

# El rol del Estado chileno en los proyectos de inversión productiva y los conflictos socioambientales: una aproximación cuantitativa

Carlos Rungruangsakorn  
Universidad Autónoma de Chile

## CÓMO CITAR:

Rungruangsakorn, Carlos. 2021. "El rol del Estado chileno en los proyectos de inversión productiva y los conflictos socioambientales: una aproximación cuantitativa". *Colombia Internacional* 105: 147-173. <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.06>

RECIBIDO:14 de septiembre de 2019

ACEPTADO:16 de enero de 2020

MODIFICADO:18 de septiembre 2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.06>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** Chile, en la actual década, ha experimentado un incremento de los conflictos socioambientales; en este sentido, el presente artículo desarrolla un análisis entre el diseño político-normativo que condiciona el rol del Estado chileno con respecto a los proyectos de inversión productiva y los conflictos socioambientales, contrastándolos con la perspectiva que tienen los habitantes sobre el papel que desempeña el Estado en ambas materias por medio del diseño político-normativo respectivo. **Metodología:** para el logro de este propósito se desarrolló una estrategia cuantitativa que permitió conocer, mediante una encuesta, la posición que tiene la población chilena sobre los proyectos de inversión y los conflictos socioambientales. Asimismo, se procedió a contraponer los resultados obtenidos con estudios desarrollados tanto por el Ministerio del Medio Ambiente como por la Universidad Andrés Bello con el fin de validar los hallazgos. **Conclusiones:** los resultados obtenidos permitieron establecer que los valores que subyacen en el diseño político-normativo, al no ser representativo de los gobernados, desarrollan fricciones que generan condiciones favorables para el surgimiento de conflictos socioambientales. **Originalidad:** este documento pretende ser un aporte a la escasa investigación existente sobre las causas de los conflictos socioambientales desde una perspectiva de la configuración y el funcionamiento del aparato estatal en el campo de estudio de la ciencia política y la administración pública.

PALABRAS CLAVE: rol del Estado; diseño político-normativo; fricción; conflicto socioambiental.

## The Role of the Chilean State in Productive Investment Projects and Socio-Environmental Conflicts: A Quantitative Approach

**ABSTRACT. Objective/Context:** Chile, in the current decade, has experienced an increase in socio-environmental conflicts. The present article analyzes the Chilean State's political-normative design for investment projects and its role in such socio-environmental conflicts. It contrasts the State's policies with its citizens' views of that design. **Methodology:** Towards that end, the article uses a quantitative approach, with a survey of the Chilean population's opinions about such investment projects. The results of the survey are then compared with studies done by the Ministry of the Environment and the Andrés Bello University in order to validate the findings. **Conclusions:** Our findings show that the values underlying the normative-political design are not shared by the governed and cause frictions with the State which lead to socio-environmental conflicts. **Originality:** This article, which lies in the field of political science and public administration, is meant to contribute to the meagre body of research into the causes of socio-environmental conflicts from the standpoint of the configuration and functioning of the State apparatus.

**KEYWORDS:** Role of the State; political-normative design; friction; socio-environmental conflict.

## O papel do Estado chileno nos projetos de investimento produtivo e nos conflitos socioambientais: uma abordagem quantitativa

**RESUMO. Objetivo/contexto:** o Chile, na presente década, experimentou um aumento dos conflitos socioambientais. Nesse sentido, o presente artigo desenvolve uma análise entre o desenho político-normativo que condiciona o papel do Estado chileno quanto aos projetos de investimento produtivo e os conflitos socioambientais, contrastando-os a partir da perspectiva dos habitantes sobre o papel que o Estado desempenha em ambas as matérias por meio do respectivo desenho político-normativo. **Metodologia:** para alcançar esse objetivo, foi desenvolvida uma estratégia quantitativa que permitiu conhecer, mediante pesquisa, a posição da população chilena sobre projetos de investimento e conflitos socioambientais. Da mesma forma, os resultados obtidos foram contrastados com estudos desenvolvidos tanto pelo Ministério do Meio Ambiente como pela Universidade Andrés Bello para validar os resultados. **Conclusões:** os resultados obtidos permitiram estabelecer que os valores subjacentes ao desenho normativo-político, não representativos dos governados, desenvolvem fricções que geram condições favoráveis para o surgimento de conflitos socioambientais. **Originalidade:** este documento pretende ser uma contribuição para a escassa pesquisa existente sobre as causas dos conflitos socioambientais a partir de uma perspectiva de configuração e funcionamento do aparato estatal no campo do estudo da ciência política e da administração pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** papel do Estado; desenho político-normativo; atrito; conflito socioambientais.

## Introducción

En los últimos dieciséis años se ha observado una serie de movimientos sociales de protesta y reacciones contra la instalación de proyectos de inversión en territorios que son normalmente ocupados por campesinos, pescadores o comunidades indígenas (Bolados 2016, 103; Gutiérrez e Isuani 2014, 297; Santana 2005, 560; Vallejos 2008, 242; Velázquez 2003, 4), es decir, áreas donde se emplazan asentamientos humanos activos, los cuales han generado un sistema de vida conformado por relaciones sociales, económicas y culturales, que eventualmente tienden a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo (Campo 2008, 94; Conama 2006, 23).

Chile no ha escapado de esta realidad. Es uno de los países con mayor presencia de conflictos socioambientales a nivel mundial, alcanzando durante el 2018 el lugar 14 entre 181 naciones en la clasificación del *Atlas de justicia ambiental*.<sup>1</sup>

En concordancia con lo anterior, en Chile la judicialización de los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) ha ido en progresivo aumento. Así, durante el 2016 fueron judicializados 29 proyectos, en el 2017 la cifra aumentó a 33 proyectos y en el 2018 fueron admitidos a los tribunales 69 proyectos (CPC 2018; SEA 2018).<sup>2</sup>

El SEIA se encuentra normado tanto por la Ley 19300 de 1994 de Bases Generales de Medio Ambiente, como por el Decreto 40 del 2012, que corresponde al “Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Ninguna de estas normas, producto del diseño político-normativo, otorga al SEIA atribuciones para administrar problemas “socioambientales” que emergen de la evaluación de los proyectos, siendo un aspecto sensible para la gestión del aparato estatal, por cuanto lo que se decide en el SEIA se encuentra íntimamente imbricado con el crecimiento económico, lo político, el medio ambiente y la sociedad.

Las leyes son la expresión tangible del rol del Estado y surgen de un complejo proceso de diseño político-normativo que finalmente impacta en una parte o en toda la sociedad. En concordancia con lo expuesto, cabe preguntarse: ¿el diseño político-normativo vigente responde a las expectativas que tienen los gobernados con respecto al rol del Estado chileno frente a los proyectos de inversión productiva y a los conflictos socioambientales? Responder a dicha pregunta se considera relevante por cuanto, además de conocer la perspectiva de los gobernados,

---

1 Ver el sitio web del *Atlas* en <https://ejatlas.org/country>

2 Cálculos propios, sobre la base de los datos publicados por el SEIA en su sitio web, [www.sea.gob.cl](http://www.sea.gob.cl), y por el Observatorio de la Productividad, informe n.º 11: “Proyectos de inversión en el SEIA 4º trimestre 2018” (CPC 2018).

permite evaluar si el diseño político-normativo es un factor que potencia los conflictos socioambientales que se derivan del SEIA.

Este estudio está dividido en cuatro partes: la primera aborda aspectos teórico-conceptuales que serán la base que permitirá comprender el enfoque dado a la investigación; la segunda trata el diseño político-normativo que determina el rol del Estado con respecto a la inversión y los conflictos socioambientales; la tercera describe la táctica metodológica usada para el desarrollo de la investigación; y la cuarta desarrolla la conclusión y discusión de los hallazgos, contrastando los resultados con estudios similares.

Se espera que este breve artículo sea un aporte desde la ciencia política y la administración pública al campo del conocimiento sobre conflictos socioambientales, teniendo como eje el aparato estatal y, en especial, el rol del Estado en esta materia.

