

IDEAS Y CREACIÓN INSTITUCIONAL: EL CASO DEL MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE EN CHILE

IDEAS AND INSTITUTIONAL CREATION:
THE CASE OF THE MINISTRY OF THE ENVIRONMENT IN CHILE

JUAN CARLOS ARELLANO
Universidad Católica de Temuco, Chile
jarellano@uct.cl

SEBASTIÁN CARRASCO
Universidad San Sebastián, Chile

LIHUEN NOCETTO
Universidad Católica de Temuco

RESUMEN

La literatura comparada identifica tres enfoques para explicar la creación de instituciones ambientales: la degradación interna, la difusión y la interacción entre el Estado y los actores locales. Este artículo, a partir del análisis de caso de la creación del Ministerio del Medio Ambiente en Chile, sostiene que no es necesario un cambio de paradigma para crear un ministerio. A través de análisis cualitativos y cuantitativos —incluidos datos textuales de alta frecuencia— se examina la evolución de las ideas programáticas y su papel en la creación y consolidación de instituciones ambientales. El artículo argumenta que el perfil tecnocrático de los actores que impulsaron el cambio favoreció una transformación gradual o de segundo orden. En ella se legitimó la creación del ministerio sin alterar sustancialmente el marco interpretativo previamente dominante.

Palabras clave: Ideas, Paradigmas, Cambio institucional, Política ambiental, Chile.

ABSTRACT

Comparative literature identifies three approaches to explain the creation of environmental institutions: internal degradation, diffusion, and interaction between the State and local actors. Based on a case study analysis of the creation of the Ministry of the Environment in Chile, this article posits that a paradigm shift is not necessary to establish a ministry. Through qualitative and quantitative analyses — including high-frequency textual data — the evolution of programmatic ideas and their role in the creation and consolidation of environmental institutions are examined. The article argues that the technocratic profile of the actors who drove the change favored a gradual, or second-order, transformation. This process legitimized the creation of the ministry without substantially altering the previously existing dominant interpretive framework.

Keywords: Ideas, Paradigms, Institutional change, Environmental policy, Chile.

INTRODUCCIÓN

Podría pensarse que la creación de un ministerio implica un cambio de paradigma. Esto resulta plausible si se entiende como una redefinición de la estructura del Poder Ejecutivo para enfrentar un problema público y enviar una señal potente desde la presidencia. Sin embargo, el cambio institucional puede adoptar múltiples dimensiones (Campbell 2004), que no se limitan a lo formal o estructural, sino también a aspectos como la redefinición de la naturaleza de un problema.

El surgimiento de instituciones ambientales en América Latina ha seguido trayectorias diversas (Orihuela 2014). Mientras países como Brasil comenzaron a desarrollarlas en los años setenta (Hochstetler y Keck 2007), Chile, al igual que Perú (Paredes y Figueroa 2021), avanzó más lentamente y se ha caracterizado por un rezago en la materia (Carrasco y Madariaga 2022). Este retraso se atribuye a la persistente influencia del paradigma neoliberal heredado de la dictadura (1973-1990), que configuró políticas ambientales débiles durante los años noventa y principios de los 2000 (Tecklin et al. 2011).

A inicios de la década de 2010, Chile dio un giro importante con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y otras instituciones clave, pasando de país rezagado a referente regional (Madariaga 2019), pese a la histórica primacía del crecimiento económico sobre lo ambiental (Maillet y Carrasco 2021). Aunque la literatura ha abordado el papel de actores y organizaciones (Madariaga 2019, Maillet y Carrasco 2021), ha prestado menos atención a las ideas que se institucionalizaron y facilitaron esta transformación.

La escasa literatura sobre América Latina vincula la creación de ministerios a procesos de democratización (Cavalcanti 1985) y a respuestas frente a tensiones sociales o ajustes institucionales, como en el caso de la desigualdad racial (Vinicius y Aquino 2017). Históricamente, los ministerios de salud han surgido en contextos de oleadas populistas y bajo la influencia de políticas sanitarias promovidas por Estados Unidos (Barría Traverso y Romero Pavez 2024). En Europa, en cambio, los ministerios de bienestar se consolidaron tras las guerras mundiales (Petersen et al. 2023). En conjunto, estas explicaciones destacan factores exógenos y momentos de cambio disruptivo.

En contraste, este artículo, desde el enfoque de las teorías ideacionales –y distinguiendo los distintos tipos de ideas que operan en los procesos de cambio institucional–, sostiene que no es necesario un cambio de paradigma para crear un ministerio. Para demostrarlo, se analiza en profundidad el caso del Ministerio del Medio Ambiente en Chile, argumentando que esta nueva estructura burocrática, de mayor jerarquía, no implicó una redefinición del problema, ya que su fundamentación conserva las nociones de desarrollo sostenible y equidad social presentes en las primeras políticas ambientales de los años noventa.

Este estudio de caso propone una explicación ideacional que enfatiza la labor agencial en la creación y combinación de ideas, concebida como un ejercicio de bricolaje en la traducción de paradigmas. A través de análisis cualitativos y cuantitativos –incluidos datos textuales de alta frecuencia–, se examina la evolución de ideas programáticas y su papel en la creación y consolidación de instituciones ambientales. Se argumenta que el perfil tecnocrático de los actores que impulsaron el cambio favoreció una transformación gradual o de segundo orden, en la que

las ideas legitimaron la creación del ministerio sin alterar sustancialmente el marco interpretativo dominante.

La estructura del artículo es la siguiente: la primera sección aborda la creación de instituciones ambientales desde una perspectiva comparada; la segunda examina el rol de las ideas y los agentes en el cambio institucional; la tercera presenta la metodología; la cuarta analiza las dinámicas ideacionales y la articulación de actores en torno a un nuevo paradigma ambiental; la quinta profundiza en los flujos de soluciones o alternativas ideacionales; la sexta estudia las ideas programáticas en la arena política y la ventana de oportunidad; y, finalmente, el último apartado presenta las conclusiones.

LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES AMBIENTALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

La literatura comparada ha identificado tres enfoques principales para explicar la creación de instituciones ambientales como los ministerios del medio ambiente. El primero sostiene que estas instituciones emergen desde abajo, como respuesta a la degradación ambiental y los altos costos de su mitigación (Sprinz y Vaahtoranta 1994). Desde esta perspectiva, la sociedad civil organizada puede liderar procesos de cambio en políticas públicas, como en la transición energética en Alemania (Haas 2019). En América Latina, también ha sido clave en la implementación de políticas, instrumentos y derechos ambientales (Amengual 2016, Amengual y Dargent 2020, Falleti y Riofrancos 2018, Milmanda y Garay 2020).

Un segundo enfoque, vinculado a las teorías de difusión, resalta el papel de las organizaciones internacionales en la propagación de políticas e instituciones para enfrentar problemas ambientales emergentes (Frank et al. 2000). Este marco se apoya en la noción de una sociedad ambiental global (Meyer et al. 2003, Schofer y Hironaka 2005).

El tercer enfoque destaca el rol de los Estados y actores políticos internos. Aunque reconoce influencias externas, enfatiza que la adopción institucional no es automática, sino adaptativa (Shorette et al. 2017). En el ámbito ambiental, ha debido mediar en conflictos locales y nacionales (Carrasco y Maillet 2019, Schorr 2018), e incluso intervenir informalmente en algunos procesos (Maillet y Carrasco 2021).

Así, el debate actual reconoce la interacción entre factores domésticos e internacionales. Por ejemplo, la influencia externa es mayor durante procesos de democratización (Aklín y Urpelainen 2014). Inspirado en las teorías de difusión, Orihuela (2014) advierte sus límites cuando se aplican de forma aislada, señalando que su efectividad depende de la combinación con trayectorias institucionales, ventanas de oportunidad y emprendedores políticos. Los modelos interactivos subrayan que los países no son receptores pasivos de ideas, sino que las adaptan a sus contextos, generando isomorfismo institucional (Knill et al. 2014).

En el caso chileno, la literatura ha reconocido la interacción entre factores endógenos y exógenos. La mayoría de los trabajos enfatiza la escasa regulación asociada al modelo neoliberal, documenta casos de degradación ecológica y subraya el rol de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG) en visibilizar las fallas del sistema institucional

(Delamaza et al. 2017, Madariaga y Allain 2020, Sepúlveda y Villarroel 2012, Ulianova y Estensoro 2012).

Por otro lado, desde esta misma perspectiva, algunos autores se han enfocado en identificar a los actores involucrados en la política ambiental chilena, evaluando el peso de las variables nacionales e internacionales y su interacción con ventanas de oportunidad. Concluyen que, pese a los cambios institucionales, persisten elementos del legado neoliberal, el cual continúa privilegiando el componente económico por sobre las consideraciones ambientales (Madariaga 2019, Maillet y Carrasco 2021, Tecklin et al. 2011).

Por ejemplo, Madariaga (2019) aborda esta cuestión y sostiene que, además de los actores clásicos identificados por la literatura —como la burocracia, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los intereses comerciales—, los legados institucionales ayudan a explicar la naturaleza gradual del cambio. En particular, destaca el rol del régimen presidencial como un factor que restringe el margen de acción de los actores involucrados, argumento que también ha sido planteado en otros estudios sobre América Latina (Hochstetler y Keck 2007, Hochstetler 2017). De este modo, se refuerza el peso inercial de la estructura institucional, que reduce la capacidad de agencia y acentúa explicaciones de continuidad.

Ahora bien, en cuanto a las ideas, los estudios sobre instituciones ambientales destacan que, desde los años noventa, el país estuvo marcado por un conjunto de ideas economicistas de corte *laissez-faire*, instaladas durante la dictadura y prolongadas por la Concertación (1990-2010). Este paradigma económico hegemónico explicaría la debilidad de las regulaciones e instituciones ambientales hasta comienzos del siglo XXI (Carruthers 2001, Silva 1996). No obstante, en estos estudios los agentes suelen aparecer como simples reproductores del paradigma, lo que limita el poder explicativo del cambio al asumir que los actores solo adoptan y reproducen dicho conjunto de ideas sin mayor mediación y cuestionamiento.

Un avance relevante en las explicaciones ideacionales es el estudio de Muñoz y Rocha Lukic (2020), quienes analizaron la reforma tributaria en Brasil y la política ambiental en Chile. En este último caso, identifican un anclaje ideacional en los orígenes de la política ambiental de los años noventa, lo que explicaría los cambios graduales y estratificados ocurridos en 2005 y 2010. Este estudio subraya el rol de las ideas y cómo el cambio ideacional antecede al cambio institucional; sin embargo, los agentes continúan operando bajo la lógica del paradigma hegemónico. En definitiva, esta explicación contribuye a entender la continuidad, pero resulta limitada para comprender el cambio.

