tipología destacan los siguientes aspectos: 20 fueron realizadas por Codelco, 126 se sitúan en la comuna de Calama, 357 corresponden a proyectos nuevos y 346 obtuvieron pronunciamientos de no ingreso al SEIA.

Estos resultados resultan esperables si se consideran las características productivas de Antofagasta, región que al 2020 concentró el 54%³⁵ de la producción de cobre del país (SERNAGEOMIN, 2021), razón que significó que la minería constituyera cerca del 59% del Producto Interno Bruto (PIB) regional de ese mismo año³⁶.

Al respecto, cabe destacar la alta dependencia de Chile respecto a los commodities y, en el caso de la minería, especialmente a la exportación de cobre. De acuerdo con el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) (2021), al 2020 la minería del cobre compuso el 11,2% del PIB nacional y el 50% de las exportaciones.

Esto, posiciona a la minería de la región de Antofagasta en un importante lugar de la economía nacional. Al mismo tiempo, pone el acento sobre la calidad de las políticas de relacionamiento comunitario y la ética ambiental que las empresas de este sector productivo tienen para con las comunidades y los territorios donde se emplazan, sobre todo si se considera que el 11% de los conflictos socioambientales de esta región se asocian a esta industria (INDH, 2022).

- Macrozona centro: Valparaíso

En Valparaíso ingresaron 711 Consultas de pertinencia, lo que equivale al 6% del total nacional. Más de la mitad de ellas corresponden a las dudas de titulares de proyectos nuevos y un 73% de los pronunciamientos del SEA indicaron que no era deber del titular ingresar al SEIA.

³⁵ Cifra más actualizada.

³⁶ Según la Base de datos estadísticos del Banco Central de Chile.

Tabla 5: Consultas de pertinencia ingresadas en la región de Valparaíso por variables, periodo 2016-2020³⁷

| Valparaíso | |
|---|---|
| Total | 711 |
| Tipo de proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos nuevos: 446 • Modificación con RCA: 187 • Modificación sin RCA: 78 |
| Años | <ul style="list-style-type: none"> • 2016: 149 • 2017: 158 • 2018: 126 • 2019: 160 • 2020: 118 |
| Pronunciamientos del SEA | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere ingreso al SEIA: 82 • No requiere ingreso al SEIA: 519 |
| Tres tipologías de proyectos con mayor número de ingresos | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos industriales o inmobiliarios: 161 • Centrales generadoras de energía mayores a 3MW: 158 • Proyectos de saneamiento ambiental: 112 |

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Respecto a la tipología de proyecto que presentó el mayor número de Consultas de pertinencia, esta correspondió a los proyectos industriales o inmobiliarios, con 161 ingresos. En esta tipología destacan los siguientes aspectos: 7 fueron realizadas por Codelco, 30 se sitúan en la comuna de Puchuncaví, 107 corresponden a proyectos nuevos y 118 obtuvieron pronunciamientos de no ingreso al SEIA.

Al ser la segunda región que concentra la mayor cantidad de la población del país (10,3% de acuerdo con el CENSO 2017), Valparaíso también ha experimentado un boom inmobiliario, particularmente en sus comunas litorales. De acuerdo con Rodrigo Hidalgo et al. (2016), la construcción de autopistas, además de la mejora en la densidad de las vías pavimentadas ocurrida en la última década, ha favorecido la integración entre los espacios litorales de la Quinta Región y el espacio metropolitano, *“abriendo así un nuevo frente de urbanización*

³⁷ La suma de las consultas de pertinencia en las distintas categorías no coincide con el total de la región, puesto que en la bb.dd. solicitada al SEA había casillas que no contenían datos.

con grandes perspectivas para la valorización de capitales en el sector inmobiliario” (pág. 38).

Al respecto, la aplicación de políticas neoliberales a la gestión del territorio ha tenido un rol central en la desregulación de la normativa ambiental, lo que, como consecuencia, ha facilitado los procesos de urbanización en las zonas costeras a costa de la degradación de sus ecosistemas (Hidalgo et al., 2016). En este sentido, no resulta irrelevante que, del total de Consultas de pertinencia realizadas en la región de Valparaíso, 30 se localicen en la comuna de Puchuncaví, zona considerada “de sacrificio” debido a los conflictos socioambientales que ahí tienen lugar.

- Región Metropolitana

En la Región Metropolitana ingresaron 1.120 Consultas de pertinencia, lo que equivale al 10% del total nacional. Más de la mitad de ellas corresponden a las dudas de titulares de proyectos nuevos y un 77% de los pronunciamientos del SEA indicaron que no era deber del titular ingresar al SEIA.

Tabla 4: Consultas de pertinencia ingresadas en la región Metropolitana por variables, periodo 2016-2020³⁸

| Metropolitana | |
|--------------------------|---|
| Total | 1.120 |
| Tipo de proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos nuevos: 677 • Modificación con RCA: 326 • Modificación sin RCA: 117 |
| Años | <ul style="list-style-type: none"> • 2016: 203 • 2017: 226 • 2018: 224 • 2019: 295 • 2020: 172 |
| Pronunciamientos del SEA | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere ingreso al SEIA: 69 • No requiere ingreso al SEIA: 867 |

³⁸ La suma de las Consultas de pertinencia en las distintas categorías no coincide con el total de la región, puesto que en la bb.dd. solicitada al SEA había casillas que no contenían datos.

| | |
|---|---|
| Tres tipologías de proyectos con mayor número de ingresos | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos industriales o inmobiliarios: 462 • Proyectos de saneamiento ambiental: 160 • Ejecución de obras, programas o actividades en áreas bajo protección oficial: 159 |
|---|---|

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Respecto a la tipología de proyecto que presentó el mayor número de Consultas de pertinencia, esta correspondió a los proyectos industriales o inmobiliarios, con 462 ingresos. En esta tipología destacan los siguientes aspectos: 6 fueron realizadas por la “Constructora Almagro”, 73 se sitúan en la comuna de Santiago, 276 corresponden a proyectos nuevos y 378 obtuvieron pronunciamientos de no ingreso al SEIA.

Estos resultados se condicen con el boom inmobiliario que ha experimentado la Región Metropolitana en las últimas décadas, situación que se vincula con los procesos de restructuración urbana que se han venido intensificando tras la recuperación nacional de la crisis global de origen especulativo inmobiliario en los EE.UU. y Reino Unido durante el 2008 (López & Meza, 2015).

De igual forma, estos fenómenos han ido de la mano con el aumento de la población en la región, la cual, de acuerdo con el CENSO 2017, concentra cerca del 40,5% de la población chilena en tan solo el 2% del territorio nacional.

- Macrozona sur: Los Lagos

En Los Lagos ingresaron 1.542 Consultas de pertinencia, lo que equivale al 13,5% del total nacional. Más de la mitad de ellas corresponden a las dudas de titulares sobre la introducción de cambios a proyectos con RCA y un 94% de los pronunciamientos del SEA indicaron que no era deber del titular ingresar al SEIA.

Tabla 6: Consultas de pertinencia ingresadas en la región de Los Lagos por variables, periodo 2016-2020³⁹

| Los Lagos | |
|---|---|
| Total | 1.542 |
| Tipo de proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos nuevos: 431 • Modificación con RCA: 956 • Modificación sin RCA: 155 |
| Años | <ul style="list-style-type: none"> • 2016: 234 • 2017: 270 • 2018: 275 • 2019: 425 • 2020: 338 |
| Pronunciamientos del SEA | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere ingreso al SEIA: 29 • No requiere ingreso al SEIA: 1.447 |
| Tres tipologías de proyectos con mayor número de ingresos | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos: 799 • Proyectos de saneamiento ambiental: 502 • Proyectos de desarrollo urbano o turístico: 103 |

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Respecto a la tipología de proyecto que presentó el mayor número de Consultas de pertinencia, esta correspondió a los proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, con 799 ingresos. En esta tipología destacan los siguientes aspectos: 124 fueron realizadas por la salmonera “Cermaq Chile” y 59 por la salmonera “Trusal”, 99 se sitúan en la comuna de Calbuco, 663 corresponden a proyectos con RCA que buscaban ejecutar modificaciones al mismo y 762 obtuvieron pronunciamientos de no ingreso al SEIA.

Estos resultados se condicen con la matriz productiva de la región, donde se destaca el uso de las Consultas de pertinencia por parte de titulares de industrias salmoneras. De acuerdo

³⁹ La suma de las consultas de pertinencia en las distintas categorías no coincide con el total de la región, puesto que en la bb.dd. solicitada al SEA había casillas que no contenían datos.

con la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA) (2021), del total de centros de cultivos activos en el país al 2020, el 74% se encontró en la región de Los Lagos, concentrando así cerca del 59% de la biomasa producida, de la cual un 53% corresponde al cultivo de moluscos, un 45% a peces y un 2% a macroalgas.

En relación con los pronunciamientos del SEA, un reciente informe⁴⁰ de auditoría realizado por la Contraloría General de la República (2022) advirtió que, en 85 de 196 Declaraciones de pertinencia examinadas, la Dirección Regional de Los Lagos resolvió que las modificaciones presentadas no tenían la obligación de someterse al SEIA. Al respecto, Contraloría señaló que las resoluciones del SEA no contemplaron un análisis acabado del literal g) del artículo 2° del reglamento del SEIA, es decir, aquel que evalúa si es que las modificaciones presentadas por los proyectos son, o no, de consideración.

Asimismo, el informe de Contraloría constató otras falencias en que la Dirección Regional de Los Lagos incurrió, y que resultan relevantes de mencionar, como la existencia de 18 expedientes de consultas de pertinencia que fueron mal registrados en la plataforma electrónica e-pertinencia del SEIA, puesto que se catalogaron como proyectos nuevos siendo que correspondían a modificaciones de RCA. En el caso de estos expedientes, también se verificó que los/as titulares no presentaron los contenidos mínimos establecidos en el oficio ordinario N° 131.456.

- Macrozona austral: Aysén

En Aysén ingresaron 1.086 Consultas de pertinencia, lo que equivale al 9,5% del total nacional. Casi la totalidad de ellas corresponden a las dudas de titulares sobre la introducción de cambios a proyectos con RCA y un 78% de los pronunciamientos del SEA indicaron que no era deber del titular ingresar al SEIA.