## 1. Rol del Estado y conflictos socioambientales

Numerosas son las definiciones que conciben al Estado como un organismo rector y conducente de una sociedad que vive en un territorio determinado, al cual se le ha otorgado el poder suficiente para tratar de dirigir dicha sociedad tanto en su orden interno como en su contexto internacional (Kant 1998, 6; Migdal 2011, 34; O'Donnell 2010, 76; Weber 2002, 43). Para ello, el Estado emplea una serie de instituciones que permiten reglar las relaciones en una sociedad heterogénea. Estas reglas se van definiendo, articulando y ejecutando mediante los clásicos órganos, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los cuales administran y detentan el poder según la función asignada, expresada formalmente en una constitución.

Cualquiera que sea la conceptualización del Estado, a ella subyace una relación asimétrica entre este ente y los otros actores que conforman la sociedad. El Estado, al ser una persona jurídica (Kelsen 1992, 123), actúa como un sujeto con una serie de deberes y derechos que se concretan mediante aparatos burocráticos diseñados para esos fines. O'Donnell (1977, 3) categoriza esta relación como una *dominación relacional*, es decir, un modo asimétrico de vinculación entre sujetos sociales.

Para O'Donnell (1977), el sustento de esta asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, como coerción física, de carácter económico, información e ideología. Esto permitiría lograr el “ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad de la dominante” (3). Sin embargo, los sujetos dominados no son entidades inanimadas, sino que van reaccionando cuando la coerción ejercida a través de las instituciones estatales comienza a afectar sus intereses o sistemas de vida. Cabe destacar que estas asimetrías también

son relativas, por cuanto si un grupo ostenta un mayor dominio en algunos de los recursos, podrá imponer sus criterios y condicionarlos a su favor en la gestión que desarrolle el aparato estatal.

La dominación relacional tendría diferentes grados de asimetría según el régimen de poder de turno que conduce al Estado; por ejemplo, en el régimen autoritario hay un fuerte predominio del uso de la fuerza por sobre el consenso y la ausencia de controles. Sin embargo, en este tipo de sistema hay un respeto básico a las normas y la tradición. Cabe agregar que también se caracteriza por la concentración económica en pocas manos; en cambio, el totalitarismo ejerce un poder ilimitado y arbitrario con uso permanente de la violencia. Finalmente, el democratismo consiste en el predominio del consenso por sobre el uso de la fuerza y la presencia de mecanismos de control hacia el gobierno (Barbosa 2011, 177-191; Nogueira 1986, 11-103).

Para esta investigación, son objeto de interés aquellos Estados con régimen democrático, por cuanto el Estado chileno actualmente ostenta dicha categoría. Es decir, ha adoptado una democracia representativa que permite elegir a sus gobernantes mediante mecanismos claros y los que compiten por el poder ofrecen un programa de gobierno que posibilita orientar el rol del Estado durante el periodo por el cual han sido elegidos. Asimismo, son concomitantes a este régimen la libertad de expresión, la libertad de asociación, el libre acceso a la información, el libre movimiento, la igualdad ante la ley y el control ciudadano (Bobbio 2006, 209-221; Dahl 1983, 6-22; Schumpeter 2006, 269-283).

Sin embargo, el régimen democrático presenta una serie de defectos, entre los que destaca la existencia de actores que conforman una élite del poder que se perpetúa y reproduce, lo que genera una red de relaciones de poder entre sí que definen la gestión del Estado (Wright 1993, 11-35). A esto se suma una participación pública débil con ciudadanos que hibernan políticamente entre cada elección (Torcal 2005, 1).

Otro aspecto relevante y muy vinculado con el régimen es la ideología sociopolítica, la cual se entenderá como una concepción general del mundo social, expresada en proposiciones (principios) generales, juicios de valor y propuestas prácticas que se refieren al orden social y a los modos de conservarlo o transformarlo (Bunge 2009, 212-256). La ideología sociopolítica permea al Estado y, por ende, condiciona su actuar; son las bases ontológicas de los partidos políticos. Estas organizaciones tienen como vocación conquistar especialmente el Poder Ejecutivo y, si alcanzan este objetivo, pueden conducir el Estado o influenciarlo desde el Poder Legislativo, cuando logran algún escaño (Duverger 1993, 418-447).

En consecuencia, el rol del Estado se vería condicionado directamente por sujetos como el gobierno de turno y los partidos que se encuentran en el

parlamento, siendo influido además por grupos económicos, grupos de interés, movimientos sociales, prensa e incluso por otros Estados más poderosos.

Con todo, cualquiera sea el sujeto, este tendrá una posición valórica frente a un determinado objeto, la que se expresará mediante la asignación de un significado que determinará la relación sujeto-objeto. Sin embargo, si existen más sujetos que se vinculen con el objeto, sus posiciones valóricas condicionarán la dinámica interactiva entre estos. En este juego, la dominación relacional establecerá el significado predominante que fijará el destino del objeto, siendo inevitable el conflicto.

De este modo, el diseño político-normativo contendrá el significado valórico del sujeto dominante y, en consecuencia, fijará el rol del Estado. Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué significa e implica el concepto de *rol del Estado*? Para Oszlak (2011):

es el papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad. (5)

Esta definición permite entender que el rol del Estado se construye tanto jurídicamente, mediante la ley, como políticamente, por medio de la gestión de la norma que le imprima el gobierno de turno. También el rol del Estado se podría concebir como:

el producto de un proceso que se caracteriza por la asignación de un fin y facultades a una entidad pública con respecto a un determinado objeto, cuyos alcances y limitaciones se encuentran definidos en el diseño político-normativo, construido por quienes ejercen el poder político en un momento dado. (Rungruangsakorn 2019, 1139).

Este concepto expresamente indica que rol del Estado es producto de un diseño político-normativo, y está compuesto por una serie de servicios, procesos o productos que establecen las reglas sobre un objeto de gestión, por ejemplo, la naturaleza. Además, se apela a una condición histórica, por cuanto el diseño político-normativo del rol estatal responderá a un enfoque ideológico predominante, a los valores y los intereses de la élite gobernante de turno.

Sin embargo, los diseños políticos-normativos, en su proceso de ejecución y a medida que pasa el tiempo, pueden generar distintos grados de fricción en su aplicación, produciéndose roces que en su contacto con la realidad que pretende regular, pueden manifestarse como conflictos o desarrollar condiciones para su generación como, por ejemplo, seudo satisfactores, reclamos públicos sobre la ineficiencia del diseño, falta de transparencia, entre otros. (Rungruangsakorn 2019, 1141)

Con respecto al segundo concepto clave, aproximadamente a partir de la década de los noventa, en el contexto del debate y la conformación de un cuerpo teórico de lo ambiental,<sup>3</sup> emergió el concepto de lo socioambiental como un modo de representar también la interacción del ser humano con la naturaleza. Sin embargo, por la complejidad para encontrar los límites entre el medio natural y la acción antrópica, se presenta a nivel académico y profesional una serie de dificultades sobre el sentido y la intencionalidad del concepto; en otras palabras, “en qué condiciones podemos estar seguros de que la atribución de un nombre, de una categoría universal, de un concepto a una cosa particular es la apropiada” (Schuster 2002, 49).

El concepto de lo socioambiental, desde un punto de vista hermenéutico, presenta implicaciones sobre las que es necesario reflexionar, y que se deben comprender e interpretar, por ejemplo: ¿a qué queremos aludir cuando hablamos de lo socioambiental?, ¿es un sinónimo de lo medioambiental o lo ambiental?, ¿qué implicaciones tiene?, ¿qué dinámica existe detrás del concepto, por ejemplo, cuando se habla de conflicto socioambiental?; por último, ¿la relación naturaleza-sociedad es sinónimo de lo socioambiental o lo ambiental?

No existe una definición de *socioambiental* en el *Diccionario* de la Real Academia Española de la Lengua ni en los diccionarios especializados sobre términos ecológicos o ambientales. Sin embargo, se constata su tratamiento en textos académicos, artículos especializados, motores de búsqueda en la web, entre otros. A partir de los textos revisados se pudo encontrar e interpretar los sentidos que se le dan al concepto, que principalmente se asocian con los siguientes aspectos:

- a. En la evaluación de los impactos ambientales, como parte del análisis de la afectación de un proyecto futuro al sistema de vida de una comunidad.
- b. En referencia al conflicto de interés entre los agentes sociales frente a la utilización de los recursos naturales.
- c. Como un espacio de vida para las comunidades originarias.

