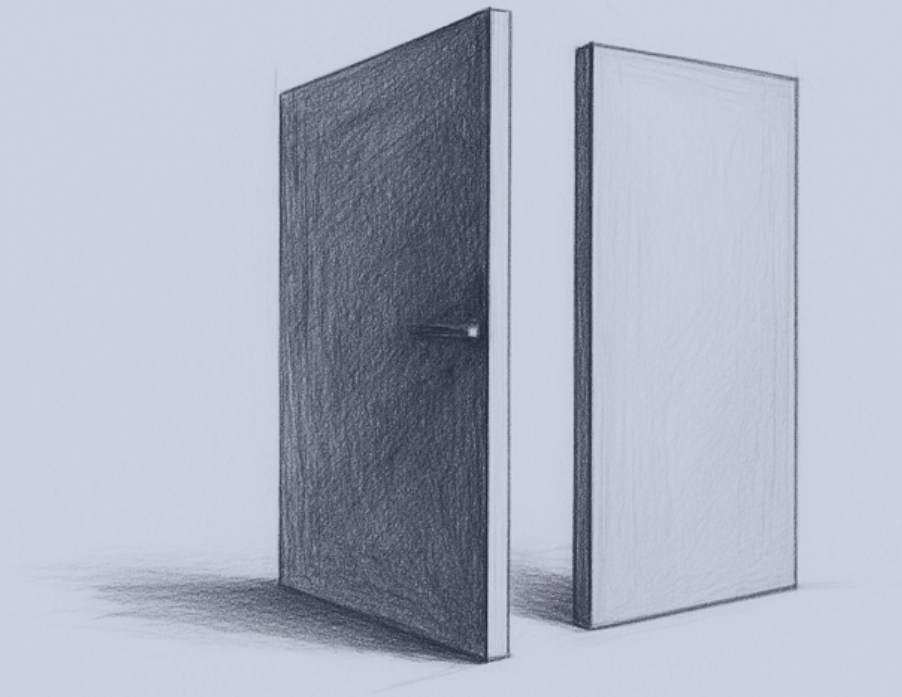


P I V O T E S



**REFORMA AL SISTEMA DE
EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL:
PROCESO EN DOS ETAPAS**

12 de mayo, 2025

RESUMEN EJECUTIVO



Existe un diagnóstico transversal en torno a que el procedimiento de calificación ambiental es cada vez más incierto, lento y que se ha transformado en una de las principales barreras para reactivar la inversión y el desarrollo económico y social de Chile. **Este documento propone modificar la forma en que se evalúan ambientalmente los proyectos de inversión, estableciendo un proceso con dos etapas. Una etapa de análisis temprano que, a partir de información básica del proyecto conforme a su ingeniería de perfil, resuelva aspectos sustantivos que acoten la discrecionalidad, incertidumbre y plazos de una segunda etapa calificación ambiental eminentemente técnica.**

La etapa de análisis temprano se enfocará en determinar la viabilidad del proyecto, resolver aspectos fundamentales como su compatibilidad territorial, la delimitación de áreas de influencia y el alcance de la línea base. Pero, sobre todo, la identificación *a priori* de los principales impactos a evaluar, y, en función de ellos, la selección de los organismos públicos que tengan pertinencia para participar en la evaluación técnica posterior, así como la definición del ámbito de sus observaciones. Contemplará instancias de participación ciudadana temprana y de ciertos órganos públicos: el ministerio sectorial correspondiente al proyecto, el ministerio de Medio Ambiente, el gobierno regional y municipios. Así, se anticipa la ponderación política que en el sistema actual hace el Consejo de Ministros al final del proceso. Esta etapa temprana culminará con la dictación, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), de Términos de Referencia Ambientales (TRA) que resolverán en forma vinculante las materias mencionadas. De esta manera, la segunda etapa de evaluación ambiental de naturaleza técnica se abocará, dentro del marco definido por los TRA y en base a una descripción más detallada del proyecto de inversión, a determinar la completitud y suficiencia de las medidas de compensación, mitigación y reparación propuestas por el titular.