⁴⁰ Esta auditoría tuvo por objetivo examinar los procesos y el cumplimiento de las funciones del SEA en la tramitación de las Consultas de pertinencia de ingreso de proyectos o actividades al SEIA, en específico aquellos proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, en las regiones de Los Lagos, Aysén del General Ibáñez del Campo y de Magallanes y de la Antártica Chilena, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de abril de 2021.

Tabla 7: Consultas de pertinencia ingresadas en la región de Aysén por variables, periodo 2016-2020⁴¹

| Aysén | |
|---|--|
| Total | 1.086 |
| Tipo de proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos nuevos: 65 • Modificación con RCA: 1,000 • Modificación sin RCA: 21 |
| Años | <ul style="list-style-type: none"> • 2016: 85 • 2017: 152 • 2018: 252 • 2019: 319 • 2020: 278 |
| Pronunciamientos del SEA | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere ingreso al SEIA: 20 • No requiere ingreso al SEIA: 843 |
| Tres tipologías de proyectos con mayor número de ingresos | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos: 887 • Proyectos de saneamiento ambiental: 209 • Ejecución de obras, programas o actividades en áreas bajo protección oficial: 84 |

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la bb.dd solicitada al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA, 2021).

Respecto a la tipología de proyecto que presentó el mayor número de consultas de pertinencia, esta correspondió a los proyectos de explotación intensiva, cultivo y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, con 887 ingresos. En esta tipología destacan los siguientes aspectos: 291 fueron realizadas por la salmonera “Los Fiordos” y 81 por la salmonera “Mowi Chile”, 362 se sitúan en la comuna de Cisnes, 880 corresponden a proyectos con RCA que buscaban ejecutar modificaciones al mismo y 683 obtuvieron pronunciamientos de no ingreso al SEIA.

De acuerdo con el CENSO 2017, la región de Aysén es la tercera más extensa del país (14,3% de Chile continental e insular) y la menos poblada (0,6% de la población nacional). En este

⁴¹ La suma de las consultas de pertinencia en las distintas categorías no coincide con el total de la región, puesto que en la bb.dd. solicitada al SEA había casillas que no contenían datos.

sentido, resulta interesante hacer notar que su número de Consultas de pertinencia sea similar al que posee la región Metropolitana, la cual es la zona más poblada del país.

En relación con el uso de las Consultas de pertinencia, la región de Aysén, al igual que la región de Los Lagos, concentra su empleo en el ámbito de la acuicultura, resultado que se condice con la realidad productiva de la región. De acuerdo con SUBPESCA (2021), del total de centros de cultivos activos en el país al 2020, el 15% se encontró en la región de Aysén, concentrando así el 28% de la biomasa producida, de la cual un 99,9% corresponde al cultivo de peces, principalmente salmones⁴².

c. Tensiones entre las Consultas de pertinencia y la institucionalidad ambiental chilena

Como se mencionó anteriormente, se aplicaron 5 entrevistas semiestructuradas a informantes claves. En estas, se les consultó por sus valoraciones respecto a las tensiones que experimentan los usos de las Consultas de pertinencia en relación con la institucionalidad ambiental, además de otros aspectos en relación con la evaluación ambiental de los proyectos en el marco del SEIA.

A modo de resumen, las experiencias de los/as entrevistado/as permiten comprender que una de las principales tensiones entre la normativa jurídica y los usos de las Consultas de pertinencia tiene que ver con que estos últimos se han visto “colonizados” por un empleo en particular: la duda que tienen los/as titulares sobre si los cambios que requieren ejecutar en sus proyectos requieren el ingreso al SEIA. En específico, es la modificación de los impactos ambientales que esos cambios en los proyectos podrían traer consigo, por un lado, y la

⁴² Es importante mencionar que, salvo la distinción entre los grupos de especies relativos a las macroalgas, peces, moluscos y otros, el informe de SUBPESCA citado no desagrega de manera más particular la biomasa producida en los centros de cultivo de cada región. No obstante, para la totalidad de los centros de cultivo del país, el informe sí especifica que, en el caso del cultivo de peces, el Salmón del atlántico es la especie que representa el mayor porcentaje de la biomasa producida (52%), seguida por el Salmón plateado o coho (11%) y la Trucha arcoíris (5%).

disparidad con que los evaluadores y las Direcciones Regionales del SEA juzgan los criterios de ingreso al SEIA, por otro lado, la mayor incertidumbre que lleva a que los/as titulares sobreutilicen las Consultas de pertinencia.

Este hallazgo es de suma relevancia porque trae nuevamente a colación la discusión sobre la necesidad de que la institucionalidad ambiental del país cuente con un mecanismo de actualización de las RCA, es decir, que permita que los/as titulares introduzcan cambios a sus proyectos sin la necesidad de elaborar una DIA o un EIA. Además, se relaciona con otro de los temas al cual se refirieron los/as informantes: la lógica de la evaluación ambiental del SEIA. En este sentido, el hecho de que la lógica de ingreso al SEIA sea juzgada a partir de las tipologías de los proyectos, y no por los impactos ambientales que estos pudiesen producir, por ejemplo, se relaciona con problemáticas como la congestión del SEA y la existencia de Zonas de Sacrificio.

A continuación, se presentan las opiniones vertidas por cada uno/a de los/as entrevistados/as, las que se agrupan según la temática que se esté abordando.

Disparidad decisional en los criterios de ingreso a la evaluación ambiental en del SEIA

Como se señaló, uno de los criterios del SEIA que genera más dudas en los/as titulares al momento de saber si los cambios a ejecutar en su proyecto requieren el ingreso al SEIA refiere a la modificación de los impactos ambientales. En la práctica, esta situación se enfrenta a dificultades como la disparidad con que las distintas Direcciones Regionales del SEA evalúan cada criterio de ingreso al SEIA, opinión que es compartida por los/as entrevistados/as B2, C3, D4 y E5. En palabras del informante B2:

Cada región tiene su criterio para evaluar y a nosotros los consultores eso nos vuelve locos, porque cada región te puede pedir, objetar o acoger cosas distintas. No hay un criterio unificado, ahí también tiene la autoridad un poco la culpa (...) también hay veces en que la autoridad tira para un lado, tramitando de manera amigablemente a unos, mientras que con otros son más duros (...) eso también lleva a especulaciones, que haya una parte media viciada en el sistema (Entrevista B2, 2021).

Lo señalado por el entrevistado da cuenta de la disparidad con que los evaluadores y las Direcciones Regionales del SEA juzgan los criterios de ingreso al SEIA. De esta manera, la incertidumbre que la “falta de homogeneidad” en la evaluación ambiental de los proyectos genera en el mundo privado, particularmente en los consultores ambientales, se transforma en un problema jurídico de igualdad ante la ley.

La informante E5, en su experiencia como evaluadora ambiental del SEA, identifica la inercia en las prácticas evaluadoras de sus colegas de trabajo y su relación con la antigüedad de estos, como una de las razones que dificultan llegar a acuerdos al momento de evaluar ambientalmente un proyecto, así como también integrar nuevas perspectivas de observación en este proceso. En este sentido, la entrevistada señala que.

Nosotros no solo trabajamos por región, también trabajamos por macrozonas, sobre todo en los proyectos de salmones en la Macrozona sur, pero siempre hay una mirada distinta por evaluador, que está dada tanto por el carácter regional de las oficinas, como por la antigüedad de las personas, que están acostumbradas a hacer las cosas de una manera (...) dentro de un mismo equipo también hay diferencias, cuando yo evalué un proyecto de salmones lo evalué muy distinto a cómo lo evalúa mi compañera, que lleva 20 años haciéndolo de la misma forma. Y ahí ha sido un esfuerzo tremendo en nuestra Dirección Regional, porque yo quiero proponer cosas nuevas y meter preguntas distintas y ella no (Entrevista E5, 2021).

Por su parte, la informante C3 considera que la no uniformidad con que cada Dirección Regional del SEA juzga los criterios de evaluación ambiental del SEIA es un síntoma natural derivado de la territorialidad de los proyectos. Esto quiere decir que las actividades productivas de cada región inciden en la especialización técnica que tienen las Direcciones Regionales. De acuerdo con su opinión:

Las Direcciones Regionales tienen una autonomía que es compleja, el SEA trata de hacerse cargo de eso. De hecho, al crearse la Ley 20.417 que modifica la 19.300, se faculta al SEA para uniformar los criterios, reconociendo que hay criterios diferenciados. Por ejemplo, la Dirección Regional del SEA

Región Metropolitana es súper exigente en todos sus criterios de evaluación, en cambio hay otras que son exigentes solo en determinados aspectos. También creo que es natural que haya Direcciones Regionales que tengan más experticia en los proyectos del área, por ejemplo, las del norte saben de minería, las del sur saben de salmonicultura (Entrevista C3, 2021).

La problemática de la disparidad decisional en los criterios de ingreso al SEIA también se extiende al ámbito de la fiscalización ambiental. De acuerdo con el informante D4:

Temas así de sencillos, como el cambio de ubicación de una bodega, rallan en que pueden ser una modificación de fondo, pero se autorizaron porque se pensó que eran cosas menores. Pienso también en el cambio de ubicación de pozos de extracción de agua o de inyección de agua subterránea. Las ubicaciones de estos generan cambios bien relevantes en el ambiente circundante. Entonces el cambio de ubicación es realmente muy importante para efectos de la evaluación de impactos ambientales. Entonces, ha habido criterios dispares en el SEA sobre si eso ingresa o no al SEIA y eso genera incertidumbre a la autoridad que fiscaliza, especialmente cuando, a propósito de esto, se evidencian ciertos efectos sobre el medioambiente (Entrevista D4, 2021).

De esta manera, para el entrevistado D4, los impactos ambientales que pueden generar los cambios en la ubicación de pozos de extracción de agua son un ejemplo de las consecuencias que la falta de uniformidad en los criterios de ingreso al SEIA tienen en la fiscalización ambiental. Esto, en tanto su experiencia trabajando en la SMA le permitió percatarse que modificaciones de este tipo ciertamente pueden afectar al medioambiente, lo que produce dudas en quienes van a fiscalizar en terreno un determinado proyecto y se encuentran con que tal cambio fue regulado a través de una Consulta de pertinencia.

Problemas relativos a la lógica de evaluación ambiental del SEIA

Otro de los asuntos sobre el que reflexionaron los/as entrevistados corresponde a la lógica que entraña la evaluación ambiental de los proyectos en el marco del SEIA. Para el informante D4:

Chile adoptó un modelo de evaluación ambiental por tipología de proyectos, no por impactos ambientales (...) si asumiéramos un mecanismo de evaluación ambiental por impactos sería mucho más eficiente y serio el sistema, el sistema se descongestionaría y atacaría lo importante (Entrevista D4, 2021).

