

Junio 2026

Municipios e inversión: ¿Qué esta frenando los proyectos?

Evidencia para un debate pendiente

PALOMA INFANTE

Socia de Tepual Conservación

ANA MARÍA MONTOYA

Académica Escuela de Gobierno, UAI

Editora:

Nicole Gardella, Directora de Incidencia Pública
Escuela de Gobierno, UAI

Resumen ejecutivo

Este informe analiza el rol de las Municipalidades en la impugnación de 77 proyectos de inversión evaluados en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) entre 2016 y 2025, combinando un análisis normativo con una revisión estadística de los proyectos.

- Las Municipalidades impugnan el 1% de los proyectos del SEIA, del total de proyectos aproximadamente 1 de cada 3 proyectos logran ser frenados ya sea mediante rechazo, revocación, caducidad o desistimiento del titular (32%).
- Los proyectos impugnados son de mayor envergadura: el 77,6% supera los 10 millones de dólares de inversión (percentil 50 del SEIA).
- Los sectores con mayor tasa relativa de impugnación son Infraestructura Portuaria (11,7%) e Infraestructura de Transporte (6,0%), no Energía ni Inmobiliario, que dominan en números absolutos.
- La impugnación se concentra territorialmente en el eje centro-sur del país, en comunas como Pucón y OLMUÉ mostrando tasas sobre el 30%.
- El marco normativo es ambiguo: las competencias municipales de impugnación no tienen una regulación sistemática y la jurisprudencia ha fallado en ambos sentidos.
- La brecha de incentivos entre sectores podría explicar parte del fenómeno: la minería cuenta con mecanismos de compensación comunal; la infraestructura portuaria y de transporte, no.
- El rol municipal en el desarrollo de proyectos es más amplio que los proyectos que ingresan al SEA, tales como permisos de edificación, patentes y negociación de medidas de compensación son dimensiones igualmente relevantes, aún no analizadas. Estas dimensiones, no abordadas en el presente análisis, constituyen un ámbito prioritario para futuras investigaciones.

¿Por qué importa esta discusión?

La inversión es una condición necesaria para el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo territorial. Sin embargo, durante los últimos años ha aumentado la preocupación por los conflictos asociados a proyectos de inversión y por la capacidad del sistema institucional para procesarlos de manera oportuna y legítima.

En este contexto, las Municipalidades han adquirido una visibilidad creciente. Como gobiernos locales elegidos democráticamente y como instituciones de proximidad, suelen transformarse en el principal interlocutor entre comunidades, empresas y organismos públicos. Esta posición ha contribuido a instalar la percepción de que constituyen uno de los principales obstáculos para el desarrollo de proyectos. Comprender cuál es realmente su rol resulta relevante no solo para mejorar el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sino también para fortalecer la relación entre crecimiento económico, legitimidad territorial y gobernanza local.

1. *Introducción: la municipalidad como actor bisagra*

Las Municipalidades ocupan una posición única en el sistema de gobernanza ambiental chileno. Son, simultáneamente, el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, organismos públicos que participan en la evaluación de proyectos de inversión, y actores con intereses económicos directos en el desarrollo de sus comunas. Esta triple condición los convierte en lo que este análisis denomina un organismo bisagra: deben sopesar el desarrollo económico local, la protección del medio ambiente y la representación de los intereses de la comunidad.

El presente informe analiza cómo las Municipalidades ejercen ese rol en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el principal instrumento de gestión ambiental del país. Para ello, combina dos aproximaciones: un

análisis del marco normativo que regula las competencias municipales en materia ambiental, y una revisión estadística de 77 proyectos impugnados por municipios entre 2016 y 2025, construida a partir de bases de datos públicas, solicitudes de transparencia al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y procesamiento automatizado-supervisado de documentos judiciales y administrativos.

La pregunta central es cuándo, cómo y por qué los municipios actúan como impugnadores frenando el desarrollo, y qué factores normativos y económicos explican ese comportamiento. La evidencia presentada en este informe muestra que los municipios no son actores preponderantes en oposición a la inversión. Sin embargo, cuando intervienen lo hacen en proyectos de alta relevancia territorial, revelando tensiones más profundas sobre cómo se distribuyen los beneficios y costos del desarrollo entre comunidades, gobiernos locales y el resto del país.

