



CAPÍTULO IV

30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la esperanza y las promesas incumplidas (1990-2018)¹

SEBASTIÁN CARRASCO² ANTOINE MAILLET³

El 21 de agosto de 2017, el Comité de Ministros, instancia de apelación de la institucionalidad medioambiental chilena, rechazó el proyecto minero Dominga, que buscaba establecerse en la región de Coquimbo. La decisión se fundamentó en “insuficientes medidas de mitigación” y contó con los votos en contra del proyecto de los ministros de Medio Ambiente, Salud y Agricultura, mientras los de Energía y Minería votaron a favor y el de Economía se abstuvo⁴. Por años, la cercanía de esta iniciativa con la Reserva Nacional Pingüino de Humboldt le había valido al proyecto un fuerte cuestionamiento por parte de distintos grupos ambientalistas⁵. A pesar de esto, el proyecto era apoyado por los ministros económicos, ya que significaba una fuerte inversión que traería importantes beneficios económicos para la zona y el país (Madariaga, 2018). Después de la decisión del Comité, la presidenta Michelle Bachelet respaldó al ministro de Medio Ambiente, lo que generó una crisis dentro del gabinete, resultando en la renuncia del ministro y del subsecretario de Hacienda, así como del ministro de Economía.

¹ Este capítulo forma parte del proyecto Fondecyt “¿De la dispersión a la acumulación? Consecuencias políticas de los conflictos socioterritoriales en perspectiva comparada” (CONICYT/FONDECYT/1180496) y ha recibido el apoyo del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CONICYT/FONDAP/15130009). Los autores agradecen a los asistentes de investigación Valentina Cariaga, Merry Hernández, Nicolás López y Francisco Martínez, todos estudiantes de Administración Pública de la Universidad de Chile, por su valioso aporte a la elaboración de este capítulo.

² Administrador Público de la Universidad de Chile y doctorando en Políticas Públicas, Universidad Mayor, Chile.

³ Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

⁴ Fuente: *El Mostrador*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/21/consejo-de-ministros-rechaza-al-proyecto-minero-dominga-por-insuficientes-medidas-de-mitigacion/>

⁵ Fuente: ADN Radio. Disponible en: <https://www.adnradio.cl/noticias/economia/andes-iron-recurrido-tribunal-ambiental-para-revertir-rechazo-a-dominga/20171130/nota/3652997.aspx>

Más allá de la crisis que representó, algunos vieron este episodio como un punto de inflexión en la trayectoria medioambiental del país, debido a que se privilegiaron las preocupaciones ambientales por sobre la inversión y el crecimiento económico (Madariaga, 2018). Sin embargo, también podría haber sido más bien una operación puntual, motivada por el objetivo comunicacional de construir un legado para aquella presidencia en materia medioambiental.

Solo la trayectoria futura de la institucionalidad ambiental chilena permitirá entender el sentido de aquel episodio⁶. Aun así, este hecho encarna los dilemas a los cuales se enfrenta la política pública en esta materia desde hace décadas, en particular la conciliación entre imperativos de crecimiento y protección al medio ambiente. En los últimos años, el país ha consolidado a nivel internacional una imagen de solidez institucional en el ámbito medioambiental, pero esta contrasta con el aumento de la conflictividad socioambiental y también con la instauración de “zonas de sacrificio”⁷ en distintos lugares de Chile. La tensión se hace visible a través de distintos acontecimientos. En diciembre de 2017, la presidenta Michelle Bachelet recibió el premio Campeones de la Tierra que entrega Naciones Unidas, convirtiéndose en la primera autoridad chilena en recibirlo⁸, debido a las políticas medioambientales impulsadas durante su mandato.

Anteriormente, *The New York Times* había destacado a Chile como uno de los principales países en el mundo en la utilización de energías verdes⁹. Sin embargo, solo un par de meses después se volvieron a producir intoxicaciones masivas en la bahía de Quinteros, poniendo otra vez a esta zona –y la impotencia del Estado– en el centro de la actualidad. De esta manera, siguen evidencián-

⁶ Vale señalar que la empresa Andes Iron no ha desistido del proyecto Dominga y sigue buscando un camino judicial para su reposición.

⁷ Las llamadas “zonas de sacrificio” constituyen “territorios que por diversas razones sociales, económicas y políticas han sido objeto de políticas de desarrollo extractivistas al punto de generarles una degradación tal que solo puede ser justificada bajo discursos nacionalistas-desarrollistas de carácter productivistas” (Bolados, 2016). Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-50492016000600102&script=sci_arttext

⁸ Fuente: *La Tercera*. Disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/presidenta-bachelet-premiada-la-onu-liderazgo-politico-la-proteccion-del-medioambiente/>

⁹ Fuente: *The New York Times*. Disponible en: <https://nyti.ms/2OaIc7A>

dose importantes tensiones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. La mayor expresión de aquello se observa en los múltiples y permanentes conflictos socioambientales que existen a lo largo de Chile. Originados en el sistema económico imperante de corte extractivista, muchos de estos conflictos han obtenido la paralización de proyectos de inversión rechazados por parte de la ciudadanía (Maillet y Albala, 2018). Otros, en cambio, han cuestionado profundamente la institucionalidad vigente y han abogado por su transformación (Sepúlveda y Villarroel, 2012). En ambos casos, esta conflictividad ha producido importantes repercusiones políticas, centrales en la reconfiguración de la política ambiental (Delamaza, Maillet y Martínez, 2017).

En general, el desarrollo de la institucionalidad ambiental ha estado tensionado por diversos factores. Esto ha impactado en que las decisiones políticas en materia ambiental hayan sido presionadas por distintos conflictos ambientales, por un lado, pero también por las experiencias empresariales y los múltiples proyectos con impacto ambiental, por el otro. Lo anterior ha generado que la evolución institucional opere en cierta medida como un juego de suma cero, en donde encontramos perdedores y ganadores. En este sentido, las dinámicas existentes en el sector, con distintas tensiones y conflictos presentes, dan cuenta de que la institucionalidad ambiental no puede ser comprendida solamente en términos lineales, sino que responde a una configuración mucho más compleja. Por tal motivo, el presente capítulo busca contribuir narrando una historia que no ha sido escrita sistemáticamente, para lo cual recurrimos a diversas fuentes bibliográficas disponibles.