Lo señalado por el entrevistado problematiza el hecho de que la determinación de los proyectos que deben ingresar a la evaluación ambiental del SEIA sea dirimida en función de las tipologías de estos y no por los impactos ambientales que pudiesen generar. En la práctica, esta lógica de evaluación ambiental posee importantes implicancias, tanto a nivel institucional como socioambiental.

Respecto al nivel institucional, el informante es crítico al señalar que, ante el mal funcionamiento de los instrumentos de planificación territorial, muchos proyectos ingresan al SEIA cuando no deberían hacerlo, situación que termina por sobrecargar el sistema e impide que este cumpla con sus verdaderos objetivos. En palabras del entrevistado:

Con esta lógica [refiriéndose a la lógica de ingreso al SEIA por tipología] hay mucho proyecto que ingresa a la evaluación ambiental y no debiese hacerlo. Los instrumentos están funcionando pésimo en Chile y se le está pidiendo mucho al SEIA, como si ese fuera el lugar para solucionar problemas de otras escalas normativas, como de ordenamiento territorial, planificación, incluso temas de PLADECO (Entrevista D4, 2021).

En relación con el nivel socioambiental, el informante considera que la lógica de ingreso al SEIA por tipología no es consecuente con el desarrollo sustentable, la preservación y conservación de los bienes naturales, responsabilidad por la cual el SEA debería velar en su cumplimiento. De acuerdo con el entrevistado:

Una lógica así [refiriéndose a la lógica de ingreso por impactos ambientales] podría haber previsto una Zona de Sacrificio, porque llega un punto en que no entraría otra empresa más ahí, habría que exigirle mucho, no sería rentable (...) creo que se regula mucho más así que con la lógica actual de tipologías, que es la lógica de no regular (Entrevista D4, 2021).

En este sentido, si se adoptara un modelo de evaluación ambiental en función de los impactos ambientales de los proyectos, realidades como las de Quintero y Puchuncaví, Coronel, Mejillones o Tocopilla y Huasco, donde sus habitantes se encuentran expuestos diariamente a la mala calidad del aire producto del alto número de centrales termoeléctricas presentes en los territorios, podrían haberse prevenido.

Al respecto, la informante E5 critica dos aspectos del SEIA que se vinculan con lo señalado por el entrevistado D4 respecto a las implicancias socioambientales de la lógica de evaluación ambiental por tipologías. En palabras de la informante:

En el SEA no solo estamos desligados de los fiscalizadores o de los que generan los programas y las políticas, que es la Seremi. Además, el sistema está pensado tan proyecto a proyecto que no tiene una manera territorial de la evaluación ambiental (Entrevista E5, 2021).

De esta manera, la autonomía del SEIA, en tanto su funcionamiento carece de la coordinación necesaria con otros organismos involucrados, como la SMA o la Seremi de Medio Ambiente, y la falta de una perspectiva evaluadora que integre en la evaluación ambiental la manifiesta interrelación entre proyectos contiguos, son elementos que favorecen la existencia de Zonas de Sacrificio.

Por último, y también en relación con la lógica de evaluación ambiental que guía el funcionamiento del SEIA, y a diferencia del entrevistado D4, la informante C3 considera que las vías de ingreso deberían articularse teniendo en cuenta las particularidades de cada tipo de proyecto, es decir, de los proyectos nuevos, de los proyectos, con RCA y sin RCA, que requieren realizar cambios. En sus palabras:

Creo que debiese haber vías de ingreso diferenciadas para tratamiento de modificaciones de RCA, proyectos nuevos (...) en Perú hay un EIA simplificado y un EIA más complejo, porque, en la práctica, la DIA es una EIA pero simplificada, pero la forma en la que está planteada es como una camisa de fuerza, porque no te permite establecer medidas de mitigación, reparación o compensación, sino que solo compromisos voluntarios (Entrevista C3, 2021).

En este sentido, lo señalado por la entrevistada se relaciona con la discusión planteada anteriormente, relativa a la necesidad de que la institucionalidad ambiental chilena cuente con un mecanismo simplificado que permita evaluar los impactos ambientales de las modificaciones de los proyectos.

Solicitud de tramitación de Consultas de pertinencia por parte de organismos públicos

De acuerdo con el informante D4, algunos organismos públicos imponen condicionamientos a los/as titulares de proyectos para la entrega de permisos, restricciones que en este caso refieren a la obligación de tramitar una Consulta de pertinencia. Como indica el informante D4:

Incluso a sabiendas de que un proyecto no debe ingresar al SEIA, organismos públicos, como autoridades municipales o del gobierno central, a veces han condicionado ciertas actuaciones, como la entrega de permisos, a la tramitación de una Consulta de pertinencia (Entrevista D4, 2021).

Por su parte, la entrevistada E5 también confirmó esta situación, identificando a la Dirección de Obras Municipales (DOM) de Punta Arenas como uno de los organismos públicos que ella, en su labor como evaluadora ambiental del SEA, ha podido advertir que solicitan la tramitación de Consultas de pertinencia. En sus palabras:

Muchos servicios, como la DOM, dicen: tienes que presentarme la respuesta del SEA a una Consulta de pertinencia (...) nosotros en Punta Arenas tenemos una Zona de Conservación Histórica, entonces cualquier modificación a la fachada o instalación de letreros, nos mandan Consultas de

pertinencia po'. Y cómo vamos a evaluar eso nosotros, si claramente la autoridad competente ahí es la DOM (...) lo hacen como para sacarse el pillo, como que nosotros dijimos que no generaba algún impacto y tal, pero las Consultas de pertinencia no fueron diseñadas para eso (Entrevista E5, 2021).

De esta manera, la solicitud de tramitación de Consultas de pertinencia por parte de organismos públicos se configura como uno de los malos usos de este trámite de gestión ambiental que tensionan su relación con la institucionalidad ambiental, en tanto los propósitos para los cuales fueron creadas las Consultas de pertinencia se desvirtúan.

Actitudes de los/as titulares de proyectos y de las consultoras ambientales en el uso de las Consultas de pertinencia

Sobre este punto, los/as entrevistados/as A1 y B2 indicaron que los/as titulares de proyectos hacen uso de la Consulta de pertinencia con el fin de obtener pronunciamientos de no ingreso al SEIA. Como señala el informante B2:

La mayoría de las veces los clientes y las personas naturales que hacen uso de una Consulta de pertinencia es para que las autoridades le digan que no deben ingresar al sistema, porque, para alguien que es chico, hacer una DIA o un EIA son palabras mayores (Entrevista B2, 2021).

Otra de las conductas identificadas guarda relación con la alteración que los/as titulares de proyectos realizan a las especificaciones técnicas de sus proyectos, todo esto con el fin de situarse bajo el límite dispuesto en la normativa del SEIA⁴³. Según el informante B2, hay ciertos aspectos en que:

Los clientes y las consultoras especulan como, por ejemplo, en vez de colocar que su central generadora de energía es de 3MW, le ponen que es de 2,9 MW (...) está rayada la cancha, entonces los clientes y consultores juegan con eso,

⁴³ Para el caso del ejemplo que cita el entrevistado B2, el reglamento del SEIA, indica que los proyectos de inversión que contemplen la construcción de centrales generadoras de energía mayores a 3MW deben someterse al SEIA.

siempre ha sido así (...) los chanchullos van por la cuestión de las líneas de base, con las caracterizaciones, ahí se omiten cosas, pero ahí tiene un rol también la autoridad, en saber lo que hay en el territorio y en el medioambiente (Entrevista B2, 2021).

Al respecto, es importante mencionar que esta especie de juego al margen de la regulación y aprovechamiento de vacíos normativos se convierte en un problema que una lógica de evaluación ambiental por impactos no necesariamente tendría.

Por su parte, la informante C3 considera que esta práctica de los titulares se encuentra dentro de los límites de lo aceptable, en tanto: *“cualquier sistema regulatorio que esté basado en un umbral como un criterio objetivo, va a tener esas dificultades del que no quiere ingresar al sistema (...) es parte de las reglas del juego creo yo”* (Entrevista C3, 2021), opinión que también es compartida por la entrevistada E5, quien menciona que: *“los titulares que usan las Consultas de pertinencia, o también las EIA y DIA, lo hacen de todas maneras o formas nuevas, porque está ese espacio de juego”* (Entrevista E5, 2021).

En cuanto a las actitudes de las consultoras ambientales, la informante C3 indicó que la instrucción sobre los cambios introducidos con la Ley 20.417, además de otras normativas ambientales vigentes, es una cuestión de suma relevancia al momento de trabajar con los distintos instrumentos y trámites de gestión ambiental. En este sentido, la entrevistada advierte que:

Como operadora del sistema me he dado cuenta que los consultores y los titulares no se educan continuamente, siguen a día de hoy con una inercia que replica conocimientos que eran de la realidad de los 90' y, en ese contexto, siguen recomendando a los titulares el uso de Consultas de pertinencia para modificar RCA (...) la contraloría ha dicho que no modifican RCA, pero igual quedan en el limbo (Entrevista C3, 2021).

De esta manera, la informante da cuenta de una de las malas prácticas que se han ido naturalizando en el ámbito de evaluación ambiental, promovidas, en este caso, por los consultores ambientales, quienes, ya sea a propósito o por un desconocimiento del

funcionamiento del SEIA, le sugieren erróneamente a los/as titulares que las Consultas de pertinencia pueden modificar una RCA.

Discusión de los resultados

En este apartado se realiza un análisis de los resultados obtenidos en diálogo con la perspectiva teórica a la que adhiere esta investigación, la Ecología política. Como se ha mencionado, el desarrollo de esta propuesta teórica ha evidenciado cómo los diferentes intereses en cuanto al crecimiento económico y también el uso de los bienes naturales se manifiestan en las disputas de tipo socioambiental (Castillo et al., 2017). Al respecto, la importancia otorgada por la Ecología política a los efectos socioambientales del neoliberalismo resulta apropiada para comprender el rol que la institucionalidad ambiental, a través de sus políticas públicas, instrumentos y trámites de gestión ambiental, juega en este contexto.