2. *Marco normativo: competencias ambientales municipales*

El SEIA es administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y opera mediante dos instrumentos. Por un lado está el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), para proyectos con mayores impactos, y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Dentro del proceso, los Organismos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA) deben pronunciarse sobre los proyectos en sus ámbitos de competencia. El resultado del proceso es una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), que constituye la autorización ambiental del proyecto.

2.1 *El rol específico de las Municipalidades*

Las Municipalidades tienen tres funciones definidas dentro del SEIA:

- I. Informar sobre la compatibilidad territorial del proyecto con los instrumentos de planificación vigentes.
- II. Informar si el proyecto se relaciona con los planes de desarrollo comunal.

III. Colaborar en la difusión y ejecución de la participación ciudadana.

A diferencia de los OAECA, sus pronunciamientos no son vinculantes para la autoridad ambiental. En materia de impugnación, la situación es más compleja. La Ley N.º 19.300 establece que el recurso de reclamación formal corresponde a los titulares de proyectos y a los observantes del proceso de participación ciudadana. Sin embargo, la misma ley entrega a los municipios la titularidad de la acción por daño ambiental en sus comunas, y la Ley N.º 20.600 que crea los Tribunales Ambientales establece una presunción de interés actual de las Municipalidades en los procesos judiciales. Adicionalmente, la Ley N.º 19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos permite interponer recursos de invalidación a quienes acrediten la calidad de interesados.

Las atribuciones de las Municipalidades para impugnar proyectos no tienen una reglamentación sistemática en el ordenamiento jurídico ambiental chileno. La jurisprudencia ha fallado en ambos sentidos: algunos tribunales han reconocido la legitimación activa municipal; otros la han negado.

En abril de 2025, el SEA dictó un instructivo buscando unificar criterios, pero persisten zonas grises que generan incertidumbre para todos los actores del sistema. En la práctica, este vacío normativo ha llevado a que los municipios actúen en ámbitos que exceden su rol informativo original: formulan observaciones sobre materias sociales, económicas y culturales ajenas a la planificación territorial, y asumen la representación jurídica de comunidades que no cuentan con asistencia especializada en conflictos socioambientales.

3. Resultados: magnitud, perfil y patrones territoriales

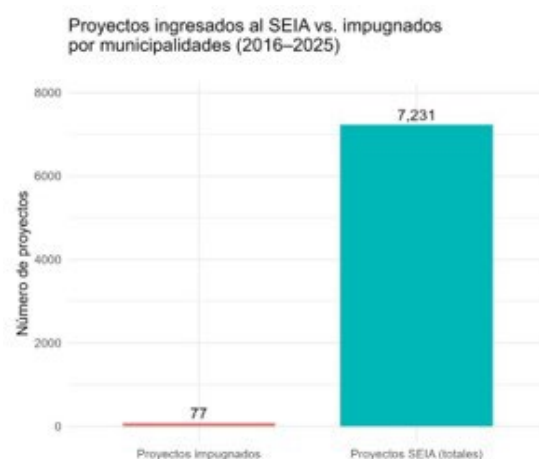
El universo de análisis comprende 77 proyectos impugnados por Municipalidades en el período 2016–2025, identificados mediante solicitudes de transparencia al SEA, revisión de jurisprudencia de la Corte Suprema y Tribunales Ambientales, y procesamiento automático-supervisado de más de 3.600 documentos judiciales.

Solo se consideraron impugnaciones en que las Municipalidades tuvieron un rol principal y únicamente causas con resultado definitivo.

3.1 Magnitud: poco frecuente, pero de alto impacto cuando ocurre

Los 77 proyectos impugnados representan apenas el 1% del total de proyectos ingresados al SEIA en el período, y acumulan cerca de US\$9.000 millones de inversión declarada¹.