A más de 30 años de las primeras medidas que se comenzaron a desarrollar para la protección del medio ambiente por parte del gobierno del expresidente Patricio Aylwin, el presente capítulo hace una evaluación de la evolución del sistema ambiental, el cual se encuentra constituido por la institucionalidad ambiental (actualmente, el Ministerio del Medio Ambiente, MMA, la Superintendencia del Medio Ambiente, SMA, y los Tribunales Ambientales), así como también por el sistema de certificación de proyectos (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA). Para ello, el primer

apartado después de esta introducción da cuenta de los principales cambios que ha tenido la institucionalidad ambiental desde la década de 1990 hasta hoy. Posteriormente, se analizan los factores que han generado estos cambios, para de esta manera determinar el impacto que esta institucionalidad ha tenido. Para finalizar, el capítulo entrega ciertas conclusiones sobre las problemáticas que persisten en el sistema ambiental y los desafíos futuros del mismo. En este sentido, se concluye que, a pesar de la pretensión de neutralidad y rigurosidad científica en el funcionamiento de las instituciones ambientales, en el fondo subyacen procesos políticos en donde distintos agentes –grupos empresariales, principalmente, pero también actores sociales– y organismos internacionales tienen un rol central en cómo se diseñan y operan las instituciones que deben velar por el medio ambiente.

La comprensión acabada de estos elementos será de utilidad para plantear los desafíos que tiene por delante el sistema ambiental para enfrentar adecuadamente el cambio climático. En otros capítulos, los autores han avanzado en entregar diversas soluciones a la problemática que enfrentamos, desde una mirada científica y experta sobre medio ambiente y cambio climático. Sin duda, estos elementos son de gran importancia y sus reflexiones permitirán avanzar decididamente hacia la construcción de un mejor futuro. Sin embargo, la viabilidad política es un elemento fundamental para implementar estas medidas. Dando cuenta de las luces y sombras del proceso, este capítulo aporta una reflexión en este sentido, analizando el largo recorrido que se ha hecho desde la década de 1990 hasta el día de hoy, con el sonado desastre ecológico de la Bahía de Quinteros como telón de fondo.

1. INSTITUCIONES Y NORMAS AMBIENTALES EN CHILE: UNA DESCRIPCIÓN DE SU TRAYECTORIA

El desarrollo de una política medioambiental surge de la mano de la restauración de la democracia en la década de 1990. Durante la dictadura (1973-1990), muchos problemas públicos fueron descuidados en Chile. Uno de ellos corresponde al entorno medioambiental (Silva, 1996). Dichos problemas fueron exacerbados bajo el alero ideológico del neoliberalismo imperante en el régi-

men militar (Carruthers, 2001). En este contexto, la preocupación por el medio ambiente se expresó solo de manera simbólica, con la prohibición de la caza de las ballenas en 1983, o formal, con la creación en 1984 de una Comisión Interministerial de Ecología (Rungruangsakorn, 2017). Después, con la vuelta a la democracia, comenzaron a desarrollarse algunos instrumentos para la protección ambiental, pero eran débiles, benevolentes con los agentes privados y basados en la efectividad de los mercados para tratar el asunto (Silva, 1996).

En 1992, el presidente Patricio Aylwin envió un mensaje con el proyecto de ley que creaba una nueva institucionalidad ambiental para darle contenido a la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (BCN, 1994). Finalmente, en marzo de 1994, un par de días antes de que Aylwin dejara la presidencia, se aprobó la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. La principal institución nacida de esta legislación fue la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), cuyas funciones consistían en definir la política medioambiental, así como en proponer una ley marco para la institucionalidad ambiental (Carruthers, 2001; Rudnick y Palma, 2018). En particular, la CONAMA se estructuraba como una agencia coordinada cuyo rol se basaba en la capacidad de introducir temas ambientales en ministerios sectoriales, a través de la negociación (Barandarián, 2016).

De modo más general, la nueva política buscaba prevenir la degradación ambiental a través de distintos instrumentos, siendo el más importante la generación de informes de impacto ambiental para proyectos de inversión (Silva, 1996). Según la propia ley bajo análisis, la evaluación de impacto ambiental es el procedimiento en virtud del cual la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) se pronuncia sobre el impacto ambiental de un proyecto o actividad. Para realizar estos estudios, la legislación establece un listado de todos los proyectos y actividades que están sujetos a evaluación de impacto ambiental, así como de las circunstancias específicas bajo las cuales estos proyectos y actividades requerirán la elaboración de un estudio de este tipo. El sistema opera de la siguiente forma: los titulares de los proyectos o actividades que están establecidos en la ley deben presentar una declaración de impacto

ambiental, o realizar un estudio de impacto ambiental –según corresponda–, el cual deberá ser presentado ante la COREMA de la región respectiva. Con base en estos documentos, los organismos públicos dictaminarán si el proyecto cumple con las condiciones para su operación. Quien desee apelar esta decisión debe hacerlo ante el Comité de Ministros.

Los estudios de impacto ambiental consideran una descripción del proyecto, el establecimiento de una línea de base, una descripción pormenorizada de los efectos que dan origen a la necesidad de efectuar un estudio de impacto ambiental, una predicción del impacto ambiental que generará el proyecto, las medidas que se llevarán a cabo para mitigar estas externalidades, un plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes y, finalmente, un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable. Los demás instrumentos de gestión ambiental contemplados en la nueva ley son la educación y la investigación medioambiental, las normas de emisión, los planes de manejo, prevención o descontaminación y el procedimiento de reclamo (Ley 19.300, 1994). En octubre de 1995 se emitieron los decretos 93 y 94, que reglamentan la Ley 19.300. Uno establece las normas de calidad ambiental y de emisión. El otro, fija el procedimiento y etapas para establecer planes de prevención y descontaminación. Sin embargo, no fue sino hasta marzo de 1997 que se dictó el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que permitió la implementación efectiva de la Ley 19.300.

En 2002, ya en el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se dictó un nuevo decreto, de número 95, que modifica el reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental. Mediante este decreto se establecen las definiciones de los conceptos *área protegida*, *ejecución de proyecto o actividad* y la definición de *modificación de proyecto o actividad* (Decreto 95, 2002). Asimismo, se agregan nuevos incisos donde se definen lo que son los establecimientos nucleares, terminales de buses, puertos, proyectos de equipamiento, proyectos industriales, proyectos de desarrollo minero, ductos análogos, etc. (Decreto 95, 2002). Además de introducir nuevos conceptos y de redefinir otros ya existentes, el decreto establece especificaciones técnicas a la evalua-

ción de impacto (Decreto 95, 2002). Esto último implica que se establecen nuevas disposiciones sobre cómo llevar a cabo el proceso de evaluación ambiental en sus distintas etapas, así como la manera en que se elabora el informe, sus componentes, y también la entrega de información por parte de la autoridad. En definitiva, se establecen lineamientos específicos para regular el proceso de evaluación de impacto ambiental.

Salvo estas modificaciones menores, el sistema se mantiene entonces sin mayores cambios hasta los primeros años de la década de 2000. A diez años de su puesta en marcha, en 2004, la institucionalidad comienza a ser profundamente cuestionada como resultado de un conflicto ambiental local que se produce en Valdivia por el derramamiento de residuos en el Río Cruces (Sepúlveda y Villarroel, 2012). Esta “crisis” –como ha sido denominada muchas veces por la literatura– generaría en los años posteriores importantes transformaciones en la institucionalidad ambiental, reformulando las instituciones existentes y creando otras nuevas (Tecklin, Bauer y Prieto, 2011).

