

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Funcionarios públicos y evaluación ambiental en Chile: tensiones en la construcción de una gobernanza ambiental democrática¹

Public Officials and Environmental Assessment in Chile: Tensions in the Construction of a Democratic Environmental Governance

María Paz Aedo Zúñiga*
Cristián Parker Gumucio**

Recibido: 2 de diciembre de 2018
Aceptado: 20 de mayo de 2019

Gobernanza ambiental: actores y controversias

La construcción de gobernanza, entendida por De Castro, Hogenboom y Baud como “la forma en que la sociedad se organiza a sí misma para resolver sus dilemas y crear nuevas oportunidades” (2016: 5), constituye un proceso complejo de articulación entre actores e intereses, tal como ocurre en materia de políticas públicas, crecimiento y sustentabilidad. A partir de los años 90, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los Estados miembros han impulsado la construcción de un aparataje institucional y marcos regulatorios para abordar los objetivos del desarrollo sustentable a nivel global, nacional y local, permitiendo la proliferación de instrumentos de política pública orientados a regular las iniciativas de inversión y desarrollo del sector público y privado, tales como los Estudios de Impacto Ambiental (Orihuela, 2013: 243-246).

En este contexto, el rol del Estado resulta particularmente tensionado. Por ser garante de derechos se contradice con su papel de responsable respecto a favorecer la inversión y el crecimiento económico, especialmente en contextos de desigualdad económica y escaso poder de incidencia de la ciudadanía sobre la toma de decisiones. Por esta razón, la existencia de una institucionalidad ambiental no se traduce necesariamente en una reducción del conflicto. En los países latinoamericanos, el desarrollo de programas sociales con recursos provenientes de las actividades extractivas o *commodities* (Swampa, 2013: 31-34) genera controversias en

¹ La elaboración del presente artículo ha sido posible gracias al apoyo del proyecto DICYT PostDoc 31794PG y el proyecto FONDECYT 1181065.

* Universidad de Santiago de Chile, Chile. Correo electrónico: <maria.aedo.z@usach.cl>.

** Universidad de Santiago de Chile, Chile. Correo electrónico: <cristian.parker@usach.cl>.

torno a la distribución de costos y beneficios del desarrollo, y evidencia la complejidad para establecer prioridades y estándares en la toma de decisiones sobre proyectos productivos y de infraestructura. Uno de los principales ámbitos donde se expresan estos conflictos es en la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA). En él se confrontan los actores del sector público, privado y la sociedad civil en torno a los criterios y estándares sociotécnicos y políticos utilizados en las decisiones sobre proyectos de inversión y/o infraestructura. En el caso de Chile, los conflictos en estas materias han ido en aumento (INDH, 2018) aun cuando desde 1990 los gobiernos democráticos han promovido el diseño e implementación de una institucionalidad *ad hoc* (Costa Cordella, 2012: 352-359).

Por otra parte, la investigación sobre estas controversias ha sido estudiada fundamentalmente desde “arriba”, es decir, observando a la autoridad política y al rol de los Estados; o desde “abajo”, considerando a la ciudadanía y a la sociedad civil organizada (De Castro, Hogenboom y Baud, 2016: 4-7), pero la complejidad del debate sociotécnico implicado en la gobernanza ambiental desborda este “arriba y abajo” como categorías analíticas (Feenberg, 1993: 88-93; Parker, 2014: 151-154). Una de las aristas menos exploradas de las investigaciones recientes sobre institucionalidad y gobernanza ambiental es el rol que juegan en el debate los funcionarios públicos en su condición de élite político-tecnocrática (Joignant, 2011: 518-523) o “burocrática” en el sentido tradicional weberiano (Weber, 2002: 175-180), como responsables de la implementación de las políticas públicas y la aplicación de normativas. En su condición de élite burocrática, los funcionarios del sector público desempeñan un papel clave como interlocutores directos de los promotores de proyectos de inversión y de las comunidades vinculadas a los territorios donde se propone su instalación, ejerciendo su rol entre las presiones de la ciudadanía, el sector privado, los gobiernos de turno y las restricciones de la legislación.

Resulta interesante observar las controversias que surgen en torno a la gobernanza ambiental que tensionan el consenso neoliberal. Más todavía, observando el llamado “mito fundacional” del retorno a la democracia en Chile (Hidalgo, 2011) —esto es, el consenso neoliberal asumido y promovido por los gobiernos de centroizquierda en materia de crecimiento y desarrollo, que ha sido referencial para América Latina—. En Chile, la élite burocrática del Servicio de Evaluación Ambiental, representada por su organización sindical, ha dado recientes muestras de constituirse como un actor político activo en las controversias sobre gobernanza ambiental. A través de este caso, podemos observar que el rol del funcionario no se acota a la mera implementación de normativas o mediación entre grupos de interés. Antes bien, el sindicato se ha alineado con actores que interpelan al Estado, defendiendo sus territorios, y ponen en cuestión, directamente, el modelo político y económico vigente.