---

3 Para efectos de este trabajo se usará indistintamente medioambiental o ambiental.

El significado de lo socioambiental, al parecer, tendría dos ejes: uno relacionado con las formas y tipos de acceso a los recursos naturales y otro, como un lugar donde el ser humano conforma un sistema de vida en el cual se expresa un conjunto de modos de relaciones, creencias, valores y hábitos en un espacio biogeofísico (Ortiz 2005, 11-13).

Si se tiene en cuenta la esencia de los conceptos de lo ambiental y lo socioambiental, parecieran en una primera instancia ser sinónimos, en cuanto ambos abordan la compleja relación entre la sociedad y la naturaleza. Sin embargo, lo socioambiental se concentra en el modo de utilización de la naturaleza, como recurso o espacio de vida en que los agentes sociales ejercen una relación con una naturaleza localizada y perfectamente identificable, mientras lo ambiental hace referencia a un paradigma. Lo socioambiental es parte de ese todo y se constituye como un elemento de análisis de la frónesis entre los agentes, entendida como una ponderación de la relación del hombre con la naturaleza, hecha no desde la óptica del experto sino del hombre común a escala local. En consecuencia, se puede entender lo socioambiental como un sistema de significados, valores e intereses que le asignan los actores sociales a un espacio natural o artificial en un ámbito local.

Expuesto lo anterior, entonces, ¿qué se concibe como conflictos socioambientales? Sabatini (1999, citado en Orellana 1999, 32) indica que existen, en lo ambiental, dos tipos de conflictos: los propiamente ambientales, cuyas causas radicarían en la distribución de las externalidades (negativas) o efectos externos emergentes de cambios producidos en los usos del suelo y de actividades nuevas; y los socioambientales, generados por disputas en torno al acceso y el control de los recursos ambientales relacionados con la tierra, los minerales, el agua, entre otros.

El concepto de *conflicto ambiental* de Sabatini enfatiza la recepción no deseada de efectos de las actividades productivas, en tanto que el *conflicto socioambiental* tendría relación con la competencia en la apropiación de los recursos. Desde la perspectiva de la teoría del conflicto, el conflicto ambiental sería de inequidad, mientras que el socioambiental se vincularía con la escasez de recursos (Redorta 2007, 123). La diferenciación de Sabatini no deja claros los límites de cada concepto, por cuanto un conflicto socioambiental perfectamente puede tener externalidades negativas y viceversa. En este sentido, Orellana (1999, 334) indica la conveniencia de eliminar los límites, sobre todo cuando se analiza el impacto sobre las sociedades locales y las actitudes que estas asumen.

Por otra parte, Folchi (2001, 91) aborda los conflictos socioambientales desde el punto de vista del establecimiento de una relación histórica entre una comunidad y su entorno que genera un vínculo tradicional entre la comunidad y la naturaleza; en consecuencia, un conflicto se provoca cuando se tensiona esta

estabilidad histórica entre una comunidad y su hábitat (Walter 2009, 5). Tal como se indicó en la introducción de este estudio, claramente en dicha relación histórica se genera un sistema de vida conformado por vínculos sociales, económicos y culturales, que producen tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo en un espacio determinado.

Desde la perspectiva de la economía ecológica, Martínez Alier (2004, 340) reemplaza el concepto de conflicto ambiental por el de conflictos ecológicos-distributivos. Estos se presentan en un sistema donde los países relativamente pobres venden sus materias primas u otros productos a los países ricos, sin incluir las externalidades negativas tanto a escala local como global. Por otra parte, los países ricos usan los servicios ambientales desproporcionadamente sin pagar por ellos, y hasta desconocen los derechos de los demás sobre tales servicios.

Los efectos ambientales negativos del sistema de reparto de externalidades negativas recaen principalmente en las comunidades pobres o marginales. Los teóricos hablan de *racismo ambiental* (Bullard 1993, 21) o *violencia estructural* (Crettiez 2009, 16), términos acuñados para referirse a la dinámica que ejerce directa o indirectamente el Estado hacia las comunidades más pobres, rurales e indígenas que, por ejemplo, reciben las externalidades negativas de los proyectos de inversión productivos. Esas desigualdades también pueden ser transferidas a generaciones futuras que sufrirán las consecuencias de la adopción o la abstención de determinados procedimientos en la acción pública.

De este modo y para efectos de este trabajo, se concebirá un conflicto socioambiental como una situación de divergencia entre actores sociales frente a un espacio natural o artificial en específico, el cual contiene un objeto en disputa. Cada grupo o individuos involucrados le otorga un valor a ese espacio y toma una posición con respecto a este.

La investigadora mexicana Paz (Paz y Risdell 2014, 15-24) desarrolla tres tipos de causalidades de los conflictos socioambientales: los que se articulan en torno al control de un recurso, aquellos en que el recurso natural está siendo explotado o utilizado y los que se derivan de la afectación o riesgo de afectación socioambiental. Así, un proyecto productivo podría tener un proceso de conflicto con distintas intensidades y causalidades según su ciclo; es decir, en la fase de planificación (conflicto socioambiental por riesgo) y en la de instalación y operación de las instalaciones de la empresa (conflictos socioambientales por gestión).

De acuerdo con Paz y Risdell (2014, 16), en los conflictos socioambientales no hay negociación posible, por cuanto lo que está en juego es la existencia social de uno de los grupos en conflicto, es decir, su sistema de vida. Lo que se debate en esta tipología de conflictos tiene relación con todas aquellas condiciones ecológicas, sociales y culturales que hacen posible la vida fuera del modelo hegemónico capitalista.

Los conflictos socioambientales se caracterizan por reacciones tanto en contra del Estado como del sector privado, representado este último por empresas con grandes capitales y transnacionales (Svampa y Antonelli 2008, 15-22). Esta pugna presenta un carácter complejo, por cuanto además se observa cómo los grandes inversionistas, y también gobiernos extranjeros, tratan de intervenir en el proceso de toma de decisiones que desarrolla el Estado frente a los proyectos de inversión. Incluso, dentro del mismo aparato estatal se generan pugnas entre los organismos de la administración pública pues los propios funcionarios establecen posiciones ideológicas o valóricas, e influyen desde su condición de expertos (O'Leary 2006, 7) en la toma de decisiones para la instalación de los proyectos de inversión productiva.

En suma, el concepto de medio ambiente tiene una capacidad macroexplicativa para entender el actual paradigma de relación metabólica-asimétrica entre la naturaleza y la sociedad humana, especialmente en sus efectos negativos que se producen a partir de este vínculo indisoluble y que pone en riesgo tanto a la naturaleza como a los seres humanos.

Sin embargo, el concepto de medio ambiente no tiene la capacidad de recoger la diversidad social y cultural que hace que cada relación entre un grupo humano con la naturaleza sea distinta. En este sentido, el concepto socioambiental posee un componente explicativo que permite entender de mejor forma dicho vínculo a escala local.

Además, lo socioambiental posibilita comprender las dinámicas del conflicto (latente o activo) específico, en donde el Estado podrá asumir o no un rol que inclinará la balanza hacia un grupo u otro, determinando con ello la suerte del espacio ambiental o natural en disputa.

## **2. Abordando el rol del Estado chileno en lo productivo y lo ambiental**

El presente apartado pretende, por un lado, describir y analizar el diseño político-normativo ambiental que emerge del ciclo de construcción del rol del Estado y, por otro, permitirá conocer cuál es el papel que desempeña el binomio sociedad y naturaleza. En este marco, se abordarán la Constitución y la Ley 19300 de Bases Generales de Medio Ambiente en torno a los proyectos de inversión productiva.

### **a. La Constitución y la Ley 19300 de Bases Generales de Medio Ambiente**

Las constituciones son el reflejo de un pacto social explícito en relación con el modo en que se organiza el Estado, pero también son un reflejo del pensamiento,

la ideología y los valores de un grupo social predominante en la gestión del poder de una época (Calderón y Ellerman 2002, 122; Viera 2013, 178).