En 2010, a través de la Ley 20.417 se produjo el cambio más significativo en la institucionalidad ambiental, al crearse el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Un par de años después, en 2012, se promulgó la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales. Actualmente, operan los tres tribunales que contempla la legislación, distribuidos geográficamente en el norte, centro y sur del país. Por lo tanto, el Ministerio, la Superintendencia y los Tribunales Ambientales son el núcleo del rediseño de la institucionalidad ambiental que comenzó en 2008, cuando la presidenta Bachelet envió los proyectos de ley que los crea al Congreso. En paralelo a estos procesos, en esa época, pero en otra materia, la Ley 20.402 de 2009 creó el Ministerio de Energía, el cual comenzó sus operaciones un año después de promulgada la ley, en 2010¹⁰. Por este motivo, tanto la institucionalidad ambiental como la institucionalidad energética fueron proyectos que se diseñaron durante la administración de la presidenta Bachelet, pero no se implementaron sino hasta el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014).

Además de la obligación de poner en marcha distintas instituciones, el gobierno de Sebastián Piñera vivió una intensificación de las protestas por problemáticas ambientales. Un caso emblemático que se desarrolló en este contexto fue el de las multitudinarias protestas contra la aprobación de una megarrepresa en la Patagonia chilena para la producción de energía eléctrica, mejor conocida como Hidroaysén. El movimiento fue tan multitudinario que se señala que este tipo de movilizaciones no habían tenido lugar desde las protestas contra Pinochet en la década de 1980 (Schaeffer, 2017). Además, las protestas se iniciaron a lo largo de distintas ciudades de Chile un día después de que el proyecto fue aprobado por la COREMA de Coyhaique, pero posteriormente se articularon en torno a una campaña ambiental –Patagonia sin Represas– que alcanzó ribetes internacionales y que, finalmente, logró que el Comité de Ministros rechazara el proyecto en 2014 (Schaeffer, 2017).

No obstante, las problemáticas no solo se generaron entre la institucionalidad y los movimientos sociales, sino que también dentro del gobierno se presentaron tensiones importantes entre los actores políticos. Una situación particular, pero de alta connotación pública, que da cuenta de esto último es la decisión e intervención que realiza el presidente Piñera ante un conflicto ambiental en el norte de Chile. En agosto de 2010 se registraron importantes movilizaciones en contra de un proyecto termoeléctrico, Barrancones, que de concretarse se ubicaría a pocos kilómetros de la reserva natural Pingüino de Humboldt, en la cuarta región del país. Esa fue una de las primeras movilizaciones ambientales que enfrentó después el gobierno de Piñera, pero que en esta oportunidad resolvió interviniendo directamente en el proceso, acordando con la empresa la relocalización del proyecto, sin tener en cuenta

¹⁰ Más adelante, ambos ministerios desarrollarían iniciativas conjuntas para la protección del medio ambiente. A modo de ejemplo, durante 2015, estos ministerios llevaron a cabo de forma conjunta un proyecto de cooperación para preparar mercado de carbono; y, en 2017, un programa de rehabilitación energética de viviendas en Coyhaique. Asimismo, otras políticas de desarrollo sostenible son elaboradas en coordinación con organismos que forman parte de la institucionalidad ambiental, como el Servicio de Evaluación Ambiental en el caso de la “Política de Desarrollo Local Sostenible y Asociativo, vinculado a proyectos de energía”.

los procesos administrativos establecidos en la naciente institucionalidad. La intervención política del presidente es un ejemplo extremo de la influencia de factores políticos en una institucionalidad ambiental supuestamente ajena a ellos (Sepúlveda y Rojas, 2010). En resumen, estos hechos pusieron a prueba la nueva institucionalidad ambiental que se estaba asentando, develando las distintas falencias y limitaciones que ya presentaba al poco andar. A su vez, dieron cuenta de las complejas dinámicas sociales y políticas que subyacen en procesos que buscaban una mayor tecnificación y profesionalización.

Avanzando en el tiempo, durante el segundo mandato de la presidenta Bachelet, se generaron nuevos cambios en la política ambiental. En términos institucionales, en este gobierno se crearon algunas instituciones vinculadas al medio ambiente, aunque se trataba de cambios pequeños si se toman como referencia las instituciones creadas en el primer gobierno de Michelle Bachelet. En primer lugar, en 2016 se creó la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático como un comité de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Posteriormente, en 2017, se creó una división del cambio climático dentro del MMA. También se promulgaron la Ley de Reciclaje, la ley que prohíbe las bolsas plásticas en el comercio, el impuesto a las emisiones de carbono y una nueva política forestal. Asimismo, se establecieron nuevas áreas protegidas y acuerdos de producción limpia, y se ratificó el Acuerdo de París (Madariaga, 2018).

Dos importantes proyectos de ley que tienen estrecha relación con la política medioambiental del país, presentados en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, no han logrado convertirse en ley, por lo que aún se encuentran en trámites legislativos. Uno es el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (enviado al Congreso en junio de 2014), y el otro es el proyecto que crea el Servicio Nacional Forestal (enviado en marzo de 2017). Si bien se esperaba que estos proyectos hubiesen sido promulgados a esta fecha, se debe observar cómo avanzan en función de las indicaciones y la urgencia que pueda presentar el actual gobierno. Otro importante proyecto medioambiental enviado por Bachelet es la ley de pro-

tección de glaciares¹¹. Sin embargo, en 2018, la ministra de medio ambiente, Marcela Cubillos, retiró el proyecto del Congreso, quedando inconcluso su proceso¹². A pesar de que la ministra Cubillos permaneció pocos meses en la cartera, desarrolló iniciativas que buscaban transformar la institucionalidad ambiental vigente. Tal es el caso del proyecto de reforma del SEIA, presentado por el ejecutivo a inicios de junio de 2018. El proyecto del gobierno tiene como principal objetivo fortalecer el sistema de evaluación ambiental a través de la participación ciudadana y la certeza jurídica, y, asimismo, promete ser la mayor reforma a la institucionalidad ambiental de las últimas décadas¹³. Actualmente, este proyecto se encuentra en discusión parlamentaria. Por ahora, es poco claro que un gobierno que no cuenta con mayoría en el Congreso pueda realizar una modificación a la institucionalidad ambiental.

Para ilustrar de mejor manera los cambios que se han producido en la institucionalidad ambiental en Chile, la Figura 2 muestra una línea de tiempo que refleja esta evolución.