La élite burocrática como interpeladora de la institucionalidad y de la autoridad política

En el proceso de toma de decisiones acerca del medio ambiente, los criterios sociotécnicos suelen interactuar, y no siempre en forma armónica, con los criterios políticos. Temas que antes eran considerados de exclusiva injerencia de científicos, técnicos y/o expertos, convocan y movilizan ahora a distintos actores (ciudadanía, empresarios, autoridades políticas) en distintos niveles: local, regional, nacional e internacional. La fuerza que imprimen las movilizaciones ciudadanas y su nivel de conflicto, han llevado incluso a la paralización de proyectos de infraestructura (Carruthers, 2001: 350-358; Schaeffer, 2017: 93-94).

En Chile, la tensión entre criterios es observable en el diseño del Ministerio de Medio Ambiente y servicios asociados: la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), responsable de la fiscalización; los Tribunales Ambientales, para la resolución de conflictos; y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) como organismo técnico responsable de la evaluación de los proyectos de inversión, todo lo cual se conoce como Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Aunque estas entidades participan activamente en la evaluación y fiscalización de proyectos, la decisión final sobre su aprobación o rechazo recae en un organismo eminentemente político, integrado por un Comité de Ministros de Estado. Por esta razón, se ha dado el caso de que algunos proyectos son rechazados por el SEA y, al mismo tiempo, han sido aprobados en el Comité de Ministros, y viceversa.

La contradicción entre ambas entidades ha generado importantes conflictos entre actores públicos y privados, traducidos en demandas judiciales y movilizaciones sociales (Costa Cordella, 2012: 370-372). En el año 2015, el gobierno en turno anunció la creación de una comisión pública-privada, la Comisión Asesora Presidencial (CAP) para la Evaluación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aludiendo la necesidad de reducir el nivel de controversia y favorecer una tramitación más expedita de los proyectos. Sin embargo, esta Comisión no convocó a los y las implementadores de la política pública —funcionarios públicos— y priorizó una alta representación de actores del mundo privado y empresarial en su constitución. En este escenario, la Asociación Nacional de Funcionarios del Servicio de Evaluación Ambiental (ANFUSEA) tomó la iniciativa de conformar una comisión sindical ciudadano-parlamentaria (CSCP), denunciando la exclusión de sindicatos, sociedad civil y parlamentarios en la CAP. Convocaron a dirigentes sindicales de otras reparticiones públicas afines (Superintendencia y Ministerio del Medio Ambiente), organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales y algunos parlamentarios. El proceso dio lugar a la elaboración de un documento diagnóstico y una propuesta de reforma al SEIA, paralela al documento elaborado por la autoridad pública central y su comisión presidencial.

La irrupción de los funcionarios públicos en el debate político sobre la reforma a la institucionalidad marcó un hito para la gobernanza ambiental de Chile. A partir de 2015,

el sindicato del Servicio de Evaluación Ambiental (ANFUSEA) ha evidenciado públicamente una posición propia respecto a la institucionalidad y se ha aliado con organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones sindicales del sector (específicamente, sindicatos de la Superintendencia y del Ministerio de Medio Ambiente) para visibilizar sus propuestas y demandas. Es posible afirmar que esos sindicatos se constituyen como un actor político activo en la controversia, levantando una postura crítica de la autoridad política a quien tributan e incluso interpeándola directa y públicamente. La emergencia de esta élite burocrática, en el debate sobre medio ambiente y desarrollo, expande y complejiza el análisis sobre gobernanza ambiental y controversias sociotécnicas, invitando a reconocer al sector público como un espacio heterogéneo de actores y relatos en disputa.

En términos generales, las élites burocráticas han actuado en función de dos objetivos principales: reproducirse como élite al interior de la estructura institucional (Leyva, 1988: 179-180); y “hacer política” en el sentido de participar del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en diálogo con otros actores y grupos de interés. Dicho *hacer* no responde únicamente a los criterios de racionalidad instrumental presentes en la definición weberiana clásica; priman también componentes “carismáticos y valóricos” (Leyva, 1988: 182). Por estas razones, los funcionarios no obedecen estrictamente a una racionalidad ideal de “superior-subordinado”. El discurso y las acciones desarrolladas por ANFUSEA, en su condición de elite burocrática, evidencian su capacidad de trascender su rol aparentemente acotado a la implementación de normativas. Si bien no pueden actuar por fuera de lo que la ley establece (Barandiaran, 2016: 1029), los funcionarios y funcionarias públicas pueden, dentro de ciertos rangos y bajo ciertos contextos, ejercer un rol activo en el “hacer” de las políticas públicas.