En este sentido, el estudio de las tensiones que las Consultas de pertinencia experimentan en su uso permitió conocer, de manera general, sus implicancias en el actual Sistema de Evaluación Ambiental de proyectos de inversión de Chile. A su vez, esto posibilitó el esbozo de reflexiones sobre el papel del Estado y de los agentes privados en los procesos de neoliberalización del medioambiente, procesos en los que se ven envueltos los instrumentos y trámites de gestión ambiental a los que refiere esta investigación.

a. El rol del Estado en la regulación de las Consultas de pertinencia

Dado que la neoliberalización del medioambiente puede considerarse como el marco en que operan las Consultas de pertinencia, es importante destacar el rol que tiene el Estado en los procesos de desregulación/re-regulación de la gestión ambiental que tienen lugar en este escenario. En el caso de las Consultas de pertinencia, estos procesos pueden observarse en dos momentos: en el origen de su institucionalización y en el intento de modificación de su naturaleza jurídica, contenido en el proyecto de ley pro-inversión del segundo gobierno de Sebastián Piñera.

En relación con la institucionalización de las Consultas de pertinencia, la revisión bibliográfica da cuenta de un Estado que intervino ante una práctica que los/as titulares estaban llevando a cabo de manera “no establecida”, hallazgo que resulta sumamente

interesante porque permite discutir el imaginario según el cual el Estado posee un rol pasivo dentro de los procesos de desregulación/re-regulación de la gestión ambiental.

En particular, la creación de las Consultas de pertinencia da cuenta de un posicionamiento activo por parte del SEA, emprendido ante una necesidad que los titulares de proyectos habían comenzado a satisfacer “por sus propios medios”, es decir: presentando a la autoridad ambiental cartas vinculadas al desarrollo de los proyectos de inversión y sus modificaciones. En este sentido, se puede argumentar que las circunstancias en que tuvo lugar la institucionalización de este trámite de gestión ambiental han repercutido en el rumbo que han tomado.

Al respecto, el hecho de que la normativa jurídica defina de una manera tan general a las Consultas de pertinencia como una *“petición de un proponente (...) mediante la cual se solicita un pronunciamiento sobre si (...) la ejecución de un proyecto o actividad o su modificación, debe someterse al SEIA”* (SEA, 2013), puede comprenderse como uno de los motivos que ha llevado a que los/as titulares “colonicen”, de distintos modos y en función de sus intereses y necesidades, este trámite de gestión ambiental.

Aunque la apropiación y la utilización de un recurso público no son acciones que llevan aparejadas consecuencias necesariamente adversas, los resultados de la investigación advierten que la falta de especificidad en la conceptualización de las Consultas de pertinencia se vincula con su maleabilidad ante los intereses particulares de los agentes privados, situación que explica la preponderancia de ciertos usos⁴⁴. De igual manera, se puede argüir que el largo periodo en que este trámite de gestión ambiental fue utilizado sin contar con algún tipo de normativa específica constituye igualmente una evidencia que permite comprender cómo los/as titulares han hecho de las Consultas de pertinencia una especie de “traje a la medida”.

⁴⁴ Los/as titulares de proyectos de inversión han configurado tres usos frecuentes de las Consultas de pertinencia: cuando los/as titulares tienen dudas sobre la evaluación ambiental de proyectos extractivistas, de proyectos nuevos y de proyectos que cuentan con RCA y que requieren de la implementación de modificaciones.

A su vez, la amplitud en la definición de las Consultas de pertinencia produce flexibilizaciones en los pronunciamientos del SEA sobre los proyectos que deben someterse a la evaluación ambiental, lo que también faculta el predominio de usos no adecuados para los cuales este trámite de gestión ambiental no fue diseñado, como, por ejemplo, la modificación de las RCA. En definitiva, las implicancias de las situaciones descritas terminan por saturar un sistema que de por sí se encuentra colapsado y que, en consecuencia, posee altas probabilidades de dejar fuera de la evaluación ambiental la identificación de proyectos que podrían generar efectos socioambientales importantes.

Por su parte, la moción del segundo gobierno de Sebastián Piñera también deja entrever un rol activo del Estado en materia de definición de políticas públicas ambientales. En esta línea, a continuación, se mencionan dos hechos que ocurrieron durante la discusión del proyecto de ley pro-inversión que develan la primacía de una racionalidad económica por parte del gobierno al momento de abordar la temática ambiental.

En este sentido, que un proyecto de ley perteneciente al ámbito económico haya sido la instancia para redefinir la naturaleza jurídica de las Consultas de pertinencia parece no ir en la misma dirección que la meta del segundo gobierno de Sebastián Piñera en cuanto a alcanzar un *“desarrollo integral, inclusivo y sustentable”* (Gobierno de Chile, 2018). Asimismo, durante su tramitación en el Congreso, este proyecto no pasó por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados dado que diputados oficialistas objetaron que esta discusión le correspondía a la Comisión de Economía (Diario Uchile, 2020), situación que a todas luces no se corresponde con la lógica ambiental que debiese permear todos los debates actuales.

En concreto, tanto el contexto de institucionalización de las Consultas de pertinencia como la modificación propuesta por el proyecto de ley pro-inversión se pueden entender como manifestaciones de la comercialización de la naturaleza y la corporatización de la gestión pública, es decir, como procesos que apuestan por la reconfiguración de las instituciones de gestión y de toma de decisiones, a partir de la adopción de valores y mecanismos propios del sector privado.

De igual forma, el interés por cambiar la naturaleza jurídica de la Declaración de pertinencia cabe dentro de las acciones emprendidas por el Estado en su desregulación/re-regulación de la gestión ambiental. Al respecto, y considerando que lo que se pretendía hacer en primer lugar era otorgar certeza jurídica a los agentes privados, se puede deducir que la modificación propuesta se articuló como una consecuencia del fundamento principalmente económico que guiaba el proyecto.

b. Proyectos de inversión extractivistas en los usos de las Consultas de pertinencia

En un plano más general, la discusión sobre el rol del Estado en la regulación de las Consultas de pertinencia se vincula con su gestión de la temática ambiental, y, en específico, con el manejo de los conflictos socioambientales que se derivan de esta relación.

En Chile, la emergencia propiamente tal de los conflictos socioambientales es relativamente reciente, situando su origen en la década de 1980 (Aldunate, 2001). Como se revisó en la discusión teórica, la aparición de este tipo de conflictos se vincula directamente con la reestructuración neoliberal sucedida a mediados de 1970. Durante este periodo, se comenzó a instaurar un modelo económico caracterizado por el acoplamiento entre los procesos productivos y la privatización de los medios de producción, además de la disminución del Estado y de sus políticas sociales (Harvey, 2007).

Como resultado de este proceso, el país ha experimentado un crecimiento económico a costa de un modelo productivo que, junto con la promoción de la inversión privada, la apertura económica y la desregulación del Estado, ha propiciado la extracción desmesurada de los bienes naturales. En este sentido, el posicionamiento de una matriz productiva distinguida principalmente por su economía de exportación de materias primas ha llevado a la degradación ambiental de los distintos ecosistemas (Quiroga, 2001; Vallejos, 2008), provocando descontento en las comunidades afectadas por los proyectos de inversión extractivistas.

De esta manera, ¿es posible negar que la economía del país ha prosperado en medida importante a expensas del sacrificio de nuestro ambiente natural? La expansión de la minería,

las empresas forestales, la agroindustria, el sector energético, entre otros, ha causado conflictos entre el Estado, el sector privado y las comunidades locales perjudicadas por los proyectos de inversión asociados (Ospina et al., 2015). Así, junto con la consolidación del neoliberalismo, una sensación de desconfianza y descontento hacia un Estado que progresivamente a reducido su tamaño e injerencias sobre su propia administración, regulación y autonomía, se ha venido instalando en la ciudadanía.

Si bien la creación de la Ley N°19.300 definió un modelo de coordinación institucional con miras a resguardar el derecho humano internacional ratificado constitucionalmente en Chile de vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁴⁵, lo cierto es que terminó por establecer mecanismos que han permitido al sector privado cumplir con estándares de protección mínimos. En esta línea, instituciones como el SEIA han sido subordinadas a los intereses hegemónicos del modelo neoliberal, es decir, al crecimiento económico por sobre la protección del medio ambiente (Rivera, 2011).

En específico, a partir del análisis estadístico de los usos de las Consultas de pertinencia, se constató que este trámite de gestión ambiental se encuentra sobreutilizado por parte de los/as titulares de proyectos de inversión. A su vez, se desprendieron algunos elementos que permiten dar cuenta del marco en que tiene lugar el funcionamiento de las Consultas de pertinencia: la matriz productiva extractivista de Chile y su vínculo con dos de los procesos de neoliberalización del medioambiente: la privatización y la mercantilización de la naturaleza.

La importancia de aludir a la privatización y la mercantilización de la naturaleza radica en el papel que ocupan al momento de establecer las bases para el pleno funcionamiento del modelo de desarrollo extractivista. De esta forma, ambos procesos se encuentran íntimamente relacionados, en tanto la privatización, al restringir y dotar de propiedad a los bienes naturales, posibilita que estos se conviertan en mercancías que pueden ser transadas.

⁴⁵ Artículo 1 de la Ley N°19.300.

En el contexto del uso de las Consultas de pertinencia, las consecuencias de estos procesos guardan relación con la introducción de mecanismos de mercado en la gestión ambiental. En este sentido, los criterios económicos que permean las decisiones que instituciones como el SEA toman en torno a las actuaciones sobre el medioambiente de proyectos de inversión corren el riesgo de no considerar lo suficiente aquellas variables relativas a la protección de los ecosistemas y las comunidades.

Al respecto, la aplicación de políticas económicas neoliberales en un contexto de debilidad relativa del papel regulador y de protección del bien común que debe cumplir el Estado, genera formas de polarización social que se relacionan con alta conflictividad socioambiental presente en el país. De esta forma, la racionalidad económica suele presentar elementos ideológicos de derecha que buscan hacer del mercado la panacea de todos los problemas, incluidos los ambientales, pasando por alto que este siempre es una institución social regulada, bien o mal, por el Estado.

La notoria concentración de ingresos de Consultas de pertinencia en proyectos de inversión extractivistas fue otro de los resultados que preocupan si se tienen en cuenta los impactos socioambientales que podrían derivarse del mal uso de este trámite de gestión ambiental. Las regiones donde esta tensión se hace más patente corresponden a Antofagasta, Los Lagos y Aysén. Esto, dado que presentan el mayor número de ingresos de Consultas de pertinencia en las tipologías de proyectos asociadas al desarrollo minero y a los recursos hidrobiológicos, cuyos productos, con bajo o nulo valor agregado, perpetúan la posición económica de Chile como un país exportador de bienes primarios que no requieren mayor desarrollo industrial.