Sin perjuicio del convencimiento de que esta etapa temprana de análisis contribuiría a mejorar la forma en que se evalúan todos los proyectos de inversión, **proponemos, en una primera fase, su incorporación a través de una nueva vía de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).** Dado que el objetivo es reducir la incertidumbre, los plazos y la conflictividad de proyectos de inversión, equilibrando la relación entre inversionistas y comunidades y altos estándares de evaluación ambiental a través de un procedimiento secuencial más

predecible, eficiente y transparente, consideramos que en el mediano plazo esta nueva vía voluntaria debiese evolucionar a una etapa de aplicación general en el sistema.

Esta nueva vía de ingreso tiene especial pertinencia para proyectos de inversión *green field* de cierta magnitud y complejidad que tendrán la oportunidad de ingresar anticipadamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental con una descripción general, en base a una ingeniería de perfil del proyecto. Para que luego, con la emisión de los TRA, obtengan resoluciones tempranas vinculantes sobre materias que hoy permanecen abiertas por todo el proceso, generando altos niveles de incertidumbre que inhiben o postergan las decisiones de inversión.

1. DIAGNÓSTICO

Existe un diagnóstico compartido en torno a que el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) ha permitido de forma creciente dinámicas disfuncionales en la evaluación de proyectos, particularmente porque no está otorgando a los inversionistas certezas sobre sus propias reglas, plazos y criterios, o porque permite requerimientos de información desproporcionados o evitables¹, no necesariamente relacionados con los impactos principales de las iniciativas. Todo ello, deriva en una combinación de resoluciones de término anticipado del proceso de evaluación por parte del Sistema de Evaluación Ambiental, solicitudes de suspensiones voluntarias por parte de los titulares, incoherencia de criterios entre regiones, resoluciones impredecibles de las Comisiones de Evaluación Ambiental de cada región o del Consejo de Ministros y extensos procesos de judicialización. La discrecionalidad, los plazos de evaluación, que han aumentado sostenidamente², y los riesgos resultantes, inhiben o postergan las decisiones de inversión. Esto afecta, paradójicamente, a proyectos necesarios para el cumplimiento de las metas locales y globales de descarbonización y transformación energética como son los de cobre, litio, tierras raras, energía, desalación, hidrógeno verde, entre otros.

La Cámara Chilena de la Construcción cifra en US\$ 100 mil millones las inversiones en espera de una calificación ambiental, el monto más alto desde la creación del SEIA³. El CEP, por su parte, estimo en siete puntos del PIB el costo de la burocracia o de la permisología⁴.

¹ Pivotes (2025). "Desafíos permisológicos en la construcción de hospitales". Disponible en: <https://n9.cl/6h2ey9>

² Centro de Estudios Públicos (2024). Informe sobre reforma al SEIA y análisis de la judicialización de proyectos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/el-coste-economico-de-la-permisologia/>

³ Cámara Chilena de la Construcción. (2025, abril 30). *Proyectos en evaluación ambiental alcanzan su mayor nivel desde 2015, sumando inversión por US\$100.000 millones*. Disponible en: <https://cchc.cl/noticias/proyectos-en-evaluacion-ambiental-alcanzan-su-mayor-nivel-desde-2015-sumando-inversion-por-us-100.000-millones>

⁴ Ugarte, G., & Dejbord Sawan, N. (2025, abril 27). El costo económico de la permisología. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/el-coste-economico-de-la-permisologia/>

Son múltiples los desafíos que enfrenta el SEIA. Uno de ellos es la excesiva estandarización de las evaluaciones, que aplican un formato único y rígido de evaluación a una gran variedad de proyectos de inversión (desde hospitales públicos a centrales termoeléctricas se evalúan cada vez con menos diferencias). A esto se suma la lógica de “buzón de partes” con que opera el SEA que distribuye Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) a todos los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAEICAS), generando incentivos a solicitudes de información excesiva o accesorio, no necesariamente relacionadas con los impactos ambientales específicos del proyecto en cuestión. Se dificulta así un proceso de evaluación predecible, que se realice en plazos razonables, y que se focalice en los riesgos de mayor relevancia asociados al proyecto específico, más que en aquellos remotos, o bien, gestionables en la etapa de construcción y operación.