Considerando estos elementos, el dispositivo metodológico empleado en esta investigación se basa en el análisis crítico del discurso (Van Dijk, 2003) de ANFUSEA, observando documentos, entrevistas semiestructuradas y artículos en la prensa escrita, considerando dos niveles:

- a) acciones desarrolladas en el contexto de la discusión oficial, encabezada por la CAP y las autoridades políticas del gobierno central; y
- b) macroposiciones adoptadas por el sindicato ANFUSEA y la CSCP en torno a los criterios técnicos y políticos presentes en la discusión.

Se ha empleado una metodología que combina análisis de discurso sobre base de textos y análisis de contextos sobre base de fuentes escritas de prensa. El *corpus* principal de textos estuvo compuesto por 56 documentos elaborados por la CSCP (actas de reuniones,² presentaciones, etc.) durante su funcionamiento; los diagnósticos e informes finales de ambas

² Las Actas de la CSCP no se mencionan en las referencias bibliográficas ya que son reservadas. Los investigadores tuvieron acceso a ellas por medio de consentimiento autorizado del entonces presidente de ANFUSEA.

comisiones (CAP y CSCP) y los textos de 4 entrevistas en profundidad a informantes clave, miembros activos de la organización sindical. El discurso presente en el intratexto ha sido cotejado extratextualmente con el análisis de fuentes escritas consistente en 68 artículos de prensa, donde es observable la controversia entre distintos actores (autoridades públicas, sindicatos y sociedad civil). Los análisis se han basado en materiales recopilados en un periodo que va desde mediados del año 2016 hasta fines del año 2018. Se identificaron 3 ámbitos paradigmáticos en el discurso de los actores: construcción de la institucionalidad pública; dimensión técnica y política de los procesos de evaluación ambiental; y obstáculos para una reforma institucional participativa.

Funcionarios como “hacedores” de política pública

La dirigencia de ANFUSEA cuestiona la reducción de las políticas públicas a “la política”, en el sentido de Mouffe (1999, 2007), con predominio de criterios neoliberales y economicistas en la evaluación de proyectos y en el diseño institucional. Así lo señalan los dirigentes sindicales:³

Desde los gobiernos de la Concertación en adelante no hay una mirada tan diferente [...], entonces tenemos una visión de libre mercado, neoliberal del tema. Se sigue hablando de proyectos de inversión, y ahí hay una mirada política: ahí ya te marca hacia dónde quieres llevar el tema del SEA y la institucionalidad ambiental. Si tú hablas de proyectos de inversión, no estás hablando necesariamente de proteger el medio ambiente, conservación de la naturaleza, etc., y todo el tema que viene en la Ley 19.300. Yo creo que de lo que estás hablando ahí precisamente es cómo tú llevas adelante proyectos para aumentar la inversión, para hacer crecer el PIB, el equilibrio macroeconómico. Entonces hay una mirada que no ha cambiado, ahí hay una visión política clara al respecto, desde los gobiernos de la Concertación hasta ahora. (Entrevista 1)

Por su parte, convergiendo con la definición de lo político como espacio de expresión de antagonismos (Mouffe, 1999, 2007), la propuesta de profundización democrática emanada del “nosotros” de ANFUSEA y la CSCP busca ampliar la participación de actores en el debate sobre evaluaciones de impacto ambiental, más allá de la élite política y económica, el “ellos”, donde se concentran las negociaciones para la aprobación o rechazo de proyectos. Buscando participar en la discusión y democratizar el proceso de construcción de políticas ambientales, en junio de 2015 ANFUSEA convocó a la constitución de la CSCP, con participación del sindicato de trabajadores y trabajadoras de la Superintendencia de Medio Ambiente (ASUMA),

³ Las entrevistas de esta investigación han sido aplicadas siguiendo protocolos éticos y son anónimas, a fin de resguardar la integridad de los y las entrevistados/as.

la ONG Chile Sustentable, el Observatorio Ciudadano y la unidad de sustentabilidad de la Universidad Tecnológica Metropolitana. La discusión pasa por tres fases:

- a) articulación de actores y discusión de contenidos (diagnóstico y propuestas), periodo junio-noviembre de 2015;
- b) coordinación de acciones para la visibilización y difusión del documento, periodo marzo-agosto de 2016;
- c) incidencia en la élite política: *lobby* parlamentario y diálogo con el gobierno, periodo septiembre 2016-noviembre 2017.