Ver Figura 2: Evolución de la institucionalidad ambiental en Chile

En paralelo a estos procesos internos, Chile ha suscrito diversos tratados y convenios de cooperación con otros países donde se aborda la temática ambiental. Por ejemplo, en 2005 se promulgó el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Asimismo, existen diversos reglamentos, así como protocolos y acuerdos suscritos por Chile para combatir la contaminación de las áreas marítimas. Muchos de estos se focalizan en temas específicos, como contaminación por hidrocarburos, contaminación

¹¹ De la misma manera, distintas ONG criticaron duramente el proyecto, por considerar que no cumpliría con el objetivo central de proteger los glaciares. Por ejemplo, desde la ONG FIMA se criticó que la ciudadanía fuese quien debía probar que requerían de los glaciares, lo que implicaba un proceso que, además de caro, sería muy complejo. Fuente: Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida. Disponible en: <http://www.derechoalagua.cl/2015/08/31/fima-critica-proyecto-de-ley-de-glaciares/>

¹² Fuente: *T13*. Disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/negocios/mineras-chile-celebran-retiro-proyecto-ley-glaciares>

¹³ Fuente: *Economía y Negocios*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=474566>

por buques, explotación de las riquezas marinas, contaminación radiactiva o contaminación por vertimiento de desechos. También existen reglamentos que tienen consideraciones medioambientales para el desarrollo de actividades económicas, como es el caso de la acuicultura. Por último, cabe destacar que existen muchas normas técnicas sobre calidad del aire. Cada una de estas refiere a un agente contaminante específico.

2. ANÁLISIS POLITOLÓGICO DE LA TRAYECTORIA DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN CHILE

Inicios del sistema: conformación de la CONAMA y del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Las transformaciones que se han generado en el marco de la institucionalidad ambiental pueden ser entendidas como dos macroprocesos diferenciados en lo que se ha conocido como olas de modernización ecológica (Campos-Medina, 2018). Una primera ola comprendería desde la creación de la Ley 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente y de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), en 1994, hasta la transformación de la institucionalidad en 2010. Este período se caracterizó por establecer restricciones ecológicas reducidas, de forma tal que no afectaran el desarrollo económico, y a la vez que sirvieran como instrumentos legitimadores de la producción industrial (Campos-Medina, 2018). Durante esos años, el tema medioambiental era enmarcado como un problema global que superaba la capacidad de acción del país. La segunda ola, en cambio, correspondería al proceso que va desde 2010, con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales (a partir de la Ley 20.417) hasta nuestros días. A diferencia del anterior, este período destaca por la reducción de las problemáticas socioambientales a una escala local, en donde la institucionalidad opera sobre casos y lugares específicos, antes que con una perspectiva integrativa (Campos-Medina, 2018). Teniendo en cuenta esta configuración general, en el presente apartado se establecen las dinámicas y los

factores que han incidido en la configuración de esta institucionalidad, así como algunas consecuencias políticas y sociales que se visibilizan a partir del funcionamiento del sistema.

El surgimiento de la institucionalidad ambiental, a comienzos de 1990, ha sido explicado a lo menos por dos factores: uno político y otro económico (Silva, 1996). El factor político se refiere a la oportunidad que genera la caída de la dictadura, permitiendo ocuparse de temas ignorados por el gobierno militar. Además, avanzar en políticas medioambientales constituía una de las promesas de campaña de la oposición al régimen (Silva, 1996). El movimiento ambientalista de la época se preocupó por presionar para instalar este tema en la agenda, y que no quedara como una promesa olvidada. Respecto al factor económico, Chile buscaba ser parte del Tratado de Libre Comercio Ampliado de América del Norte (NAFTA). Sin embargo, para ser parte de este tratado se establecían diferentes obligaciones medioambientales (Carruthers, 2001). Por otro lado, se debe señalar que en 1992 se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, instancia en la cual se aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, lo que suponía una presión internacional también en ese ámbito. De esta forma, el gobierno de Aylwin se vio presionado a abordar la temática ambiental por un factor económico-internacional, ya que se debía hacer cargo de las convenciones internacionales, a la vez que necesitaba avanzar en materia medioambiental si quería ser parte del Tratado de Libre Comercio (Silva, 1996).

No obstante, estos elementos se vieron constreñidos por presiones internas que no permitieron una profunda transformación medioambiental en el país. Particularmente, la literatura reconoce que el crecimiento económico era la preocupación central del presidente Patricio Aylwin, quien había acordado con los grupos empresariales que esta sería la máxima preocupación del gobierno (Silva, 1996). A pesar de que el presidente reconocía los importantes riesgos medioambientales que traía consigo la instauración de un modelo económico extractivista, igualmente optó por la gradualidad. En un discurso de la época, el mismo presidente reconoció:

La conservación del medio ambiente no se puede plantear en un sentido restrictivo. Nuestro país requiere satisfacer necesidades crecientes de vivienda, salud, educación, energía, etc. Ello implica poner en producción los recursos con los que cuenta. La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos (Aylwin, 1992, 6-7, en Campos-Medina y Larenas-Salas, 2013).

De esta forma, con el presidente Aylwin se instala en un nivel bajo la preocupación por el medio ambiente, subordinada al imperativo del desarrollo económico extractivista. Por otro lado, los movimientos sociales que habían estado activos durante la dictadura se desarticularon (Carruthers, 2001). Este proceso culminó en lo que se ha denominado “acomodaciones políticas”; es decir, se generaron cambios en la política ambiental que recogieron demandas de la sociedad civil, pero sin afectar mayormente a los grupos empresariales (Silva, 1996). Por tanto, la legislación ambiental respondía a la percepción del gobierno, pero también de los grupos económicos, sobre la necesidad de incorporar formalmente estas normas como requerimiento de inserción en el comercio global (Tecklin, Bauer y Prieto, 2011).

En definitiva, la institucionalidad ambiental nace en este período como resultado de la fusión entre aspiraciones de participación y tradiciones verticalistas, cuya mejor expresión es la formulación y posterior aprobación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente” (Ley 19.300) en 1994 (Carruthers, 2011). En este contexto, la creación de la CONAMA inclina en general al Estado hacia los intereses comerciales de los privados, a pesar de estar estructurada como una institución que va en contra del desarrollo neoliberal (Carruthers, 2001). Es decir, aparece una brecha entre lo que está escrito y lo que se practica en política ambiental (Carruthers, 2011).

Crisis institucional, tensiones políticas y transformación del sistema ambiental
Aunque la institucionalidad que surge a comienzos de 1990 se mantiene sin mayores cambios durante esa década, hacia fines de ese período el sistema

comienza a mostrar debilidades y pérdida de legitimidad (Tecklin y otros, 2011). La encuesta nacional de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) del año 2000 sustenta esta afirmación, ya que, ante la pregunta “¿piensa usted que Chile está haciendo más que suficiente, la cantidad correcta, o demasiado poco?”, más de 80% de los encuestados considera que se hace muy poco en función de la temática (CEP, 2001). Asimismo, 50% está de acuerdo o muy de acuerdo con que el crecimiento económico siempre daña al medio ambiente (CEP, 2001). Por último, 90% cree que el gobierno debería aprobar leyes para hacer que las empresas protejan el medio ambiente, incluso si esto interfiere con los derechos que tienen las empresas de adoptar sus propias decisiones (CEP, 2001)¹⁴.