Estos aspectos disfuncionales del sistema de evaluación ambiental generan espacios de arbitrariedad que no se traducen, a su vez, en mejores estándares medio ambientales o sociales. Por el contrario, muchas veces retrasan proyectos de inversión que representan oportunidades de desarrollo económico y social para Chile, y al mismo tiempo contribuyen a desafíos globales como la transformación energética y la carbono neutralidad. A su vez, esto permite que sesgos, posturas ideológicas e intereses particulares se incorporen de forma indirecta en la evaluación ambiental, bajo la apariencia de argumentos científicos, técnicos y legales⁵.

En estos defectos hay un elemento común que requiere de forma urgente una solución: **la falta de definiciones tempranas y vinculantes**. En efecto, no existe en el SEIA una instancia que zanje aspectos elementales que ponen en jaque la viabilidad de un proyecto de inversión. Un preanálisis a partir de información general del proyecto a partir de su ingeniería de perfil, que entregue un pronunciamiento oportuno sobre la compatibilidad del proyecto de inversión con el ordenamiento o vocación territorial, su área de influencia, el alcance de la línea base ambiental, los principales impactos ambientales y sociales a considerar en la evaluación, y, en base a ellos, los organismos públicos con pertinencia para participar en ella, entregará orientaciones fundamentales para la elaboración de los EIA y DIA, y para definir el alcance de las observaciones que podrán realizar los servicios públicos que participen de la evaluación. Estas orientaciones vinculantes tempranas, permitirán acotar los espacios de incertidumbre y discrecionalidad en la evaluación ambiental posterior que enfrentan los titulares de proyecto de inversión.

⁵ <https://www.ex-ante.cl/permisología-el-rol-de-las-ong-en-el-retraso-y-paralización-de-proyectos-de-inversión-y-la-dura-advertencia-de-director-greenpeace/>

2. PROPUESTA

Proponemos **una evaluación ambiental en dos etapas, creando una nueva vía de ingreso al SEIA, de carácter voluntaria, que permita a los titulares someter sus proyectos de inversión a un análisis temprano** que termine en Términos de Referencia Ambientales (TRA) que contengan definiciones tempranas y vinculantes por parte de la autoridad sobre ciertos elementos esenciales que hoy están incluidos en la RCA. Esta nueva vía de ingreso sería complementaria a las ya existentes, pudiendo éstas seguir funcionando tal y como lo hacen hoy para aquellos proyectos que así lo prefieran.

2.1 PRIMERA ETAPA: ANÁLISIS TEMPRANO

Los titulares de proyectos de inversión podrán presentar a la Dirección Ejecutiva del SEA **una solicitud de análisis temprano** en la que se determinen, a partir de una descripción general del proyecto, conforme a su ingeniería de perfil, una serie de materias que hoy **se mantienen abiertas hasta el final del procedimiento de evaluación con la dictación de la RCA**.

Esta etapa de análisis temprano contemplará un proceso de participación ciudadana abreviado y contemplará un pronunciamiento de dos carteras ministeriales, y del Gobierno Regional y Municipalidades pertinentes para culminar con unos TRA dictados por la Dirección Ejecutiva del SEA.

A) PARTICIPACIÓN CIUDADANA TEMPRANA

Para que los TRA puedan reducir los actuales plazos y conflictividad de la etapa de calificación ambiental, la evaluación temprana debe contemplar un proceso participativo con principios y estándares mínimos de implementación, con un rol del Estado como garante y partícipe activo, y con una regulación sistemática, que a su vez permita acotar las personas, comunidades y organizaciones de la sociedad civil que participarán de la calificación ambiental posterior. Esta instancia será un procedimiento administrativo que tendrá por finalidad generar un diálogo y socialización del proyecto de buena fe con las comunidades de su área de influencia y con las organizaciones ciudadanas que los representen.