A lo anterior, se suma el hecho de que los pronunciamientos del SEA determinaron, en su mayoría, el no ingreso a la evaluación ambiental de los proyectos, hallazgo que también resulta alarmante si se tiene en cuenta el informe de Contraloría citado. Como se mencionó, este análisis concluyó que un número importante de las Declaraciones de pertinencia examinadas por la Dirección Regional de Los Lagos no contemplaron un análisis acabado, particularmente en el caso de los proyectos que buscaban implementar modificaciones. Así, el caso de la introducción de cambios a los proyectos nuevamente remite a la discusión sobre

la necesidad de que la legislación ambiental del país cuente con un mecanismo de actualización de las RCA, al mismo tiempo que demuestra que el SEIA se ha estado utilizando para solucionar problemas que la política pública no ha resuelto.

A su vez, se observa, por un lado, un desacople entre las RCA, la licencia social que otorga esa RCA y la factibilidad para desarrollar un proyecto. En este sentido, si el SEIA fuese efectivo en su labor de restablecer la sana relación entre la naturaleza, la economía y las comunidades humanas, hoy los proyectos contarían automáticamente con la licencia social y viabilidad para su desarrollo por el tan solo hecho de contar con una RCA. Sin embargo, estudios como el Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile, del INDH, han revelado que los altos niveles de conflictividad socioambiental asociados al desarrollo de proyectos de inversión se han convertido en una realidad nacional permanente.

Por otro lado, a pesar de su importancia en la prevención de conflictos socioambientales, herramientas como las DIA y las EIA tampoco garantizan que estos no vayan a suceder cuando un proyecto de inversión se realice. Al respecto, y en un plano de análisis más general, el sentido que tiene el uso de estos mecanismos se vincula con las problemáticas institucionales y socioambientales que entraña la actual lógica de evaluación ambiental de proyectos del SEIA, que dirime en función de la tipología a la que pertenecen estos, y no por los impactos ambientales que generan.

Considerando todo lo expuesto, se vuelve sumamente necesario realizar investigaciones que aborden de manera más precisa los usos de las Consultas de pertinencia, así como también la calidad de las decisiones tomadas por el SEA. Esto, para constatar, a través de estudios de caso que cuenten con una muestra significativa, si prácticas como dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos perjudiciales a nivel socioambiental son extendidas. Asimismo, el Ministerio del Medio Ambiente, en conjunto con el SEA, debería hacer un análisis crítico de este trámite de gestión ambiental, la cual derive en una regulación más exhaustiva respecto a sus usos, así como también una revisión del lugar que ha tomado el SEIA en la política pública ambiental.

Actualmente pareciera que la finalidad del SEA se ha desvirtuado, donde las mayores exigencias no se encuentran asociadas necesariamente al abordaje de los impactos ambientales de los proyectos, encontrándose en deuda en lo relativo a su labor por la protección ambiental y de las personas.

Conclusiones

A la luz de la pregunta y las hipótesis, y en vínculo con los principales resultados obtenidos y análisis realizados, a continuación, se presentan las conclusiones de la investigación. Considerando las limitaciones teóricas y metodológicas que se identificaron, este apartado alude también a los futuros desarrollos investigativos que podrían subsanar estos aspectos.

A partir de la elección de la propuesta teórica conocida como la Ecología política y de la aplicación de una metodología mixta, que combinó el empleo de técnicas cualitativas y cuantitativas, la presente tesis tuvo por objetivo analizar los distintos aspectos que tensionan el vínculo entre la definición jurídica y los usos prácticos de las Consultas de pertinencia.

En este sentido, los hallazgos de la investigación dieron cuenta que las tensiones jurídico-prácticas que las Consultas de pertinencia experimentan guardan relación principalmente con la colonización privada en los usos de este trámite de gestión ambiental.

Si bien el reglamento del SEIA define a las Consultas de pertinencia como un trámite voluntario en el que los/as titulares solicitan el pronunciamiento del SEA con respecto a su proyecto o actividad, o su modificación, debe someterse al SEIA, el análisis de los resultados sugirió que existen ciertos usos que no resultan coherentes con su normativa específica, usos que, a su vez, también evidencian las falencias de la institucionalidad ambiental, particularmente del SEIA.

Al respecto, la revisión bibliográfica demostró que, tanto el contexto en que surgieron las Consultas de pertinencia como la generalidad de su definición jurídica, fueron elementos que incidieron en que los/as titulares, en virtud de sus propios intereses, moldearan los usos de este trámite de gestión ambiental. Lo anterior, por ejemplo, al emplearlo para regularizar modificaciones que terminaban por transformar sustancialmente el proyecto en relación a lo estipulado en la respectiva RCA.

El hallazgo referido en el párrafo anterior fue confirmado por todos/as los/as entrevistados/as, quienes consideraron, además, que la ausencia de un mecanismo que permita actualizar las RCA, sin necesidad de ingresar al SEIA nuevamente en los términos actuales, ha suscitado el uso de las Consultas de pertinencia como una forma de satisfacer

esta carencia de la institucionalidad ambiental. Adicionalmente, la intención de los/as titulares de obtener pronunciamientos de no ingreso al SEIA, la alteración que estos realizan a las especificaciones técnicas de sus proyectos y su falta de instrucción, junto con la de los/as consultores ambientales, sobre las normativas ambientales vigentes, fueron otras de las valoraciones negativas que los/as informantes indicaron sobre los usos de las Consultas de pertinencia.

En lo concerniente al análisis estadístico general, se constató que 11.400 Consultas de pertinencia ingresaron al SEIA en el periodo comprendido entre 2016 y 2020. De este total, un 50,06% fueron realizadas por titulares de proyectos nuevos, un 42,56% por titulares de proyectos con RCA y un 7,38% por titulares de proyectos sin RCA. A nivel territorial, las regiones de Los Lagos, la Araucanía, Metropolitana, Aysén y Antofagasta, registraron la mayor cantidad de Consultas de pertinencia, siendo los proyectos de desarrollo minero, industriales o inmobiliarios y de recursos hidrobiológicos, los que predominaron en estas zonas. Por último, y en relación con los pronunciamientos del SEA, un 92,48% señaló que no era deber del titular realizar la evaluación ambiental de su proyecto, mientras que un 7,52% indicó que si lo era.

En conjunto con los resultados del análisis estadístico territorial, estos hallazgos se articulan como antecedentes importantes que alertan sobre el uso de las Consultas de pertinencia por parte de titulares de proyectos de inversión extractivistas. Esta problemática situación se torna evidente en las regiones de Los Lagos y Aysén, donde el amplio uso de Consultas de pertinencias por parte de salmoneras pone el acento en las devastadoras consecuencias que esta industria ha generado en los ecosistemas marinos, así como también en la calidad de vida de las comunidades locales.

En suma, los resultados de esta investigación son concluyentes al señalar la necesidad de que las autoridades ambientales regulen las Consultas de pertinencia de manera más exhaustiva, así como también analicen la posibilidad de crear un mecanismo de actualización de las RCA que resulte en un proceso más expedito, en tanto no implique que los proyectos ingresen nuevamente al SEIA a través de una DIA o una EIA.

En cuanto a las hipótesis de investigación, se comprobó que las Consultas de pertinencia han sido sobreutilizadas por los/as titulares de proyectos de inversión, registrando 11.400 ingresos al SEIA en el periodo comprendido entre 2016 y 2020. Por su parte, la hipótesis concerniente a la alta probabilidad de dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos que van a provocar impactos socioambientales se constató de manera indirecta y parcial.

Esto, porque, a pesar de que se advirtió la preeminencia de proyectos extractivistas, conocidos por causar impactos negativos sobre el medioambiente, en los usos de las Consultas de pertinencia, no se pudo comprobar si es que un porcentaje considerable de estos afectaron algún componente ecosistémico. Asimismo, se demostró que dos proyectos que ingresaron Consultas de pertinencia se vieron involucrados en desastres medioambientales, hallazgo que, sin embargo, no resulta suficiente para confirmar la segunda hipótesis planteada.

En virtud de todo lo expuesto, se concluye que es necesario el desarrollo de investigaciones que aborden de manera más específica los usos de las Consultas de pertinencia, así como también la calidad de las decisiones tomadas por el SEA. De esta manera, y a través de la realización de estudios de caso y/o un número de entrevistas que cuenten con una muestra significativa, se podrá constatar si es que malas prácticas, como dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos perjudiciales a nivel socioambiental, son habituales.

Respecto a las contribuciones de esta memoria de título, se espera que el estudio de las principales tensiones jurídico-prácticas de las Consultas de pertinencia sea un aporte al debate sobre los actuales instrumentos y trámites de gestión ambiental en un contexto nacional de crisis y conflictividad socioambiental. Dado que el lugar que esta crisis está ocupando se ha vuelto cada vez más relevante, es esencial prestar atención a las formas en que la institucionalidad ambiental del país está atendiendo la problemática medioambiental.

Por último, el hecho de que las Consultas de pertinencias hayan sido estudiadas únicamente desde el Derecho Ambiental significó una oportunidad para estudiarlas desde una perspectiva distinta y más amplia, integrando las perspectivas de la Sociología ambiental y, particularmente, de la Ecología política.

No obstante, este trabajo deja abierta la posibilidad de profundizar en los usos de las Consultas de pertinencia desde otros enfoques teóricos, como el de los grupos de interés. En el estudio del cambio en las legislaciones, como por ejemplo la modificación de la naturaleza jurídica de las Consultas de pertinencia contenida en el proyecto de ley pro-inversión, la elección de este tipo de enfoque resultaría valioso. Lo anterior, en tanto el estudio de los grupos de interés centra su atención en las características y acciones emprendidas por los actores involucrados, permitiendo reconocer el modo en que defienden sus intereses y puntos de vista⁴⁶.

Por último, y en un plano metodológico, se propone la futura realización de estudios de caso y/o un número de entrevistas que cuenten con una muestra significativa, para ahondar en los usos específicos de las Consultas de pertinencia en su nexos con proyectos de inversión extractivistas y, así, constatar si es que malas prácticas como dejar fuera de la evaluación ambiental a proyectos perjudiciales a nivel socioambiental son habituales en el SEIA.

⁴⁶ En el caso específico de las discusiones ambientales, el estudio de los grupos de interés “*reviste especial importancia dado que, del conjunto de actores que pueden estar involucrados, permite reconocer a quienes inciden directa e indirectamente en las decisiones que atañen a los «bienes comunes»*” (Avendaño et al., 2022).