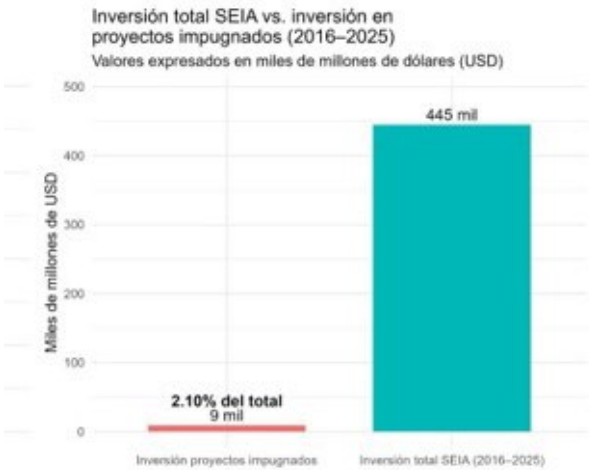
Panel 1.1 Magnitud relativa de las impugnaciones municipales en SEIA (2016 – 2025)



Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

¹ Se posee montos de inversión para 58 proyectos, ya que 19 de ellos corresponden a los proyectos que no ingresaron al SEIA, sin embargo, se impugnaron por parte de las Municipalidades ante Tribunales con la intención de que ingresaran.

Panel 1.2 Magnitud relativa de las impugnaciones municipales en SEIA (2016 – 2025)



Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

Datos destacados:

7231
Proyectos ingresados al SEIA

1,1%
de los proyectos del SEIA fueron impugnados por municipios (77 de 7.231)

2,1%
Inversión total del SEIA

USD 9.333 MM
Inversión total en disputa (Equivalente 2,6% PIB)

77,6%
Sobre percentil 50 de inversión SEIA

33%
de los proyectos impugnados fueron efectivamente frenados por intervención municipal

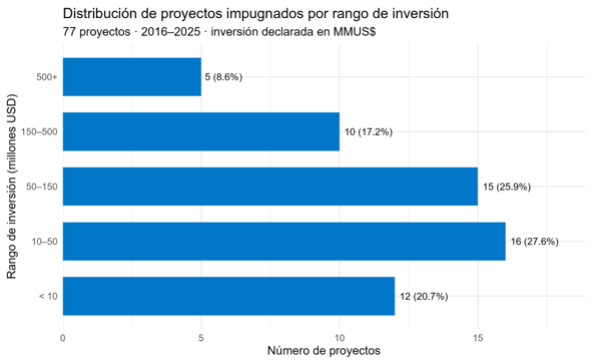
La baja proporción no implica ausencia de impacto. Al analizar los proyectos que efectivamente ingresaron al sistema, las Municipalidades lograron frenar aproximadamente uno de cada tres, ya sea mediante rechazo, revocación, caducidad o desistimiento del titular.

Cuando actúan, su intervención tiene efectos concretos y significativos.

3.2 Perfil: proyectos grandes, sectores específicos

Los proyectos impugnados tienden a ser de mayor envergadura que el promedio del sistema. El 77,6% de los casos con monto declarado se ubica por sobre el percentil 50 de inversión del SEIA, es decir, sobre los US\$10 millones. Existe además una concentración particularmente marcada en el tramo entre US\$29 y US\$110 millones.

Gráfico 1. Distribución de proyectos impugnados por rango de inversión



Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

Tabla 1. Distribución de proyectos impugnados según percentiles de inversión SEIA

Distribución de proyectos impugnados según percentiles de inversión SEIA
58 de 77 proyectos con inversión declarada • Percentiles del universo SEIA 2016 - 2025

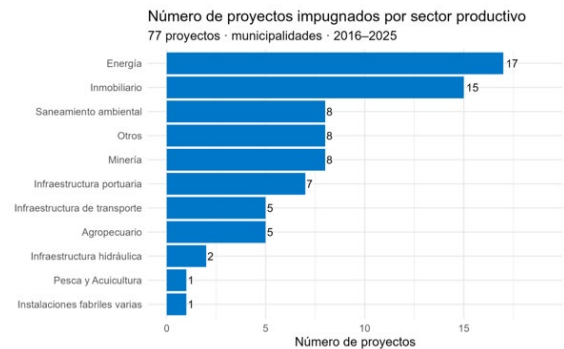
Rango de inversión	Rango (MMUS\$)*	N° proyectos	% del total con dato
≤ P25	≤ 1,5	3	5,2
P25 - P50	1,5 - 10	10	17,2
P50 - P75	10 - 29	10	17,2
P75 - P90	29 - 110	16	27,6
P90 - P95	110 - 248	11	19
P95 - P99	248 - 1000	7	12,1
> P99	< 1000	1	1,7
Total	-	58	100.0