En la línea argumentativa de esta investigación es necesario abordar los preceptos de la Constitución de Chile en referencia a la temática ambiental; así se podrá conocer las bases a partir de las cuales se procede y organiza, especialmente el Poder Ejecutivo, para dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución y la Ley 19300 de Bases Generales de Medio Ambiente.

La Constitución chilena vigente fue elaborada bajo un gobierno dictatorial, estructurado con el apoyo de sectores políticos de ideología neoliberal. Antes de la Constitución de 1980, regía la de 1925, suprimida a partir del año 1973; dicha carta fundamental se caracterizaba por contener valores democráticos, en consecuencia, su diseño político-normativo era incompatible con la mantención y legitimación de la dictadura.

La nueva Constitución le permitió a la dictadura asegurar, entre otros aspectos, una posición de poder, un control social de carácter estructural, una reducción del aparato estatal, una “democracia protegida”, un papel interventor reducido, y la protección y promoción de la competencia, con una mínima planificación económica (Maillet 2015, 114).

La elaboración de la carta de 1980 no admitió un proceso conflictivo constructivo, es decir, no hubo participación heterogénea de la sociedad civil ni de los partidos políticos opositores, pues estos se encontraban totalmente proscritos por el régimen dictatorial.

Sin embargo, a diferencia de la carta de 1925, la Constitución de 1980 incorpora el concepto de medio ambiente, contaminación y preservación de la naturaleza. De esta forma, incluye una preocupación por las condiciones de vida de las generaciones presentes e indica que el deber de preservar un ambiente libre de contaminación recae exclusivamente en el Estado. El “vivir en un medio ambiente libre de contaminación” implica un resguardo de las personas naturales como prioridad, de modo que puedan desenvolverse en condiciones adecuadas para la vida humana (Bermúdez 2000, 12).

Claramente es imposible garantizar un ambiente impoluto, por lo tanto, un ambiente sano o libre de contaminación se determina racionalmente mediante ciertos parámetros que indiquen los niveles de tolerancia a los contaminantes bajo los cuales es posible la vida humana sin que esta corra riesgos, al menos en el corto plazo. Es así como en Chile la ley establece normas ambientales primarias, enfocadas en la salud de las personas, y las secundarias, orientadas a la protección o conservación del ambiente.

Continuando con el análisis, la Constitución asigna un rol de tutela al Estado para preservar la naturaleza. La Ley 19300, en su artículo 2, letra p, define

*la preservación de la naturaleza* como: “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país”. Dado el tenor del artículo, la intensidad y profundidad de la proactividad para desarrollar dicha tutela dependerán de los recursos y la voluntad política del gobierno de turno.

Con relación a las actividades productivas susceptibles de generar daños, la Constitución, en su artículo 8, inciso segundo, indica que una ley “podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”. En este marco, la normativa no prohíbe sino que establece condiciones que regulan las actividades específicas; esto se debe a que el derecho a la propiedad privada, garantizada también por la Constitución, tiene un mayor valor que otros derechos (Viera 2013, 185). Además, el diseño contempla un mecanismo de salvaguarda, porque se requiere de una ley para establecer las restricciones y una ley puede tardar años en ser formulada.

Cabe destacar que la Ley 19300 en su artículo 2, letra s, incluye el concepto de reparación: “la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”. Sin embargo, es altamente complejo (por no decir imposible) reponer ecosistemas que han tardado varios siglos en constituirse, esto sin considerar la relación socioambiental con dicho entorno.

Desde la perspectiva de Leff (2007, 156), Chile, a través de la Constitución, tiene una clara orientación hacia el mercado como ente que se apropia de la naturaleza, la cual se protegerá mediante las reglas y la ética del mercado.<sup>4</sup> Además, el paradigma ambiental con que se construye el articulado chileno se diseña sobre dos enfoques: el higienista, cuya preocupación es la contaminación desde el punto de vista de la salud humana, y el conservacionista condicionado (Del Valle 2009, 27), que protege a la naturaleza de las acciones humanas siempre y cuando no afecten el derecho a la propiedad privada o las actividades mineras.<sup>5</sup>

---

4 Un ejemplo claro es el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley 20417) que establece el mecanismo de la autodenuncia. Este permite que un infractor se exima de una multa, debiendo cumplir con: informar a la autoridad competente, seguir lo procesos normales de una denuncia y reparar los daños causados.

5 El código minero chileno admite, en su artículo 2, que las concesiones mineras sean “un derecho real e inmueble; distinto e independiente del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponible al Estado y a cualquier persona; transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rige por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles, salvo en lo que contrarien disposiciones de la ley orgánica constitucional o del presente Código”. En cuanto a la conservación, el código, en su artículo 17,

## b. Procedimientos de evaluación de impacto ambiental y participación ciudadana

Descrito el rol que le competiría en general al Estado chileno frente al medio ambiente, de acuerdo con el objetivo de este trabajo, se procederá a abordar en específico el proceso de evaluación de impacto ambiental en la misma lógica descriptiva-analítica que se ha desarrollado en este apartado.

La evaluación de impacto ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental preventivo que mediante un proceso administrativo reglado pretende establecer, sobre la base de estudios de impacto ambiental, mecanismos de control y acciones de amortiguación de eventuales daños al medio ambiente provocados por un proyecto productivo (bienes o servicios) que, según su naturaleza, requiera de una evaluación ambiental. Una de las características esenciales de dicho proceso es que contempla una etapa de participación pública (Gómez 2003, 23).

El proceso se encuentra regulado por dos cuerpos legales: la Ley 19300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente y el reglamento del SEIA (Decreto 40 del 30 de octubre del 2012). En este se establecen las disposiciones por las cuales se regirá el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la participación de la comunidad en el proceso de evaluación de dicho impacto.

El reglamento regula los procedimientos cuando un proyecto o actividad es susceptible de causar impacto ambiental. Existen dos caminos para el ingreso al sistema: presentación de una *declaración de impacto ambiental* (DIA)<sup>6</sup> o un *estudio de impacto ambiental* (EIA).<sup>7</sup> Para la presente investigación interesan los estudios de impacto ambiental, por cuanto permiten establecer si el proyecto o actividad se hace cargo de los efectos ambientales, mediante la aplicación de medidas de mitigación, reparación y compensación adecuadas. En este marco, se presenta un estudio de impacto ambiental, cuando la iniciativa se encuentra clasificada como tal, por ejemplo: centrales generadoras de energía mayores a 3 MW, generación de riesgo para la salud de la población, efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y el aire, entre otros.

---

previa autorización, permite ejecutar labores mineras en parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales.

- 6 Una DIA es un documento descriptivo de una actividad que se pretende realizar o de las modificaciones que se introducirán a un proyecto en funcionamiento. Es una declaración jurada por parte del titular que permite demostrar la no generación de ninguno de los impactos ambientales mencionados en el artículo 11 de la Ley 19300 (Ojeda 2012; Reglamento del SEIA, Decreto 40 del 2012).
- 7 Un EIA es un documento que describe, de manera detallada, las características de un proyecto o actividad que genera al menos uno de los impactos indicados en el artículo 11 de la Ley 19300, cuantificando las consecuencias que este tendría en el medio ambiente y proponiendo una forma de mitigar, reparar y compensar dichos impactos (Ojeda 2012; Reglamento del SEIA, Decreto 40 del 2012).

El procedimiento de evaluación ambiental se caracteriza por ser cerrado y estructurado; no se delega en un tercero y se pide el pronunciamiento técnico vinculante de los servicios públicos con competencia ambiental. Otra arista a destacar en el proceso de evaluación es la participación ciudadana; el artículo 26 de la Ley 19300 dispone al respecto que:

Corresponderá a las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan.

El hito de la participación se genera entre los actores involucrados, es decir, el titular del proyecto, la comunidad y las autoridades del SEA. Su objetivo es que las personas naturales y jurídicas, con y sin fines de lucro, cuenten con la información necesaria para conocer un proyecto y sus posibles impactos, con la oportunidad de presentar observaciones que eventualmente sean consideradas en el proceso de calificación ambiental de los proyectos.

El proceso se inicia en el momento en que el titular del proyecto o actividad debe publicar, en el *Diario Oficial* y en un diario de circulación nacional o regional, un extracto del EIA. Posteriormente, el SEA dispone la información tanto por medios físicos como electrónicos y procede a organizar el proceso de participación *in situ*.

Dentro del procedimiento, existe un diálogo entre la comunidad y el titular, instancia en la cual se realiza la presentación del estudio y se resuelven dudas, esto con la presencia del SEA, que modera y conduce la participación. Posteriormente la comunidad puede presentar observaciones por escrito ante el SEA.

Estos aspectos del diseño han generado innumerables críticas por parte de las organizaciones y movimientos ambientales, centros académicos, partidos políticos y organizaciones ciudadanas, por cuanto la participación ciudadana es una instancia de entrega de información compleja y asimétrica de lo que se pretende hacer en el territorio, sin posibilidad de rechazo formal (Del Fávero y Katz 1999, 375; Mirosevic 2011, 233; Moraga 2017, 196; Sabatini, Sepúlveda y Blanco 2000, 45). Es importante destacar que la participación es de carácter informativo no vinculante y el espíritu de la norma la considera como una instancia para enriquecer y mejorar la calidad del proyecto en cuestión.

Además, frente a un conflicto socioambiental que se desarrolle en el proceso de evaluación, no existe ningún mecanismo de resolución, lo que incluso está expresamente indicado en la Ley 19300, artículo 13 bis:

Los proponentes deberán informar a la autoridad ambiental si han establecido, antes o durante el proceso de evaluación, negociaciones con los interesados con el objeto de acordar medidas de compensación o mitigación ambiental. En el evento de existir tales acuerdos, estos no serán vinculantes para la calificación ambiental del proyecto o actividad.

Es clave indicar que el SEA tampoco considera compensaciones económicas u otros acuerdos entre la comunidad y el sector privado; por otra parte, al igual que su organismo antecesor, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), no tiene ninguna facultad para la gestión del conflicto (Reyes *et al.* 2011, 63). Lo anterior concuerda con el rol del Estado en relación con el fomento del crecimiento y la iniciativa privada, en este caso con el propósito de impedir la paralización de los proyectos.

### 3. Investigación

Teniendo presente la pregunta y el objetivo de investigación, mediante la aplicación de una encuesta se pudo conocer la posición de la población chilena respecto del rol del Estado en los proyectos de inversión y los conflictos socioambientales. Para el desarrollo de la encuesta se utilizó, en el 2014, la plataforma del Departamento de Gestión Ambiental Local del Ministerio del Medio Ambiente, la cual permitió tener acceso a múltiples comunas a lo largo de Chile.

Anualmente los municipios en proceso de certificación ambiental deben realizar una encuesta a los habitantes de la comuna. El instrumento, que se aplica desde el 2010, tiene como propósito conocer su percepción sobre la gestión municipal y nacional en materia ambiental. Bajo este contexto, al cuestionario original se le agregaron dos nuevas preguntas para ser respondidas voluntariamente por los entrevistados. Dichas preguntas debían cumplir un doble propósito: que fueran útiles tanto para el Ministerio del Medio Ambiente como para la investigación. Es importante indicar que la autorización ministerial fue solo para el año 2014, por lo tanto, no se utilizaron las preguntas para encuestas posteriores. Cabe destacar que se empleó el programa SPSS para el procesamiento y análisis de los datos. En este trabajo solo se abordará una de ellas.

#### a. Elaboración del diseño de la muestra

El estrato de la muestra implicó una inclusión de carácter forzado, por cuanto la encuesta se aplicó a 51 comunas del país, utilizando como plataforma los municipios que ingresan al Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM).<sup>8</sup>

---

8 El SCAM es un programa de carácter voluntario del Ministerio del Medio Ambiente de Chile, que tiene por finalidad instalar o fortalecer la gestión ambiental en el municipio. Fuente: [www.mma.gob.cl](http://www.mma.gob.cl)

Con respecto a la escala nacional, dado que el contenido de la encuesta era uniforme para todas las comunas participantes, la sumatoria esperada de individuos a encuestar era de 11.370. Si se tiene presente esta cifra y se aplica la fórmula para el cálculo de población finita, la muestra generaba un coeficiente de confianza ( $z$ ) de un 2,57, una confianza del 99 % y un margen de error ( $e$ ) de 1,2 %, esto para un universo ( $N$ ) de 15.116.435, que es la población de Chile, según el Instituto Nacional de Estadísticas (2002).

No obstante lo anterior, de los 51 municipios que deberían haber aplicado la encuesta, solo el 58,8 % (30) entregó correctamente los datos, el 25,5 % (13) no entregó los datos y el 15,7 % (8) aplicó de forma errónea la encuesta o entregó los datos fuera del formato oficial. En consecuencia, el número de encuestados se redujo a 5.929 individuos; de estos, 4.827 respondieron las preguntas autorizadas. De este modo, para las preguntas vinculadas con la investigación, el coeficiente de confianza ( $z$ ) fue de a 2,33, la confianza fue del 98 % y el margen de error, del 1,68 %. La encuesta se aplicó a hombres y mujeres mayores de 16 años, en zonas rurales, urbanas y mixtas en todas las regiones del país.

## **b. Pregunta: rol del Estado en los proyectos de inversión y los conflictos socioambientales**

Sobre la base de lo expuesto en los apartados anteriores, se procedió a describir cuatro afirmaciones sobre el rol del Estado en función de las siguientes dicotomías: i) promotor del crecimiento económico versus promotor de la conservación de los recursos naturales y sistemas de vida; y ii) rol pasivo frente al conflicto socioambiental versus rol activo frente al conflicto socioambiental.

Producto de lo anterior, como se indica en el cuadro 1, se establecieron dos roles del Estado totalmente opuestos entre sí, C y D: el rol C privilegia por sobre todo el crecimiento económico y el rol D privilegia la conservación de los sistemas de vida locales y los recursos naturales. En cuanto a los roles A y B, el A es el que actualmente ejerce el Estado chileno, es decir, se mantiene institucionalmente distante del conflicto y ejerce una actividad que se restringe a la revisión del proyecto según la normativa ambiental, interviniendo solo si el conflicto implica daños físicos o alteración al orden público. Por su parte, el B es un rol ecuánime y negociador que permite un uso de los recursos en forma compartida.

**Cuadro 1.** Roles antagónicos del Estado frente al crecimiento económico y los conflictos socioambientales

<b>Roles del Estado</b>
Rol: procrecimiento vs. proconservación
C: el Estado debe intervenir y favorecer la iniciativa privada porque con ello se fomentan el desarrollo y la riqueza de la localidad del país.
D: el Estado debe, por sobre todo, procurar la protección de los recursos naturales y de las comunidades locales, aunque esto signifique prohibir el funcionamiento de una determinada empresa.
<b>Rol: propositivo vs. proactivo en los conflictos socioambientales</b>
A: el Estado debe mantenerse al margen del conflicto, porque es un asunto entre privados; el Estado solo debe cautelar el cumplimiento de la normativa ambiental y el orden público.
B: el Estado debe desarrollar mecanismos que permitan que tanto la empresa como la comunidad afectada logren acuerdos vinculantes para una utilización equilibrada de los recursos en disputa.

*Fuente:* elaboración propia.

La pregunta estaba acompañada de un encabezado que permitía entender el contexto de la consulta: “Se presenta la siguiente situación: existe un conflicto entre una empresa y una(s) comunidad(es) local(es) producto del uso o futura explotación que desea hacer la empresa sobre un determinado recurso natural (por ejemplo: agua, minerales, bosque, etc.). Por favor, indique cuán de acuerdo o en desacuerdo está con los siguientes enunciados”. Frente a dicha situación referencial-empírica, los encuestados debían tomar una posición con respecto a cada afirmación. En este marco, se utilizó la técnica de Likert, que permite recoger los puntos de vista de los individuos sobre las afirmaciones propuestas y, con ello, conocer su posición, representándola en las escalas de intensidad dentro de un *continuum* asentimiento-rechazo (Ander-Egg 2003, 139).