Incorporar una instancia participativa en este momento permitirá que los interesados puedan manifestarse respecto de aquellos elementos de mayor relevancia para las comunidades y organizaciones ciudadanas. Esto no ocurre hoy, ya que la participación se sitúa en un momento donde los resultados de la participación no permiten

realizar ajustes en aquellos aspectos del proyecto factibles de adecuar, y donde se obliga a los intervinientes a pronunciarse sobre aspectos eminentemente técnicos del proyecto que no son aquellos de mayor interés para quienes son parte de estas instancias participativas.

Para ello, el SEA deberá realizar una convocatoria a las comunidades y organizaciones sociales y territoriales que representen a los interesados del área de influencia que el propio servicio defina. Asimismo, convocará también a aquellas organizaciones no gubernamentales que acrediten experiencia en materias medio ambientales y trayectoria relacionada con el tipo de proyecto de inversión a evaluar. Las organizaciones no gubernamentales que participen deberán acreditar el cumplimiento de estándares predefinidos de transparencia y trayectoria y estar inscritas en un registro público. De entre las comunidades y organizaciones no gubernamentales que participen de esta instancia se identificarán aquellas legitimadas a participar de la calificación posterior. También será en esta etapa donde se realizarán los procesos de consulta indígena, de ser aplicables.

B) ANÁLISIS PRELIMINAR DEL ESTADO

Así como la participación ciudadana descrita busca generar un diálogo y socialización del proyecto de buena fe con las comunidades de su área de influencia, un procedimiento que entregue certezas tempranas requiere también de un análisis preliminar por parte de instituciones del Estado. En lo relativo a la dimensión territorial, tanto el Municipio, como el Gobierno Regional (GORE) relevante deberán emitir un pronunciamiento. Desde una perspectiva técnico-política, el Ministerio del Medio Ambiente y la cartera ministerial del sector correspondiente al giro del proyecto deberán emitir pronunciamientos que se pronuncien respecto al cumplimiento de la normativa aplicable en aquellos aspectos normados cuyo cumplimiento sea posible verificar con la información proporcionada. También ponderarán las dimensiones medioambientales, sociales y económicas de los proyectos de inversión que insumen al SEA para tomar las definiciones a incluir en los TRA.

La consulta a los Municipios y Gobiernos Regionales es necesaria para determinar la compatibilidad del proyecto con los distintos instrumentos de planificación territorial (IPT), estrategias de desarrollo y planes estratégicos comunales y regionales. Así, los gobiernos locales y regionales podrán presentar al SEA las observaciones que les merezca el proyecto con relación a su compatibilidad territorial y entregar además antecedentes relevantes respecto a las materias que serán parte de los TRA.

Asimismo, la consulta al Ministerio del Medio Ambiente y a la cartera ministerial correspondiente al giro del proyecto que designe el SEA le entregará a este tempranamente los antecedentes políticos, medio ambientales, económicos y sociales necesarios para tomar las definiciones tempranas contenidas en los TRA, y así determinar

el alcance de la calificación ambiental posterior. La participación de ambas carteras permitirá procesar conjuntamente, tanto la dimensión medio ambiental como la económica y social de los proyectos de inversión, en una lógica de sinergia y colaboración más que de inquisición y oposición.