En resumen, los estudios hasta ahora han subrayado la existencia de un paradigma economicista identificado con el neoliberalismo, asumido en un periodo histórico por los tomadores de decisión y dominante frente a las presiones internacionales y a los actores sociales locales. Esta literatura ha reforzado la tesis de cambios graduales y/o limitados, basados en legados institucionales o en anclajes ideacionales. En este marco explicativo, la capacidad agencial aparece restringida, relegando a los actores al papel de simples reproductores de un paradigma hegemónico —o, en el mejor de los casos, de desafiantes con márgenes de acción acotados.

Nuestra propuesta plantea examinar con mayor profundidad el rol de los agentes, reconociendo en ellos una capacidad creativa que les permite movilizar un repertorio conceptual diverso, al estilo del bricolaje. Esto subraya una mayor flexibilidad ideacional, lo que contribuye a explicar por qué la creación de un ministerio puede entenderse como resultado tanto de la adaptabilidad de las ideas como de la capacidad creativa de los actores.

LAS IDEAS, LOS AGENTES Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

La preocupación ambiental surge de un conjunto de ideas que identifican un problema percibido y proponen soluciones que requieren políticas, instituciones y cambios en el comportamiento de los actores. Este debate se originó a nivel internacional en los años setenta y, desde entonces, se ha transformado en un fenómeno global que ha influido en las políticas nacionales, impulsando reformas institucionales y cambios conductuales. Diversas ideas sobre protección ambiental han dado lugar a movimientos, ONG, partidos y líderes que las han promovido activamente (Carter 2018). Siguiendo a Campbell (1998), hoy el problema ambiental se ha instalado como un sentimiento público: una idea que define lo legítimo o deseable, con alta carga simbólica y emocional.

La relevancia de las ideas en la promoción de políticas ambientales está ampliamente reconocida. En Alemania, Ulbert (1997) mostró cómo los tomadores de decisiones filtran paradigmas según el contexto institucional y cultural. En América Latina, se ha identificado el impacto de las olas de difusión en la creación de la institucionalidad ambiental, resaltando la importancia de factores locales para explicar las adaptaciones o diferencias en la institucionalidad (Orihuela 2014).

Esto evidencia cómo las ideas interactúan con el entorno político-institucional y cómo su difusión influye en el cambio institucional (Schmidt 2008). Sin embargo, los factores locales se han reducido a estructuras y trayectorias, dejando de lado el papel agencial. Nuestra contribución es destacar la agencia en el proceso de traducción y adaptación institucional, como propone la literatura ideacional (Campbell 2004).

¿Cómo explicamos el cambio institucional a partir de las ideas? En la literatura politológica hay consenso sobre su impacto, aunque el debate se centra en qué tipos de ideas influyen y cómo lo hacen. Por ello, es fundamental distinguir primero los diferentes tipos de ideas y el papel que desempeñan los agentes en su promoción.

Partamos por subrayar que las ideas son relevantes en la política, aunque no todas resultan igual de útiles para explicar el cambio institucional. Algunas, como los sentimientos públicos o las filosofías públicas, son más abstractas y configuran marcos simbólicos de legitimidad (Campbell 1998, Mehta 2011). Estas ideas, de carácter normativo, restringen el repertorio de alternativas de los actores, pero son difíciles de medir, lo que complica evaluar su impacto directo en las decisiones. Al difundirse de forma difusa, su análisis es más adecuado desde la teoría política que desde enfoques empíricos.

En el plano cognitivo, destaca el concepto de paradigma (Hall 1993), estrechamente vinculado a la política contingente, las élites y los partidos. Un paradigma ofrece visiones específicas de la sociedad, define problemas, diagnósticos y hojas de ruta que luego son traducidos en ideas

programáticas por actores como partidos, políticos y movimientos sociales (Béland y Cox 2011, Berman 2011, Mehta 2011, Schmidt 2010). Se trata de marcos conceptuales compartidos por élites gobernantes y expertos, que permiten interpretar la realidad política, delimitar problemas y establecer objetivos generales (Hall 1993: 279). En este sentido, la idea de paradigma es más rastreable y tiene un impacto más concreto.

Así pues, Hall (1993) propone tres niveles para determinar la profundidad del cambio institucional a partir de las ideas: de primer orden, ajustes en los parámetros de la política; de segundo orden, modificaciones en los instrumentos; y de tercer orden, una redefinición de los objetivos y de la naturaleza del problema, siendo este último un cambio de paradigma. Esta tipología permite identificar cuándo ocurre un cambio paradigmático. Sin embargo, el concepto tiene sus limitaciones, ya que presenta problemas de especificación y medición (Daigneault 2014), y muchos estudios no distinguen claramente entre un cambio de paradigma y un simple ajuste de política pública.

Ante esta dificultad, varios autores optan por captar empíricamente los cambios paradigmáticos mediante el análisis de las ideas programáticas, entendidas como expresiones concretas de las filosofías públicas y de los paradigmas (Berman 1998). Este enfoque facilita una mejor identificación de los actores que impulsan transformaciones institucionales o participan en el diseño de políticas públicas.

Un cambio paradigmático implica variaciones en las ideas programáticas en el espacio público, manifestadas en mayor debate o redefinición de conceptos. Aunque abstractas, las ideas programáticas son evidencia tangible de conjuntos ideacionales, expresadas en soluciones concretas difundidas sistemáticamente (Berman 1998). Aparecen en discursos, entrevistas, programas, leyes y textos académicos, producidos por actores individuales o colectivos como partidos o asociaciones.

Se ha discutido que esta explicación funciona bien para entender la estabilidad, pero no el cambio, o bien que este solo opera en momentos disruptivos y es de carácter exógeno. Se asumiría así una estabilidad institucional y, al mismo tiempo, ideacional, existiendo una supuesta armonía perfecta entre ambas. Esto no permite explicar otros tipos de transformación, como los cambios graduales identificados por la literatura (Mahoney y Thelen 2010, Streeck y Thelen 2010). Además, plantea una visión pasiva de los agentes, quienes solo transmitirían y reproducirían las ideas del paradigma imperante, dando lugar a la figura del hombre paradigmático (Carstensen 2011).

Frente a la figura del hombre paradigmático, se ha propuesto la noción de bricolaje (Carstensen 2011). Desde esta perspectiva, los agentes no actúan guiados por un conjunto cerrado de ideas, sino que operan de forma creativa, reutilizando y combinando ideas preexistentes en un repertorio más amplio (Carstensen 2011, Campbell 2004). El bricolaje funciona como una caja de herramientas ideacional, que los actores emplean de manera pragmática y adaptativa para interpretar y responder a los desafíos de la realidad que enfrentan. En base a este enfoque se hace más factible explicar y reconocer la presencia de cambio graduales y no únicamente los cambios disruptivos explicados por variables o eventos exógenos.

Este enfoque más creativo y contingente del agente se articula con el modelo teórico propuesto por Kingdon, que utilizamos aquí para explicar las condiciones en que se produce el

cambio institucional. El modelo de Kingdon (2014) plantea la existencia de tres corrientes: de problemas, de políticas y de soluciones. La corriente de problemas alude a estudios, investigaciones, indicadores y eventos que visibilizan o redefinen la naturaleza de un problema, es decir, al surgimiento de un nuevo paradigma. La corriente de políticas se refiere a los procesos políticos en curso —como el accionar de grupos de interés, ciclos electorales o cambios de gobierno—, que conforman un determinado clima o sensibilidad política. Finalmente, la corriente de soluciones se vincula con propuestas concretas y viables, formuladas a partir de ideas programáticas (Berman 1998).

Estas tres corrientes operan de manera paralela y solo en ciertos momentos convergen, abriendo lo que Kingdon (2014) denomina una ventana de oportunidad. Este modelo permite reconocer con claridad la importancia de la elaboración de las ideas, su competencia y pertinencia, pero también ayuda a entender por qué algunas logran imponerse o por qué son implementadas en un momento determinado, incluso después de haber estado largo tiempo en disputa. En otras palabras, el modelo inserta a las ideas dentro del juego y la temporalidad política.

METODOLOGÍA

En Chile, se han identificado actores clave en la conformación de instituciones ambientales: organismos internacionales, movimientos sociales, empresas y burocracia, así como sus interacciones (Madariaga 2019). Por tanto, para determinar la presencia de un cambio de paradigma, es necesario examinar si ha habido una transformación tanto en el volumen como en el contenido de las ideas formuladas en torno a la problemática medioambiental, que permitan explicar un cambio institucional. Este análisis, siguiendo a Hall (1993), debe considerar no solo a los agentes estatales, sino también a actores que operan más allá del Estado.

En esta línea, y de acuerdo con Jacobs (2014), se propone aplicar un enfoque metodológico que permita analizar cómo una idea echa raíces en los tomadores de decisión. Para ello, se sugieren dos estrategias: el estudio de covariación y el análisis comunicacional. El primero busca establecer la existencia de cierta estabilidad ideacional (paradigmas), que no debería ser voluble frente a cambios abruptos en las condiciones materiales. El segundo se orienta a identificar evidencia y congruencia verbal entre las ideas expresadas y las decisiones adoptadas por la autoridad política.

De este modo, se trata de indagar si ha existido variabilidad en el ambiente ideacional, tanto en términos de la filosofía o sentimiento público como en la formulación de soluciones y propuestas programáticas planteadas por los promotores del cambio, así como en la forma en que estas fueron procesadas por los tomadores de decisión. A partir de este análisis, será posible establecer si la creación del ministerio responde a un cambio de paradigma, a un cambio de primer o segundo orden, o bien si se trata del resultado de un proceso de bricolaje llevado a cabo por los tomadores de decisión.

De esta forma, el artículo presenta un estudio de caso en profundidad sobre el cambio institucional ambiental en Chile. Al tratarse de un estudio de caso único (Gerring 2017), somos conscientes de sus limitaciones en términos de inferencias descriptivas o causales. Para enfrentar estas restricciones, el diseño de investigación integró diversas técnicas metodológicas. Como

señala Seawright, “la investigación multimétodo implica combinar técnicas de recolección y análisis de datos provenientes de dos o más tradiciones metodológicas” (2016: 2). No obstante, la mera combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos no garantiza por sí sola una mejora en la capacidad inferencial, por lo que se requiere una aplicación rigurosa y coherente con los objetivos analíticos del estudio.

Nuestro enfoque empírico busca ofrecer evidencia cuantitativa y cualitativa que muestra que no ha existido un cambio significativo en las ideas de política ambiental impulsadas por los tomadores de decisión, aunque sí se ha producido una transformación en las instituciones regulatorias. Asimismo, demostramos que el relativo rezago de Chile en el desarrollo de un conjunto de instituciones ambientales no respalda la hipótesis de una difusión de políticas con efectos inmediatos, subrayando la importancia de los procesos de adaptación, donde la capacidad creativa de los agentes y su contexto resultan claves. Así, tanto nuestra estrategia de selección de caso como el enfoque empírico respaldan la afirmación de que un cambio en los factores ideacionales puede ser adaptado o traducido por los agentes bajo una lógica de bricolaje.

Así pues, las fuentes de esta investigación provienen principalmente de discursos presidenciales, programas de gobierno y la historia legislativa, que incluye proyectos de ley y debates parlamentarios. El análisis abarca desde la presentación de la primera Ley Ambiental en 1992 hasta la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 2010. Se incorporan también fuentes secundarias (como artículos académicos) y primarias (como el *Boletín Minero* de la Sociedad Nacional de Minería [SONAMI]), para comprender cómo distintos sectores abordan el problema ambiental.

Estos documentos permiten rastrear conceptos y argumentos utilizados por los tomadores de decisión e identificar las alternativas ideacionales presentes en cada periodo. Por ejemplo, los mensajes presidenciales y programas de gobierno desde el retorno a la democracia permiten observar el lugar del medioambiente en la agenda pública. La historia legislativa, disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional, permite reconstruir las justificaciones, debates e indicaciones de los distintos actores políticos.

Para fuentes de gran volumen, como los mensajes presidenciales o el *Boletín Minero*, se emplean técnicas automatizadas. En particular, se utiliza el modelo Keyword-Assisted Topic Model (keyATM), propuesto por Eshima et al. (2024), que mejora la precisión en la identificación de tópicos al incorporar palabras clave definidas previamente, reduciendo la superposición entre temas. Esto permite no solo explorar los tópicos presentes, sino también medir con mayor precisión su frecuencia en el tiempo.

En segundo lugar, dado que keyATM es una variante del Structural Topic Modeling (STM), permite asociar los tópicos identificados con metainformación como el tiempo o el autor del documento. Esto nos permitió estimar la evolución temporal de la frecuencia de distintos tópicos en los boletines de la SONAMI, así como identificar la variación en la prominencia del tema medioambiental en los discursos presidenciales, diferenciando entre dos periodos de tiempo (Figura 2).

Complementariamente, a través de un análisis cualitativo más detallado, examinamos los discursos, debates, programas de gobierno y declaraciones de los actores con el objetivo de

establecer definiciones conceptuales que permitan determinar si ocurrió, o no, un cambio en la definición de la naturaleza del problema, es decir, si se produjo un cambio de paradigma en los términos propuestos por Hall (1993). Finalmente, analizamos la trayectoria de los diseñadores institucionales, con el propósito de identificar sus perfiles y determinar en qué momento fueron influenciados por la idea programática de un ministerio y por las características que este debía adoptar

DIFUSIÓN DE IDEAS Y ACTORES

La creación del Ministerio del Medio Ambiente representa una idea institucional en el sentido propuesto por Hall (1993), para quien un cambio de paradigma implica una transformación que trasciende al Estado, involucrando a actores como la academia, los gremios y los medios de comunicación. La existencia de condiciones favorables resulta clave para que una idea logre ser adoptada, legitimada y transformada en política pública. En este sentido, los estudios sobre difusión, contagio e imitación han subrayado la importancia de estos procesos en la emergencia de los llamados estados verdes y en la creación de instituciones y políticas ambientales.

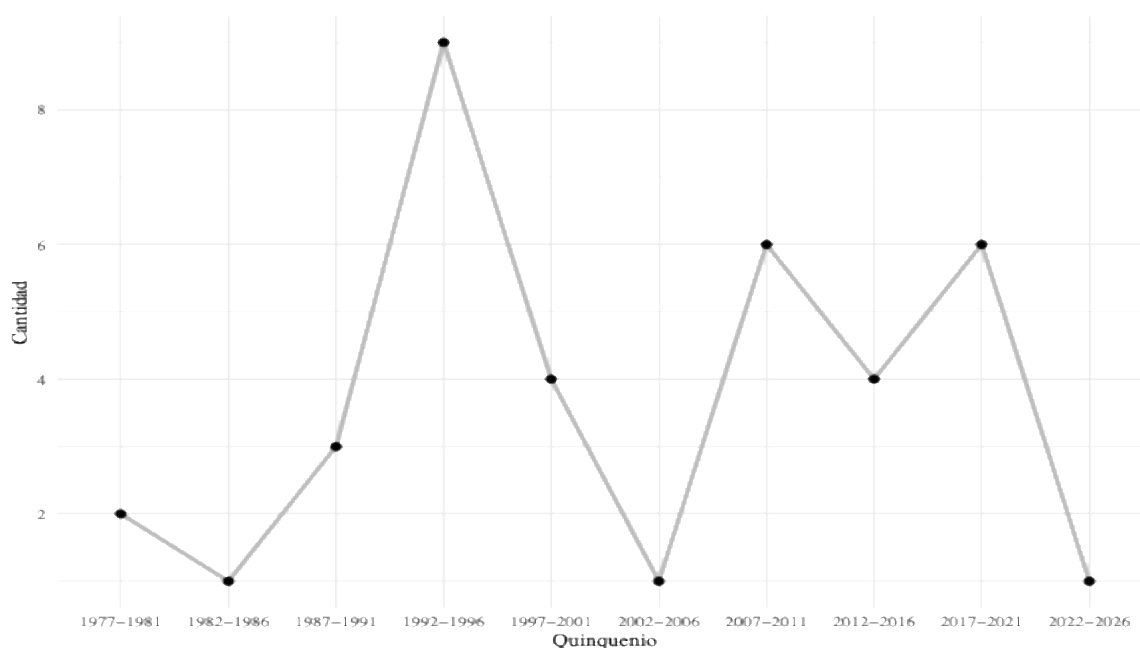
En esta sección analizamos cómo, a partir de la década de 1990, surge un nuevo paradigma impulsado por ideas y actores que promueven una institucionalidad ambiental orientada a abordar de forma sistemática los problemas ecológicos. Esta preocupación también se refleja en diversos sectores, incluidos ámbitos académicos, comunidades epistémicas y actores gremiales. En particular, las asociaciones mineras, debido a la naturaleza de su actividad, mostraron alta sensibilidad frente al tema, contribuyendo a posicionar lo ambiental en la agenda pública y en los debates sobre diseño institucional.

A partir de la década de 1990 se observa una ola de difusión internacional de políticas ambientales, especialmente en la creación de ministerios del ramo, como señala Orihuela (2014). Las teorías de la difusión ayudan a explicar el cambio institucional global mostrando cómo los actores adoptan modelos externos mediante atajos cognitivos, imitando soluciones atractivas y simplificadas a sus problemas (Campbell 2004, Weyland 2005).

En este sentido, la Cumbre de Río de 1992 marcó un punto de inflexión a nivel internacional y en América Latina. Su impacto se reflejó en la proliferación de organismos gubernamentales, en particular ministerios del medio ambiente, durante las décadas siguientes. Orihuela (2014) identifica una ola de difusión que impulsó la conformación de estados verdes, mediante la creación de diversas agencias ambientales. Según la Figura 1, la ola de los años noventa produjo un mayor número de ministerios en un periodo más corto (2000–2020). Chile no fue ajeno a esta dinámica: en 1994 creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como parte del impulso regional por institucionalizar la agenda ambiental.

En América Latina y el Caribe es posible apreciar un cambio significativo, expresado en el aumento sostenido de organismos y ministerios dedicados a la gestión ambiental. La primera gran ola de difusión de creación de ministerios se concentra en el quinquenio 1992–1996, como muestra la Figura 1.

Figura 1: Ministerios creados en América Latina y el Caribe (1977-2026)



Fuente: Elaboración propia en base a 23 países de América Latina y el Caribe

Asimismo, esto se refleja en la concepción que se instala sobre la naturaleza del problema, lo cual puede observarse en los nombres de las instituciones. Entre los cambios más emblemáticos destaca la incorporación de conceptos como desarrollo sostenible (Colombia, Argentina, Paraguay, Belice), así como términos como cambio climático (Brasil), agua (Bolivia, Ecuador) y energía (Costa Rica). Estos elementos evidencian entonces solo en la jerarquía institucional, sino también una transformación en la manera en que los Estados de la región entienden y abordan conceptualmente los desafíos medioambientales contemporáneos en la región.

Asimismo, a nivel internacional, destaca la influencia que tuvo en el caso chileno el informe elaborado en 2005 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre asuntos ambientales. Este documento fue luego utilizado como justificación para redefinir las instituciones ambientales del país. Aunque el informe solo mencionaba la importancia de “desarrollar y fortalecer las instituciones ambientales a nivel nacional y regional” y de establecer marcos normativos (OCDE y CEPAL 2005: 18), sus recomendaciones motivaron a partidos políticos y organizaciones no gubernamentales a incluir propuestas ambientales en sus programas.

A fines de la década de 1990, las ONG transnacionales comenzaron a adquirir una creciente relevancia como actores internacionales (Ulianova y Estensoro 2012). Un caso destacado es el de la Fundación Oceana y su director, Marcel Claude, quien desempeñó un papel clave en el proceso que condujo a la adopción de la Ley 20.173, normativa que promovió la creación y el fortalecimiento de un ministerio del Medio Ambiente (BCN 2007).

La emergencia de un nuevo paradigma implica la redefinición de marcos conceptuales, ampliando o transformando las opciones disponibles frente a un problema y orientando sus posibles soluciones. En el caso chileno, un estudio bibliométrico y de análisis de redes entre 1993 y 2018, basado en diversas bases de datos académicas, muestra un crecimiento sostenido en la producción científica desde 1990, con una curva ascendente a partir del año 2000 y un aumento significativo tras 2006, cuadruplicándose hacia 2018 (Vanhulst y Beling 2021).

Un hallazgo interesante de dicho estudio fue la identificación de focos temáticos en la investigación científica. El primero de ellos abarca temas como políticas ambientales, leyes y regulaciones, ecosistemas acuáticos, agua, cambio climático y biodiversidad global. Entre 1990 y 2018, las políticas y leyes ambientales constituyeron el tema más recurrente. Esta centralidad se reflejó en la aprobación de la ley que creó el Ministerio del Medio Ambiente, así como en el establecimiento de un marco regulatorio integral en la materia (Vanhulst y Beling 2021).