En la primera fase, el grupo incorporó a otras ONG, académicos y organizaciones sociales; e inició conversaciones con sectores parlamentarios de todas las bancadas, para construir bases de apoyo a la propuesta. El 24 de agosto los dirigentes sindicales conformaron la Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente, FENATRAMA (CSCP, 2016, actas 13 de agosto y 1 de septiembre).

En cuanto a los contenidos, la CSCP acordó organizar un documento de diagnóstico y propuestas en torno a los mismos ejes de trabajo definidos por la CAP, a fin de facilitar la interlocución, agregando uno más: “Recursos para la implementación” (CSCP, 2016, acta 30 de junio). Estos ejes fueron:

1. Criterios de ingreso e instrumentos de evaluación.
2. Procedimientos y contenidos de la evaluación.
3. Participación de los servicios públicos con competencias y permisos ambientales.
4. Participación Ciudadana y Consulta Indígena.
5. Instrumentos asociados a la resolución de calificación ambiental (RCA).

En torno a estos temas, ANFUSEA declaró la necesidad de “robustecer las capacidades técnicas del aparato estatal” y “revertir el paradigma extractivista”, avanzando hacia una “planificación estratégica del territorio que permita una Evaluación Ambiental Estratégica” (CSCP, 2016, acta 30 de junio). Para ello, consideraron necesario incluir el concepto de “evaluación ecosistémica” para reducir el fraccionamiento de la evaluación por proyectos; e instalar el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo como base de la participación ciudadana y la consulta indígena, donde se establece “que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras” (CSCP, 2016, acta 23 de julio). Estas afirmaciones, marcan semánticamente la posición favorable de ANFUSEA a la defensa de lo público, a una mirada estratégica-sistémica del territorio y a un incremento de la participación.

A fines de 2015, la CSCP recibió una invitación del gobierno central para exponer en la comisión presidencial (CAP). Allí presentaron el trabajo realizado a esa fecha, organizado en

dos temas: orígenes y justificación de la CSCP; y diagnóstico para 15 temáticas, organizadas en torno a las áreas de justicia ambiental y evaluación ambiental. Si bien la CSCP reconoció la importancia de haber sido convocados y escuchados en esta instancia, en el informe final de la comisión presidencial no se encontró evidencia de inclusión de estos planteamientos.

Entre marzo y agosto de 2016, la CSCP culminó la elaboración de su documento e integró a dos representantes de la sociedad civil, que abandonaron la CAP argumentando la falta de representación sindical y ciudadana. El 25 de julio, la CAP presentó públicamente los resultados de su discusión. En respuesta, el 8 de agosto se realizó el lanzamiento público del documento de la CSCP con una conferencia de prensa. Posteriormente, iniciaron una tercera fase, marcada por las negociaciones con asesores parlamentarios para “operativizar” la propuesta por medio de iniciativas de ley. FENATRAMA solicitó audiencia con la presidenta en ejercicio para presentar la propuesta, sin obtener respuesta.

En septiembre de 2017 la CSCP consiguió que el Ministro de Medio Ambiente se reuniera con algunos de sus miembros para recibir la propuesta, pero de esta instancia tampoco emergieron acuerdos o planes de acción. A partir de octubre, la atención del gobierno central y la élite política se concentró en el proceso electoral y las negociaciones no avanzaron. Tras la derrota electoral del bloque oficialista, cambiaron los interlocutores y el escenario político. El nuevo gobierno anunció en mayo de 2018 una reforma que tampoco reflejaba los planteamientos de la CSCP. A partir de este momento, las acciones de ANFUSEA se centraron en responder críticamente a la nueva propuesta gubernamental.

Considerando la escasa acogida de sus propuestas en los gobiernos, el cuestionamiento que impulsa ANFUSEA parece paradójico desde el punto de vista de su mantención al interior de la institución y la racionalidad instrumental que se espera de la élite burocrática (Leyva, 1988: 182). Aunque en Chile las dirigencias sindicales pueden acogerse a un sistema de “fuero” que las resguarda de ser despedidas mientras ejerzan este rol, lo cierto es que posicionarse públicamente como actores críticos conlleva tensiones en la relación con sus jefaturas y con funcionarios que no comparten su posición; e implica ser reconocido como “trabajador problemático”, afecto a la posibilidad de despido al término de su rol dirigencial. Esta dirigencia parece estar actuando motivada por los componentes carismáticos y valóricos (Leyva, 1988: 184-192) implicados en el interés por encabezar un proceso de reforma a la institucionalidad y participar de la controversia, a pesar de la falta de acogida de las autoridades e incluso arriesgando sus fuentes laborales.