C) TÉRMINOS DE REFERENCIA AMBIENTALES

Esta etapa finaliza con la **dictación de una resolución denominada “Términos de Referencia Ambientales”** por parte de la Dirección Ejecutiva del SEA. Este acto administrativo se pronunciará sobre las siguientes materias, siendo todas ellas vinculantes para la etapa posterior:

- I. **Principales impactos ambientales y sociales** a considerar en la etapa de calificación ambiental del proyecto;
- II. Compatibilidad del proyecto con los instrumentos de planificación territorial (IPT) vigentes y con la vocación del territorio donde se emplaza;
- III. Cumplimiento de la normativa aplicable, respeto a aspectos normados cuyo cumplimiento sea posible verificar con la información de perfil proporcionada;
- IV. Delimitación de su área de influencia;
- V. Identificación de las comunidades afectadas que podrán participar en la etapa de calificación ambiental del proyecto;
- VI. Identificación de las organizaciones no gubernamentales, sociales y territoriales que podrán participar en la etapa de calificación ambiental del proyecto;
- VII. Determinación de los organismos públicos que participarán en la etapa de calificación ambiental del proyecto, así como la definición del ámbito de sus observaciones en función de los impactos ambientales principales identificados; y
- VIII. Definición de las dimensiones espaciales y temporales en base a las cuales se deberá levantar la línea de base medio ambiental.

Los TRA serán **vinculantes** y la resolución un **acto administrativo de término** respecto de las materias indicadas, con la capacidad de comprometer obligatoriamente a la etapa siguiente. **Por lo mismo este será recurrible ante instancias jurisdiccionales en el plazo de 30 días**, adelantando la conflictividad judicial que el proyecto podría desencadenar, lo que reducirá significativamente la intensidad litigiosa de la etapa posterior. La reclamación sólo se podrá referir a los contenidos de los TRA y se interpondrá ante el Comité de Ministros. Los contenidos de los TRA no podrán ser objeto de reclamación en etapas posteriores.

2.2 SEGUNDA ETAPA: CALIFICACIÓN AMBIENTAL

La etapa siguiente tendrá una **orientación técnica** para, dentro del marco definido por los TRA y en base a una descripción más detallada del proyecto de inversión, determinar la completitud y suficiencia de las modelaciones de los impactos ambientales identificados en la pre-evaluación y de las medidas de compensación, mitigación y reparación propuestas por el titular.

En esta etapa el SEA deberá **coordinar con** los OAECA identificados en los TRA **el otorgamiento de** todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental y sectorial que sean necesarios para la calificación ambiental.

La evaluación terminará con la calificación favorable o desfavorable del proyecto en una Resolución de Calificación Ambiental ("RCA") del SEA que deberá contener, entre otras materias:

- **Descripción específica del proyecto.**
- **Las modelaciones de los impactos y riesgos ambientales previamente identificados.**
- **Las medidas de mitigación, compensación y reparación.**

La RCA podrá ser objeto de reclamación por parte del titular del proyecto ante los Tribunales Ambientales, así como por aquellas comunidades, organizaciones no gubernamentales contempladas en los TRA. Sin embargo, en esta no se podrá revisar materias que hayan estado contempladas en los TRA y, por lo mismo, no suspenderá los efectos de la RCA.

3. VENTAJAS

La incorporación de esta etapa voluntaria de evaluación temprana con TRA de carácter vinculante tiene una serie de ventajas desde el punto de vista del titular, de los terceros participantes de la evaluación y del Estado.

1. Participación ciudadana más incidente y oportuna

- Permite a las comunidades y organizaciones participar cuando aún es posible ajustar algunos elementos del proyecto que sean factibles de adecuar.
- Identifica anticipadamente a los actores habilitados para participar en la calificación posterior, promoviendo procesos más representativos y ordenados.

- Acota la incertidumbre que generan los procesos de participación en etapas posteriores, cuando el proyecto ya está completamente definido y la posibilidad del titular de hacer ajustes es muy baja o costosa.

2. Certezas tempranas para titulares e instituciones públicas

- Entrega definiciones clave y vinculantes desde etapas iniciales: impactos relevantes, área de influencia, compatibilidad territorial, organismos facultados para realizar observaciones y su alcance, entre otros.
- Disminuye espacios de discrecionalidad, impide observaciones o solicitudes de información accesorias, reduce términos anticipados, suspensiones y evita desistimientos innecesarios.
- Permite anticipar potenciales focos de conflicto, lo que reduce la intensidad de la controversia en etapas posteriores.