Referencias

Aldunate, C. (2001). “El factor ecológico: las mil caras del pensamiento verde”. Santiago de Chile: Lom.

Alimonda, H. (2006). “Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana”. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/hali.html>

Alimonda, H. (2016). “Notas sobre la ecología política latinoamericana: arraigo, herencias, diálogos”. *Ecología política en América Latina*, (51), pp. 36-42. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24894069>

Allain, M. (2019). “Conflictos y protestas socio-ambientales en Chile: Reflexiones metodológicas y resultados”. *Revista de Sociología*, 34(1), pp. 81-101. Disponible en: <https://auroradechile.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/54271>

Arellano, G. & Silva C. (2014). “Consulta de Pertinencia de Ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: Un problema práctico-jurídico”. En Montenegro, S., Moraga, P., Uriarte, A., Insunza, X. & Aranda, J., “Actas de las VII jornadas de derecho ambiental: recursos naturales ¿sustentabilidad o sobreexplotación?”, pp. 447-478, Thomson Reuters.

Avendaño, O., Osorio, C., & Vergara, J. (2022). Controversias hídricas e intereses privados en Chile. Los grupos de interés frente a la reforma al Código de Aguas, 2014–2020. *Estudios Políticos*, (63). Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/download/345161/2080754?inline=1>

Banco Central de Chile. (2022). Base de Datos Estadísticos. Disponible en: https://si3.bcentral.cl/Siete/ES/Siete/Cuadro/CAP_CCNN/MN_CCNN76/CCNN2018_PIB_II_ACT_T/637801735531183626?cbFechaInicio=2020&cbFechaTermino=2020&cbFrecuencia=ANNUAL&cbCalculo=NONE&cbFechaBase=

- Blanco, G. & Günther, M. (2019). “De crisis, ecologías y transiciones: reflexiones sobre teoría social latinoamericana frente al cambio ambiental global”. *Rev. Colomb. Soc.*, 42(1), pp. 19-40. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/73190/pdf>
- Bolados, P. (2016). “Conflictos socio-ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile)”. *Izquierdas*, (31), pp. 102-129. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/izquierdas/n31/0718-5049-izquierdas-31-00102.pdf>
- Bustos, B. & Prieto, M. (2019). “Ecología política en (desde y por) Chile: posibilidades, desafíos y contribuciones”. En Núñez, A., Aliste, E., Molina, R., “(Las) otras geografías en Chile: perspectivas sociales y enfoques críticos”, pp. 85-104. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/170258>
- Calderón, R. (2013). “Ecología política: hacia un mejor entendimiento de los problemas socioterritoriales”. *Economía, sociedad y territorio*, 13(42), pp. 561-569. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/est/v13n42/v13n42a10.pdf>
- Cardoso, R., Gives, L., Lecuona, M. & Nicolás, R. (2016). “Elementos para el debate e interpretación del Buen vivir/sumak kawsay. Contribuciones desde Coatepec”, (31), pp. 137-162. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/281/28150017005/html/>
- Carrasco, S. & Maillet, A. (2019). “30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018)”. En Carrasco, C. (Comp.), “Chile y el cambio climático: Pensar globalmente, actuar localmente”, pp. 66-92. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15672.pdf>
- Carter, V., Henríquez, C. & Bruna, C. (2019). “Aportes y desafíos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a la conservación de la biodiversidad en Chile”. *Investigaciones Geográficas*, (72), pp. 9-29. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/99967/1/Investigaciones_Geograficas_72_01.pdf
- Castillo, M., Espinoza, C., & Campos, L. (2017). “Régimen de desigualdad y pueblos indígenas en el período postdictatorial: tres vías en la disputa por la igualdad”. *Estudios atacameños*, (54), 217-238. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-10432017000100010&script=sci_arttext

Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social [COES]. (2018). “Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018”. Disponible en: https://www.coes.cl/wp-content/uploads/2018/11/ORG_Informe-Observatorio-de-Conflictos-2018_5nov.pdf

Chile. (1980). “Constitución Política de la República de Chile 1980”. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] & Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2005). “Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile”. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1288>

Contraloría General de la República. (2022). Informe Final 905-2021 Servicio de Evaluación Ambiental Auditoría al Tratamiento de las Consultas de Pertinencia de Ingreso de Proyectos – Marzo 2021. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/auditoria/478ec9be99bed809d834850ae2963fae/html>

Costa, E. (2013). “La Prevención Como Principio Del Sistema De Evaluación De Impacto Ambiental En Chile (Prevention as a Principle of the Environmental Impact Assessment System in Chile)”. Justicia Ambiental, 199. Disponible en: http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2018/03/art_05_10.pdf

Decreto Supremo N°240/1990 MBN que crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

Decreto Supremo N°349/1990 MinInterior que crea la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana.

Decreto Supremo N°30/1997 MINSEGPRES Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Reglamento SEIA).

Decreto Supremo N°40/2012 MMA que aprobó el nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Reglamento SEIA).

Delamaza, G., Maillet, A. & Martínez, C. (2017). “Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014)”. European Review of Latin American and

Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, (104), pp. 23-46. Disponible en: <https://www.erlacs.org/articles/abstract/10.18352/erlacs.10173/>

Delgado, G. (2013). “¿Por qué es importante la ecología política?” Nueva sociedad, (244), pp. 47-60. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3927_1.pdf

Diario Uchile. (2020). “Diputada Pérez denuncia que veto al proyecto de ley pro inversión favorece a empresas contaminantes”. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de <https://radio.uchile.cl/2020/09/26/diputada-perez-denuncia-que-veto-al-proyecto-de-ley-pro-inversion-favorece-a-empresas-contaminantes/>

Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M. & Varela, M. (2013). “La entrevista, recurso flexible y dinámico”. Investigación en educación médica, 2(7), pp. 162-167. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/iem/v2n7/v2n7a9.pdf>

Contraloría General de la República, Dictamen N° 7.620, 1 de febrero de 2013.

El Desconcierto. (2020). “Veto presidencial: Alertan posible introducción de mecanismo para saltarse evaluación ambiental”. Emol.com. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de <https://www.eldesconcierto.cl/bienes-comunes/2020/09/28/veto-presidencial-alertan-posible-introduccion-de-mecanismo-para-saltarse-evaluacion-ambiental.html>

El Mostrador, (2020). “El impacto voraz de la fuga de salmones en el sur de Chile”. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de <https://www.elmostrador.cl/cultura/2020/08/24/el-impacto-voraz-de-la-fuga-de-salmones-en-el-sur-de-chile/>

El País, (2022). “El cierre de la fundición Ventanas marca un giro histórico en la política ambiental de Chile”. Recuperado el 22 de agosto de 2022 de <https://elpais.com/chile/2022-06-27/el-cierre-de-la-fundicion-ventanas-marca-un-giro-historico-en-la-politica-ambiental-de-chile.html>

Estenssoro, F. (2014). “Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana”. Disponible en: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/9701>

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile [FACSO]. (2017). “Informe final Encuesta Nacional de Medio Ambiente y Cambio Climático 2016”. Disponible en: <http://www.cr2.cl/informe-final-encuesta-nacional-de-medio-ambiente-y-cambio-climatico-2016/>

Flick, U. (2007). “Introducción a la investigación cualitativa”. Madrid: Morata Paideia. Disponible en: <http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/103/2013/03/INVESTIGACIONCUALITATIVAFLICK.pdf>

Foucault, M. (1997). “La arqueología del saber”. Siglo xxi.

Fuentes, C. (2019). “Evaluación de impacto ambiental en Chile: Análisis de tendencias 1992-2017. Santiago”. Disponible en: http://enernews.com/media/briefs/icsa-evaluacion-de-impacto-ambiental-en-chile-tendencias-1997-2019_3051.pdf

Gobierno de Chile. (2018). “Gobierno lanza medidas para impulsar la inversión y reactivar el crecimiento del país”. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de: <https://www.gob.cl/noticias/presidente-pinera-anuncio-medidas-para-impulsar-la-inversion-poner-en-marcha-estos-proyectos-es-fundamental-para-que-chile-vuelva-a-crecer-con-fuerza/>

Guerra, D. & Skewes, J. (2010). “Acumulación por desposesión y respuestas locales en el remodelaje de los paisajes estuariales del sur de Chile”. Chungará (Arica), 42(2), pp. 451-463. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/chungara/v42n2/art08.pdf>

Guiloff, M. (2011). “Nueva institucionalidad ambiental: Hacia una regulación deliberativa”. Anuario de derecho público, pp. 231-242. Disponible en: https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/11_Guiloff.pdf

Günther, M. (2014). “Gestión del agua y práctica del Buen Vivir”. En Delgado G. (Comp.), “Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad” UNAM, Cent ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 339-362. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170503034423/pdf_1508.pdf

Hannigan, J. (1997). “Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective”.

- Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo (Vol. 49). Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2008). “El neoliberalismo como destrucción creativa”. Apuntes del CENES, 27(45). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479548752002.pdf>
- Hervé, D. & Insunza, X. (2019). “Análisis crítico del proyecto de ley que modifica el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”. Análisis N°8/2019. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/15513.pdf>
- Hidalgo, R., Arenas, F., & Santana, D. (2016). ¿Utópolis o distópolis?: producción inmobiliaria y metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012). EURE (Santiago), 42(126), 27-54. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200002>
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2017). Censo 2017. Disponible en: <http://www.censo2017.cl/>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH]. (2021). “Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile”. Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>
- La Tercera. (2019). “¿Cuánto demora en aprobarse un estudio de impacto medioambiental? Investigación analizó 24 mil proyectos en últimos 25 años”. Recuperado el 20 de mayo de 2021 de <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/cuanto-demora-en-aprobarse-un-estudio-de-impacto/833311/>
- Leff, E. (1998). “Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder”. Siglo xxi. Disponible en: <https://bibliodarq.files.wordpress.com/2014/12/leff-e-saber-ambiental-sustentabilidad-racionalidad-complejidad-poder.pdf>
- Leff, E. (2017). “Las relaciones de poder del conocimiento en el campo de la Ecología Política: una mirada desde el Sur”. En Alimonda H., Toro C. & Martín F., “Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica”, 1, pp. 129-166. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171030111951/GT_Ecologia_politica_Tomo_I.pdf
- Ley N°19.300/1994 MINSEGPRES, de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA).

Ley N°19.880/2003 MINSEGPRES que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (Ley N°19.300).

Ley N°20.417 MINSEGPRES, que Crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (LO-SMA).