Dimensiones técnicas y políticas de la evaluación de impacto ambiental en la perspectiva de los funcionarios públicos

La discusión iniciada por ANFUSEA y desarrollada al interior de la CSCP está atravesada por el debate en torno al ejercicio del rol técnico-normativo del Servicio de Evaluación Ambiental, frente a los criterios con que las autoridades políticas dirimen la aprobación o rechazo de los proyectos de inversión. La crítica es sostenida tanto por actores de la sociedad civil organizada como por el sector privado, bajo el supuesto de “arbitrariedad” y subjetividad que se atribuye a la actuación de la élite política. Las demandas de la sociedad civil por una mayor neutralidad y del sector privado por reducir la influencia política en la toma de decisiones, son aristas de la presión a la “despolitización” de dicha toma de decisiones en materia socioambiental (Barandiaran, 2016: 1014-1015) y de la reducción del Estado en el contexto neoliberal postdictadura (Hidalgo, 2011: 76-78). En este escenario, el andamiaje normativo ofrece una apariencia de neutralidad técnica que da sustento al modelo (Barandiaran, 2016: 1017). Las reformas promovidas por los distintos gobiernos apuntan, fundamentalmente, a reforzar dicho andamiaje.

Sin embargo, en el discurso de ANFUSEA y la CSCP es posible advertir que el uso de los conceptos “técnico” y “político” está lejos de ser unívoco. La variedad epistémico-política de estas definiciones resulta observable en sus propuestas: aplicación del principio precautorio a la base del proceso de evaluación; ampliación de la participación ciudadana; revisión y fortalecimiento del proceso de consulta indígena; construcción de líneas base (diagnóstico de condiciones socioambientales previas al desarrollo de proyectos) estatales; política de ordenamiento territorial, a fin de contar con información pública sobre los territorios y la viabilidad de los proyectos; y fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la evaluación y toma de decisiones.

Particularmente, en sus reflexiones sobre el principio precautorio es posible observar con claridad cómo la CSCP considera los saberes sociotécnicos:

Desde la prevención es que el SEIA toma sentido y, en especial, gracias a los conocimientos científicos podemos saber de manera anticipada cómo es que un determinado proyecto impactará en el medio ambiente [...]. Complementariamente, desde el mismo conocimiento, podrían explorarse vías de solución a los impactos principales de un determinado proyecto [...] sin que sea necesario requerir para ello certeza científica absoluta. Así, ante la incerteza científica respecto a un posible daño, quien genera esta posibilidad es quien debe demostrar la seguridad o inocuidad de la actividad a ser realizada, y no al revés. (CSCP, 2016: 12)

El texto parte del énfasis en el concepto de prevención y concibe a los conocimientos científicos desde una perspectiva postpositivista. El sentido del documento, junto a la propuesta

de una línea base pública, supone la instalación de un estándar público para la construcción de conocimiento sobre los territorios en los cuales hay que evaluar la pertinencia económica y ecológica. Los saberes sociotécnicos se comprenden situados y contextualizados. Hay un énfasis en la aceptación y gestión de la incertidumbre antes que en aspirar a su erradicación desde el supuesto de objetividad científica; y en este escenario, sería una obligación del Estado —en su condición de garante de derechos— gestionar dicha incertidumbre por medio de la aplicación del principio precautorio, instando al actor privado —proponente de proyectos— a presentar la evidencia de no afectación. Explícitamente, el texto reconoce esta obligación porque es “lo que la ciudadanía espera de las autoridades en una situación de incertidumbre” (CSCP, 2016: 13).

Esta perspectiva aparece vinculada a la democratización en lo referente a la construcción de conocimiento. La información que pueden aportar las personas y las comunidades se entiende como un saber que trata de dialogar con los estándares científico-técnicos, entendiendo el proceso de levantamiento de información como una convergencia de saberes más que como un ejercicio neutral de expertos:

Además, y como es presumible, este principio (precautorio) se relaciona con el de participación, ya que una idea fundamental de la precaución es la revisión de las decisiones a la luz de nuevos antecedentes, los que pueden ser aportados por las personas y comunidades potencialmente afectadas, ya que (ellas) pueden advertir sobre los impactos de un proyecto en el territorio. (CSCP, 2016: 13)

Resulta interesante contrastar estas premisas con las conclusiones de la CAP en torno a los mismos temas. En el texto de esta comisión la participación está vinculada fundamentalmente a la recolección de información. Para la élite presente en esta comisión, la sociedad civil y la ciudadanía constituyen un “otro” que se puede escuchar para reducir o prevenir conflictos, pero sin involucrarlo en el diseño de políticas y toma de decisiones. Así lo evidencia la composición de actores invitados a los dos espacios de participación definidos en la CAP: Cabildos y Audiencias (CAP, 2016: 46-48). En el grupo convocado a Cabildos, encontramos el imaginario de “el pueblo” organizado y de los actores locales. Las Audiencias, en cambio, convocan a “expertos”, desde la lógica del *partnership*. Allí no llegan dirigentes sindicales ni vecinales, tampoco autoridades locales, sino empresarios y profesionales.

Adicionalmente, la construcción histórica de la institucionalidad aparece depurada de controversias y actores en el texto de la CAP. El tránsito desde la Ley de Bases del Medio Ambiente hasta la reforma que da origen al SEA y su reglamento, es presentado como un proceso de mejora continua y de modernización del Estado, en virtud de los estándares internacionales (por parte de la OCDE). El rol de la sociedad civil y de los conflictos políticos asociados al diseño y funcionamiento de la institucionalidad (Park Key y Zelada, 2013: 3-9) no están visibilizados.

Obstáculos para una reforma institucional participativa

A fines de 2017, la derrota electoral de la coalición de centro-izquierda modificó el contexto del debate. A pocos meses de iniciado el nuevo mandato de Sebastián Piñera, ANFUSEA denunció el despido de funcionarios y la decisión del gobierno de eliminar, por medio de un recurso administrativo, las unidades de Participación Ciudadana y Consulta Indígena, que pasaron a formar parte de la unidad de Evaluación Ambiental. Esta medida fue impugnada por FENATRAMA ante la Contraloría por su irregularidad y por sus consecuencias para la observación de impactos ambientales en el medio humano (FENATRAMA, 2018). En mayo de 2018, el gobierno anunció una nueva reforma del Servicio de Evaluación Ambiental, con miras a reducir los tiempos de tramitación y ofrecer una mayor “certeza jurídica” a las entidades públicas y privadas que presentan proyectos de inversión. La propuesta consideraba acotar los servicios regionales de Evaluación Ambiental a tres macrozonas (norte, centro y sur) y proponía una participación ciudadana temprana, es decir, en las etapas iniciales del diseño de los proyectos.

Estas decisiones fueron cuestionadas por ANFUSEA como una nueva manifestación de la falta de diálogo del gobierno con el estamento funcionario y con la sociedad civil; y como un refuerzo de la tendencia a debilitar el rol del Estado. Los funcionarios organizados cuestionaron las premisas de rapidez en la tramitación, certeza jurídica y participación ciudadana temprana. En el primer caso, como han señalado reiteradamente, las demoras no debieran atribuirse a la institución pública. ANFUSEA planteó que sus tiempos de respuesta están predefinidos por ley y que las demoras se deben principalmente a las deficiencias de los proyectos que presentan los proponentes (básicamente las empresas inversoras). Adicionalmente, señalaron que, si en la actualidad resulta prácticamente inviable evaluar todas las dimensiones del impacto ambiental dentro de los plazos institucionales establecidos, la reducción del SEA a sólo 3 unidades macrozonales dificultaría aún más la revisión en profundidad de los proyectos locales y regionales que ingresen al sistema. En cuanto a la certeza jurídica, denunciaron que se trata de un argumento tendiente a la simplificación de las normas y, por tanto, a la reducción de los criterios que debieran considerarse en la evaluación de impactos. Finalmente cuestionaron que, en el contexto de la desigualdad en el acceso a la información y la situación de vulnerabilidad económica y social de los actores en las comunidades frente a los representantes de las empresas, el proceso de participación ciudadana temprana no tendría condiciones mínimas de equivalencia entre actores al momento de negociar sobre proyectos de inversión.

Sin embargo, es preciso destacar que los funcionarios entrevistados denunciaron obstáculos asociados no sólo a las iniciativas de reforma sino al ejercicio de su labor en todos los gobiernos. Estos obstáculos se han expresado bajo diversas formas: instrucciones de las jefaturas para omitir o alterar información de las evaluaciones, rechazo de las comunidades

afectadas por los resultados, sobrecarga laboral, reducida dotación de personal. También destacaron la presión conjunta desde la autoridad política y la élite económica para agilizar las tramitaciones de proyectos, a costa de la calidad de las evaluaciones; y criticaron la falta de disponibilidad de los proponentes para responder consultas de los funcionarios durante el proceso evaluativo.

En el caso de proyectos públicamente reconocidos por su mayor envergadura económica e impacto territorial (por ejemplo, proyecto gasífero Penco-Lirquén, proyecto minero y portuario Dominga), señalaron que pueden ocurrir todas las formas de presión: intervención de la jefatura, ataques de la comunidad, veto y acoso laboral en contra de los funcionarios (*mobbing*), etc. Estas tensiones están en la base de la creación de la CSCP: ante los obstáculos, los funcionarios buscaron aliados en la sociedad civil y en algunos parlamentarios.

Considerando que la élite burocrática no constituye un cuerpo homogéneo, cabe destacar que existe una diferencia subjetiva y contextual, reconocida por los y las dirigentes de ANFUSEA, entre funcionarios de evaluación ambiental (EA) y funcionarios de evaluación de impacto al medio humano. Los trabajadores que ejercen funciones en la dimensión social de la evaluación ambiental, específicamente en las áreas de Participación Ciudadana (PAC) y Consulta Indígena, detentan una mirada más crítica de la institucionalidad y constituyen mayoría entre la dirigencia sindical. También hay diferencias disciplinares entre ambos: en EA se concentran científicos ambientales y profesionales de las ingenierías; en PAC, científicos sociales y profesionales del área jurídica. Esto tiene relación con lo señalado por Leyva (1988), en cuanto a que “es más posible que se adopte un enfoque apolítico, técnico, para las decisiones políticas por aquellos que han sido capacitados en las ciencias naturales, mientras que los científicos sociales [...] están más cercanos a la política” (1988: 197). Probablemente esta asociación haya motivado al gobierno actual —de tendencia más conservadora y tecnocrática— a cerrar las unidades de Participación Ciudadana, sumando una nueva presión y amenaza a los trabajadores del área.

Durante la última fase de observación (2018), ANFUSEA y FENATRAMA continuaban en la defensa de su propuesta. En agosto de 2018, retomaron la CSCP para participar activamente en la discusión sobre la nueva reforma y continuaron expresando sus opiniones en los medios de comunicación, en el parlamento y en la sociedad civil. Por consiguiente, afirmar que los y las dirigentes de esta élite burocrática persisten en un “hacer política” desde lo técnico-normativo para la defensa de lo público, está validado por los discursos y los acontecimientos.

Reflexiones finales

Las controversias sociotécnicas y políticas son una constante de la construcción de gobernanza socioambiental, dada la complejidad que supone la toma de decisiones sobre el

desarrollo, el crecimiento y los territorios. Los conflictos involucran a actores del sector público, del privado y de la sociedad civil, quienes no sólo detentan diferentes intereses y aspiraciones, sino también perspectivas y miradas del mundo muchas veces divergentes. Estas diferencias se expresan también al interior del sector público que, lejos de constituir una matriz homogénea, está conformado por actores que ejercen su labor no sólo dentro de los márgenes que definen sus contratos laborales, sino también en coherencia con sus principios, valores y posicionamientos como ciudadanos y ciudadanas.

Observar el rol activo que los funcionarios y funcionarias públicos pueden estar desempeñando en la construcción e implementación de las políticas ambientales resulta fundamental para revisar las fisuras de lo político y de la política en este campo de controversias. Hemos visto cómo las dirigencias se han aliado con la sociedad civil y sectores parlamentarios en torno a la defensa de aquello que el discurso define como lo *público*. Sin embargo, ésta no es la única alianza posible. Pueden ocurrir, y de hecho ocurren, convergencias con otros grupos de interés en función de objetivos particulares e incluso en contra de la probidad en el ejercicio del rol. Lo central de esta revisión es tener en cuenta que la élite burocrática juega un papel fundamental en la reproducción y/o transformación del modelo de desarrollo y de las estructuras de gobernanza. Esta élite burocrática establece relaciones de mutua afectación con diversos actores, construye y constituye una voz propia en materia de gobernanza ambiental, incidiendo en las definiciones de lo que se considera impacto ambiental; y en las normas, procedimientos y prácticas para su evaluación.

Sobre los autores

MARÍA PAZ AEDO ZÚÑIGA es doctora en Educación e investigadora del Instituto de Estudios Avanzados. Sus líneas investigación son: la ecología política y la educación. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: (con Gloria Baigorrotegui) “Subvirtiéndolo Ambiental en defensa de lo público: La Acción Colectiva Síndico-Ciudadano-Parlamentaria para la Reforma del Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en Chile” (2019) en Fabricio Neves y Paulo Fonseca, *Medio Ambiente en Transformación*. Río de Janeiro: Editorial 7 letras; (con Santiago Peredo y Colombina Shaeffer) “From an Essential Being to an Actor’s becoming: Transformational learning Experiences in Adult Education in Political Ecology” (2017) *Environmental Educational Research*, 25; “Complejidad y multidisciplinariedad en el aprendizaje de la sustentabilidad: la experiencia del Diplomado en Educación para el Desarrollo Sustentable de la Universidad de Santiago de Chile” (2016) *Revista Sustentabilidad(es)*, 7(14).

CRISTIÁN PARKER GUMUCIO es doctor en Sociología e investigador del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Sus líneas de investigación son: sociología ambiental, sociología del desarrollo sustentable y sociología de la cultura y la religión. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: (con Gloria Baigorrotegui) *¿Conectar o Desconectar? Energía y Comunidad para las transiciones energéticas* (2018) Santiago: Instituto de Estudios Avanzados; “Energy Transition in South America: Elite’s Views in the Mining Sector, Four Cases Under Study” (2018) *Ambiente & Sociedade*, 21; “Popular Religions and Multiple Modernities: A Framework for Understanding Current Religious Transformations” *Religions*, 10(10).

Referencias bibliográficas

- Barandiaran, Javiera (2016) “The Authority of Rules in Chile’s Contentious Environmental Politics” *Environmental Politics*, 25(6): 1013-1033. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1218156>
- CAP, Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA (2016) *Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA 2016* [pdf]. Santiago de Chile: Ministerio del Medio Ambiente/Andros Ltda. Disponible en: <http://archivos-presidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/d/7/5/d753d932eacf81714c8b4319c9aabb2832e201d1e45d638c69d889ea15eda0be/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf> [Consultado el 23 octubre de 2018].
- Carruthers, David (2001) “Environmental Politics in Chile: Legacies of Dictatorship and Democracy” *Third World Quarterly*, 22(3): 343-358.

- Comisión Sindical Ciudadano Parlamentaria (CSCP) (2016) *Propuestas Comisión Sindical Ciudadano Parlamentaria para la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* [pdf]. Chile. Disponible en: <<http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2016/08/Propuestas-CSCP-1.pdf>> [Consultado el 23 de octubre de 2018].
- Costa Cordella, Ezio (2012) “¿El SEIA en crisis? Conflictos ambientales y ciudadanía” *Revista Derecho y Humanidades* (20): 357–374.
- De Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara y Michiel Baud (2016) “Environment and Society in Contemporary Latin America” en De Castro, Fabio; Hogenboom, Barbara y Michiel Baud (eds.) *Environmental Governance in Latin America*. Hampshire/Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 1-25.
- FENATRAMA (2018) “Diputada Nuyado (PS) y trabajadores de Institucionalidad Ambiental denuncian ante Contraloría cierre de Departamento de “Participación Ciudadana y Consulta Indígena” FENATRAMA [en línea]. Disponible en: <<https://www.fenatrama.cl/diputada-nuyado-ps-y-trabajadores-de-institucionalidad-ambiental-denuncian-ante-contraloria-cierre-de-departamento-de-participacion-ciudadana-y-consulta-indigena/>> [Consultado el 23 octubre de 2018].
- Hidalgo, Paulo (2011) *El ciclo político de la Concertación (1990-2010)*. Santiago de Chile: Editorial Uqbar.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2018) *Mapa de conflictos socioambientales en Chile* [en línea]. Disponible en: <<https://mapaconflictos.indh.cl/#/>> [Consultado el 23 de octubre de 2018].
- Joignant, Alfredo (2011) “The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990–2010” *Journal of Latin American Studies*, 43(3): 517–546. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X11000423>
- Feenberg, Andrew (1993) “The Technocracy Thesis Revisited: On the Critique of Power” *Inquiry*, 37(1): 85–102. DOI: <https://doi.org/10.1080/00201749408602341>
- Leyva, Giselle (1988) “Política y Burocracia” *Revista Mexicana de Sociología*, 50(2): 179-220. DOI: <https://doi.org/10.2307/3540525>
- Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Mouffe, Chantal (2007) *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Orihuela, José Carlos (2013) “Converging Divergence: the Diffusion of the Green State in Latin America” *Studies in Comparative International Development*, 49(2): 242–265.
- Parker Gumucio, Cristian (2014) “Elites Views about Water and Energy Consumption in Mining in Argentina, Chile, Colombia and Ecuador” en Bull, Benedicte y Mariel Aguilar Stoen (eds.) *Environmental Politics in Latin America, Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*. Londres: Earthscan, Routledge, pp. 150-170.

- Park Key, James y Sara Zelada (2013) “Política ambiental chilena y política indígena en la coyuntura de los tratados internacionales (1990-2010)” *Revista Latinoamericana Polis* (35).
- Schaeffer, Colombina (2017) “Democratizing the Flows of Democracy: *Patagonia Sin Represas* in the Awakening of Chile’s Civil Society” en Donoso, Sofía y Marisa Von Bülow (eds.) *Social Movements in Chile*. Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 131-159.
- Swampa, Maristella (2013) “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina” *Revista Nueva Sociedad* (244): 30-46 [en línea]. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/6451/CONICET_Digital_Nro.6853_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [Consultado el 23 de octubre de 2018].
- Van Dijk, Teun (2003) “La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad” en Wodak, Ruth y Michael Meyer (eds.) *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa, pp. 143-177.
- Weber, Max (2002) [1922] *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