La producción científica en Chile experimentó un aumento significativo justo antes y en paralelo con la creación de instituciones ambientales, siendo la gobernanza ambiental uno de los focos centrales de atención académica. En conclusión, los autores sostienen que, durante el período analizado, la comunidad científica participó activamente en el debate público y operó como un actor relevante en la gobernanza institucional, manifestando una preocupación particular por los modos de producción, su impacto en los ecosistemas y el desarrollo de políticas y marcos normativos en materia ambiental (Vanhulst y Beling 2021).

Por otro lado, diversos movimientos ambientales impulsaron la necesidad de crear nuevas instituciones y políticas públicas en la materia. La literatura especializada señala un aumento en los niveles de conflictividad socioambiental a partir de fines de la década de 1990. En Chile, las instituciones ambientales derivadas de la Ley 19.300 comenzaron a operar en 1994. Sin embargo, ante el aumento de proyectos de inversión aprobados durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994–2000), organizaciones ambientales y actores sociales —especialmente a nivel local— comenzaron a cuestionar las decisiones de la autoridad ambiental, lo que derivó en movilizaciones en torno a casos emblemáticos (Carrasco y Maillet 2019).

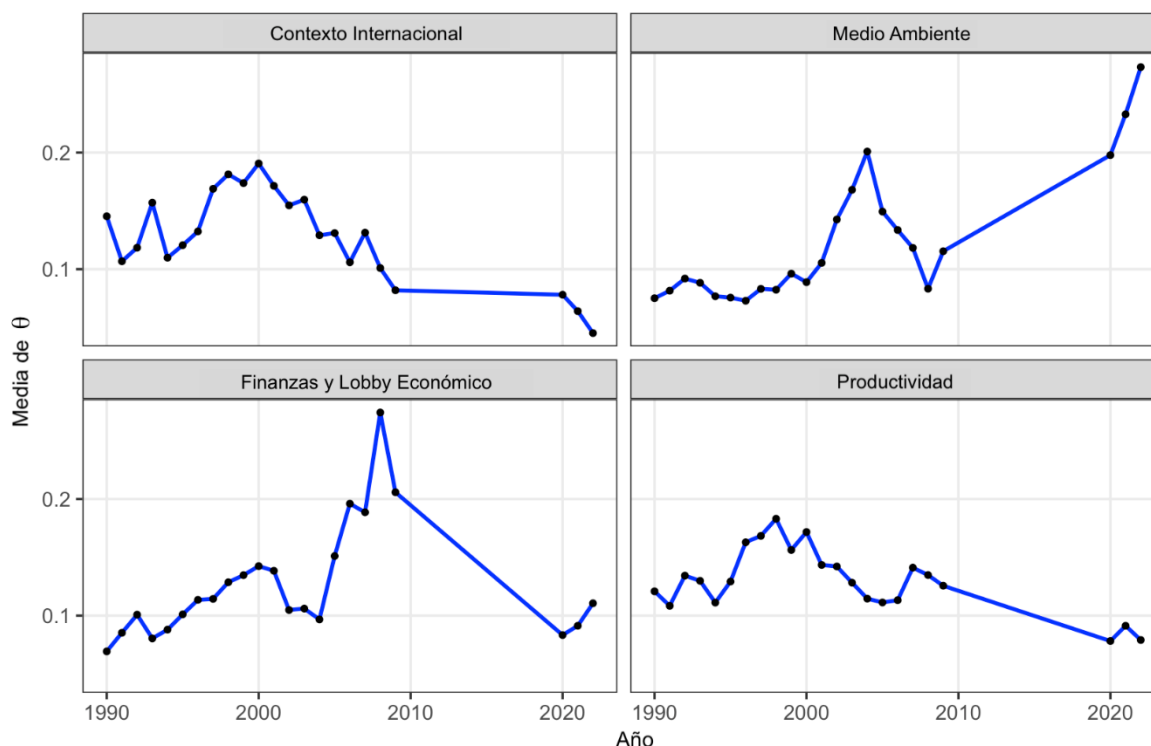
A diferencia de sus pares europeos, que evolucionaron hacia partidos verdes o influyentes ONG globales, las organizaciones ambientales chilenas se mantuvieron al margen del sistema de partidos durante las décadas de 1990 y 2000 (Ulianova y Estensoro 2012). De forma estratégica, se vincularon a causas y proyectos específicos, pero también ampliaron su acción hacia otras demandas, promoviendo cambios que cuestionaban el modelo neoliberal desarrollista y economicista. Desde los años noventa, estas ONG jugaron un papel relevante como actores de acción colectiva y presión, articulando proyectos de conservación y demandas ambientales locales con impactos sociales y ecológicos, sin integrarse a los partidos tradicionales.

Entre los casos más relevantes de este período se encuentran Ralco, en el Bío-Bío, y la planta de celulosa Celco, en Valdivia, ambos aprobados por las instituciones ambientales pero enfrentados a fuerte oposición de las comunidades locales (Risley 2014). El primero implicó la construcción de una represa hidroeléctrica en la cuenca del río Bío-Bío, afectando territorios indígenas (Carrasco y Maillet 2019). En el segundo, la población local denunció la contaminación generada por la planta, que vertía desechos al río Cruces, causando una alta mortandad de cisnes de cuello negro (Sepúlveda y Villarroel 2012).

A corto plazo, estos conflictos escalaron a nivel nacional, generando tensiones entre, por un lado, autoridades políticas y empresas promotoras, y por otro, comunidades locales y defensores del medio ambiente. Desde el punto de vista organizacional, estos eventos pusieron a prueba la capacidad asociativa con otros actores locales, la construcción de discursos transversales y el respaldo institucional para alcanzar sus objetivos (Martínez Neira y Delamaza 2018). A largo plazo, estos casos marcaron la relación entre el Estado y las organizaciones sociales en el ámbito ambiental. Las críticas a las instituciones ambientales chilenas fueron profundas, pues, pese a la intención estatal de fundamentar las decisiones sobre proyectos en análisis técnicos, los factores políticos siguieron siendo determinantes en la toma de decisiones institucional (Barandiaran 2016).

En el ámbito productivo o empresarial, resulta interesante observar cómo este cambio de paradigma se incorporó en los discursos del sector. Para ilustrar la creciente relevancia del tema ambiental en el discurso empresarial, se aplicó un modelo de tópicos al contenido del *Boletín Minero* (SONAMI) entre 1990 y 2023. En Chile, la minería es una de las principales actividades económicas y uno de los sectores más regulados ambientalmente. La Figura 2 muestra cómo la cobertura de temas ambientales en el *Boletín Minero* aumentó con el tiempo. Mientras que, antes del 2000, el tema tenía una presencia estable y menor frente a tópicos como productividad, desde 2009 los asuntos ambientales recibieron una cobertura sostenida y creciente, llegando a superar a los otros tres temas presentados en la Figura 2.

Figura 2: Evolución de las proporciones de los tópicos del *Boletín Minero* en el tiempo



Fuente: Elaboración de los autores en base al *Boletín Minero* de SONAMI (1990-2023).

El medio ambiente se convirtió en uno de los temas principales del *Boletín Minero*, especialmente desde 2005. Por ejemplo, a comienzos de ese año, el boletín destacó la publicación del documento *Biodiversidad y Minería*, elaborado por la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), calificándolo como “un aporte significativo a la discusión actual sobre biodiversidad” (SONAMI, N.º 1189, marzo de 2005). Las preocupaciones ambientales fueron abordadas durante el año en editoriales y entrevistas. Además, el boletín informó sobre la participación de SONAMI en la primera Conferencia de las Partes del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, realizada en Punta del Este (Uruguay) y que contó con la presencia de diversas autoridades ambientales, así como en la Conferencia Internacional sobre Pasivos Ambientales, organizada por la CEPAL. Esta participación reflejaba la preocupación del sector minero y su disposición a adherir a marcos regulatorios (SONAMI, N.º 1191, mayo de 2005).

Lo anterior da cuenta de un circuito ya establecido por el cual circulaban ideas sobre biodiversidad y sostenibilidad. Esta preocupación ambiental comenzó paulatinamente a influir en el interés de los actores por construir nuevos mecanismos regulatorios. En una editorial de junio de 2005, el boletín señalaba:

[...]no debemos dejar de lado la creciente preocupación de la opinión pública por el tema ambiental, la que se refleja en el estudio de nuevas normas regulatorias, así como en las dificultades que se enfrentan en la tramitación de autorizaciones para nuevos proyectos. La minería ha hecho esfuerzos importantes en los últimos años, tanto en tecnología como en inversiones, para cumplir con todas las exigencias ambientales establecidas, y en muchos casos, superándolas (SONAMI, N.º 1192, junio de 2005).

La circulación de ideas prorregulatorias se intensificó durante 2005, en parte porque fue un año electoral, contexto que SONAMI tenía muy presente. En septiembre, su presidente, Alfredo Ovalle, señaló en *La Minería Chilena: Oportunidades y Desafíos* que enfrentaban un entorno regulatorio que generaba una “profunda desconfianza” hacia el sector empresarial. Asimismo, participó en seminarios sobre medio ambiente y responsabilidad social, donde enfatizó el rol de la minería en el desarrollo sostenible del país y negó un conflicto entre minería y agricultura respecto al uso de recursos naturales (SONAMI, N.º 1195, septiembre de 2005). Cabe destacar que en dicho seminario participaron cuatro candidatos presidenciales, lo que refleja la relevancia del tema.

Así, en el sector privado existía preocupación por temas ambientales como la biodiversidad y la responsabilidad social, y los actores manifestaban inquietud sobre cómo las nuevas políticas regulatorias afectarían la producción y la inversión. En 2006, con la recién asumida presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), el directorio de SONAMI, presidido por Alfredo Ovalle, mostró interés en la política ambiental del gobierno. En mayo de ese año, visitaron a la entonces directora de la CONAMA, Ana Lya Uriarte. En esa ocasión se mencionó la firma del Acuerdo de Producción Limpia para la Pequeña Minería y la directora expresó su interés en mantener una “línea abierta [de comunicación] con el gremio” (SONAMI, N.º 1200, mayo de 2006).

En el boletín siguiente se publicó una entrevista con la directora, en la que se le consultó sobre las prioridades del gobierno en materia ambiental, la existencia de un discurso innovador en este ámbito y si la creación de un ministerio implicaría mayor burocracia o una fiscalización

más estricta. La directora respondió de manera clara, señalando que la agenda del gobierno buscaba un equilibrio entre “crecimiento y cuidado ambiental”. Enfatizó que el objetivo de la nueva política sería el “desarrollo sostenible” y que la elevación del cargo de directora de CONAMA al nivel ministerial tenía como propósito “diseñar el nuevo marco institucional ambiental de Chile”. Además, Uriarte subrayó que dicha política “responde a un clamor ciudadano creciente y legítimo en los últimos años” (SONAMI, N.º 1201, junio de 2006).

Los antecedentes presentados permiten afirmar que, desde 1990 en adelante, se fue consolidando un sentimiento público y un paradigma en torno a los problemas ambientales. En términos normativos, comenzaba a instalarse en la opinión pública un modelo mental que acotaba el menú de programas considerados aceptables o inaceptables por la ciudadanía (Campbell 1998).

A partir de este paradigma emergente, fue posible observar desde los años noventa cómo en la región se instalaba una ola de difusión, impulsada por cumbres y organismos internacionales, que promovía la creación de ministerios y otras reparticiones gubernamentales de distintos rangos. Chile no estuvo exento de este proceso, en el que el desarrollo sostenible fue, quizás, el concepto central del nuevo paradigma. Desde entonces, en todos estos espacios se reconocía la necesidad de replantear la naturaleza de los problemas ambientales.

Tal como establece Hall (1993), fue posible observar que, en diversos sectores más allá del Estado —como la academia, las ONG y el mundo empresarial—, a la luz del nuevo paradigma se comenzaba a instalar gradualmente una discusión en torno a la gobernanza ambiental, sus problemas y alcances. Esta discusión fue impulsada, en parte, por una intensa difusión de reformas institucionales, apoyada significativamente por organismos internacionales. A partir de este nuevo sentimiento público y paradigma, se abrió espacio para conflictos y movilizaciones, lo que sin duda tensionó la arena política.

Ahora bien, lo que queda por probar es si la creación en 2010 del Ministerio del Medio Ambiente chileno representa un reemplazo del paradigma instalado a mediados de los noventa o, más bien, es el resultado de un bricolaje político y una ventana de oportunidad para mejorar el posicionamiento frente a la ciudadanía.

CORRIENTES DE LAS SOLUCIONES O ALTERNATIVAS IDEACIONALES: LA AGENCIA Y EL BRICOLAJE

Para Kingdon (2014), la elaboración de soluciones o la propuesta de ideas para definir una agenda de políticas públicas es un proceso no estructurado, en el que intervienen múltiples actores, como tecnócratas, académicos o expertos, ONG y grupos de interés. En el caso chileno, es posible observar que las ideas y los actores involucrados en el diseño de la política ambiental y de sus instituciones presentan un perfil más tecnocrático y gradualista. En este punto, la teoría del bricolaje (Carstensen 2011, Campbell 2004), que subraya la labor agencial de los actores y su capacidad para utilizar una caja de herramientas conceptuales —combinando y adaptando ideas— permite explicar cómo se adaptó y tradujo el paradigma ambiental instalado con el retorno a la democracia en Chile.

Con recuperación de la democracia en 1990, se estableció un marco institucional y normativo para abordar los problemas ambientales. En ese momento, ya se consideraba la idea de crear un Ministerio del Medio Ambiente. Sin embargo, esta opción fue descartada en favor de un esquema más descentralizado, distribuido entre distintos servicios del sector público. Los argumentos a favor de un modelo de coordinación en lugar de uno ministerial incluían el rechazo de la sociedad chilena de la época hacia las grandes agencias públicas y los altos costos asociados a la creación de una estructura vertical de ese tipo (Ruthenberg 2001).

El diseño institucional adoptado también pudo justificarse, en parte, por el rol de Rafael Asenjo, principal responsable del diseño y formulación de las bases de la política ambiental en Chile desde los años noventa. Asenjo, abogado con amplia experiencia en temas ambientales, trabajó en la década de 1980 en el Centro de Investigación y Planificación Ambiental (CIPMA), institución orientada a promover la integración del cuidado ambiental en el sector productivo. Fue el primer secretario ejecutivo de la CONAMA y supervisó su diseño y negociación tanto al interior del gobierno como con actores privados entre 1991 y 1994. Posteriormente, se desempeñó como consultor ambiental y colaboró con organizaciones internacionales en la materia.

Por lo tanto, sus ideas sobre los problemas ambientales están más vinculadas al ámbito académico y empresarial que al activismo ambiental. Así, la trayectoria de la política pública ambiental en Chile se basa en un bricolaje que combina un enfoque tecnocrático, de lógica incrementalista y orientado a la eficiencia, con el paradigma ambientalista imperante en la época. Por ejemplo, al momento de promulgarse la Ley 19.300 en 1994, el principal argumento para no crear un ministerio fue la apelación a la idea de eficiencia:

Quizás una de las explicaciones para el rotundo fracaso de la gestión ambiental en nuestro continente en las últimas décadas se puede encontrar en las estructuras sectoriales o ministeriales tradicionales del medio ambiente en América Latina. Al sectorializar una dimensión tan amplia y diversa, se vulnera la estructura del Estado, se desarrollan tensiones innecesarias y paralizantes, y no se generan mecanismos eficaces para solucionar las legítimas discrepancias intersectoriales que surgen frecuentemente al abordar los problemas desde diferentes perspectivas (Asenjo 2006: 4).

Este enfoque refleja una preferencia por soluciones pragmáticas y graduales, en línea con la formación y experiencia profesional de Rafael Asenjo. Esta visión, orientada a buscar un equilibrio con el paradigma de desarrollo económico, también caracteriza la forma en que se ha concebido el problema ambiental en Chile. Por ejemplo, en 1992, el presidente Patricio Aylwin (1990–1994) presentó la idea de desarrollo sostenible:

La protección del medio ambiente no puede verse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Cuando hablamos de desarrollo sostenible, pensamos en el crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales (BCN 2007: 4).

Los defensores de este enfoque destacaron su gradualidad y realismo, en contraste con medidas “efímeras y parciales” a corto plazo.

De manera similar, cuando la administración de la presidenta Michelle Bachelet (2006–2010) presentó su programa, tras un contexto de conflictos socio-territoriales (Delamaza et al. 2017), éste incluyó la propuesta de elevar la presidencia de la CONAMA a rango ministerial como primer paso hacia su transformación en un ministerio. La iniciativa señalaba la necesidad de una “nueva institucionalidad” que permitiera al organismo hacerse cargo, de forma progresiva, de los crecientes “desafíos ambientales”. Se declaraba que “hemos señalado que ha llegado el momento de una política ambiental... basada en el concepto de desarrollo sostenible, para hacer compatible el crecimiento económico, la protección de la naturaleza y la equidad social” (BCN 2007: 6).

Además, la ministra Secretaria General de la Presidencia, Paulina Veloso, al defender el proyecto en el Senado el 2006, reforzó esta idea de gradualismo: “Hemos optado por avanzar con un proyecto que pretende dar un paso en el entendimiento de que es un proceso gradual” (BCN 2007: 6).

La idea de desarrollo sostenible fue reforzada en la presentación de la propuesta para la creación del ministerio. El prefacio del proyecto señalaba que “el crecimiento insostenible trae ventajas en el corto plazo, pero afecta la estabilidad del bienestar de las personas y sus familias a largo plazo”, y que “es necesario avanzar en una nueva política ambiental, pero bajo nuestras condiciones actuales, esto debe basarse en el eje de la equidad” (BCN 2010: 4).

Asimismo, los defensores de la creación del nuevo Ministerio del Medio Ambiente intentaron presentar esta innovación como un cambio incremental, al precisar que “la creación del ministerio no significará, a nivel legal, una modificación sustantiva del sector público en materia ambiental”, ya que sus competencias específicas provendrían, en gran parte, de la CONAMA, y la propuesta tenía como objetivo principal actualizar la legislación en esta área (BCN 2010: 10). En consecuencia, no se observan diferencias sustanciales en la forma en que se definió el medio ambiente en las distintas propuestas presentadas desde los años noventa hasta 2010, cuando finalmente se creó el ministerio, manteniéndose un bricolaje entre el paradigma ambientalista y un enfoque tecnocrático.

Así pues, la discusión sobre los problemas ambientales se centró más en la necesidad de modificar las herramientas del gobierno —en este caso, el marco institucional— que en una nueva concepción sobre los temas medioambientales. Rafael Asenjo reaccionó a las críticas surgidas desde instituciones públicas tras la crisis ambiental provocada por el caso CELCO, donde se denunciaba la ausencia de una autoridad pública. En un ensayo publicado en 2006, titulado *La institucionalidad pública y la gestión ambiental en Chile*, cuestionó la debilidad del diagnóstico del gobierno de Bachelet y las medidas propuestas, centradas principalmente en elevar la presidencia de la CONAMA a rango ministerial. Asenjo subrayó cómo la idea de un ministerio había ganado, de forma sorpresiva, terreno en la opinión pública y en el ámbito político:

Esta reivindicación no es nueva en Chile. Se conoce, más o menos de la misma manera, desde el comienzo de la preparación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (1990). Lo nuevo es que esta reivindicación general se ha inculcado fuertemente en la opinión pública, y al mismo tiempo se ha aceptado —casi sin discusión— la necesidad de “instalar una autoridad ambiental” y su importancia ha sido corroborada por su mención en el Programa de Gobierno del actual Presidente de la República (Asenjo 2006: 1).

Cabe destacar que el tema medioambiental pudo haberse abordado mediante otras formas institucionales que se consideraban en ese entonces. El régimen presidencial chileno permitió canalizar las ideas emergentes del nuevo paradigma ambiental a través de distintas entidades administrativas, como ministerios, servicios públicos (universidades, superintendencias), autonomías constitucionales (Contraloría, Banco Central) y agencias independientes (Servicio Electoral) (Cordero Vega 2006). Sin embargo, al igual que muchos países latinoamericanos, Chile optó por un ministerio centralizado, en lugar de un organismo autónomo y descentralizado como la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA).

La decisión de crear un ministerio para abordar los problemas medioambientales puede explicarse en parte por los legados institucionales del régimen presidencial forjados desde el retorno a la democracia (Madariaga 2019). La creación de ministerios para temas sectoriales emergentes, como el medio ambiente, siguió el mismo camino que otros ministerios desde la década de 1990, como los de Energía (2010), Cultura y las Artes (2017) y Mujer y Equidad de Género (2015). Estos surgieron de unidades administrativas existentes, inicialmente con rango ministerial, que luego se transformaron en ministerios propiamente tales. La urgencia para establecer cada ministerio dependió más de la ventana de oportunidad en cada caso. Sin embargo, el proceso fue similar en todos, como reconoció el mensaje presidencial que introdujo el Proyecto de Ley 20.173 (BCN 2007: 6).

No obstante, consideramos que la labor agencial y el bricolaje también juegan un papel relevante para explicar este tipo de cambio. En el ámbito agencial, especialmente en cuanto a la traducción, destaca el sello tecnocrático. La literatura en Chile ha resaltado la importancia del componente tecnocrático en la evolución de sus instituciones (Silva 2010). Esta influencia tecnocrática difiere, por ejemplo, de la de Brasil, donde individuos más vinculados al activismo ambiental suelen ocupar cargos en el poder ejecutivo (Hochstetler 2017). El carácter tecnocrático fue clave en la creación y diseño del Ministerio del Medio Ambiente, como lo reflejan los funcionarios públicos que lideraron el proceso de aprobación iniciado en 2007 de las leyes 20.173 y 20.417, que configuran el marco institucional ambiental chileno: Ana Lya Uriarte y Luis Cordero Vega¹.

Las trayectorias políticas y académicas de Uriarte y Cordero Vega pueden calificarse como perfiles eminentemente tecnocráticos, similares a la de Rafael Asenjo. Uriarte se involucró por primera vez en temas ambientales durante el gobierno de Ricardo Lagos, cuando fue nombrada jefa del Servicio de Evaluación Ambiental Metropolitano (2000-2003). Posteriormente, pasó al Consejo de Defensa del Estado en la Unidad Ambiental (2003-2006), fue nombrada directora ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (2006-2007) y, finalmente, asumió la presidencia de la CONAMA (2007-2010). Su trayectoria política y técnica la calificó de manera indiscutible para liderar el proceso de creación del ministerio.

¹ Ximena Inzunza Corbalán también participó como asesora, aunque en ese momento no tenía una trayectoria destacada en el ámbito ambiental. Tras su participación en la creación del ministerio entre 2007 y 2010, emergió como una de las voces más destacadas en el área y actualmente es profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde imparte cursos de derecho ambiental y es la coordinadora académica del Magíster en Derecho Ambiental.

Por su parte, Luis Cordero Vega, doctor en Derecho especializado en derecho administrativo, tenía un perfil más académico en el ámbito ambiental. Antes de coordinar la Reforma Institucional Ambiental (2007-2010), ya había publicado varios artículos criticando los problemas de coordinación en las instituciones ambientales de la época. En una publicación de 2006, cuestionaba la decisión del gobierno de elevar la presidencia de la CONAMA a rango ministerial y proponía, en su lugar, la creación de una agencia independiente (Cordero Vega 2006). En este sentido, Cordero Vega retrata muy bien la idea de que los agentes crean y combinan distintos paradigmas para atender la contingencia política.

Así, este enfoque tecnocrático se reflejó en la creación de una institución que fortaleció aspectos técnicos, como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la Superintendencia, otorgándoles un alto nivel de autonomía y carácter técnico. Ana Lya Uriarte destacó la naturaleza técnica de la propuesta de creación del Ministerio del Medio Ambiente al celebrar su aprobación en el Congreso:

Nadie en esta sala ni en ningún lugar del territorio da por sentado que con esta votación o con la que se llevará a cabo en los próximos días en la Cámara de Diputados se ha logrado el desarrollo sostenible. Pero estamos en condiciones de afirmar que con esta institucionalización se está intentando generar un mayor orden dentro del aparato estatal, creando un Ministerio que genere normas y políticas, separado de la gestión del sistema de evaluación de impacto ambiental, para cumplir con ese anhelado objetivo para todos: lograr una mayor tecnificación en la toma de decisiones ambientales. (BCN 2010: 1198)

Al examinar en detalle las trayectorias, discursos e ideas de los arquitectos institucionales, encontramos que el cambio en las ideas programáticas que culminaron en la creación del ministerio no respondió a una nueva concepción del medio ambiente, sino a la necesidad de reformar el tipo de institucionalización. Este cambio fue más burocrático-administrativo que una redefinición ambiental, un bricolaje entre un discurso tecnocrático y el paradigma ambientalista, destinado a dar una señal política clara a la ciudadanía. Así, se trata más bien de un cambio de segundo orden que de tercer orden, según las categorías de Hall (1993).

IDEAS PROGRAMÁTICAS: ARENA POLÍTICA Y VENTANA DE OPORTUNIDAD

En esta sección nos centraremos en el flujo de políticas y en la ventana de oportunidad que permitió concretar la creación del Ministerio del Medio Ambiente. Nuestra investigación sostiene que dicha creación no responde a un cambio de paradigma, sino a un cambio de segundo orden o gradual: no se redefine la naturaleza del problema ni se modifican los objetivos centrales, sino que se ajustan los instrumentos institucionales existentes.

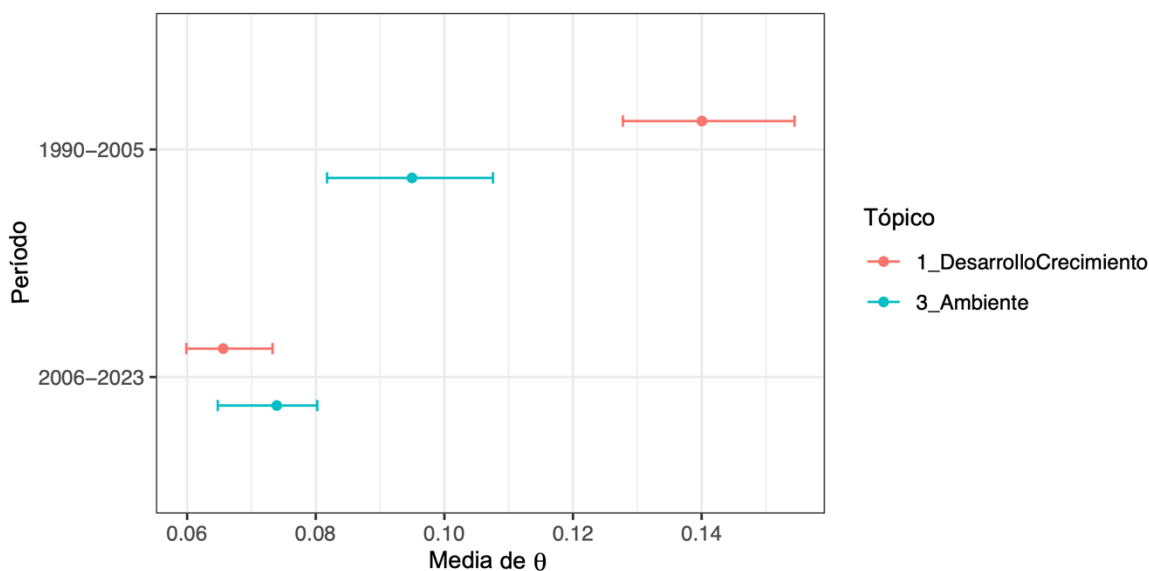
Para sustentar esta afirmación, examinamos el contenido de los mensajes presidenciales presentados anualmente al Congreso Nacional, los cuales constituyen una fuente valiosa para identificar los temas prioritarios de cada gobierno. Desde nuestro enfoque teórico, estos discursos permiten observar cómo los presidentes recurren a un bricolaje conceptual para dirigirse a la ciudadanía, combinando registros discursivos distintos (Arellano et al. 2025). En este caso, se puede apreciar la coexistencia entre referencias tecnocráticas vinculadas al desarrollo y crecimiento económico, y elementos propios del discurso ambientalista.

Asimismo, analizamos los programas presidenciales para establecer cuándo emerge y se consolida la idea de un Ministerio del Medio Ambiente como propuesta institucional concreta.

Como punto de partida, identificamos el evento clave que marca el impulso político hacia la creación del ministerio: el 5 de abril de 2006, cuando el gobierno propuso otorgar rango ministerial a la dirección de la CONAMA (BCN 2007). Tanto en la propuesta como en el proceso legislativo, se explicitó que este sería el primer paso hacia un nuevo marco institucional ambiental, que culminaría con la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 2010. El proyecto fue presentado menos de un mes después del inicio del primer mandato de Michelle Bachelet.

A partir de este antecedente, analizamos los discursos presidenciales entre 1990 y 2005 como indicador del nivel de prioridad asignado al tema ambiental frente al económico. La Figura 2 presenta los resultados de un análisis temático de dichos discursos, modelado con una covariable binaria para comparar los períodos antes y después de 2005 (la técnica analítica se detalla en la nota al pie 2). La figura muestra las probabilidades esperadas de ocurrencia de cada tema. Como se observa, en el período previo a 2005, el tema desarrollo y crecimiento presenta una probabilidad de ocurrencia significativamente mayor que el tema medio ambiente. Posteriormente, si bien ambos temas disminuyen en frecuencia, no se aprecia una diferencia estadísticamente significativa entre ellos, lo que sugiere que no hubo un giro sustantivo en la centralidad del tema ambiental en la agenda presidencial.

Figura 3: Tópicos en el discurso presidencial de acuerdo con períodos

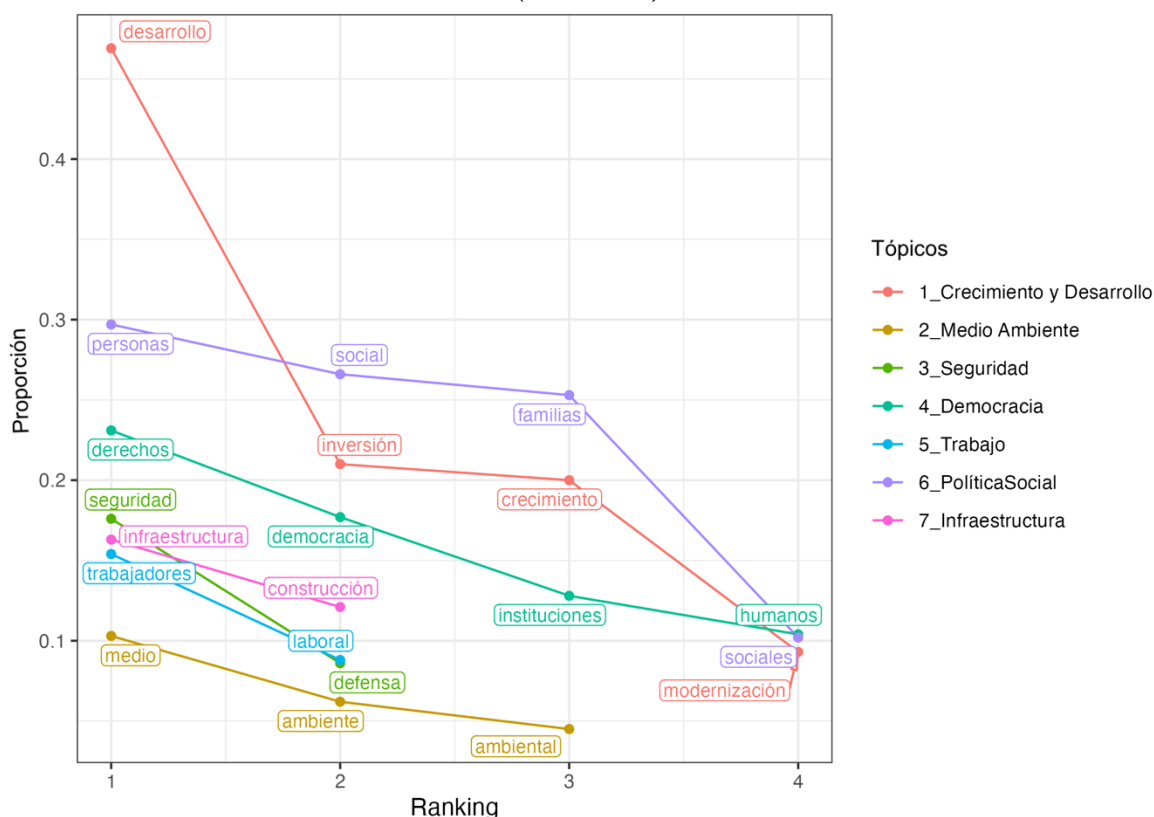


Fuente: Elaboración propia a partir de los discursos presidenciales BCN (1990-2020).

Cabe destacar que, aunque la ocurrencia del tema medio ambiente es comparable en el período más reciente, las palabras clave asociadas a este tópico presentan sistemáticamente una

frecuencia relativa menor que aquellas vinculadas a crecimiento y desarrollo. La Figura 4 muestra con claridad que los términos relacionados con el medio ambiente exhiben la frecuencia observada más baja entre todos los temas seleccionados que informan el modelo.

Figura 4: Proporción observada de la proporción de palabras clave en discursos presidenciales (1990-2020)



Fuente: Elaboración de los autores en base a los discursos presidenciales de la BCN (1990-2020).

Las palabras representadas son las palabras clave de cada tópico.

La selección de palabras clave se realizó luego de estimar un modelo de ubicación latente de Dirichlet ponderada (wLDA) previo con diez tópicos para aprender las palabras usadas por los actores. Las palabras clave detectadas se agruparon a partir del criterio de los investigadores y no a partir del agrupamiento provisto por el modelo. Por ejemplo, si en el modelo inductivo la palabra crecimiento figuraba en un grupo diferente de la palabra económico, ignoramos esta separación y creamos un tópico integrado con ambas palabras.

Con base en el análisis del texto, puede sugerirse –aunque de forma parcial, dadas las limitaciones propias de la fuente y el análisis– que el tema medioambiental ha perdido relevancia en el discurso público presidencial chileno a lo largo del tiempo. Tal como plantea Hall (1993: 279), los paradigmas son cajas de herramientas conceptuales compartidas que, en teoría, orientan a políticos y expertos en la definición de problemas y objetivos. Sin embargo, los discursos presidenciales revelan un mayor dinamismo, marcado por la aparición y el declive de tópicos según la evolución de los problemas. En este ejercicio creativo y contingente de bricolaje, el

paradigma ambientalista ha debido convivir –y en ocasiones ser desplazado– por otros marcos temáticos dominantes.

Ahora bien, resulta pertinente examinar la variación en la frecuencia y concepción del tema medioambiental en la escena política chilena. Para ello, se rastrearán las ideas programáticas mediante el análisis de los programas políticos de los siete presidentes electos en el período 1990-2022. Como se observa en la Tabla 1, en promedio, los programas contienen 45,8 menciones al medio ambiente. Esta variación refleja tanto las diferencias de interés entre los mandatarios como los cambios en las prioridades gubernamentales a lo largo del tiempo. Las menciones más frecuentes al medio ambiente se encuentran en los programas de los dos gobiernos de Michelle Bachelet (58 y 90 menciones, respectivamente). En cambio, el número más bajo corresponde al programa de Ricardo Lagos, con solo 19 menciones.

Tabla 1: Referencias ambientales en los manifiestos del partido gobernante (1990-2023)

Programa gubernamental	Referencias ambientales
Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)	30
Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	32
Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)	19
Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)	58
Sebastián Piñera Echenique (2018-2022)	47
Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)	90
Sebastián Piñera Echenique (2018-2022)	45

Fuente: Elaboración propia

En un análisis más detallado, centrado en la década de 1990, encontramos que el programa de gobierno del presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) enfatizaba el derecho a vivir en un entorno libre de contaminación. El programa de Aylwin proponía acciones concretas para la preservación ambiental y sugería una participación activa en la política internacional. Por otro lado, el programa de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) abordó la temática ambiental en 32 ocasiones, destacando el desarrollo sostenible y proponiendo la creación de una Ley Básica de Medio Ambiente. Frei Ruiz-Tagle también abogó por el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales relacionadas con el medio ambiente, aunque no propuso la creación de un ministerio específico.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), los manifiestos mencionaron el medio ambiente solo 19 veces, la menor frecuencia registrada. Su administración propuso crear una Autoridad Nacional de Recursos Naturales y fortalecer la CONAMA, pero no planteó un ministerio específico. Luego, Michelle Bachelet Jeria (2006-2010) mencionó el tema 58 veces y propuso una nueva política ambiental basada en el desarrollo sostenible, incluyendo la creación de un ministerio. En el mandato de Sebastián Piñera Echenique (2010-2014), el tema apareció

47 veces. Su programa planteó mejorar la calidad ambiental, crear un Tribunal Ambiental y fortalecer la educación ambiental, sin alterar la estructura ministerial ya existente.

Específicamente, dentro del ámbito político, se observa un cambio sustancial en la frecuencia del tema durante la primera administración de Michelle Bachelet. Sin embargo, no se aprecia una transformación conceptual profunda al revisar los programas de los presidentes que la antecedieron ni de quienes la sucedieron, en los que conceptos como desarrollo sostenible y equidad social continúan presentes.

Corresponde, por tanto, poner mayor atención a la primera administración Bachelet, ya que fue a menos de un mes de asumir el cargo cuando se otorgó el rango ministerial a la presidencia de la CONAMA, iniciándose así el proceso de creación del nuevo institucionalismo ambiental. En este contexto, la campaña presidencial de 2005 se convirtió en la ventana de oportunidad para incorporar la idea de un Ministerio del Medio Ambiente al ámbito político.

La campaña presidencial de 2005 fue un momento clave para la instalación transversal de la idea de crear un Ministerio del Medio Ambiente. Siguiendo la perspectiva de Kingdon (2014), el flujo de soluciones se articuló en ese proceso electoral con los flujos de problemas y de política, lo que abrió paso a la formulación de una nueva institucionalidad ambiental.

Así pues, un documento elaborado por la ONG Chile Sustentable, titulado *Propuestas de reformas ambientales para el período 2006-2010*, evidenció un consenso transversal entre ambas coaliciones parlamentarias en torno a la necesidad de crear dicho ministerio (Larraín y Schauenburg 2006). Las diferencias entre las coaliciones se centraron principalmente en el alcance y la estructura del nuevo marco institucional. Por consiguiente, durante la campaña presidencial de 2005, la renovación del paradigma ambiental se consolidó como una idea programática con viabilidad política, adoptada por los partidos tradicionales.

Identificamos un evento específico en el que convergen los tres flujos –problemas, políticas y soluciones– junto con la apertura de una ventana de oportunidad: el Acuerdo de Chagual. Casi veinte días antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2005, 23 ONG ambientalistas y la candidata Michelle Bachelet firmaron, el 21 de noviembre, un acuerdo que incluía diez compromisos relacionados con la creación de una institucionalidad ambiental, la política nuclear, los glaciares y los transgénicos. El respaldo de esta política por parte de una densa red de ONG, liderada por la ambientalista Sara Larraín, directora del programa Chile Sustentable, y Manuel Baquedano, director del Instituto de Ecología Política, constituyó un hito político significativo durante la campaña presidencial. Esta relevancia fue aún mayor considerando que el candidato Tomás Hirsch, de la coalición Juntos Podemos, también presentó una propuesta programática robusta en esta materia.

Finalmente, Michelle Bachelet ganó las elecciones de 2005 y, al asumir en marzo de 2006, presentó un proyecto de ley para reformar el institucionalismo ambiental y su marco regulatorio. Este proyecto, como hemos señalado, representa un cambio de segundo orden, pues no evidencia una transformación sustantiva en sus objetivos ni en la concepción ambiental. La mirada tecnocrática y la promoción del desarrollo sostenible en equilibrio con la equidad social, paradigma implantado en los noventa, permanecen en la arquitectura institucional del ministerio aprobado en 2010.

CONCLUSIONES

La creación de un ministerio surge en el ámbito político como respuesta a preocupaciones y demandas ciudadanas. Esta investigación se propuso identificar el tipo de idea que representa dicha iniciativa y los obstáculos que debe enfrentar para concretarse. Siguiendo la teoría de Hall, sostenemos que la instauración del Ministerio del Medio Ambiente en Chile en 2010 no implicó un cambio de paradigma. Más bien, constituyó un cambio de segundo orden respecto del paradigma ambiental establecido y adaptado durante la ola de difusión de los años noventa; es decir, debe entenderse como un ajuste en los instrumentos y su calibración, más que como una redefinición de la naturaleza del problema.

Al examinar las ideas que sustentan la creación del ministerio, observamos que desde la década de 1990 el marco institucional chileno se ha basado en una concepción del medio ambiente centrada en el desarrollo sostenible y la equidad social. Si bien en Chile es posible identificar la influencia del paradigma ambiental, resultado de oleadas de difusión impulsadas por conferencias y organismos internacionales, así como por ONG y movimientos sociales, estas ideas fueron adaptadas y traducidas por los agentes políticos. La investigación permitió constatar que los encargados de diseñar la arquitectura y la política ambiental desde los años noventa presentan un perfil marcadamente tecnocrático. En consecuencia, la institucionalidad ambiental chilena es resultado de un bricolaje entre el paradigma ambiental centrado en el desarrollo sostenible y la equidad social, y componentes orientados al crecimiento económico y la eficiencia administrativa.

Adicionalmente, al revisar el clima político basado en las ideas expresadas en los discursos presidenciales y programas de los candidatos presidenciales, determinamos que el tema ambiental fue un asunto que se incorporó gradualmente por las distintas fuerzas político-partidarias. La ventana de oportunidad que se abrió en las elecciones de 2005 fue clave para que los activistas y los partidos posicionaran este tema en la agenda, primero inculcando la idea de asignar el rango de ministro a la presidenta de CONAMA, lo que creó las condiciones para establecer un Ministerio del Medio Ambiente.