Percentiles calculados sobre todos los proyectos SEIA (2016 - 2025). De los 77 proyectos impugnados, 19 no reportan monto de inversión y quedan excluidos. MMUS\$: millones de dolares.

Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

En números absolutos, Energía e Inmobiliario concentran la mayor cantidad de impugnaciones. Sin embargo, en proporción al universo de proyectos de cada sector en el SEIA, son Infraestructura Portuaria e Infraestructura de Transporte los sectores con mayor conflictividad municipal relativa. Energía e Inmobiliario presentan tasas bajas debido al enorme volumen de proyectos que ingresan al sistema. Este contraste constituye uno de los hallazgos más relevantes del informe y muestra que la conflictividad municipal no se distribuye uniformemente entre sectores productivos.

Gráfico 2. Número de proyectos impugnados por sector productivo



Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

Tabla 2. Proporción de proyectos impugnados por sector respecto al total SEIA

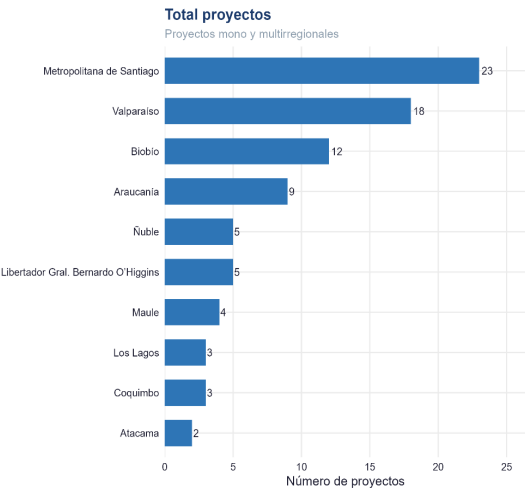
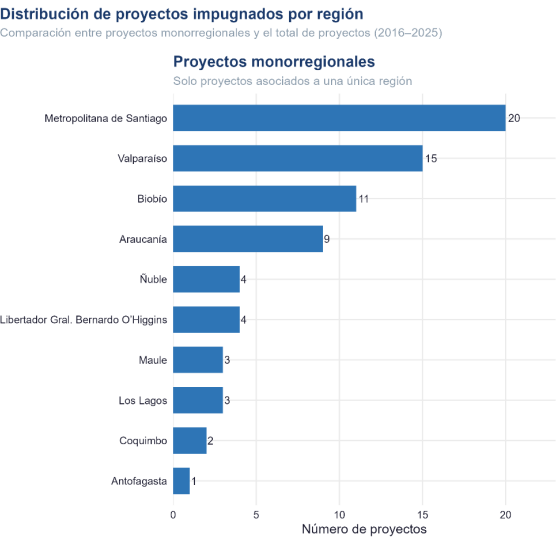
Proporción de proyectos impugnados por municipalidades (2016–2025)			
Comparación por sector productivo · Fuente: SEA y Planilla Maestra			
Sector productivo	Proyectos SEIA (últimos 10 años)	Proyectos impugnados	% del total
Infraestructura Portuaria	60	7	11.7%
Infraestructura de Transporte	84	5	6.0%
Agropecuaria	203	5	2.5%
Otros	626	8	1.3%
Inmobiliarios	1,374	15	1.1%
Saneamiento Ambiental	798	8	1.0%
Infraestructura Hidráulica	217	2	0.9%
Minería	945	8	0.8%
Energía	2,136	17	0.8%
Instalaciones fabriles varias	159	1	0.6%
Pesca y Acuicultura	427	1	0.2%
Equipamiento	15	0	0.0%
Forestal	38	0	0.0%

Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

3.3 Dimensión territorial: concentración y heterogeneidad

Territorialmente, las impugnaciones se concentran en el eje centro-sur del país. La Región Metropolitana registra la mayor cantidad de casos, seguida por Valparaíso y Biobío. Las regiones de Araucanía, Valparaíso y Biobío superan ampliamente la media nacional de impugnación relativa.

Panel 2.1. Distribución de proyectos impugnados por región

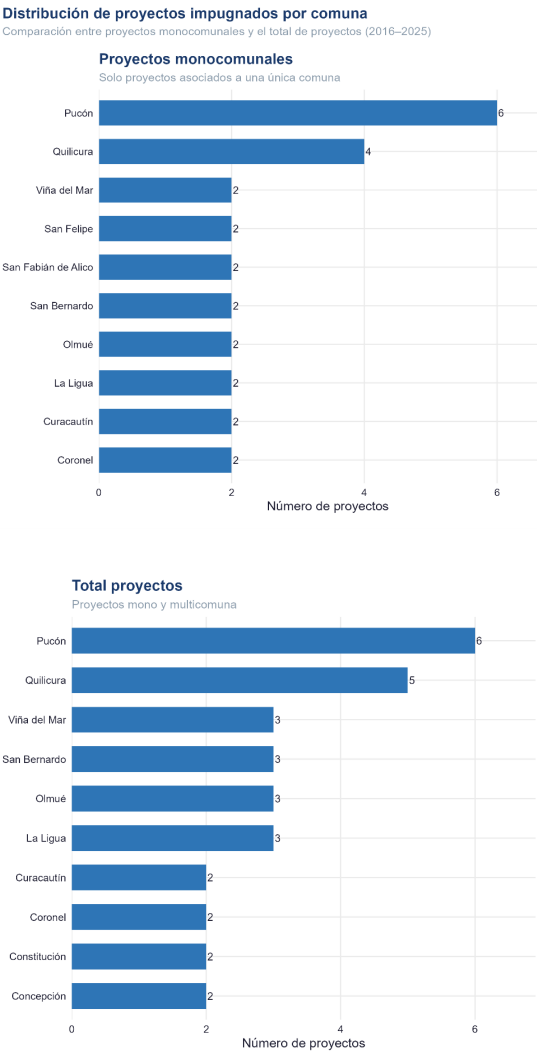


Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

A nivel comunal, la oposición se concentra en un grupo acotado de municipios. Pucón lidera con seis proyectos impugnados de un universo de dieciséis ingresados, mientras que Olmué ha impugnado tres de cuatro proyectos.

La magnitud económica también varía significativamente según la zona. Las regiones del norte concentran pocos casos, pero de muy alta inversión promedio. En la zona centro-sur, en cambio, la oposición es más frecuente, aunque asociada a proyectos de menor escala relativa.

Panel 3. Distribución de proyectos impugnados por comuna



Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

4. Por qué impugnan: la lógica de los incentivos municipales

Los datos muestran que las Municipalidades no se comportan como actores sistemáticamente contrarios a la inversión. De hecho, poseen incentivos económicos importantes para atraer proyectos a sus territorios. Los proyectos generan empleo, actividad económica, ingresos por patentes y nuevas oportunidades de desarrollo local. Sin embargo, los municipios también son las instituciones que reciben de manera más directa las demandas de las comunidades cuando perciben que los costos ambientales, urbanos o sociales de una iniciativa recaen desproporcionadamente sobre el territorio. Esta doble condición explica buena parte de la ambivalencia observada en el estudio. Las Municipalidades deben promover el desarrollo económico y, al mismo tiempo, representar los intereses de quienes viven en los territorios donde dicho desarrollo ocurre.

Tabla 3. Intensidad de impugnación municipal por comuna, Top 15

Intensidad de impugnación municipal por comuna (Top 15)
Proporción de proyectos impugnados sobre el total SEIA (2016 - 2025)

Comuna	Proyectos SEIA (2016 - 2025)	Proyectos impugnados	% Impugnado*
Olmué	4	3	75.00
Cobquecura	2	1	50.00
Treguaco	2	1	50.00
Pucón	16	6	37.50
San Fabián	3	1	33.33
Curacautin	8	2	25.00
Zapallar	8	2	25.00
Lo Prado	4	1	25.00
Cerro Navía	5	1	20.00
La Estrella	11	2	18.18
Quilpué	11	2	18.18
Hualqui	12	2	16.67
Coelemu	6	1	16.67
Curepto	6	1	16.67
Tomé	14	2	14.29

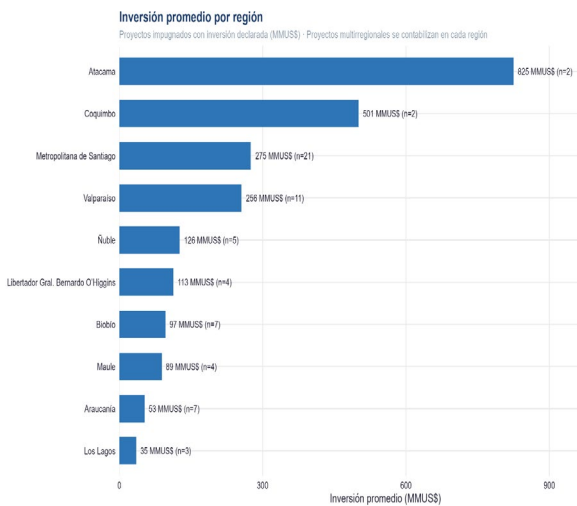
* % impugnado = proyectos impugnados / total SEIA en la comuna (2016 - 2025). Se muestran 15 comunas con mayor intensidad. Excluye comunas sin proyectos SEIA registrados.

Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

4.1 La asimetría que explica los sectores más impugnados

Los mecanismos de internalización de beneficios no operan de manera uniforme entre sectores. La minería cuenta con instrumentos específicos de transferencia de recursos hacia los territorios, incluyendo el Fondo de Comunas Mineras y diversas patentes sectoriales. La infraestructura portuaria y de transporte, en cambio, no cuenta con mecanismos equivalentes. Esta asimetría puede ayudar a explicar por qué precisamente estos sectores presentan las tasas relativas más altas de impugnación. Los costos ambientales, urbanos y sociales se concentran localmente, mientras que una parte importante de los beneficios se distribuye a escalas regionales o nacionales. La posibilidad de establecer mecanismos equivalentes a los existentes en minería ha sido discutida en distintos espacios de política pública, pero aún no existe una solución consolidada.

Gráfico 3. Inversión promedio por región



Fuente: Elaboración propia Paloma Infante y Ana María Montoya (2026)

4.2 Más allá de las impugnaciones formales

La percepción pública de que las Municipalidades son un obstáculo relevante para el desarrollo de

proyectos no se explica únicamente por las impugnaciones formales en el SEIA.

Los municipios inciden también a través de:

- Permisos de edificación.
- Recepciones de obra.
- Otorgamiento de patentes municipales.
- Observaciones formuladas durante la evaluación.
- Negociación de medidas de compensación y mitigación.

Estas dimensiones no han sido abordadas en este informe y constituyen una línea prioritaria para futuras investigaciones.

5. Hacia una agenda de política pública

Los hallazgos permiten identificar cuatro ámbitos de acción prioritarios.

- I. Clarificar las competencias municipales en el SEIA: El instructivo del SEA de abril de 2025 constituye un avance, pero persisten zonas grises sobre cuándo una Municipalidad tiene legitimación para impugnar una RCA. Se requiere avanzar hacia una definición normativa más precisa que entregue certeza jurídica a todos los actores.
- II. Crear mecanismos de compensación para sectores sin instrumentos equivalentes: La alta tasa de impugnación observada en infraestructura portuaria y de transporte sugiere la conveniencia de evaluar instrumentos que permitan a las comunas participar de los beneficios generados por proyectos que producen impactos locales significativos. La experiencia del Fondo de Comunas Mineras constituye un precedente relevante.
- III. Transparentar los aportes y compensaciones de los titulares: Sistematizar y hacer pública la información sobre empleo generado, compensaciones, mitigaciones y aportes voluntarios permitiría mejorar la calidad del

debate local y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia.

- IV. Ampliar el análisis al rol municipal más allá del SEIA: Las impugnaciones formales representan solo una parte de la influencia municipal sobre el desarrollo de proyectos. Permisos de edificación, patentes, recepciones de obra y dinámicas de gobernanza local constituyen ámbitos igualmente relevantes que requieren mayor investigación.

6. Conclusiones

El debate público sobre el rol de las Municipalidades en el desarrollo de proyectos tiende a dos simplificaciones opuestas: o los municipios son obstáculos sistemáticos al desarrollo, o son defensores necesarios de las comunidades frente a la inversión.

Los datos del presente informe matizan ambas posiciones.

- Las Municipalidades impugnan el 1% de los proyectos del SEIA. En términos agregados, no constituyen un obstáculo sistemático al desarrollo de proyectos en Chile.
- Pero cuando actúan, se puede apreciar que aproximadamente uno de cada tres proyectos logran ser frenados ya sea mediante rechazo, revocación, caducidad o desistimiento del titular. Su impacto efectivo es significativo y no puede ignorarse.
- La conflictividad no se distribuye uniformemente. Los sectores portuarios y de transporte presentan tasas relativas muy superiores al promedio nacional.
- El marco normativo es insuficiente. La ambigüedad sobre las competencias municipales genera incertidumbre para todos los actores.
- La ambivalencia municipal no es una contradicción, sino el reflejo de un mandato institucional complejo: promover el desarrollo económico y proteger la calidad de vida de sus habitantes.

Más allá de los municipios

El principal aporte de este informe es mostrar que la pregunta correcta no es si los municipios están frenando los proyectos ya que la evidencia indica que las Municipalidades participan en una fracción muy reducida de los procesos de evaluación ambiental. Sin embargo, cuando intervienen lo hacen precisamente en aquellos proyectos con mayor capacidad de transformación territorial y donde las tensiones entre desarrollo económico, calidad de vida y protección ambiental resultan más evidentes. Desde esta perspectiva, las impugnaciones municipales no constituyen necesariamente un problema en sí mismas. Más bien, operan como una señal de conflictos que el sistema institucional aún no logra resolver adecuadamente.

Los resultados sugieren que buena parte de estas tensiones se relaciona con la distribución de beneficios y costos del desarrollo. Mientras los beneficios económicos suelen extenderse a escalas regionales o nacionales, los costos ambientales y sociales se concentran muchas veces en los territorios donde los proyectos se emplazan. Comprender esta dinámica resulta fundamental para avanzar hacia modelos de desarrollo más sostenibles y legítimos. La discusión sobre inversión requiere abandonar explicaciones simplificadas y reconocer que los conflictos territoriales responden a incentivos, capacidades institucionales y percepciones locales que varían significativamente entre sectores y territorios.

En definitiva, el desafío no consiste únicamente en reducir la conflictividad o acelerar la aprobación de proyectos. El desafío consiste en construir instituciones capaces de compatibilizar crecimiento económico, desarrollo local y legitimidad territorial. Ese es, probablemente, el debate pendiente que este estudio invita a abrir.

Nota metodológica

El análisis estadístico comprende 77 proyectos con causas concluidas, de los cuales 58 ingresaron al SEIA y 19 corresponden a los proyectos que no ingresaron al SEIA, sin embargo, se impugnaron por parte de las Municipalidades ante Tribunales con la intención de que ingresaran. No incluye casos pendientes.

La base fue construida mediante solicitudes de transparencia al Servicio de Evaluación Ambiental, revisión del Buscador Unificado de Jurisprudencia de la Corte Suprema y plataformas de Tribunales Ambientales, complementada con procesamiento automático-supervisado de más de 3.600 documentos judiciales y más de 30.000 registros del SEIA.

Un 24% de los casos no reporta monto de inversión por no haber ingresado formalmente al sistema. Las conclusiones generales del estudio no varían al considerar o excluir dichos casos.



LabMun

LABORATORIO MUNICIPAL

ESCUELA DE GOBIERNO