Por esta época, distintos proyectos privados que habían sido validados por la institucionalidad ambiental empezaron a tener un impacto negativo sobre el medio ambiente. De estos, sin duda, el que generó mayores repercusiones, tanto mediáticas como políticas, fue la crisis ambiental del Río Cruces. En 2004, inició operaciones una empresa fabricante de celulosa, Forestal Arauco. Desde el principio, la fábrica comenzó a arrojar desechos al humedal del Río Cruces, lo cual derivó en una importante crisis ambiental (Tecklin y otros, 2011). En términos concretos, la contaminación del humedal —que, por lo demás, era un área silvestre protegida por el Estado— significó una drástica disminución de la población de cisnes de cuello negro, los que pasaron de 8,000 ejemplares a comienzos de 2004, a menos de 400 en mayo del mismo año¹⁵.

¿Cuál es la vinculación de esta situación generada por actores privados con las instituciones ambientales? En 1995, la empresa CELCO-ARAUCO envió una propuesta al SEIA para producir celulosa en Valdivia. Por su parte, tras hacer una evaluación técnica, la COREMA rechazó el proyecto por la contaminación que podría producir en el Río Cruces. Ante este panorama, el presidente Eduardo Frei presionó a la COREMA para que entregara los

¹⁴ La encuesta a la que se hace referencia se encuentra disponible en el sitio web del CEP: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304092713/DOCUMENTO_encNov-Dic2000_TE.pdf

¹⁵ Fuente: Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida. Disponible en: <http://www.derechoalagua.cl/mapa-de-conflictos/desastre-ecologico-de-celco-en-el-santuario-rio-cruces/>

permisos ambientales correspondientes, y de este modo la empresa iniciara operaciones (Sepúlveda y Villarroel, 2012). Finalmente, el proyecto fue aprobado, iniciando sus actividades en 2004, con el consecuente impacto ambiental descrito en el párrafo precedente.

A partir de estos últimos sucesos, la comunidad local se comenzó a articular. En este contexto, Acción por los cisnes se constituyó como el movimiento local más relevante en contra del proyecto (Sepúlveda y Villarroel, 2012). Al poco tiempo de haber iniciado sus movilizaciones, el movimiento ganó adeptos en distintas esferas de la sociedad (como políticos, centros de estudios y otros actores relevantes), pero también alcanzó una inusitada atención a nivel internacional. En torno a este movimiento, se articularon protestas masivas, las cuales alcanzaban una asistencia promedio de entre 2,000 y 4,000 personas cada una (Sepúlveda y Villarroel, 2012). Más allá de la responsabilidad de la empresa, este movimiento apuntó a las instituciones ambientales como los grandes responsables políticos de este desastre. Tanto la CONAMA como los COREMA habían incurrido en errores técnicos y legales durante el proceso evaluación, pero igualmente dieron luz verde para permitir el funcionamiento de CELCO-ARAUCO (Sepúlveda y Villarroel, 2012).

Al margen de esta importante problemática ambiental, en la época se registraron otros acontecimientos que, si bien, no fueron tan importantes como lo ocurrido en el Río Cruces, tuvieron un efecto ambiental y mediático relevante. Durante el gobierno del presidente Frei, hacia finales de la década de 1990, tuvo lugar el primer conflicto ambiental importante luego de la instauración de la institucionalidad ambiental. Este corresponde al llamado Caso Ralco, que consistía en la construcción de una central hidroeléctrica en la cuenca del río Bío-Bío, afectando a las comunidades indígenas pehuenches que vivían en la zona (Terram, 2004). En 1997, la CONAMA aprobó la construcción de la central, a pesar de que distintos servicios públicos se oponían y el Informe Técnico de Calificación señalaba que el proyecto no se haría cargo del impacto que tendría (Rubinstein, 2014). Tras seis años de construcción, la central comenzó a operar en 2004. Durante todo ese tiempo, tanto las comunidades

indígenas como grupos ambientalistas mantuvieron un permanente conflicto con las autoridades y la empresa. A pesar de la construcción del proyecto, la articulación de una férrea oposición permitió politizar la pérdida de etnoculturalidad y biodiversidad que traería consigo la instauración de la central (Risley, 2014). En última instancia, la batalla, realizada a través de movilizaciones sociales y enfrentamientos legales, también implicaba un cuestionamiento y problematización del modelo económico imperante (Risley, 2014).

Otro caso relevante corresponde al caso denominado La Farfana. Esta es una planta de tratamiento de aguas servidas ubicada en la comuna de Maipú, una de las unidades más grandes de su tipo en el mundo. Cuando comenzó operaciones, en 2003, presentó problemas de emisión de olores, los que no solo afectaron a la comuna de Maipú, sino también a comunas aledañas (INDH, 2008). En su proceso de formulación, el estudio de impacto ambiental no consideró este posible problema, por lo que se optó por un proceso más económico para el tratamiento del lodo, lo que derivó en las complicaciones recién descritas. En 2009, se realizó una demanda colectiva por esta situación, lo que posteriormente le significó a la empresa pagar una millonaria indemnización a los demandantes¹⁶.

Un último caso de gran impacto es Pascua Lama. Este constituye un proyecto minero de gran envergadura que buscó instalarse en el Norte Grande del país (específicamente en la región de Atacama). En 1997, se iniciaron las primeras exploraciones de la zona, y durante estas etapas ya se vislumbraba que el proyecto tendría como consecuencia la destrucción de más de 60% de los glaciares Toro y Esperanza que surtían ríos de relevancia en la región. Desde sus inicios, este proyecto tuvo oposición de diversos actores locales, la que posteriormente iría en escalada hasta configurar una oposición a nivel nacional e incluso internacional (Cortez y Maillet, 2018). De esta forma, la coalición opositora al proyecto logró incidir en la agenda política nacional, poniendo de relevancia el tema de la protección de glaciares y generando la elaboración de un proyecto de ley que se

¹⁶ Fuente: *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/empresa-sanitaria-debera-pagar-2-500-millones-de-indemnizacion-por-caso-la-farfana/>

ocupa de esta materia, aunque muchos años después, durante el segundo mandato de la presidenta Bachelet (Cortez y Maillet, 2018). Finalmente, la ley no fue aprobada, pero la movilización igualmente generó que se detuvieran las operaciones de este proyecto minero.

Más que constituir hechos aislados, los distintos casos presentados dan cuenta de la mirada economicista que primaba en el quehacer político de la época. Esta perspectiva destaca especialmente durante el mandato de Eduardo Frei, cuyas acciones, muchas veces en directo desmedro del medio ambiente, llevaron a que su postura en la materia fuera conocida como “Doctrina Frei”¹⁷. Sin embargo, en el ámbito discursivo, Frei, al igual que Aylwin, promulgaba un desarrollo sustentable en el que el crecimiento económico debía resguardar el medio ambiente. Para algunos, lo que hicieron los gobiernos concertacionistas fue establecer que el dilema entre desarrollo económico y protección del medio ambiente era un falso dilema (Estenssoro, 2000 en Pelfini y Mena, 2017). En la práctica, esto significó avanzar en reformas graduales a las políticas ambientales. En palabras del propio expresidente Frei, se puede ver esta conciliación:

En 1996 planteé al país la Estrategia de Desarrollo Sustentable basada en generar las condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de crecimiento económico del país con la protección del medio ambiente, el respeto a nuestros compromisos internacionales y el uso sustentable de los recursos naturales en un contexto de equidad social y económica¹⁸.