En términos teóricos, el estudio del caso chileno permite destacar la relevancia de los procesos de adaptación y traducción de los paradigmas promovidos a nivel internacional. Si bien es necesario reconocer la existencia de olas de difusión global, resulta fundamental examinar cómo los agentes locales reinterpretan y adaptan estas ideas a contextos nacionales específicos. En este sentido, la noción de bricolaje resulta útil para comprender cómo los diseñadores institucionales combinan elementos de distintos paradigmas e ideas con el fin de adecuarlos a sus realidades políticas. Asimismo, la teoría de las corrientes múltiples de Kingdon (2014) permite incorporar una dimensión contingente, subrayando la importancia de la temporalidad política. Factores como los ciclos electorales y los clivajes sociales operan como condiciones que habilitan —o limitan— la institucionalización de ciertas ideas.

FINANCIAMIENTO

Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt Regular N° 1220123 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

REFERENCIAS

- Aklin, M. y Urpelainen, J. (2014). The global spread of environmental ministries: Domestic-international interactions. *International Studies Quarterly*, 58(4), 764-780.
- Amengual, M. (2016). *Politicized enforcement in Argentina: Labor and environmental regulation*. Cambridge University Press.
- Amengual, M. y Dargent, E. (2020). The social determinants of enforcement. En Brinks, D. M., Levitsky S. y Murillo M. V. (Eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Arellano, J. C., Izumi, M. y Martínez N., C. (2025). Presidential speeches in Chile (1832-2021): A methodological approach. *Political Studies*, 00323217241311660.
- Asenjo, R. (2006). Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile. *En Foco*, 91, 1-19.
- Barandiaran, J. (2016). The authority of rules in Chile's contentious environmental politics. *Environmental Politics*, 25(6), 1013-1033.
- Barría Traverso, D. y Romero Pavez, D. (2024). Breakdown and reform: The Chilean road to the creation of ministries of hygiene and social welfare 1892-1931. *Medical History*, 1-22.
- Béland, D. y Cox, R. H. (Eds.). (2011). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.
- Berman, S. (1998). *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Harvard University Press.
- _____. (2011). Ideology, history, and politics. Béland, D. y Cox, R. H. (Eds.). (2011). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional (1990-2020). Mensajes presidenciales ante el Congreso Pleno. Disponible en https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/cuentas_publicas/detalle?tipo=presidentes [30-06-2025].
- _____. (2007). Historia de la Ley 20.173. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/599/1/HL20173.pdf> [30-06-2025].
- _____. (2010). Historia de la Ley 20.417. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4798/> [30-06-2025].
- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.

- _____. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Carrasco, S. y Madariaga, A. (2022). The resource curse returns? *NACLA Report on the Americas*, 54(4), 445-452.
- Carruthers, D. (2001). Environmental politics in Chile: Legacies of dictatorship and democracy. *Third World Quarterly*, 22(3), 343-358.
- Carstensen, M. B. (2011). Paradigm man vs. the bricoleur: Bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. *European Political Science Review*, 3(1), 147-167.
- Carter, N. (2018). *The politics of the environment: Ideas, activism, policy* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Cavalcanti, A.-C., Bianor Scelza. (1985). O organograma da nova república. *Revista de Administração Pública*, 19(2), 2-6.
- Cordero Vega, L. A. (1996). *Institucionalidad ambiental en el derecho chileno*. Jurídica ConoSur.
- _____. (1999). La institucionalidad ambiental: Su transversalidad, aproximación a una evaluación. *Revista Gobierno y Administración Regional*, 66.
- _____. (2000). La regulación ambiental de la década 1990-2000. En Pantoja, R. (Ed.), *La administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000*. Editorial Jurídica ConoSur Ltda.
- _____. (2006). Las paradojas de la institucionalidad ambiental o cómo debemos diseñar nuestras instituciones. En Durán, V., Montenegro, S., Moraga, P. y Urbina, C. (Eds.), *Institucionalidad e instrumentos de gestión ambiental para el Chile del Bicentenario*. Centro de Derecho Ambiental, Universidad de Chile.
- Daigneault, P. (2014). Reassessing the concept of policy paradigm: Aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy*, 21(3), 453-469.
- Delamaza, G., Maillet, A. y Martínez Neira, C. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). *ERLACS*, 104, 23.
- Eshima, S., Imai, K. y Sasaki, T. (2024). Keyword-assisted topic models. *American Journal of Political Science*, 68(2), 730-750.
- Falleti, T. G. y Riofrancos, T. N. (2018). Endogenous participation: Strengthening prior consultation in extractive economies. *World Politics*, 70(1), 86-121.
- Frank, D. J., Hironaka, A. y Schofer, E. (2000). The nation-state and the natural environment over the twentieth century. *American Sociological Review*, 65(1), 96-116.
- Gerring, J. (2017). *Case Study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.

- Haas, T. (2019). Comparing energy transitions in Germany and Spain using a political economy perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 200-210.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hochstetler, K. (2017). Tracking presidents and policies: Environmental politics from Lula to Dilma. *Policy Studies*, 38(3), 262-276.
- Hochstetler, K. y Keck, M. E. (2007). *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*. Duke University Press.
- Jacobs, A. (2014). Process tracing the effects of ideas. En Bennett, A. y Checkel, J. T. (Eds.), *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson.
- Knill, C., Shikano, S. y Tosun, J. (2014). Explaining environmental policy adoption: A comparative analysis of policy developments in twenty-four OECD countries. En Duit, A. (Ed.), *State and Environment: The Comparative Study of Environmental Governance* (p. 0). The MIT Press.
- Larraín, S. y Schauenburg, I. (2006). *Propuestas de reformas ambientales para el periodo 2006-2010*. Programa Chile Sustentable, LOM.
- Madariaga, A. (2019). From 'green laggard' to regional leader: explaining the recent development of environmental policy in Chile. *Bulletin of Latin American Research*, 38(4), 453-470.
- Madariaga, A. y Allain, M. (2020). Contingent coalitions in environmental policymaking: How civil society organizations influenced the Chilean renewable energy boom. *Policy Studies Journal*, 48(3), 672-699.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press.
- Maillet, A. y Carrasco, S. (2021). Between environmental subsystem change and extractive regime resilience. Beyond the apparent development of Chilean environmental institutions (1990-2019). En Damonte G. y Schorr, B. (Eds.), *Andean states and the resource curse. Institutional change in extractive economies*. Routledge.
- Martínez Neira, C. y Delamaza, G. (2018). Coaliciones interétnicas, framing y estrategias de movilización contra centrales hidroeléctricas en Chile: ¿Qué podemos aprender de los casos de Ralco y Neltume? *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 2(1).
- Mehta, J. (2011). The varied rol of ideas in politics. From «whether» to «how». En Béland, D. y Cox, R. H. (Eds.), *Ideas and politics in social science research*. University Press.

- Meyer, J. W., Frank, D. J., Hironaka, A., Schofer, E. y Tuma, N. B. (2003). The Structuring of a world environmental regime, 1870-1990. *International Organizations*, 51(4), 623-651.
- Milmanda, B. F. y Garay, C. (2020). The multilevel politics of enforcement: environmental institutions in Argentina. *Politics & Society*, 48(1), 3-26.
- Muñoz, N. y Rocha Lukic, M. (2020). Cognitive and institutional determinants of public policy changes: A comparative analysis of Brazil and Chile. *Latin American policy*, 11(2), 212-228.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Evaluación de desempeño ambiental: Chile*. OCDE-CEPAL.
- Orihuela, J. C. (2014). Converging divergence: The diffusion of the green state in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 49(2), 242-265.
- Paredes, M. y Figueroa, L. (2021). New institutions, old practices. The weakening of new environmental control institutions in Peru. En Damonte G. y Schorr, B. (Eds.), *Andean states and the resource curse. Institutional change in extractive economies*. Routledge.
- Petersen, K., Schmitt, C. y Obinger, H. (2023). World wars and the establishment of welfare ministries. *Social Science History*, 47(4), 543-564.
- Risley, A. (2014). "It is not easy being green": Environmental advocacy and policymaking in Chile. *Society & Natural Resources*, 27(4), 421-435.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.
- Schofer, E. y Hironaka, A. (2005). The Effects of World Society on Environmental Protection Outcomes. *Social Forces*, 84(1), 25-47.
- Schorr, B. (2018). Oportunidades desiguales: Empresas y Estado en conflictos sobre la minería en Chile. *Estudios Atacameños*, 239-255.
- Schorr, B. y Damonte, G. (2021). A curse over the Andes? The resource curse approach and institutional change in the Andean region. En Damonte G. y Schorr, B. (Eds.), *Andean states and the resource curse. Institutional change in extractive economies*. Routledge.
- Seawright, J. (2016). *Multi-method social science: Combining qualitative and quantitative tools*. Cambridge University Press.
- Sepúlveda, C. y Villarroel, P. (2012). Swans, conflicts, and resonance: Local movements and the reform of Chilean environmental institutions. *Latin American Perspectives*, 39(4), 181-200.

- Shorette, K., Henderson, K., Sommer, J. M. y Longhofer, W. (2017). World society and the natural environment. *Sociology Compass*, 11(10), e12511.
- Silva, E. (1996). Democracy, market economics, and environmental policy in Chile. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(4), 1-33.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) (1990-2023). *Boletín Minero*. SONAMI.
- Sprinz, D. y Vaahoranta, T. (1994). The interest-based explanation of international environmental policy. *International Organization*, 48(1), 77-105.
- Streeck, W. y Thelen, K. (Eds.). (2010). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Tecklin, D., Bauer, C. y Prieto, M. (2011). Making environmental law for the market: The emergence, character, and implications of Chile's environmental regime. *Environmental Politics*, 20(6), 879-898.
- Ulbert, C. (1997). Ideen, institutionen und kultur. die konstruktion (inter-) nationaler klimapolitik in der BRD und in den USA. *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 4(1), 9-40.
- Ulianova, O. y Estensoro, F. (2012). El ambientalismo chileno: La emergencia y la inserción internacional. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII(1), 183-214.
- Vanhulst, J. y Beling, A. E. (2021). Mapping environmental/sustainable governance research in Chile: A bibliometric and network analysis. *Sustainability*, 13(11).
- Vinicus, M. y Aquino, M. (2017). Como se cria um Ministério? A criação da SEPPIR e os impactos no combate à desigualdade racial. *Revista de Administração Pública*, 51(3), 388-406.
- Weyland, K. (2005). The diffusion of innovations: How cognitive heuristics shaped Bolivia's pension reform. *Comparative Politics*, 38(1), 21-42.

Fecha de envío: 12-03-2025
 Fecha de aceptación: 27-06-2025