3. Calificación ambiental más eficiente y técnica

- Adelanta el inicio del proceso de evaluación, permitiendo que el titular obtenga certezas tempranas sobre su proyecto antes de incurrir en grandes costos.
- Enfoca la evaluación en impactos relevantes, mejorando la calidad técnica del proceso y acortando plazos.
- Permite una mejor coordinación con los organismos sectoriales desde el inicio.

4. Análisis de riesgos y ponderación de costos y beneficios

- Exige a las autoridades identificar tempranamente los riesgos ambientales, patrimoniales y sociales de los proyectos, y ponderarlos adecuadamente.
- Promueve una evaluación más transparente y explícita de los costos y beneficios ambientales, sociales y económicos, mejorando la calidad de la deliberación pública.

5. Incentivo a la inversión sostenible

- Mayores certezas tempranas operarán como incentivos para atraer inversión que hoy no está llegando. No es solo agilizar proyectos en trámite, sino atraer proyectos nuevos.
- Facilita la tramitación de proyectos clave para el desarrollo económico y social de Chile y para desafíos globales como la descarbonización y la transformación energética, como son los de cobre, litio, hierro, tierras raras, energías renovables, hidrógeno verde, y desalación.

4. CONCLUSIONES

La creación de una etapa de análisis temprano dentro del SEIA **representa una oportunidad concreta para modernizar un sistema que hoy genera incertidumbre, plazos excesivos y conflictividad innecesaria**. Al introducir definiciones vinculantes desde el inicio, mejorará la calidad de la participación ciudadana y se promoverá un análisis más riguroso de riesgos y beneficios. **Esta propuesta contribuye a alinear los intereses del Estado, las comunidades y los inversionistas en torno a decisiones más informadas, justas y sostenibles.**

Este rediseño procedimental **no busca reducir los estándares ambientales, sino fortalecerlos mediante mayor claridad, previsibilidad y eficiencia**. Al mismo tiempo, puede convertirse en un activo estratégico para atraer inversiones que Chile **necesita para reactivar su desarrollo económico y social**, y contribuir a desafíos globales como **la transformación energética y la carbono neutralidad**. Si el país quiere enfrentar con éxito los desafíos del desarrollo sostenible, necesita instituciones que estén a la altura: **predecibles, exigentes y capaces de anticipar, priorizar y ponderar, no solo reaccionar y acumular observaciones.**

5. BIBLIOGRAFÍA

- **Cámara Chilena de la Construcción (2024).** Inversiones en evaluación ambiental alcanzan su mayor nivel desde 2015. Recuperado de: <https://cchc.cl/noticias/proyectos-en-evaluacion-ambiental-alcanzan-su-mayor-nivel-desde-2015-sumando-inversion-por-us-100.000-millones>
- **Centro de Estudios Públicos (CEP) (2024).** Benavente, J. & Urzúa, F. El costo económico de la permisología. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.cepchile.cl/investigacion/el-coste-economico-de-la-permisologia/>
- **Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.** Diario Oficial de la República de Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>
- **Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) (2023).** Guías metodológicas y criterios técnicos para el SEIA. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.sea.gob.cl>
- **Pivotes (2023).** Permisología: Los desistimientos de proyectos de inversión en el SEIA. Recuperado de: <https://www.pivotes.cl/evidencia/permisologia-los-desistimientos-de-proyectos-de-inversion-en-el-seia/>
- **Pivotes (2025).** Pivotes propone ley corta para fomentar el desarrollo de proyectos de inversión de gran escala. Recuperado de: <https://www.pivotes.cl/contenidos/articulos/pivotes-propone-ley-corta-para-fomentar-el-desarrollo-de-proyectos-de-inversion-de-gran-escala/>
- **Ministerio del Medio Ambiente (2025).** Modificación al Reglamento del SEIA – Fase 2. Recuperado de: <https://www.sea.gob.cl/noticias/medio-ambiente-inicia-consulta-publica-de-la-fase-2-de-modificacion-al-reglamento-del>