En 1996, el presidente promulgó un instructivo presidencial, el cual generó que el sistema de evaluación ambiental se transformara en un mecanismo que en principio preaprobaba todos los proyectos, y después se dedicaba a negociar las mitigaciones. De esta forma, el sistema consolidó una lógica de

¹⁷ Así recordaba esta época la directora de Chile Sustentable, Sara Larrain, en declaraciones realizadas a comienzos de la década de 2000. Fuente: *Chile Sustentable*. Disponible en: <http://www.chilesustentable.net/ecologista-doctrina-frei-le-hace-mal-al-pais-en-materia-ambiental/>

¹⁸ Fuente: *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/2003/09/25/sociedad/1064440806_850215.html

“despolitización ecológica” (Campos-Medina y Larenas-Salas, 2013), en la que prima una mirada restrictiva de lo que constituye un problema ambiental. De igual manera, la discusión pública sobre temas ambientales fue relegada por la exacerbación de la gestión ambiental, cuyo objetivo era evitar los conflictos socioambientales antes que cualquier otra cosa (Campos-Medina y Larenas-Salas, 2013). Sin embargo, este objetivo ha resultado imposible de alcanzar (Delamaza y otros, 2017).

Con todo, la crisis ambiental a la que se ha hecho referencia generó un importante impacto a nivel político y mediático, catalizando el cambio de la institucionalidad ambiental. Tal como fue estudiado para el caso peruano (Orihuela y Paredes, 2017), en Chile se generaron distintas coyunturas que explican el cambio institucional. De la misma forma, antes que una gran transformación (reforma de 2010) explicada por un *shock* exógeno (la problemática ambiental de CELCO en Valdivia), la transformación del sistema ambiental responde, más bien, a un proceso de cambio incremental vía sedimentación, en el que han influido de manera diferencial diversos factores (Orihuela y Paredes, 2017). En primer lugar, los distintos movimientos sociales que se comenzaron a articular desde la década de los 1990 –los que ya han sido desarrollados más arriba– concitaron un apoyo transversal y generaron una crisis de legitimidad del sistema. Esto se expresaba principalmente en una crítica al rol político que jugó la CONAMA en la aprobación de los proyectos ambientales (Barandarián, 2016).

A pesar de que nacen como organismos con una impronta eminentemente técnica, la CONAMA y las COREMA se convirtieron para muchos en entidades políticas¹⁹, donde las segundas aprobaban proyectos que luego tendrían un alto impacto ambiental, derivando en última instancia en distintos conflictos socioambientales (Barandarián, 2016). A su vez, esto significó, en lo inmediato, la renuncia de distintos directivos, especialmente de la CONA-

¹⁹ El uso de estos términos como alternativa excluyente apunta aquí a dar cuenta del estado de la discusión. Sin embargo, es importante no naturalizar esta distinción entre técnica y política, tan común en el debate público en Chile. En realidad, se trata de dos dimensiones que conviven en las instituciones y políticas públicas.

MA (para una visión detallada de las autoridades ambientales, ver el anexo 1). Adriana Hoffmann, una emblemática activista medioambiental, fue una de las personas que renunció al cargo de Secretaria Ejecutiva de la CONAMA en 2001. La misma Hoffmann señalaba en esa época que su salida se debía a la falta de apoyo político a su gestión, pero también a que el gobierno había subordinado los criterios medioambientales a las necesidades macroeconómicas²⁰. El sucesor de Hoffmann, Gianni López, también salió de su cargo antes de que acabara el gobierno de Lagos, en 2004. En este caso, se argumenta que su salida se debió a la falta de manejo político y a su excesivo perfil “tecnocrático”²¹.

Desde una perspectiva política, en las elecciones presidenciales de 2005 los distintos candidatos presidenciales se comprometieron con un cambio institucional en el ámbito ambiental. Esta preocupación por el medio ambiente se expresó de forma transversal por parte de los distintos sectores políticos, lo cual daba cuenta de la relevancia que había adquirido el tema a propósito de la crisis existente. Incluso Sebastián Piñera, quien era el candidato presidencial de la derecha política en ese momento, hizo de la protección al medio ambiente uno de los ejes principales de su programa presidencial (Gamboa y Segovia, 2006). En su plan para los primeros 120 días, se contemplaba la creación del MMA, junto con fortalecer el sistema de evaluación ambiental. De esta manera, el medio ambiente se había consolidado como un tema electoralmente relevante en la política interna, lo que sin duda fue fundamental para la posterior reforma del sistema (Tecklin y otros, 2011). Por su parte, tras ganar la elección presidencial, la presidenta Michelle Bachelet renovó su compromiso con el tema, mostrando un importante liderazgo político en la formulación de la nueva política ambiental, lo cual finalmente derivó en la instauración del MMA, la SMA y los Tribunales Ambientales.

Asimismo, hubo presión internacional para generar cambios en el sistema. En los años 2000, la OCDE criticó las regulaciones ambientales en Chile

²⁰ Fuente: *Cooperativa*. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/adriana-hoffmann-renuncio-a-la-conama-por-falta-de-apoyo-y-ya-tiene/2001-10-16/190000.html>

²¹ Fuente: *Emol*. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2004/01/29/136815/ild-a-gianni-lopez-lo-sacaron-de-la-conama-por-no-ser-politico.html>

por su debilidad, lo que se constituyó como una fuerte demanda externa para transformar el sistema ambiental que existía en el país (Barandarián, 2016; Tecklin y otros, 2011). Específicamente, la OCDE realizó recomendaciones para mejorar la institucionalidad ambiental, lo cual era condición necesaria para que el país fuese miembro de la organización (Sepúlveda y Villarroel, 2012). En ese sentido, la OCDE representaba la necesidad de generar estructuras regulatorias en este ámbito, para así poder insertarse en el sistema económico global (Tecklin y otros, 2011).

Con todo, los movimientos sociales que se articulan en torno a los conflictos socioambientales, los elementos políticos internos y las presiones internacionales que se han reseñado más arriba no son factores suficientes para entender las transformaciones de la política ambiental en esta época. Siguiendo el argumento de Madariaga (2018), efectivamente los emprendedores de política que configuraron la institucionalidad ambiental corresponden a los movimientos sociales, los actores políticos y los actores internacionales, pero a estos se les debe sumar los grupos empresariales. En efecto, los empresarios constituyen un actor interesado en que su actividad se encuentre constreñida lo menos posible por parte de las autoridades. Bajo esa lógica, lo que ha demostrado la literatura es que los grupos empresariales han generado un activo *lobby* en oposición a las regulaciones estatales desde el retorno a la democracia (Madariaga, 2018). Esto no solo se aprecia en la formulación de políticas²²; el poder empresarial también ha mostrado ser fuerte en la fase de implementación (Maillet y Carrasco, 2019). En el caso de la regulación ambiental, a pesar de la oposición de importantes movimientos sociales, en muchos casos los intereses empresariales terminan imperando.