### c. Resultados globales

Los resultados obtenidos de la aplicación de la pregunta en términos generales se muestran en la tabla 1, que presenta un resumen de las respuestas válidas, perdidas y su correspondiente total. Para la pregunta en cuestión, esta obtuvo un promedio de 19,6 % de casos perdidos.

**Tabla 1.** Distribución de porcentaje de respuestas del rol del Estado

Rol del Estado	Totalmente de acuerdo	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	Total de respuestas
<b>A: el Estado debe mantenerse al margen del conflicto...</b>	21 %	14 %	19 %	<b>46 %</b>	100 %
<b>B: el Estado debe desarrollar mecanismos que permitan...</b>	<b>63 %</b>	27 %	7 %	3 %	100 %
<b>C: el Estado debe intervenir y favorecer la iniciativa...</b>	18 %	16 %	28 %	<b>38 %</b>	100 %
<b>D: el Estado debe, por sobre todo, procurar la protección...</b>	<b>67 %</b>	19 %	9 %	5 %	100 %

*Fuente:* elaboración propia.

Como se observa en la tabla 1, el rol A tuvo un porcentaje de respuesta de máxima aceptación o aprobación (21%); el rol B, 63%; el rol C, un 18% y el rol D, un 67%. Claramente se presenta una tendencia: la población chilena se inclina por un rol del Estado más activo en los conflictos y una mayor conservación de los recursos naturales y las comunidades locales. Esta situación es disonante con el actual rol que tiene el Estado, representado en las letras A y C, es decir, fomento al crecimiento económico por sobre los recursos naturales y un actuar pasivo frente los conflictos socioambientales.

Volviendo a la pregunta ¿el diseño político-normativo vigente responde a las expectativas que tiene la población frente a los proyectos de inversión productiva y los conflictos socioambientales?, los resultados demuestran que los gobernados se inclinan mayoritariamente hacia un rol estatal que intervenga y genere las políticas-normativas que permitan la negociación entre las comunidades y las empresas en el uso de los recursos naturales, lo que es divergente con el actual papel que tiene el Estado en los conflictos socioambientales como un “problema entre privados”.<sup>9</sup> En otras palabras, el diseño político-normativo es insatisfactorio y produce fricciones que favorecen el desarrollo de los conflictos; entonces, ¿podría el diseño

<sup>9</sup> Véase Conama, n.º 1 del 15 de junio de 2010 y n.º 429 del 8 de octubre de 2010.

político-normativo ser parte de la explicación del porqué Chile se encuentra entre los países con mayor conflictividad socioambiental?

## Discusión y conclusión

El resultado de la pregunta sobre el rol del Estado en los proyectos de inversión y los conflictos socioambientales es consistente con otras encuestas que reflejan una evaluación negativa sobre dicho papel, ejercido por el Poder Ejecutivo, en relación con el medio ambiente.

En el cuadro 2 se puede observar un resumen de diversas encuestas realizadas entre el 2010 y el 2017, de las cuales se han seleccionado aquellos ítems vinculados con el papel del Estado con respecto al medio ambiente. Estos estudios fueron desarrollados por la Universidad Andrés Bello y el Ministerio del Medio Ambiente.

**Cuadro 2.** Resumen de encuestas de opinión sobre el rol del Estado (Gobierno) en relación con el medio ambiente<sup>10</sup>

Institución	Año	Estado y medio ambiente
<b>Universidad Andrés Bello. Primera Encuesta de Percepción y Actitudes Hacia el Medio Ambiente</b>	2010	Se percibe que en el Gobierno existe un bajo nivel de preocupación, siendo calificado con una nota promedio de 3,7 (escala de 1 a 7).
<b>Universidad Andrés Bello. Segunda Encuesta de Desempeño del Gobierno y la Actitud de los Chilenos en el Cuidado del Medio Ambiente</b>	2011	El 69 % de los encuestados cree que el Gobierno no está preocupado por el medio ambiente.
<b>Universidad Andrés Bello. Cuarta Encuesta de Percepción y Actitudes Hacia el Medio Ambiente</b>	2013	El 68 % de los encuestados señala que el Gobierno debería estar más preocupado por el medio ambiente.
		El 50 % de los encuestados declara estar de acuerdo con que habrá una disminución del progreso económico si se descuida el medio ambiente. Le siguen un 18 % que se declara un poco de acuerdo, y un 16 % que manifiesta no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo.

10 No se logró acceder a la tercera encuesta de percepción y actitudes hacia el medio ambiente de la Universidad Andrés Bello. Solo fue posible ver la presentación.

Institución	Año	Estado y medio ambiente
<b>Universidad Andrés Bello. Cuarta Encuesta de Percepción y Actitudes Hacia el Medio Ambiente</b>	2013	El 46 % manifiesta que se debe implementar fuertes multas para que las empresas protejan al medio ambiente. Le siguen el 28 % que se manifiesta a favor de usar el sistema de impuesto y un 26 % por más información y educación.
		El 42 % señala que el rol de las autoridades en el conflicto de HidroAysén fue muy mala. Le sigue un 27 % que señala que fue mala.
		El 41 % de los encuestados piensa que el rol de las autoridades en el conflicto de Ventanas fue muy malo. Le sigue el 30 % que señala que fue malo.
		El 37 % de los encuestados piensa que el rol de las autoridades en el conflicto de Castilla fue muy malo. Le sigue un 25 % que piensa que fue malo.
El 45 % de los encuestados piensa que el rol de las autoridades en el conflicto de Pascua-Lama fue muy malo. Le sigue un 36 % que señala que fue malo.		

<b>Ministerio del Medio Ambiente. Comportamiento Ambiental de la Ciudadanía</b>	2013	Frente a la afirmación “el gobierno debe exigir una mayor protección del medio ambiente”, el 87 % de los encuestados declara estar totalmente de acuerdo.
		El 90 % de los encuestados declara estar totalmente de acuerdo con que las empresas deben reducir su impacto sobre el medio ambiente, que ocasiona el deterioro de este.
<b>Universidad Andrés Bello. Quinta Encuesta de Percepción y Actitudes Hacia el Medio Ambiente</b>	2014	El 53 % de los encuestados señala que el Gobierno y la industria no toman medidas suficientes para ayudar al medio ambiente.
<b>Ministerio del Medio Ambiente. Primera Encuesta Nacional de Medio Ambiente</b>	2014	El 60 % de los encuestados indica que está en desacuerdo con que Chile tiene regulaciones exigentes en temas ambientales.
		El 61 % indica que está en desacuerdo con que el Estado está haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente.
		El 72 % indica que está en desacuerdo con que las empresas están haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente.

<b>Ministerio del Medio Ambiente. Segunda Encuesta Nacional de Medio Ambiente</b>	2015	El 62 % de los encuestados indica que está en desacuerdo con que Chile tiene regulaciones exigentes en temas ambientales.
		El 61 % indica que está en desacuerdo con que el Estado está haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente (no varía con respecto al año 2014).
		El 74 % indica que está en desacuerdo con que las empresas están haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente
<b>Universidad Andrés Bello. Sexta Encuesta de Percepción y Actitudes Hacia el Medio Ambiente</b>	2017	La mayoría (53 %) declara que es el Estado el que debería realizar acciones más claras a favor del medio ambiente en el país. El 59 % señala que la mejor forma para lograr que la empresa y la industria protejan el medio ambiente son fuertes multas para las empresas que causen daño sobre este.
<b>Ministerio del Medio Ambiente. Tercera Encuesta Nacional de Medio Ambiente</b>	2017	El 62 % de los encuestados indica que está en desacuerdo con que Chile tiene regulaciones exigentes en temas ambientales.
		El 69,5 % indica que está en desacuerdo con que el Estado está haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente.
		El 80,4 % indica que está en desacuerdo con que las empresas están haciendo el mejor esfuerzo para cuidar el medio ambiente

Fuente: elaboración propia.

Como primera observación, las encuestas se realizan en el contexto de una nueva institucionalidad ambiental, con nuevos organismos y roles, por ejemplo, la fiscalización ambiental. Sin embargo, el diseño político-normativo presenta síntomas de fricción con respecto al papel que la población espera que ejerza el Estado. Los estudios realizados por la Universidad Andrés Bello dejan de manifiesto, desde una perspectiva longitudinal, que la ciudadanía hace una evaluación crítica sobre el rol del Ejecutivo, ya sea porque tiene una escasa preocupación o debería hacer más por el medio ambiente. Esto es un indicio de que el satisfactor (Max-Neef 1993, 50) sobre la necesidad del cuidado del ambiente no ha sido integrado de forma adecuada en el diseño y, si lo estuviese, cabe la posibilidad de que el Ejecutivo no esté desarrollando los mejores esfuerzos. De este modo produce fricciones propias de la aplicación del diseño político-normativo; por ejemplo, solo un 12,6 % de las 11.327 resoluciones de Calificación Ambiental aprobadas en el marco del SEIA han

sido fiscalizadas en el periodo 2014-2017 (SMA 2018, 32-33). Evidentemente, esta situación es una clara señal de la fricción que genera el diseño político-normativo cuando el Estado no es capaz de cumplir con su rol fiscalizador.

Cabe destacar que los resultados de las encuestas desarrolladas por el Ministerio del Medio Ambiente son elocuentes. Si se observa el estudio de 2013 se puede inferir, aunque con cierto sesgo, que hay un alto apoyo para que el Gobierno desarrolle más acciones de protección al medio ambiente y una orientación a que las empresas deben reducir sus impactos ambientales. En la misma línea, las tres encuestas nacionales indican que, en promedio, el 61 % de los encuestados considera que las regulaciones existentes no son exigentes en materia ambiental.

Asimismo, la evaluación del accionar del Estado en el cuidado del medio ambiente es negativa, con un promedio de 64 % de menciones en contra. Por último, también hay una apreciación negativa de las empresas, que alcanza un 75 % del periodo observado.

Si se toma en cuenta la opinión de las encuestas del 2013 y el 2017 realizadas por la Universidad Andrés Bello, se puede observar que las multas o sanciones tienen una alta importancia para el control y protección ambiental del sector privado. Los resultados del 2013 fueron del 46 %, mientras que en el 2017 se alcanzó una cifra de 59 % de apoyo al aumento de multas, que en términos estadísticos implica un alto crecimiento. Se concluye que existe una insatisfacción del desempeño del Ejecutivo que demuestra la debilidad del diseño político-normativo con respecto a la eficiencia y eficacia en la aplicación de sanciones.

Retomando los resultados obtenidos en esta investigación, el 67 % de los encuestados desea que el Estado cumpla un papel en pro de la conservación y las comunidades locales, consistente con los resultados de las encuestas del ministerio y de la universidad. Este dato además se corrobora con los resultados obtenidos por la agencia Criteria Research en un sondeo realizado en agosto del 2019;<sup>11</sup> este arrojó que el 51 % de los encuestados determinaron que el medio ambiente debería ser una prioridad para el parlamento o gobierno, por sobre el crecimiento económico (49 %).

Por otra parte, la encuesta del año 2013 de la Universidad Andrés Bello abordó la opinión de la ciudadanía en relación con cuatro proyectos de inversión productiva sometidos al SEIA con conflictos socioambientales. La evaluación del rol de las autoridades es altamente negativa. Para el caso del proyecto hidroeléctrico HidroAysén, sumando los porcentajes de evaluación mala y muy mala, la

---

11 Ver en <https://www.elmostrador.cl/media/2019/09/CRECIMIENTO-ECONOMICO-CRITERIA.pdf>

cifra alcanzó un 69 %; en el caso del proyecto termoeléctrico Campinche, el 71 %; en el del proyecto termoeléctrico Castilla, el 62 %, y en el del proyecto aurífero Pascua Lama, un 81%. Las cifras aportarían a la explicación de los masivos rechazos ciudadanos que han generado, por ejemplo, los casos de Pascua-Lama, HidroAysén, entre otros.

Asimismo, los resultados son consistentes e inversamente proporcionales con los obtenidos a partir de la pregunta realizada en esta investigación: el 63 % de los encuestados prefiere un rol del Estado más proactivo en los conflictos socioambientales, en otras palabras, el papel estatal es insatisfactorio para el universo encuestado.

Reforzando el punto anterior, el actual diseño político-normativo y la política del crecimiento económico, amparada por las leyes y la Constitución, condiciona la forma en que opera el Estado, el cual se encuentra legalmente ausente en los conflictos socioambientales. Esto fomenta la instalación de proyectos en pro del crecimiento económico, lo que se refleja en que las iniciativas que ingresan al SEIA tienen un 91,8 % de posibilidades de aprobación.<sup>12</sup>

Desde la perspectiva de la teoría liberal del conflicto, los bienes naturales son categorizados como recursos escasos, que generan procesos de competición por poseer un determinado bien que se considera insuficiente para los actores en controversia (Levinger 2013, 73). Sin embargo, los conflictos socioambientales son más complejos que una simple competición de intereses y poder por los recursos naturales. Su profundidad y densidad están en directa relación con la confrontación entre valores extrínsecos e intrínsecos que tienen los grupos humanos o individuos con respecto al espacio natural en disputa.

Los diseños político-normativos no son solo una expresión ideológica, sino que también representan los valores de los sujetos que participan en su construcción, es decir, la élite dominante de turno. Así, tanto a la Constitución como a la Ley 19300 (en específico el SEIA) subyacen valores extrínsecos, por cuanto el medio ambiente como objeto es ponderado en términos mecanicistas y monetaristas. Todo se reduce a compensar y mitigar, enfoque disruptivo frente a la complejidad de los ecosistemas y las relaciones socioambientales que se generan en torno a ellos.

El concepto de dominación relacional de O'Donnell refleja las fuerzas dialécticas en que la comunidad dominada, es decir, gran parte de los encuestados, valoran los recursos naturales y el crecimiento de forma distinta a los sujetos

---

12 El porcentaje expresado se ha realizado sobre la base de los EIA aprobados (770) en el sistema desde 1992 hasta 2018 y los rechazados (63) en el mismo periodo. Véase <http://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php>

dominantes. En este sentido, el resultado de la encuesta de este trabajo demuestra que la sociedad chilena en su mayoría se inclina por valores intrínsecos hacia la protección de la naturaleza y, si bien no está en contra del desarrollo económico, sí lo condiciona a un rol del Estado más activo en la protección del medio ambiente y las comunidades locales, aunque esto implique prohibir el funcionamiento de una iniciativa privada.

En consecuencia, los valores que subyacen al diseño político-normativo del SEIA, amparado por la Constitución, al no ser representativos de los dominados, desarrollan fricciones que generan condiciones favorables para el surgimiento de conflictos socioambientales tanto en contra del Estado como del sector privado.

Para finalizar, varias preguntas emergen en relación con el desarrollo de una mayor investigación en este campo: ¿hasta qué punto la fricción que genera el diseño político-normativo puede mantener el actual *statu quo*?, ¿qué tipo de diseño permitiría acercarse a un rol del órgano Ejecutivo como negociador o mediador en el conflicto?, ¿es posible la negociación cuando se trata de los conflictos socioambientales?, ¿las políticas públicas, vinculadas con el fomento del crecimiento económico, podrán seguir estando por sobre los valores de la comunidades locales y su patrimonio ambiental?