Lezama, J. (2001). “El medio ambiente como construcción social: reflexiones sobre la contaminación del aire en la Ciudad de México”. *Estudios Sociológicos*, pp. 325-338. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59819202.pdf>

López, E. & Meza, D. (2015). Regulaciones públicas y explotación de renta de suelo: el boom inmobiliario de Ñuñoa, Santiago, 2000-2010. *Economía, sociedad y territorio*, 15(48), 301-332. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212015000200002&lng=es&tlng=es

López, M. (2019). “Ecología política: necesidad de una nueva teoría del poder en América Latina, basada en el poder político de la naturaleza”. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 11(19), pp. 101-113. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5886/588661549006/html/>

Machado, H. (2009). “Auge minero y dominación neocolonial en América Latina. Ecología política de las transformaciones socioterritoriales neoliberales”, 000-062. Disponible en: https://www.estudiosecologistas.org/documentos/ecopolitica/intro/auge_mineroAL.pdf

Maillet, A. & Albala, A. (2018). “Conflictos socioambientales en los proyectos eléctricos en Chile (2005-2016): Un análisis configuracional”. *América Latina Hoy*, 79, pp. 125-149. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14201/alh201879125149>

March, H. (2013). “Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica”. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 59(1), pp. 137-153. Disponible en: <https://dag.revista.uab.cat/article/view/v59-n1-march/17-pdf-es>

Martín, F. & Larsimont, R. (2016). “¿Es posible una ecología cosmo-política?: Notas hacia la desregionalización de las ecologías políticas”. *Polis* (Santiago), 15(45), pp. 273-290. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300014>

Martínez, J. (2014). “Entre la economía ecológica y la ecología política”. *Revista Sin Permiso*. Disponible en: <http://old.sinpermiso.info/articulos/ficheros/10JMAcol.pdf>

McCarthy, J. & Prudham, S. (2004). “Neoliberal nature and the nature of neoliberalism”. *Geoforum*, 35(3), pp. 275-283. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718503001118?via%3Dihub>

Merlinsky, G. (2017). “Los movimientos de justicia ambiental y la defensa de lo común en América Latina. Cinco tesis en elaboración”. En Alimonda H., Toro C. & Martín F., “Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica”, 2, pp. 241-264. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171030104749/GT_Ecologia_politica_Tomo_II.pdf

Meyer, M. (2003). “Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD”. En Wodak, R. & Meyer M., “Métodos de análisis crítico del discurso”, pp. 35-59.

Ministerio del Medio Ambiente [MMA]. (2016). “Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA. Informe Final”. Disponible en: https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/05/10/35877_informe-mmef_final.pdf

Moreano, M., Molina, F., Bryant, R. (2017). “Hacia una ecología política global: aportes desde el sur”. En Alimonda H., Toro C. & Martín F., “Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica”, 1, pp. 197-212. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171030111951/GT_Ecologia_politica_Tomo_I.pdf#page=198

Núcleo de Sociología Contingente [NUDESOC]. (2020). “Informe de resultados oficial Encuesta Zona Cero”. Disponible en: <https://nudesoc.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Resultados-OFICIAL.pdf>

Olivares, A. (2010). “El nuevo marco institucional ambiental en Chile”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1(1). Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1039/1007>

Oñate, J. (2017). “La calificación de urgencia en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental”. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/179433>

Ord. N° 103.050, del 2 de septiembre de 2010, que “Imparte Instrucciones de Pertinencia de Ingreso de Proyectos o actividades al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Ord. N° 131.049, del 1 de julio de 2013, “Instructivo sobre las pertinencias de ingreso de proyecto o actividades al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Ord. N° 131.456, del 12 de septiembre de 2013, “Instructivo sobre las pertinencias de ingreso de proyecto o actividades o sus modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Ortiz, A. (2019). “Altersofía y Hacer Decolonial: epistemología ‘otra’ y formas ‘otras’ de conocer y amar”. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(85), pp. 89-116. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/279/27961112023/27961112023.pdf>

Ospina, P., Bebbington, A., Hollenstein, P., Nussbaum, I., & Ramírez, E. (2015). “Extraterritorial investments, environmental crisis, and collective action in Latin America”. *World Development*, 73, 32-43. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14002587>

Peck, J. & Tickell, A. (2002). “Neoliberalizing space”. *Antipode*, 34(3), pp. 380-404. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8330.00247>

Peck, J. (2004). “Geography and public policy: constructions of neoliberalism”. *Progress in Human Geography*. N°28. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1191/0309132504ph492pr>

Pelfini, A. & Mena, R. (2017). “Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile”. *Perfiles latinoamericanos*, 25(49), pp. 251-276. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n49/0188-7653-perlat-25-49-00251.pdf>

Pi, A. (2019). “Abordajes sobre el ambiente en la teoría sociológica: diálogo entre formulaciones del Norte y cuestionamientos al desarrollo del Sur”. *Rev. Colomb. Soc.*, 42(1), pp. 73-95. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/73220/pdf>

Piña, M. (2017). “Análisis jurídico técnico de las vías de evaluación ambiental en Chile (declaración y estudio de impacto ambiental) y su relación con los principios rectores que las sustentan”. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/151058>

Polanyi, K. (2001 [1944]). “The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time”. Boston: Beacon Press. Disponible en: https://inctped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf

Quiroga, R. (2001). “Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas”. Cepal. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5570>

Radin, M. (1996). “Contested commodities”. Harvard University Press.

Radio JGM, (2022). “Las diferentes posturas frente al cierre de la Fundición Ventanas de Codelco en Quintero”. Recuperado el 22 de agosto de <https://radiojgm.uchile.cl/las-diferentes-posturas-frente-al-cierre-de-la-fundicion-ventanas-de-codelco-en-quintero/>

Resolución Exenta N°38/2004 Comisión Regional del Medio Ambiente IV Región de Coquimbo, que “Califica ambientalmente el Proyecto Integral de Desarrollo, presentado por Minera Los Pelambres”.

Resolución Exenta N°223/2015 MMA; SMA, que “Dicta Instrucciones Generales sobre la Elaboración del Plan de Seguimiento de Variables Ambientales, los Informes de Seguimiento Ambiental y la Remisión de Información al Sistema Electrónico de Seguimiento Ambiental”.

Rivera, C. (2011). “Conflictos ambientales y redes transnacionales de defensa en el Chile Postdictadura”. *Revista de Ciencias Sociales*, 17(2), 231-246. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28022757004>

Rojas, G. (2015). “Historia ambiental de la generación termoeléctrica en Ventanas. La producción ecológica de la compensación económica”. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/134616>

Romero, H. & Romero, H. (2015). “Ecología política de los desastres: vulnerabilidad, exclusión socio-territorial y erupciones volcánicas en la patagonia chilena”. *Magallania (Punta Arenas)*, 43(3), pp. 7-26. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442015000300002>

Servicio Nacional de Geología y Minería [SERNAGEOMIN]. (2021). “Anuario de la Minería de Chile 2020”. Disponible en: https://www.sernageomin.cl/pdf/anuario_de_%20la%20Mineria_de_Chile_2020_290621.pdf

Servicio de Evaluación Ambiental [SEA]. (s.f.). “Información de Proyectos Ingresados al SEIA”. Disponible en: <https://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-proyectos-ingresados-al-seia>

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura [SUBPESCA]. (2021). Informe Ambiental de la Acuicultura. Período 2019 a 2020. Disponible en: https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-113144_documento.pdf

Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]. (s.f.). “Estadísticas”. Disponible en: <https://snifa.sma.gob.cl/Estadisticas>

Svampa, M. (2008). “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes”. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, pp. 1-31. Disponible en: <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>

Svampa, M. (2012). “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”. *osal*, 13(32), pp. 15-38. Disponible en: <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo59.pdf>

Swyngedouw, E. (2005). "Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization". *Capitalism Nature Socialism*, N°16. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1045575052000335384>

Núcleo Milenio en Desarrollo Social [DESOC]. (2019). "Termómetro Social 1". Disponible en: http://nucleodesoc.cl/wp-content/uploads/2019/11/TERM%C3%93METRO-SOCIAL-DESOC_CMD_COES.pdf

Tribunal Ambiental. (2015). "Tribunal Ambiental confirmó la gravedad de la infracción de Minera Los Pelambres y ordenó a la SMA recalcular multa correspondiente". Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de <https://tribunalambiental.cl/tribunal-ambiental-confirmando-la-gravedad-de-la-infraccion-de-minera-los-pelambres-y-ordeno-a-la-sma-recalcular-multa-correspondiente/>

Uriarte, A. & Insunza, X. (2021). "Análisis de las Consultas de Pertinencia y el veto del Proyecto Pro-Inversión". *Perspectivas CDA*, 3.

Vallejos, A. (2008). "Conflictos socioambientales en la periferia de la modernidad: Apuntes para la intervención en contextos locales". *Revista de Ciencias Sociales*, 14(2), 240-254. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182008000200004

Van Dijk, T. (1994). "Discurso, poder y cognición social". En *Cuadernos*. N°2, Año 2. octubre de 1994. Maestría en Lingüística. Escuela de Ciencia del Lenguaje y Literaturas.

Vanhulst, J. (2011). "Anatomía de la relación Sociedad/Medio ambiente: un examen sumario de las escuelas de pensamiento ambiental". *Nadir: Revista electrónica geografía austral*. ISSN: 0718-7130. Disponible en: <http://revistanadir.yolasite.com/resources/Anatom%C3%ADa%20de%20la%20relaci%C3%B3n%20Sociedad.pdf>

Verón, E. (1987). "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política". *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, pp. 11-26. Disponible en: <https://semioticaderedes-carlon.com/wp-content/uploads/2018/04/Veron-Eliseo-La-palabra-adversativa-observaciones-sobre-enunciaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica..pdf>

Anexos

a. Acuse de recibo de solicitud bb.dd. Consultas de pertinencia

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

ACUSE DE RECIBO DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

LEY DE TRANSPARENCIA
AW004T0005243

Fecha: 27/05/2021 Hora: 00:00:00



1. Contenido de la Solicitud

Nombre: Francisca Andrea
Apellido Paterno: Mieres
Apellido Materno: Soto
Teléfono de contacto:
Tipo de persona: Natural
Dirección postal y/o correo electrónico: francisca.mieres.s@gmail.com
Correo electrónico notificaciones: francisca.mieres.s@gmail.com
Nombre de Representante:
Apellido Paterno Representante:
Apellido Materno Representante:
Solicitud realizada:

Buenos días, esperando que se encuentren bien

Mi nombre es Francisca Mieres y soy licenciada en sociología de la Universidad de Chile. Actualmente me encuentro realizando mi memoria de título sobre usos y valoraciones de las consultas de pertinencia dentro la institucionalidad ambiental chilena. En relación al apartado metodológico, este consta de dos partes: la realización de entrevistas y un análisis estadístico de las pertinencias.