Por el efecto conjugado de estos distintos factores, se producen dos importantes cambios institucionales, uno en el mediano y otro en el más largo plazo. La primera transformación institucional que se produce luego de la cri-

²² Bril-Mascarenhas y Madariaga (2019) explican así la falta de política industrial en Chile.

Bril-Mascarenhas y Maillet (2019) hacen lo mismo para la estabilidad de la política de pensiones.

sis ambiental del Río Cruces, a comienzos de los años 2000, es la creación del cargo de presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). El cambio de director a presidente le confiere a quien ostenta el cargo el rango de ministro, revelando la importancia que había adquirido la temática ambiental en el país. Este cambio se produce en marzo de 2007. Por otro lado, la transformación del sistema en el largo plazo significó crear una nueva institucionalidad ambiental en 2010. A partir de la promulgación de la Ley 20.417, se establecieron tres nuevas instituciones ambientales que terminaron por reemplazar el sistema ambiental existente: el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. Esta nueva configuración institucional constituye la base del sistema que persiste hasta hoy. A pesar de estas importantes transformaciones, el sistema no ha estado exento de críticas, muchas de las cuales se mantienen desde hace décadas. En tal sentido es que en esta última sección del capítulo damos cuenta de la evaluación que se ha realizado de estas modificaciones a la institucionalidad, entregando un balance crítico sobre el funcionamiento de la misma.

3. EL SISTEMA AMBIENTAL CHILENO ACTUAL: UN BALANCE CRÍTICO

La trayectoria que se ha delineado en este capítulo muestra que existen ciertos avances en materia ambiental que no pueden ser ocultados a la luz de la evidencia. En este sentido, por ejemplo, analizando la evolución del gasto público en protección ambiental, Madariaga (2018) observa que este ha aumentado 8.3% anual en promedio desde 1990, lo que constituye 2% por encima del aumento promedio del presupuesto nacional. De la misma manera, se considera que, desde la reforma de 2010, la política ambiental ha presentado un desarrollo paulatino que se acelera durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), lo que le ha valido a la expresidenta el título de líder regional en materia medioambiental (Madariaga, 2018). En este lapso, destacan iniciativas como las leyes de reciclaje y de bolsas plásticas; también la protección de nuevas áreas protegidas, creación de nuevas instituciones ambientales dentro del MMA y ratificación del Acuerdo de París. En este

sentido, lo que ha ido ocurriendo es que se han generado cambios graduales en la política ambiental. Los movimientos sociales y los organismos internacionales, junto con el compromiso político de algunos líderes, han hecho posible dichas transformaciones, mientras que los grupos empresariales han buscado persistentemente bloquearlas (Madariaga, 2018).

Sin embargo, el argumento sobre el aumento del gasto en protección medioambiental puede ser matizado, tal como muestra la Figura 3²³, que admite dos lecturas: una voluntarista y otra circunspecta. La mirada positiva pone el énfasis en el progresivo aumento del gasto público en protección medioambiental desde la vuelta a la democracia hasta nuestros días. En cambio, al comparar el gasto medioambiental en relación con el gasto público total, se puede observar el fenómeno de forma circunspecta en la medida en que el porcentaje de gasto ha tenido un comportamiento más oscilante a lo largo del período y, sobre todo, porque se ha mantenido en un nivel muy bajo (entre 0.2 y 0.47%) en relación con el gasto público en general.

Por otro lado, una crítica recurrente está referida al alcance de uno de los principales instrumentos de la regulación medioambiental: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Específicamente, se ha establecido que la EIA se ha reducido artificialmente para evaluar solo proyectos únicos, sin considerar que estos pueden formar parte de un grupo de proyectos más amplio (clústeres) (Campos-Medina, 2018). De esta forma, se observa el impacto desde una mirada parcializada, sin considerar los efectos sistémicos que los proyectos tienen sobre los territorios regionales (Campos-Medina, 2018). Asimismo, la idea de establecer una evaluación de impacto ambiental autónoma fracasó en su intento por despolitizar la política contenciosa medioambiental, con base en la premisa de utilizar criterios técnicos antes que políticos (Barandarián, 2016). Es posible observar este fracaso en discusiones políticas específicas entre distintos actores de alto nivel, y en la intervención de estos sobre proyectos con impacto ambiental, pero también en ámbitos como la conflicti-

²³ Agradecemos al profesor Aldo Madariaga por compartir la base de datos que elaboró al respecto.

vidad social, así como en el aumento de los conflictos socioambientales en Chile (Delamaza y otros, 2017).

De manera similar, existe un juicio crítico a la reforma formulado en el primer gobierno de la presidenta Bachelet²⁴. Junto con crear nuevas instituciones ambientales, también se comprometía a generar mayor *accountability*, transparencia y participación en las distintas fases de los proyectos y las políticas ambientales. Sin embargo, no cumplió estos objetivos, sino que más bien consolidó las redes informales entre distintos miembros de la élite (Pelfini y Mena, 2017). Esto ocurre porque, a pesar de abrir nuevos canales de participación, las asimetrías de información, el lenguaje técnico-científico sobre medio ambiente y el conocimiento sobre los procesos de participación en la gestión pública y de política pública hacen que estos canales sean utilizados por una élite (Pelfini y Mena, 2017). Los mecanismos participativos existen, por cierto, pero no hay condiciones de justicia participativa para hacerlos extensibles a la ciudadanía en general (Pelfini y Mena, 2017).