## Referencias

1. Ander-Egg, Ezequiel. 2003. *Métodos y técnicas de investigación social IV*. Buenos Aires: Lumiere.
2. Barbosa, Francisco. 2011. "La democracia: un concepto base dentro de los sistemas de protección de los derechos humanos". *Revista Derecho del Estado* 27: 177-191. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3017/2661>
3. Bermúdez, Jorge. 2000. "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación". *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 21: 9-25. [http://www.euv.cl/archivos\\_pdf/rev\\_derecho/rev\\_derecho\\_articulo\\_xxi.pdf](http://www.euv.cl/archivos_pdf/rev_derecho/rev_derecho_articulo_xxi.pdf)
4. Bobbio, Norberto. 2006. *Estado, gobierno y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
5. Bolados, Paola. 2016. "Conflictos socio-ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales". *Revista Izquierdas* 31: 102-129. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492016000600102>
6. Bullard, Robert. 1993. *Confronting Environmental Racism. Voices from the Grassroots*. Boston: South End Press.
7. Bunge, Mario. 2009. *Filosofía política*. Barcelona: Gedisa.
8. Calderón, Rafael e Ilse Ellerman. 2002. "La ideología y axiología de la Constitución Nacional Argentina". *Revista Telemática de Filosofía del Derecho* 6: 119-135. <http://www.rtfed.es/numero6/8-6.pdf>
9. Campo, Lorena. 2008. *Diccionario básico de antropología*. Quito: Editorial Abya-Yala.
10. Conama (Comisión Nacional del Medio Ambiente). 2006. *Guía de criterios para evaluar la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos*

- humanos en proyectos o actividades que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. Chile: Conama.
11. CPC (Cámara de la Producción y el Comercio). 2018. Observatorio de la Productividad. Informe n.º 11: “Proyectos de inversión en el SEIA 4º trimestre 2018”. Chile.
  12. Crettiez, Xavier. 2009. *Las formas de la violencia*. Buenos Aires: Editorial Waldhuter.
  13. Dahl, Robert. 1983. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. Nueva York: Yale University Press.
  14. Del Fávero, Gabriel y Ricardo Katz. 1999. “Resultados y consecuencias del sistema chileno de evaluación de impacto ambiental”. *Estudios Públicos* 73: 359-379. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184553/rev73\\_delfavero\\_katz.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184553/rev73_delfavero_katz.pdf)
  15. Del Valle, Myriam. 2009. *Política ambiental en Argentina*. San Juan, Argentina: Fundación Universidad de San Juan.
  16. Duverger, Maurice. 1993. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
  17. Folchi, Mauricio. 2001. “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”. *Revista Ecología Política* 22: 79-100.
  18. Gómez, Domingo. 2003. *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Mundi-Prensa.
  19. Gutiérrez, Ricardo y Fernando Isuani. 2014. “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”. *Revista de Administração Pública* 48: 295-322. <http://www.scielo.br/pdf/rapv48n2/ao2v48n2.pdf>
  20. INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2002. *Censo 2002. Síntesis de resultados*. Chile: INE.
  21. Kant, Immanuel. 1998. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
  22. Kelsen, Hans. 1992. *Teoría general del Estado*. Ciudad de México: Colofón.
  23. Leff, Enrique. 2007. *Ecología y capital*. Ciudad de México: Siglo XXI.
  24. Lvinger, Matthew. 2013. *Conflict Analysis: Understanding Causes, Unlocking Solutions*. Washington: United States Institute of Peace Academy Guides.
  25. Maillet, Antoine. 2015. “Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados”. *Revista de Estudios Políticos* 169: 109-136. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.169.04>
  26. Martínez Alier, Joan. 2004. *El ecologismo de los pobres*. Barcelona: Icaria.
  27. Max-Neef, Manfred. 1993. *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Icaria.
  28. Migdal, Joel. 2011. *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
  29. Mirosevic, Camilo. 2011. “La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417”. *Revista de Derecho* 36: 81-323. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100008>
  30. Moraga, Pilar. 2017. “La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental”. *Revista Derecho del Estado* 38: 177-198. <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.07>
  31. Nogueira, Humberto. 1986. *Teoría y práctica democrática*. Santiago de Chile: Andante.
  32. O’Donnell, Guillermo. 1977. “Apuntes para una teoría del Estado”. *Cedes/Clacso* 9: 1-30. [https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/odonell\\_apuntes\\_para\\_una\\_teoría\\_del\\_estado.pdf](https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/odonell_apuntes_para_una_teoría_del_estado.pdf)
  33. O’Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.

34. Ojeda, Patricia. 2012. “La participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: un enfoque hacia los proyectos de generación hidroeléctrica con reasentamientos humanos”. Tesis de Maestría en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
35. O’Leary, Rosemary. 2006. *The Ethics of Dissent*. Washington: CQ Press.
36. Orellana, Rene. 1999. “Conflictos... ¿sociales, ambientales, socioambientales?”. En *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*, editado por Pablo Ortiz, 331-343. Quito: Embajada Real de los Países Bajos; Ediciones UPS.
37. Ortiz, Cesar. 2005. “Interacciones entre las funciones del medio rural y los conflictos en torno a los recursos naturales. El caso de La Mojana”. Documento presentado en el congreso “El mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad”. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Bogotá, 1.º de enero.
38. Oszlak, Oscar. 2011. “El rol del Estado: micro, meso, macro”. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>
39. Paz, María y Nicholas Risdell. 2014. *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México*. Ciudad de México: CRIM.
40. Redorta, Josep. 2007. *Cómo analizar los conflictos*. Barcelona: Editorial Paidós.
41. Reyes, Francisca, Carlos Frontaura, Francisco Leturia, Isabel Castillo, Pablo Trigo y Francisca Vallejo. 2011. “Propuesta de mecanismos de resolución colaborativa de conflictos socioambientales”. *Propuestas para Chile 2011*, 61-94. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
42. Rungruangsakorn, Carlos. 2019. “La incidencia del conflicto en el diseño político-normativo del rol del Estado: el caso de la (des)construcción del rol ambiental del Estado Chileno”. *Revista Izquierdas* 49: 1134-1154. [http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art60\\_1134\\_1154](http://www.izquierdas.cl/images/pdf/2020/n49/art60_1134_1154)
43. Sabatini, Francisco, Claudia Sepúlveda y Hernán Blanco. 2000. *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales. Desafíos para el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales*. Santiago de Chile: Cipma.
44. Santana, Nancy. 2005. “Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta sociopolítica al desarrollo global”. *Espacio Abierto* 14: 555-571. <http://www.redalyc.org/pdf/122/12214403.pdf>
45. Schumpeter, Joseph. 2006. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres; Nueva York: Routledge.
46. Schuster, Federico. 2002. *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Manantial.
47. SEA (Servicio de Evaluación Ambiental). 2018. “Reporte estadístico mensual de proyectos en el SEIA”, abril. Chile.
48. SMA (Superintendencia del Medio Ambiente). 2018. *Memoria de gestión 2014-2018*. Santiago: SMA.
49. Svampa, Martisella y Mirta Antonelli. 2008. *Cambio de época*. Buenos Aires: Siglo XXI.

50. Torcal, Mariano. 2005. "Partidos y desafección política". *Desarrollo Humano e Institucional de América Latina* 14: 1-4. <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/desafeccion.pdf>.
51. Vallejos, Arturo. 2008. "Conflictos socioambientales en la periferia de la modernidad. Apuntes para la intervención en contextos locales". *Revista de Ciencias Sociales* 14 (2): 240-254. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-5182008000200004&lng=es&iso](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-5182008000200004&lng=es&iso)
52. Velázquez, Mario. 2003. *Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.
53. Viera, Christian. 2013. "El contenido esencial de los derechos fundamentales: la libre iniciativa económica en España y Chile". *Revista de Ciencias Sociales* 62: 177-196. <https://revistas.uv.cl/index.php/racs/article/view/157/140>
54. Walter, Mariana. 2009. "Conflictos ambientales, socioambientales, ecológicos distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones". *CIP-Ecosocial - Boletín Ecos* 6: 1-9. [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/BoletinECOS/Boletín 6/Conflictos ambientales\\_M.WALTER\\_mar09\\_final.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/BoletinECOS/Boletín 6/Conflictos ambientales_M.WALTER_mar09_final.pdf)
55. Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
56. Wright, Charles. 1993. *La élite del poder*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



**Carlos Rungruangsakorn** es doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina), magíster en Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Pontificia Universidad Católica (Chile) y administrador público de la Universidad de Chile. Se desempeña como profesor asistente en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Chile y es miembro del grupo de investigación Unidad de Análisis del Rol del Estado. Sus principales líneas de investigación son: conflictos socioambientales, rol del Estado y gestión ambiental local. ✉ carlos.rungruangsakorn@cloud.uautonoma.cl