Respecto al análisis estadístico, me gustaría saber si es que el SEA cuenta con alguna base de datos centralizada o reportes de las pertinencias ingresadas desde 2016 en adelante. He estado trabajando en la plataforma e-pertinencias pero me he encontrado con varios problemas. Por ejemplo, si filtro por alguna de las categorías que no están incluidas por defecto (ID, nombre de pertinencia, tipo de proyecto, región, titular, fecha presentación, fecha de respuesta y estado), es decir, tipologías y comunas, el excel que entrega la página no agrega estas columnas. Esto dificulta el trabajo, ya que si quiero ver las pertinencias de, por ejemplo, dos tipologías distintas, el excel no distingue entre las tipologías seleccionadas y entrega la información de manera desordenada.

Además, me ha ocurrido que los números no calzan. Por ejemplo, al realizar una consulta sobre las pertinencias asociadas a las "líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones" en la región de Los Lagos, la página entrega cerca de 80 pertinencias, pero al exportar el excel indica 284 pertinencias. A su vez, si yo selecciono la categoría antes señalada y además las sub categorías (las letras que tienen números, en este caso: b., b.1 y b.2), también da como resultado números de pertinencias distintas a si yo seleccionara solo la categoría "b.". Lo cual me resulta extraño, ya que uno tendería a pensar que la categoría "general" (sin número) agrupa a su vez a las sub categorías (con números).

Esperando una buena acogida a mis consultas, se despide

Francisca Mieres Soto
Licenciada en Sociología
Universidad de Chile

Observaciones: DERIVADA DESDE OIRS ID: SEA-15869

Archivos adjuntos:

Medio de envío o retiro de la información: Correo electrónico

Dirección de envío de la información: , , ,

Formato de entrega de la información: Electrónico / PDF

Sesión iniciada en Portal: NO

Miraflores 222 piso 7, Santiago

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

Vía de ingreso en el organismo: Vía material

De acuerdo a su requerimiento, este organismo procederá a verificar lo siguiente:

- a) Si su presentación constituye una solicitud de información.
- b) Si nuestra institución es competente para dar respuesta a ésta.
- c) Si su solicitud cumple con los requisitos obligatorios establecidos en el artículo 12 de la Ley de Transparencia.

2. Fecha de entrega vence el: 24/06/2021

El plazo máximo para responder una solicitud de información es de veinte (20) días hábiles. De acuerdo a su presentación la fecha máxima de entrega de la respuesta es el día **24/06/2021**. Se informa además que excepcionalmente el plazo referido podrá ser prorrogado por otros 10 días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, conforme lo dispone el artículo 14 de la Ley de Transparencia.

Informamos además que la entrega de información eventualmente podrá estar condicionada al cobro de los costos directos de reproducción. Por su parte, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, el no pago de tales costos suspende la entrega de la información requerida.

En caso que su solicitud de información no sea respondida en el plazo de veinte (20) días hábiles, o sea ésta denegada o bien la respuesta sea incompleta o no corresponda a lo solicitado, en aquellos casos que la ley lo permite usted podrá interponer un reclamo por denegación de información ante el Consejo para la Transparencia www.consejotransparencia.cl dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación de la denegación de acceso a la información, o desde que haya expirado el plazo definido para dar respuesta.

3. Seguimiento de la solicitud

Con este código de solicitud: **AW004T0005243**, podrá hacer seguimiento a su solicitud de acceso a través de los siguientes medios:

- a) Directamente llamando al teléfono del organismo: (56-2) 26164000
- b) Consultando presencialmente, en oficinas del organismo "Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)", ubicadas en Miraflores 222 piso 7, Santiago, en el horario OFICINA INFORMACION CIUDADANA (NIVEL CENTRAL) Lunes a viernes: 09:00-13:00 hrs. http://www.sea.gob.cl/transparencia/oficinas_atencion.html
- c) Digitando código de solicitud en www.portaltransparencia.cl opción 'Hacer seguimiento a solicitudes'

4. Eventual subsanación

Si su solicitud de información no cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 12 de la Ley de Transparencia, se le solicitará la subsanación o corrección de la misma, para lo cual tendrá un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados desde la notificación del requerimiento de subsanación. En caso que usted no responda a esta subsanación dentro del plazo señalado, se le tendrá por desistido de su petición.

Miraflores 222 piso 7, Santiago

b. Consentimiento informado



DOCUMENTO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO LAS CONSULTAS DE PERTINENCIA EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, TENSIONES ENTRE SU DEFINICIÓN JURÍDICA Y LOS USOS QUE POSEE

I. INFORMACIÓN

Usted ha sido invitado(a) a participar en la investigación “Las Consultas de Pertinencia en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, tensiones entre su definición jurídica y los usos que posee” que tiene por **objetivo analizar las Consultas de pertinencia en relación con la tensión que existe entre su definición jurídica y los usos que los actores le dan**. Lo anterior, puesto que es de suma relevancia indagar de manera más amplia en este fenómeno que ha sido investigado únicamente desde el Derecho Ambiental, teniendo en cuenta, además, su vínculo con el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) como ente coordinador de las decisiones ambientales, la institucionalidad ambiental del país y la crisis ecológica y social a la que asistimos como sociedad.

Usted ha sido seleccionado(a) como un informante relevante para describir, desde su propia perspectiva, sus valoraciones respecto al funcionamiento de este trámite de gestión ambiental. En este sentido, la petición consiste en conversar con usted en la modalidad de una entrevista abierta. Esto significa que no existe un cuestionario de preguntas rígido, sino que nos moveremos por diferentes temáticas de interés para este estudio. Si usted lo permite esta entrevista será grabada como archivo de audio.

La investigadora responsable de este estudio es Francisca Mieres Soto (RUT: 19.631.266-8), licenciada del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Para decidir participar en esta investigación, es importante que considere la siguiente información. Siéntase libre de preguntar cualquier asunto que no le quede claro:

Participación: Su participación consistirá en responder a preguntas que realice la investigadora, así como entregar información que crea relevante para la investigación que estamos realizando. La entrevista será realizada de manera virtual a través de Zoom. Las preguntas son en general abiertas y buscan gatillar una conversación. En ningún caso se ajustan a un guion o pauta predeterminada. De estar de acuerdo le solicitaremos poder grabar la entrevista. Si no lo desea así, por favor, siéntase completamente libre de señalarlo. Usted también puede preguntar sobre nuestra investigación, sobre su participación, sobre nuestros resultados esperados o cualquier otro tema que considere relevante y necesario.



Riesgos: No anticipamos riesgos asociados a su participación en este estudio. Sin embargo, es importante recalcar el total resguardo de su identidad para evitar cualquier consecuencia no prevista hoy. Ahora bien, algunas de las preguntas que le realizaremos pudieran no ser de su agrado. Si usted experimenta algún malestar o tiene alguna consulta que hacer durante la entrevista, no dude en preguntar al responsable de la misma. La entrevista puede interrumpirse/detenerse cuando usted lo indique.

Beneficios: Usted no recibirá ningún beneficio directo por participar en este estudio. Sin embargo, su participación permitirá generar información para aportar al debate sobre los trámites e instrumentos de gestión ambiental en un contexto de crisis ecológica y social.

Voluntariedad: Su participación es completamente voluntaria, puede participar o negarse a ello. En el último caso, no se interviene de modo alguno en dicha decisión. Si decide participar, tiene toda la libertad para hacerlo en las instancias que desee y si desea restarse de aquellas en que no desee participar. De igual forma, puede detener su participación en cualquier momento sin necesidad de justificar su decisión. Esto no implicará ningún perjuicio para usted.

Confidencialidad: Todas sus opiniones serán confidenciales y mantenidas en reserva, por lo que su nombre no aparecerá asociado a ninguna opinión particular. Ahora, los datos provenientes del análisis de la información recolectada, en tanto no refieren a ningún entrevistado en particular, quedarán disponibles para otras investigaciones de carácter académico.

Conocimiento de los resultados: Tiene derecho a conocer los resultados de esta investigación. Para ello, si así lo desea se le enviará el documento que se realice como producto de esta investigación.

Datos de contacto: Si requiere mayor información, o comunicarse por cualquier motivo relacionado con esta investigación, puede contactar a la Investigadora Responsable de este estudio:

Francisca Mieres Soto
Teléfono: +56 956292005
Correo Electrónico: francisca.mieres@ug.uchile.cl



II. FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo,, acepto participar en el estudio “Las Consultas de pertinencia en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, tensiones entre su definición jurídica y los usos que posee”, en los términos aquí señalados.

Declaro que he leído (o se me ha leído) y (he) comprendido, las condiciones de mi participación en este estudio. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido respondidas. No tengo dudas al respecto.

Firma Participante

Firma Investigadora Responsable o
Entrevistador/a

Fecha: _____

Correo electrónico para la devolución de la información si así lo desea

Este documento consta de 3 páginas y se firma en dos ejemplares, quedando una copia en cada parte.

c. Pauta de preguntas

Pauta para la realización de las entrevistas

- I. ¿Cuál es el origen e historia de las Consultas de pertinencia en el SEIA?
- II. ¿Cuáles son las partes que constituyen el proceso de generación de las Consultas de pertinencia?
- III. ¿Cuál es tú valoración respecto a los usos que han tenido las Consultas de pertinencia?
- IV. ¿Cómo evalúas la eficacia de las Consultas de pertinencia?, ¿tienes en mente ejemplos de “buen uso” y/o “mal uso” de este trámite de gestión ambiental?
- V. En vínculo con las preguntas III y IV, ¿cuál es tu opinión sobre el funcionamiento del SEA en cuanto a su rol en la toma de decisiones ambientales?, ¿cómo se vincula esto con el diseño actual de la institucionalidad ambiental chilena?
- VI. Sobre el proyecto de ley pro-inversión del segundo gobierno de Sebastián Piñera, ¿qué opinas sobre su propuesta de modificar la naturaleza jurídica de la Declaración de pertinencia?, ¿qué implicancias tiene que se discuta un tema ambiental en el marco de un proyecto de desarrollo económico?