En definitiva, las políticas ambientales en el país se han formulado con un enfoque de libre mercado, en donde la explotación de los recursos naturales fue consolidada ideológica y políticamente, manteniendo prácticamente sin cambios la institucionalidad ambiental por 15 años (Tecklin y otros, 2011). La reforma institucional que se comenzó a implementar en 2010 constituye para muchos una oportunidad perdida (Sepúlveda y Villarroel, 2012),

²⁴ Junto con la perspectiva política que se ha utilizado aquí para analizar los cambios institucionales, otra dimensión analítica relevante es la discursiva. En torno a los temas ambientales, los distintos actores involucrados han construido discursos que van a tener un impacto en la legitimación de las estructuras institucionales. A este respecto, Aliste y Rabi (2012), estudiando los discursos de actores sociales del Gran Concepción, dan cuenta de la prominencia de un discurso sobre el desarrollo que no toma en cuenta la sustentabilidad medioambiental. De manera similar Parker, Letelier y Mun (2013) establecen que, en las élites políticas y económicas en Chile, existe una baja preocupación por el cambio climático. A pesar de que estos estudios no son antiguos, a raíz de lo ocurrido durante los últimos años –sobre todo con las medidas adoptadas por Bachelet en materia medioambiental–, cabe preguntarse sobre la vigencia de estos planteamientos ¿Es que las élites de nuestro país siguen sin incorporar el cambio climático y la sustentabilidad como un elemento central para lograr el tan ansiado desarrollo? Todo apunta a que este discurso se ha ido modificando en el último tiempo, pero igualmente queda pendiente de analizar la forma en que estos discursos impactan en prácticas políticas concretas.

en donde no se consideran procesos significativos de participación ciudadana para darle legitimidad a las decisiones ambientales (Sepúlveda y Villarroel, 2012). Por ello, mientras no se avance en la legitimación y democratización de las decisiones en materia ambiental, seguirán persistiendo los conflictos de carácter socioambiental (Sepúlveda y Villarroel, 2012).

Finalmente, las problemáticas medioambientales se encuentran hoy más presentes que nunca, y exponen recurrentemente las falencias de la institucionalidad. En 2018, resurgió con fuerza un conflicto socioambiental que se había venido desarrollando por años en la zona costera de Quintero y Puchuncaví, en la quinta región del país. En esta zona, que fue símbolo de desarrollo industrial en la década de 1960, se intensificó en la década de 2000 la instalación de distintas centrales termoeléctricas, así como otras industrias contaminantes. La exposición a los diferentes agentes contaminantes ha generado distintos efectos adversos sobre la salud de las personas (Bolados, 2016). A raíz de esto, en la zona se ha agudizado un conflicto que ha movilizó a actores locales, pero también políticos, en contra de las empresas de la zona. Inclusive, se han presentado querellas criminales por la acción de las empresas²⁵. Todo esto da cuenta de la persistencia de la conflictividad socioambiental en el país, pero también de los principales problemas que presentan las instituciones que se supone deben resguardar el medio ambiente, tal como se ha establecido a lo largo de este capítulo.

REFERENCIAS

- Aliste, E. y Rabi, V. (2012). “Concebir lo socio-ambiental: representación y representatividad en los discursos sobre el desarrollo”, en *Polis* (32), pp. 307-327 (Santiago: Universidad de Los Lagos).
- Barandiarán, J. (2016). “The authority of rules in Chile’s contentious environmental politics”, en *Environmental Politics*, 25(6), pp. 1013-1033 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).
- BCN. (1994). *Historia de la Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente*. (Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional).
- Bolados, P. (2016). “Conflictos socio-ambientales / territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile)”, en *Izquierdas* (31), pp. 102-129 (Santiago: Ariadna Ediciones).

²⁵ Fuente: *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/presentan-cuarta-querella-criminal-contaminacion-ambiental-quintero-puchuncavi/369040/>

- Bril-Mascarenhas, T. y Maillet, A. (2019). “How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018”, en *Latin American Politics and Society*, 61(1), pp. 101-125 (Reino Unido: Cambridge University Press).
- Bril-Mascarenhas, T. y Madariaga, A. (2019). “Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile”, en *The Journal of Development Studies*, 55(6), pp. 1047-1066 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).
- Campos-Medina, F. (2018). “Ecological Modernization from the Actor’s Perspective: Spatio-Temporality in the Narratives About Socio-Ecological Conflicts in Chile”, en *Time & Society*, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0961463X17752284>
- Campos-Medina, F., y Larenas-Salas, J. (2012). “La despolitización del conflicto socio-ecológico en la legislación medioambiental chilena a partir de los años noventa”, en *Bitácora Urbano Territorial*, 21(2), pp. 45-56 (Colombia: Universidad Nacional de Colombia).
- Carruthers, D. (2001). “Environmental Politics in Chile: Legacies of Dictatorship and Democracy”, en *Third World Quarterly*, 22(3), pp. 343-358 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).
- CEP. (2001). Estudio Nacional de Opinión Pública, noviembre-diciembre 2000. Incluye el tema especial: “Crecimiento y Medio Ambiente”, en *Serie Documentos de Trabajo*, N° 320. (Santiago: Centro de Estudios Públicos).
- Cortez, M. y Maillet, A. (2018). “Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile”, en *Colombia Internacional* (94), pp. 3-25 (Colombia: Universidad de Los Andes).
- Delamaza, G.; Maillet, A. y Martínez, C. (2017). “Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014)”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (104), pp. 23-46 (Ámsterdam: CEDLA).
- Gamboa, R. y Segovia, C. (2006). “Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile”, en *Revista de ciencia política*, 26(1), pp. 84-113 (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Madariaga, A. (2018). “From ‘Green Laggard’ to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile”, en *Bulletin of Latin American Research*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/blar.12841>
- Maillet, A. y Carrasco, S. (2019). “Regulación y poder empresarial. El caso del transporte público en Santiago (2007-2017)”, en *Revista de Administração Pública (RAP)*, <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78360>
- Orihuela, J.C. y Paredes, M. (2017). “Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru”, en Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., y Ulfe, M. E. (compiladores) *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. (Nueva York: Springer).
- Parker, C., Letelier, M., y Muñoz, J. (2013). “Elites, Climate Change and Agency in a Developing Society: The Chilean Case”, en *Environment, Development and Sustainability*, 15 (5), pp. 1337-1363 (Países Bajos: Springer).
- Pelfini, A., y Mena, R. (2017). “Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile”, en *Perfiles latinoamericanos*, 25 (49), pp. 251-276 (México: Flacso).
- Risley, A. (2014). “It’s Not Easy Being Green”: Environmental Advocacy and Policymaking in Chile, en *Society & Natural Resources*, 27 (4), pp. 421-435 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).

- Rungruangsakorn, C. (2017). *El rol del Estado en los conflictos socioambientales en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental chileno*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Schaeffer, C. (2017). "Democratizing the Flows of Democracy: Patagonia Sin Represas in the Awakening of Chile's Civil Society", en Donoso, S., & Von Bülow, M. (compiladores). *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sepúlveda, C., y Villarroel, P. (2012). "Swans, Conflicts, and Resonance: Local Movements and the Reform of Chilean Environmental Institutions", en *Latin American Perspectives*, 39 (4), pp. 181-200 (Riverside: LAP/Sage).
- Sepúlveda, C., y Rojas, A. (2010). "Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana", en *Revista Ambiente y Desarrollo*, 24 (2), pp. 15-23 (Santiago: CIPMA).
- Silva, E. (1996). "Democracy, Market Economics, and Environmental Policy in Chile", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38 (4), pp. 1-33 (Miami: University of Miami).
- Tecklin, D., Bauer, C., y Prieto, M. (2011). "Making Environmental Law for the Market: The Emergence, Character, and Implications of Chile's Environmental Regime", en *Environmental Politics*, 20 (6), pp. 879-898 (Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis).