

Servicio de Evaluación Ambiental en Chile

Propuestas de dotación y perspectivas desde el mundo del trabajo

Documento de trabajo elaborado por el área de investigación de la Fundación SOL



Recaredo Gálvez - Benjamin Sáez - Venus Reyes - Catalina Dettoni - Alexander Páez

Servicio de Evaluación Ambiental en Chile: Propuestas de dotación y perspectivas desde el mundo del trabajo¹

Documento de Trabajo 2026

Recaredo Gálvez (i)
Venus Reyes (ii)
Catalina Dettoni (iii)
Alexander Páez (iv)
Benjamín Sáez (v)
Mariana González (vi)

Abril 2026

¹Documento de trabajo Fundación SOL

- i) *Investigador Fundación SOL*, correo electrónico: recaredo.galvez@fundacionsol.cl
- ii) *Investigadora Fundación SOL*, correo electrónico: venus.reyes@fundacionsol.cl
- iii) *Investigadora Fundación SOL*, correo electrónico: catalina.dettoni@fundacionsol.cl
- iv) *Investigador Fundación SOL*, correo electrónico: alexander.paez@fundacionsol.cl
- v) *Investigador Fundación SOL*, correo electrónico: benjamin.saez@fundacionsol.cl
- vi) *Asistente de investigación*, correo electrónico: mariana.gonzalez@uc.cl

El equipo de investigación a cargo de este documento, conformado por investigadoras e investigadores de Fundación SOL, agradece la importante contribución realizada por Mariana González González, estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

También agradecemos los aportes y orientaciones de la directiva de ANFUSEA y de la Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente (FENATRAMA), así como a todas las y los trabajadores que destinaron parte importante de su tiempo para contribuir con los instrumentos de estudio que fueron aplicados como soporte empírico de esta investigación.

Finalmente agradecemos los aportes en el inicio de esta investigación que realizó Gabriel Liberona, estudiante de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Tanto este informe final, como sus conclusiones son de exclusiva responsabilidad del equipo de Fundación SOL.

Fundación SOL
Miraflores 113, oficina 48, Santiago de Chile
Teléfono: (+56 9) 34248505
www.fundacionsol.cl

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-No Comercial-Compartir Igual
4.0 Internacional



Índice

1. Primera parte: El trabajo como garante del equilibrio normativo y la sostenibilidad	5
1.1. Acercamiento conceptual e histórico	6
1.2. La dotación y la misión institucional: perspectiva comparada	7
1.3. El trabajo en el sector público	10
1.4. Panorama estadístico del empleo público en Chile	12
1.5. Antecedentes estadísticos del SEA	13
2. Segunda parte: Consideraciones sobre las condiciones de trabajo y análisis documental de la normativa del SEA	19
2.1. Condiciones del trabajo y carga laboral	20
2.2. Normativas y regulaciones del trabajo	24
2.3. Construcción de matrices de análisis	25
2.3.1. Matriz de leyes y decretos	26
2.3.2. Matriz de perfiles de cargo	26
2.4. Codificación y construcción analítica	27
2.5. Procesamiento analítico	27
2.6. Síntesis del análisis documental	38
2.7. Consideraciones de los hallazgos	39
2.8. Resultados cuestionario CEAL - SM SUSESO	40
2.8.1. Síntesis del análisis documental	42
2.9. Aproximación empírica: entrevistas a trabajadores y percepciones	42
2.9.1. Análisis de discursos en entrevistas	45
2.9.2. Triangulación cualitativa con fragmentos de entrevistas por clúster . .	49
3. Tercera Parte: Principales resultados de la encuesta sindical	54
3.1. Metodología	54
3.2. Principales resultados	54
4. Cuarta Parte: Consideraciones para una propuesta de dotación	58
4.1. Componentes para un cambio administrativo	59
4.2. Consideraciones normativas para una propuesta	59
4.3. Incentivos y carrera funcionaria	60
4.4. Prioridades relacionadas con el desarrollo del trabajo	61

Introducción

Este informe sistematiza los resultados del estudio realizado por la Fundación SOL, por solicitud de la Asociación Nacional de Funcionarios del Servicio de Evaluación Ambiental (ANFUSEA). La investigación surge de una tensión estructural: la creciente brecha entre la misión institucional del Servicio y el estrés debido al aumento de la cantidad de proyectos que ingresan a evaluación ambiental, problemática que orienta la pregunta de investigación de este trabajo: **¿Es la dotación actual del SEA suficiente para garantizar el cumplimiento de su mandato público sin precarizar a quienes lo ejecutan?** La pregunta planteada puede abordarse desde diversas metodologías y perspectivas. En este informe exploramos algunos de los procesos de estudio realizados con funcionarios públicos. La ruta establecida para el desarrollo de la investigación fue basada en experiencias de investigación previamente realizadas por la Fundación SOL con organizaciones de trabajadores.

A diferencia de los abordajes tecnocráticos que reducen el trabajo a meras métricas de eficiencia, este estudio se posiciona desde el pensamiento crítico. Aquí, la economía política del trabajo es el eje central para desmontar el positivismo de las mediciones generalizadas que suelen justificar los modelos de flexibilidad laboral. En su lugar, se propone una metodología que recupera, no sólo los datos disponibles en fuentes oficiales, sino también la subjetividad de las y los trabajadores como fuente legítima de conocimiento técnico.

El diseño metodológico de la investigación, tuvo como objetivo central generar insumos técnicos para realizar una propuesta de dotación de personal, que permita lograr los objetivos de la evaluación ambiental buscando una armonía con las cargas de trabajo de los profesionales que trabajan en el SEA. Para ello, se desplegó una estrategia multimetódica que integró: 1) análisis descriptivo de la dotación, 2) 22 entrevistas en profundidad, 3) una encuesta de diagnóstico con cobertura del 54,7% del total de trabajadores asociados a ANFUSEA al momento de su aplicación y 4) un análisis documental de la normativa vigente. Para cumplir los lineamientos de la investigación, se realizaron 12 reuniones de trabajo con representantes de ANFUSEA y 18 reuniones internas del equipo de investigación destinadas al seguimiento de avances y al análisis de la normativa aplicable. Todo ello permite afirmar que los resultados obtenidos no constituyen una abstracción, sino que reflejan de manera fiel la realidad territorial.

Es importante destacar que el acompañamiento y el compromiso de los representantes de los trabajadores de ANFUSEA fueron fundamentales para alcanzar los objetivos. Asimismo, su convencimiento de las metodologías propuestas y su contribución para afinar los instrumentos de consulta, como la encuesta de condiciones laborales y la entrevista en profundidad.

Los hallazgos obtenidos no solo refuerzan la relevancia de incorporar la participación de las y los trabajadores en la gestión de los procesos del SEIA, sino que también evidencian el carácter estratégico del Servicio de Evaluación Ambiental, en cuanto institución encargada de articular la evaluación de proyectos de inversión con la protección ambiental y la consideración de las dinámicas territoriales y socioculturales que configuran los distintos espacios habitados del país, entendiendo el territorio como una construcción social asociadas a sistemas de vida, relaciones y prácticas que se desarrollan (Santos, 2000)

Este reporte se organiza en cuatro partes: La primera permite una perspectiva del trabajo en el SEA y el marco de referencia general en el que se desarrolla el estudio. La segunda parte, aborda consideraciones sobre condiciones de trabajo y análisis documental que incluye la revisión de encuestas realizadas. En la tercera parte se incluyen los principales resultados de la entrevista en profundidad y luego en la cuarta parte se abordan las consideraciones generales y propuestas a partir del trabajo realizado. Finalmente, se abordan las conclusiones generales de la investigación.

1 Primera parte: El trabajo como garante del equilibrio normativo y la sostenibilidad

El objetivo de esta primera parte es contribuir con una perspectiva sobre la normativa relativa a la evolución y la estructura de la relación entre la inversión y la sostenibilidad ambiental. Se parte de la premisa de que no son dos polos opuestos; es decir, la sostenibilidad ambiental, como concepto, no es contraria a la inversión en el desarrollo industrial o económico de una sociedad. Leff (1994) plantea la importancia de una “racionalidad productiva fundada en el potencial ecológico del ambiente” como un aspecto relevante en zonas donde la dinámica más intensa de acumulación de capital se basa en la explotación de materias primas. En este caso, la racionalidad propuesta no es la racionalidad formal, sino una que logre vincular aspectos relevantes del ambiente en el que se desarrolla la producción. McNeely y Pitt (citados en Leff, 1994, p. 235) sostienen que la evaluación de los procesos productivos debe basarse en la renovabilidad de los recursos y en la distribución social de la naturaleza, respetando «los valores culturales y los estilos de vida de las comunidades» (p. 235).

Por cuanto la normativa ambiental es un instrumento humano y por tanto, social, creado como orientación para el resguardo de aspectos que se consideran válidos y necesarios de asegurar. La normativa no goza de neutralidad, sino que responde a una serie de tensiones que son atravesadas por disputas políticas, intereses empresariales, visiones de mundo, etc. que se configuran, según este conflicto de intereses contrapuestos, en la forma de cómo el Estado las presenta y les da importancia de acuerdo a la leyes y normas que se ha dado. En el caso de Chile, esta forma de organización se ha expresado de manera institucional y legal de la forma que conoceremos a continuación.

La complejidad de la relación entre las inversiones públicas o privadas y las comunidades se vincula, de manera indirecta, con la evaluación ambiental mediante lo que conocemos como el relacionamiento comunitario. En este contexto, la creciente especialización técnica ha permitido desarrollar criterios, orientaciones y herramientas metodológicas que favorecen una evaluación más adecuada de los objetos de protección y contribuyen a la adopción de decisiones más fundadas, coherentes y técnicamente robustas en el proceso de evaluación ambiental.

1.1 Acercamiento conceptual e histórico

La gestión ambiental en Chile ha experimentado una profunda metamorfosis desde la década de 1990, pasando de un modelo de coordinación política dispersa a una estructura técnica especializada. En el centro de esta arquitectura se encuentra el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), organismo que no solo administra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), sino que también actúa como el punto central de la balanza entre la inversión económica y la preservación de los ecosistemas.

La piedra angular de la protección ambiental chilena es la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en marzo de 1994. Esta ley fue pionera al establecer el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y al mandar al Estado para facilitar la participación ciudadana y promover la educación ambiental (Chile [19.300], [1994](#)). Originalmente, la gestión ambiental recaía en la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), institución caracterizada por una estructura descentralizada y una significativa dependencia del poder político, situación que generó tensiones permanentes entre los objetivos de desarrollo económico y la autonomía técnica necesaria para llevar adelante los procesos de evaluación ambiental (Carter Gamberini et al., [2019](#)).

La Ley N° 20.417 de 2010, que crea una triada de organismos: el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), encargado de la elaboración de políticas y normas; la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), responsable de la fiscalización; y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), cuya misión es uniformar criterios y administrar el SEIA. Esta organización buscó tecnificar la evaluación y dotar de mayor transparencia a dicho proceso.

Complementariamente, la Ley N° 20.600 de 2012 estableció los Tribunales Ambientales, proporcionando una instancia judicial especializada para resolver controversias emanadas de las resoluciones de calificación ambiental (RCA).

Un concepto fundamental en la normativa actual es la sinergia, que ocurre cuando la incidencia ambiental conjunta de varios agentes es mayor que la suma de sus impactos individuales aislados. Respecto a éste, no siempre el efecto sinérgico es mayor a la suma de impactos, en ocasiones puede generar efectos distintos. Este enfoque obliga al titular del proyecto a proporcionar antecedentes fundados para la predicción e interpretación de impactos, describiendo las acciones para minimizar efectos adversos significativos. La normativa ambiental vigente también especifica que la Evaluación de Impacto Ambiental

se define como el procedimiento a cargo del SEA que se basa en un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Un estudio de Rodríguez-Luna et al., [2022](#), observa el periodo de 1994-2019 concluyendo que la mayoría de los proyectos (más del 90 %) ingresan como DIA, versus un 4,7 % que ingresan como EIA, lo que generó debates sobre si este instrumento es suficiente para capturar impactos complejos, especialmente en sectores como la minería.

Según la investigación de Navarro Almonacid y Rivera Mercado ([2013](#)) entre 1997 y 2011, solo se rechazó una fracción mínima de los proyectos ingresados (cerca del 1,8 % a nivel nacional). Esta tendencia (a nivel nacional) les llevó describir el SEIA como una estructura que tecnifica conflictos sociales para facilitar la inversión. No obstante, señalan estos autores, existe una dinámica de «resistencia intraestatal» donde funcionarios de organismos técnicos utilizan la sobrecarga de observaciones técnicas y la formación de redes de apoyo externas para frenar proyectos que consideran ambientalmente inviables, a pesar de la presión política centralizadora (Navarro Almonacid & Rivera Mercado, [2013](#)).

En el mismo estudio se concluye que el centralismo es otra falencia persistente. A pesar de la creación de direcciones regionales del SEA, las decisiones de mayor envergadura suelen estar influenciadas por criterios definidos desde Santiago, lo que debilita la autonomía regional y la consideración de particularidades ecosistémicas locales.

1.2 La dotación y la misión institucional: perspectiva comparada

El éxito de la evaluación ambiental depende críticamente de la calidad y cantidad de su dotación humana. El SEA se estructura bajo una Dirección Ejecutiva que lidera diversas divisiones, destacando la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana, la División Jurídica y la División de Administración y Finanzas (Servicio de Evaluación Ambiental, [2026](#)). En el SEA, los trabajadores encargados de evaluación ambiental, deben coordinar a los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA), asegurando que las observaciones sectoriales se mantengan dentro del ámbito legal (19.300, L. N., [1994](#)). Esto requiere un perfil profesional híbrido que combine conocimientos técnicos en ciencias ambientales con habilidades jurídicas, sociales y administrativas. El servicio cuenta con profesionales especializados en

cambio climático, consulta indígena y evaluación del medio humano, reflejando la complejidad creciente de los procesos de relación entre inversiones públicas o privadas y comunidades.

La dotación efectiva se ve afectada por la carga de trabajo: en mayo de 2024 se registró el monto más alto de proyectos ingresados a evaluación desde 2016 (US\$36.000 millones). El crecimiento de proyectos que año a año deben ser evaluados, pone a prueba la capacidad de respuesta de los equipos evaluadores (Servicio de Evaluación Ambiental, 2024). La Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) facilita este intercambio, donde Chile participa junto a organismos como el SENACE de Perú y la ANLA de Colombia.

El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) de Perú es quizás el organismo más similar al SEA chileno. Es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, 2026). Una diferencia fundamental es que el SENACE se encarga solo de los proyectos de inversión más complejos (EIA-d), mientras que los de menor impacto permanecen en los ministerios sectoriales, a diferencia del caso de Chile, en donde el SEA centraliza la administración de todo el sistema.

El SENACE implementa una estrategia llamada «digitalización total» y no se limita a ser una mesa de partes virtual, sino que se materializa en la Plataforma informática de la ventanilla única de certificación ambiental, la cual es una herramienta que actúa como nodo central del proceso, permitiendo trazabilidad absoluta.

Lo que destaca en esta integración de una asistente virtual llamada **Naya**, que busca reducir barreras de entrada para los titulares o consultoras, estandarizando la presentación de expedientes. Este ecosistema digital asegura que la documentación no solo sea electrónica, sino que sea auditable y transparente en tiempo real, facilitando la participación ciudadana digital y la consulta pública de documentos firmados electrónicamente.

El SENACE también considera un sistema de separación de cargas por complejidad al que llama «triaje» administrativo el que permite separar la carga laboral según el nivel de impacto ambiental. El eje de esta estrategia es el mecanismo IntegrAmbiente (certificación ambiental global). En lugar de aplicar un proceso uniforme, SENACE discrimina basándose en su envergadura técnica considerando:

- **Proyectos de alta complejidad:** se gestionan bajo los Estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d) que requieren una evaluación exhaustiva y multidisciplinaria.
- **Ajustes y optimizaciones:** Los informes técnicos sustentarios (ITS) permiten canalizar modificaciones menores de manera ágil, con la finalidad de que no exista una saturación de papeleo.

Esta separación garantiza que los recursos técnicos más críticos de la entidad se concentren donde el riesgo de externalidades negativas es mayor.

Finalmente la estructura interna del SENACE se organiza con una especialización por tipo de proyecto. La institución no opera como un evaluador genérico, sino que organiza sus cuadros técnicos en Direcciones de líneas especializadas por sectores económicos clave: minería, energía, transportes, etc. Esta especialización se apoya con una nómina de especialistas externos e internos que aportan un conocimiento de nicho. Esto es crucial porque permite que la evaluación de un proyecto extractivo tenga una profundidad técnica diferentes a la de un proyecto de infraestructura vial, reconociendo que cada industria tiene impactos biofísicos y sociales que son distintos.

El modelo de SENACE apunta a reducir la discrecionalidad y acelerar los tiempos de respuesta sin sacrificar el estándar ambiental, utilizando tecnología (EVA) como soporte y segmentación (integrAmbiente) como estrategia de eficiencia operativa. Todos los procedimientos y detalles de los procesos antes indicados se sistematizan en el Texto único de procedimientos administrativos (TUPA) que se encuentra disponible en la página web de SENACE²

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de Colombia presenta una diferencia estructural clave: integra en una sola entidad la evaluación, el seguimiento y la potestad sancionatoria. En Chile, estas funciones están separadas entre el SEA (evaluación) y la SMA (fiscalización y sanción). La ANLA cuenta con una Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana, dotando de una estructura orgánica mucho más robusta a la dimensión social que el modelo chileno. En términos de dotación, la ANLA maneja una planta global de aproximadamente 499 cargos, pero depende fuertemente de contratistas de prestación de servicios para sus funciones misionales, lo que genera fluctuaciones en los tiempos de respuesta durante periodos de renovación contractual (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2024).

²Documento disponible en la web, visitada el 17 de abril de 2026: [TUPA](#)

Autores como Rodríguez-Luna et al., 2022 proponen mejoras centradas en la descentralización y vínculos directos de información para fortalecer la confianza ciudadana, la realidad institucional oculta prácticas políticas bajo un discurso de desarrollo económico. Es en este ámbito donde el trabajo desarrollado por las y los funcionarios del SEA juega un papel central para garantizar un procedimiento profesional y enfocado en el cumplimiento normativo, sin embargo, el proceso puede involucra tanto a diversos servicios públicos, como actores, encontrándose en constante transformación.

Cuadro 1: Comparativa de Organismos de Evaluación Ambiental

Característica	SEA (Chile)	SENACE (Perú)	ANLA (Colombia)
Dependencia	Ministerio del Medio Ambiente	Ministerio del Ambiente	Ministerio de Ambiente y Des. Sostenible
Sitio Web	sea.gob.cl	gob.pe/senace	anla.gov.co
Alcance	Todos los proyectos del SEIA	Solo proyectos complejos (EIA-d)	Proyectos de importancia nacional
Funciones	Administración y Evaluación	Evaluación y Registros	Evaluación, Seguimiento y Sanción
Digitalización	e-SEIA	EVA (Ventanilla Única)	Vital (Ventanilla Única)
Dotación	Definida a nivel central	Definida a nivel central funciones acotadas	Planta global, dependencia de contratistas

Fuente: Elaboración propia basada en la revisión de portales institucionales y literatura especializada.

1.3 El trabajo en el sector público

En el Estado, los criterios laborales que definen el trabajo son las normas, los procedimientos y las expectativas de cada cargo, por lo que las descripciones de cada trabajador individual se definen por sus descripciones formales, según Edwards (1978). No existe un control simple, entendido como un dominio personal y arbitrario, que confiera poder a individuos que lo ejerzan a su discreción, sino que el poder es institucionalizado al conferirlo a roles oficiales, permitiendo su ejercicio conforme a reglas prescritas. Sin embargo, en la práctica, este control burocrático coexiste con y se ve reforzado por elementos del control simple.

El control burocrático en el sector público demuestra introducir cambios en la relación entre empleador y empleado, en la que las relaciones de poder jerárquico se vuelven invisibles al estar tan integradas en la estructura orgánica de la empresa o del servicio, en vez

de manifestarse de forma personal y arbitraria (Edwards, 1978). También ha generado diferenciaciones más precisas de los puestos de trabajo. El rol de supervisor se transformó en un rol de monitor y evaluador del desempeño generándose escalas profesionales de ascenso y recompensas.

En la actualidad, se reconoce cada vez más la profesionalización a la que han sido sujeto las burocracias latinoamericanas (Martínez Puón, 2013). Estas burocracias se han organizado en servicios civiles, que son formas de administración pública compuestas por un mayor número de profesionales en contextos democráticos (Longo & Ramió, 2008). El servicio civil es descrito por Longo y Ramió (2008) como un conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articula y gestiona el empleo público y los recursos humanos que lo integran en una nación determinada. Estos arreglos comprenden reglas formales e informales, estructuras, políticas explícitas e implícitas, pautas culturales y actividades de distinto carácter. Los autores afirman que, pese a que el servicio civil está influido por el marco jurídico, lo que realmente lo define es su funcionamiento efectivo, cualquiera que sea su concordancia o desacuerdo con las regulaciones formales vigentes (Longo & Ramió, 2008).

En su estudio sobre los derechos de los trabajadores públicos, Varas (2021) indaga sobre el fenómeno de laboralización de la función pública, que se trata de la aplicación de instituciones correspondientes al derecho del trabajo al ámbito de la función pública. Con el transcurso del tiempo, el derecho del trabajo ha tenido un impacto sustancial, llegando a sustituir, total o parcialmente, a las instituciones propias de la regulación del empleo público. Una manifestación de ello es la contratación conforme a las normas del derecho del trabajo o el reconocimiento, ya sea normativo o de facto, del ejercicio de derechos fundamentales que antes correspondían únicamente a los trabajadores del sector privado. Al revisar los principales hitos que confirman la laboralización de la función pública en Chile, Varas afirma que el Estado-empleador no está libre de realizar actos que lesionen los derechos fundamentales de los trabajadores, pues se enmarca en una relación en la que existe una desigual distribución de poder.

Para comprender las dimensiones generales del empleo público en Chile con mayor profundidad a continuación presentamos un panorama estadístico a partir de los datos disponibles en la Encuesta Nacional de Empleo y otras fuentes.

1.4 Panorama estadístico del empleo público en Chile

Para el último trimestre publicado por el Instituto Nacional de Estadística ³ (INE) correspondiente al trimestre móvil noviembre-diciembre-enero del 2025 (NDE 2025) de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), la cifra de asalariados del sector público⁴ asciende a 1.210.356 correspondiente al 12,7% de la población ocupada total y al 17,2% de la población asalariada (excluyendo a personal de servicio doméstico). El empleo en el sector público es más importante para las mujeres, para quienes representa el 17% del total de la ocupación, mientras que para los hombres esta cifra alcanza el 9,2% del total total de ocupados.

Los ingresos de las y los trabajadores asalariados del sector privado son menores a los de sus pares del sector público. De hecho, si comparamos los promedios, se aprecia que los asalariados del sector público obtienen un 28,2% más que los asalariados del sector privado (\$1.227.660 frente a \$957.609). Cuando la comparación se realiza con las y los asalariados del sector privado que trabajan en grandes empresas las y los asalariados del sector público obtienen ingresos 4,8% mayores que los de las y los asalariados del sector privado de grandes empresas(Durán & Kremerman, 2024)

Además, es importante constatar que mientras el 34,6% de las y los asalariados del sector privado registra educación superior universitaria y/o postgrados, en el caso de las y los asalariados del sector público alcanza el 55,6% (un 61% más)(Durán & Kremerman, 2024)

Cuando se hace un zoom al sector de Administración Pública y Defensa, el cual corresponde principalmente al gobierno central y local. Para el último trimestre publicado del NDE 2025, el empleo era de 715.940 personas, lo que equivale al 7,5% del total de la ocupación del país.

Ahora bien, estas cifras deben tomarse con cautela, por cuanto cerca del 34% de este empleo que podría ser catalogado como público es externalizado (por subcontrato o suministro de trabajo). Siendo el segundo sector económico con mayor proporción, detrás de la Actividad de Servicios, con un 64%, y más alto que sectores como la Construcción, con un 25%.

³Al momento de realizar este informe

⁴El sector público refiere a todo aquel que se desempeña en alguna área pública, pero no necesariamente está contratado como empleado público o es del área central, puede ser de Educación, Salud, Gobierno Central, Local, etc. Sin embargo, es la cifra correcta para entender el impacto del sector público en el empleo general.

Lo anterior quiere decir que solo cerca de 472 mil son contratados directamente, aunque con variedad de formas contractuales y no necesariamente estables ni permanentes (honorarios, contrata de diverso rango, anuales, por proyecto, etc.). En un indicador sintético esto equivale a que el 75 % de quienes trabajan en la Administración pública tienen un empleo endeble, donde no se respeta algún atributo de permanencia, estabilidad o seguridad laboral. Sólo el 14,3 % tiene un empleo con todas las garantías individuales mínimas, que equivaldría al empleo público como tal, es decir algo así como 102 mil personas.

La estructura del empleo público en Chile revela una contradicción profunda entre la alta calificación exigida y la fragilidad del vínculo laboral. Mientras que el 55,6 % de las y los asalariados del sector público cuenta con educación superior o postgrado, esta mayor calificación profesional de la dotación no se traduce en estabilidad institucional. Al analizar la rama de Administración Pública y Defensa, se observa que el 75 % de los ocupados desempeña sus labores en condiciones de «empleo endeble», careciendo de atributos básicos de permanencia o seguridad laboral. Esta realidad desmonta el mito tecnocrático del «privilegio público» y sitúa a los funcionarios del SEA en un escenario donde, a pesar de ser garantes de la normativa ambiental, operan bajo formas contractuales diversas (honorarios, contrata anuales o por proyecto) que fragmentan la continuidad técnica necesaria para una evaluación de impacto ambiental rigurosa.

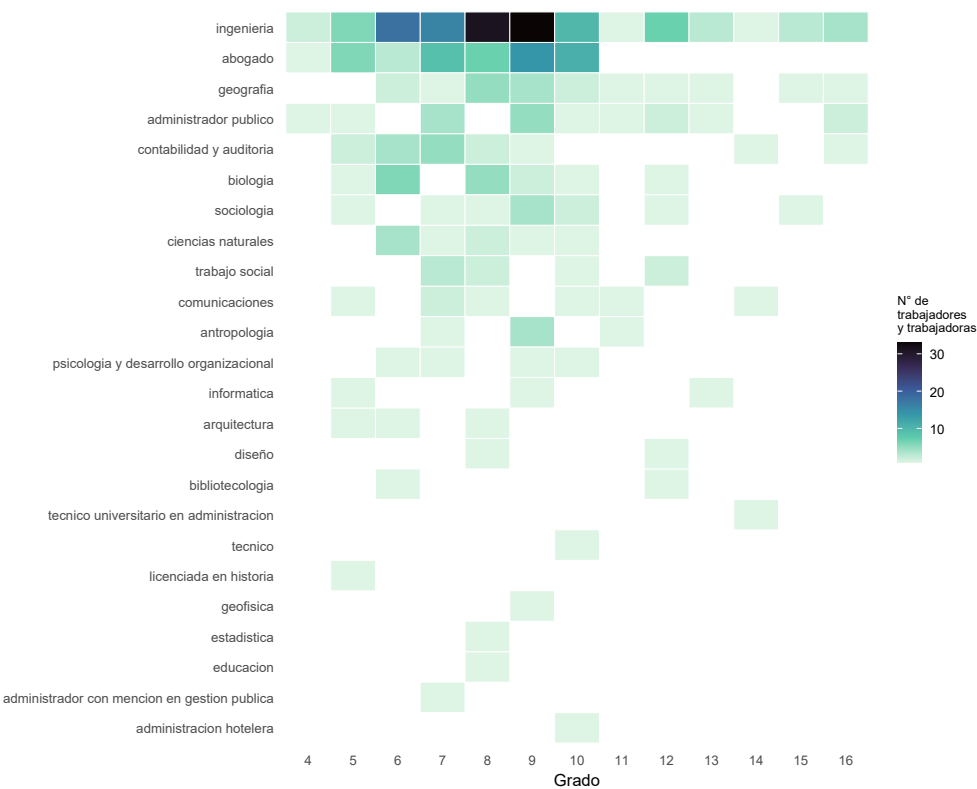
1.5 Antecedentes estadísticos del SEA

A partir de la información disponible en el portal de transparencia activa dispuesto por el Estado, es posible acceder a información relativa a las y los trabajadores.

Como se aprecia en el gráfico 1 para el caso de quienes se encuentran en el estamento profesional del SEA, a diciembre de 2025, la mayor cantidad de trabajadores se ubica sobre el grado 10, sin embargo, quienes tienen las profesiones de «ingeniería», «administrador público» y «abogado» se ubican en el grado 4, el más alto.

A partir del gráfico también se puede desprender, como la ingeniería y la abogacía junto con ser las profesiones más numerosas, se encuentran presentes en casi todo el espectro jerárquico. Esto refleja una concordancia con un organismo público principalmente técnico-jurídico donde las resoluciones tienen un peso importante.

Gráfico 1: Densidad de trabajadores y trabajadoras según profesión y grado (dic. 2025, considera solo profesionales del estamento contrata)



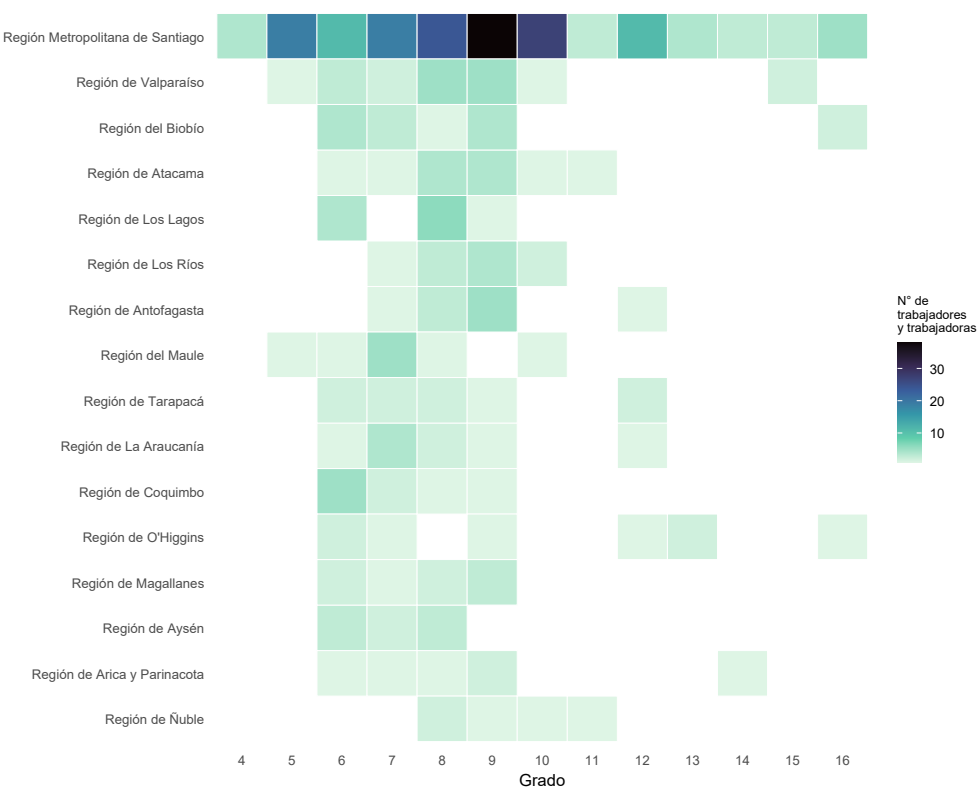
Fuente: Elaboración propia, en base transparencia activa. Las profesiones han sido agrupadas en algunos casos.

Si bien, hay muchos tipos de biólogos, su presencia individual es menor comparada con la masa de ingenieros. Esto puede sugerir una estructura donde la ingeniería actúa como el integrador de nichos científicos específicos. También se aprecia que los administradores públicos tienen una presencia extendida, lo que sugiere que son quienes actúan sobre las normas que operan a lo largo de procesos burocráticos del servicio.

En el gráfico 2 se aprecia la «geografía del poder administrativo» del SEA. La Oficina de Nivel Central⁵ no es solamente la más poblada en cuanto a profesionales sino también es la que presenta la más alta densidad en grados intermedios. Mientras la oficina de nivel central concentra una alta proporción del estamento profesional en los grados del 8 al 10, en las demás oficinas regionales muestran más dispersión, así como operan con equipos más pequeños.

⁵Existe una Oficina de Nivel Central y por otro lado, la Región Metropolitana.

Gráfico 2: Densidad de trabajadores y trabajadoras según región y grado (dic. 2025, considera solo profesionales del estamento contrata)

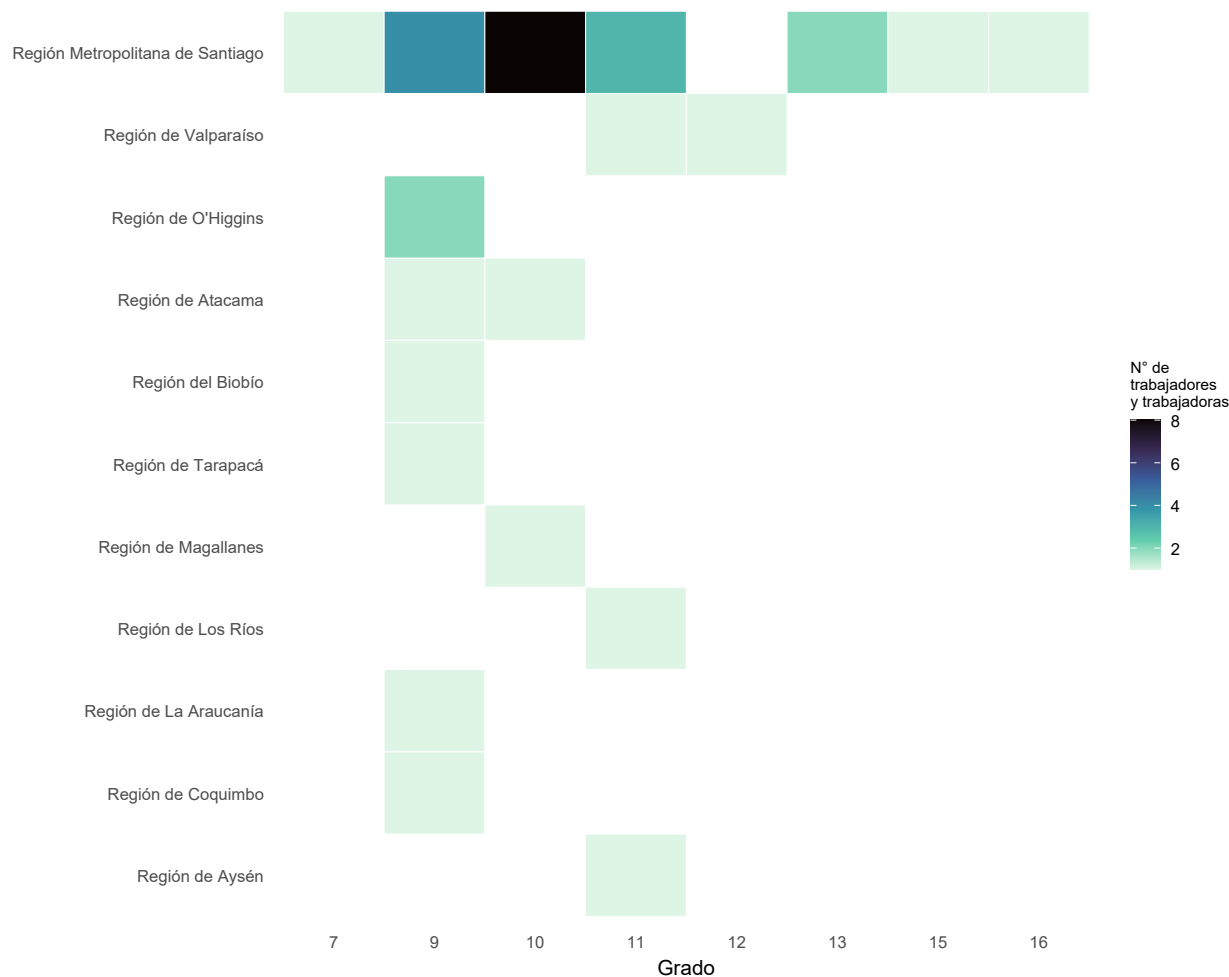


Fuente: Elaboración propia, en base transparencia activa. Las profesiones han sido agrupadas en algunos casos.

El gráfico 3 muestra la distribución de trabajadores del estamento técnico y permite observar lo que ocurre con las labores de apoyo en el SEA en todo el país. A partir de los datos podemos desprender que hay una concentración inusual del estamento en el grado 10 en el nivel central, lo que sugiere que en el nivel central existen unidades de apoyo técnico especializado, figura que no se replica en otras regiones.

Dado que la estructura orgánica del SEA se caracteriza por una alta densidad de cuadros profesionales frente a una dotación técnica más reducida, resulta importante examinar cómo se despliega esta configuración en el territorio. Al desagregar por estamento y por región, considerando al personal administrativo y auxiliar, se logra advertir que la aparente «profesionalización» del servicio no se traduce en una capacidad operativa homogénea, dado que se evidencia una fuerte concentración entre profesionales en la oficina de nivel central, así como otros estamentos de apoyo también se concentran en dicha oficina

Gráfico 3: Densidad de trabajadores y trabajadoras según región y grado (dic. 2025, considera solo técnicos del estamento contrata)



Fuente: Elaboración propia, en base transparencia activa. Las profesiones han sido agrupadas en algunos casos.

(como técnicos y administrativos). De esta forma emerge una fragmentación donde las direcciones regionales operan bajo un esquema de dotación radicalmente distinto al nivel central.

Un enfoque para abordar la situación descrita, consiste en analizar las «labores de apoyo» como parte de un esquema fuerte de trabajo colectivo y soporte institucional. Considerando que la eficiencia de la persona experta no depende solo de su conocimiento, sino también de la infraestructura operativa que le permite ejercerlo. Para obtener una relación comparable se han calculado los «ratios de apoyo» como un indicador

que vincula la suma de cargos técnicos y administrativos con el total de profesionales por unidad regional. En el cuadro 2 es posible ver el resultado del ratio de apoyo por región.

$$R_{apoyo} = \frac{\sum(Técnicos + Administrativos + Auxiliar)}{\sum Profesionales} \quad (1)$$

Fórmula: Cálculo del ratio de apoyo

Cuadro 2: Capacidad operativa y Ratio de Apoyo por unidad regional (2025)

Región	Prof.	Téc.	Adm.	Aux.	Ratio
Metropolitana de Santiago	171	20	14	0	0.199
Antofagasta	10	0	1	0	0.100
Arica y Parinacota	6	0	1	0	0.167
Atacama	12	2	0	1	0.250
Aysén	8	1	1	0	0.250
Coquimbo	9	1	0	0	0.111
La Araucanía	9	1	0	0	0.111
Los Lagos	11	0	2	0	0.182
Los Ríos	10	1	0	0	0.100
Magallanes	8	1	0	0	0.125
O'Higgins	8	2	1	0	0.375
Tarapacá	9	1	0	0	0.111
Valparaíso	19	2	1	0	0.158
Ñuble	5	0	2	0	0.400
Biobío	14	1	1	0	0.143
Maule	9	0	1	0	0.111

Nota: Ratio = (Téc+Adm+Aux.)/Prof.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Activa (2025).

La distribución de la fuerza de trabajo profesional del SEA revela una arquitectura institucional que, bajo una apariencia de eficiencia técnica, esconde una profunda precariedad en sus territorios regionales. Al analizar el ratio de apoyo (ver tabla 2) se observa que la Región Metropolitana opera con un ratio de 0,199, es decir, aproximadamente un cargo de apoyo por cada cinco profesionales. En contraste, regiones con cargas industriales y ambientales críticas presentan ratios significativamente inferiores, como la Región de Antofagasta (0,100), Los Lagos (0,182) o Biobío (0,143) mostrando una fragilidad operativa. En el caso de Atacama (0,250) con un ratio aparentemente alto debido a la baja presencia profesional (12) y la existencia de un cargo auxiliar, no logra compensar la baja operativa estructural del estamento profesional.

Michael Lipsky (2010), explica que esta disparidad de ratios condiciona materialmente la labor de los evaluadores regionales como «burócratas de nivel de calle» (street-level bureaucrats). La falta crónica de técnicos y administrativos obliga al profesional a renegociar constantemente su jornada laboral para absorber tareas de soporte, limitando su capacidad analítica y de fiscalización. La presión sobre el profesional en regiones con ratios inferiores a (0,150) (como Antofagasta, Los Ríos o Coquimbo) genera un escenario donde el cumplimiento de plazos legales desplaza irremediabilmente la profundidad del análisis ambiental, es decir un mecanismo de supervivencia burocrática ante una estructura defectuosa.

Esta configuración se explica mediante lo que Pierre Bourdieu (1998) conceptualiza como la «nobleza de Estado». La hiper-concentración de capital burocrático (profesionales de alto grado, ingenieros y abogados) en la Dirección Ejecutiva de Nivel Central asegura que las decisiones estratégicas permanezcan centralizadas. En regiones, la «nobleza» profesional es paradójica: poseen el título y la distinción de «expertos», pero carecen de la infraestructura de servicio administrativo y técnico para ejecutarla con autonomía. Esta delegación de la distinción sin soporte operativo es una forma de control burocrático que asegura la dependencia estructural de las periferias respecto al centro tecnocrático.

Finalmente, este proceso culmina en lo que Harry Braverman (1974) identifica como la degradación del trabajo calificado. Al despojar al experto de su base de apoyo, el Estado opera una subsunción real del intelecto profesional a las tareas mecánicas. En regiones como Maule o Coquimbo, donde un solo profesional debe gestionar la complejidad de múltiples expedientes con nulo o mínimo apoyo administrativo, el trabajo intelectual se «proletariza», es decir, la labor del ingeniero ambiental se diluye en la transcripción de datos, la gestión de archivos y la coordinación logística básica. La polifuncionalidad forzada no es una virtud organizativa; es la evidencia material de la degradación de la persona experta en un operario de la máquina procedimental, alienado de su función de análisis crítico para garantizar la fluidez del trámite administrativo.

2 Segunda parte: Consideraciones sobre las condiciones de trabajo y análisis documental de la normativa del SEA

En los últimos años, han aumentado las tensiones dentro del funcionariado del Servicio de Evaluación Ambiental del país. Estas tensiones se relacionan con el conflicto entre el ejercicio del rol técnico-normativo del Servicio y las decisiones finales de organismos políticos (Aedo & Parker, 2020), los cuestionamientos por la destitución de directores regionales y las presiones empresariales en la gobernanza ambiental (InduAmbiente, 2026), las vulneraciones de los derechos de los trabajadores dentro del Servicio y una crisis laboral (ANFUMMA, 2025), entre otras situaciones. Este nuevo escenario ha generado daños en el clima y en las condiciones laborales, lo que se ha visto acentuado, por lo que los funcionarios la diagnostican como sobrecarga laboral y falta de dotación.

La evolución normativa ha complejizado las funciones de todos los organismos de la institucionalidad ambiental y, en específico, del SEA. La OCDE (2016), en su análisis de la política regulatoria en Chile, plantea que, a pesar de que las regulaciones proporcionan un marco general para todos los procedimientos administrativos, su elaboración se ha llevado a cabo sin contar con evidencia clara sobre la mejor manera de intervenir, lo que limita las buenas prácticas en los procedimientos normativos. Este escenario legal podría estar relacionado con la crisis laboral que actualmente atraviesan los funcionarios del SEA.

Si bien la literatura presenta vastos estudios sobre la calidad del empleo dentro del sector público, ésta presenta un foco en la decencia del trabajo expresada en términos de contratación, considerando condiciones como la igualdad de oportunidades en el ingreso, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, el mérito dentro de la carrera funcionaria, entre otras (Barría, 2009; Durán Sanhueza et al., 2017; Ferrada & Saldivia, 2019). Otra área explorada en la literatura es el resultado o desempeño de los servicios públicos, donde principios como la equidad y la eficiencia son los protagonistas (De la Maza, 2025; Larraín y Vergara, 2020; Ugarte, 2025). Sin embargo, la relación entre las regulaciones normativas del sector público y la carga laboral de los funcionarios permanece poco estudiada, donde los recursos que prevalecen son las encuestas nacionales dirigidas a los funcionarios, basadas en percepciones de carga laboral (Servicio Civil, 2020). Sin embargo, es fundamental indagar sobre las características de las normativas que inciden en la carga laboral de los funcionarios en el sector público, dado que pueden arrojar luz sobre estimaciones óptimas de dotación u otras soluciones que

permitan dar soluciones a la crisis laboral a la que hoy se enfrentan. A continuación, se presentan enfoques teóricos para comprender la organización de los servicios públicos, la configuración de carga laboral, y la traducción de las normativas en la práctica.

2.1 Condiciones del trabajo y carga laboral

Las condiciones laborales son definidas por la Organización Internacional del Trabajo (1984) como cualquier característica del trabajo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador. Dentro de este espacio se encuentra la carga laboral, definida no solo como una cuestión de cantidad o de demanda física, sino también como una cuestión cualitativa que exige concentración, superposición de tareas, vigilancia, entre otras. En ese escenario, los riesgos psicosociales del trabajo han cobrado gran relevancia. Estos se comprenden como las interacciones entre el contenido, la organización y la gestión del trabajo, por un lado, y las competencias y necesidades de los trabajadores, por otro, que ejercen impactos negativos en la salud de los trabajadores a través de sus percepciones y experiencia (Espinoza, 2003).

Leka et al. (2003) definen estos riesgos como aspectos del diseño y la gestión del trabajo que tienen el potencial de generar daños físicos o psicológicos en los trabajadores. Algunos de los riesgos psicosociales identificados, por este autor, se relacionan con el contenido del trabajo, la escasez de variedad o los ciclos de trabajo cortos, la fragmentación del trabajo, el uso insuficiente de habilidades, los altos niveles de incertidumbre, la atención al cliente continua, entre otras características. La carga y el ritmo de trabajo pueden presentar riesgos cuando la carga laboral es excesiva o insuficiente, el ritmo se ve marcado por las máquinas, existe una elevada presión temporal y el trabajo permanece continuamente sujeto a plazos. El horario laboral puede implicar riesgos cuando las jornadas son prolongadas, imprevisibles o dificultan la conciliación con la vida privada. El control en el trabajo puede ser riesgoso cuando los trabajadores tienen poca participación en la toma de decisiones y se ven imposibilitados de controlar la carga y el ritmo de trabajo, entre otros aspectos. El entorno y los equipos presentan riesgos cuando no existe disponibilidad y mantenimiento adecuados. La estructura organizativa también puede ser riesgosa cuando existen pocas oportunidades de apoyo para la resolución de problemas y el desarrollo personal, o cuando faltan objetivos claros.

A partir de esta reflexión de cómo se desarrollan las prácticas laborales, se han desarrollado modelos teóricos para comprender y evaluar los riesgos psicosociales. Uno de ellos es el modelo que Bakker y Demerouti (2023) definieron como «Demandas – Recursos Laborales», más conocido como modelo JD –R, que ofrece un marco para estudiar la forma en la que

la burocracia afecta el estrés laboral y el agotamiento. En este enfoque las demandas son las características físicas, sociales y organizativas que exigen un esfuerzo continuo de los trabajadores, ya sea físico, cognitivo o emocional. Los recursos son los aspectos físicos, psicológicos, sociales u organizativos que contribuyen al logro de los objetivos laborales, a la estimulación del desarrollo individual, al fomento del aprendizaje y a la reducción de las demandas laborales y de sus costos.

Otro modelo es el de demanda/control-apoyo social de Karasek (1979), que explica la interacción entre el contenido de las tareas, la organización del trabajo, las demandas de tipo psicológico y la autonomía decisional del trabajador. En su estudio, Karasek plantea que el estrés es el resultado de la interacción entre las demandas psicológicas elevadas y la limitación en la toma de decisiones, es decir, un bajo nivel de control. El nivel de las demandas laborales resulta del nivel de producción de la empresa o servicio, y el nivel de control se deriva del organigrama o estructura de las responsabilidades. El ritmo y rapidez del trabajo, la cantidad del trabajo, las órdenes contradictorias, la necesidad de concentración, la dependencia del ritmo de los demás, y la cantidad de interrupciones en el trabajo, también pueden elevar el nivel de la demanda. Karasek también identifica un factor modificador, que se relaciona con la cantidad y calidad del apoyo social que proporcionan o no los superiores y los compañeros de trabajo. Cuando éste existe, puede disminuir el potencial del estresor que surge de la interacción entre altas demandas y bajo control en el trabajo.

El modelo de desbalance–esfuerzo–recompensa, desarrollado por Siegrist et al. (2004), comprende que la interacción entre un esfuerzo elevado y un nivel bajo de recompensas en el largo plazo representa un riesgo para la salud. Las recompensas en el trabajo contemplan el control del rol, la estima y el salario, donde el control se relaciona con la estabilidad laboral, la realización de tareas acorde a la cualificación, la perspectiva de promoción; la estima se basa en el respeto, el reconocimiento, el trato justo y un apoyo adecuado. Siegrist et al. (2004) plantean que, cuando existe un desbalance entre el sobrecompromiso y el esfuerzo del trabajador versus la recompensa recibida, se genera un estrés causante de variadas patologías (tanto físicas como mentales) y baja productividad.

Las investigaciones sobre los riesgos psicosociales de Leka et al. (2003), Karasek (1979) y Siegrist et al. (2004) influyeron fuertemente en la construcción del Cuestionario Psicosocial de Copenhague (Kristensen et al., 2005), que, a su vez, inspiró el diseño del cuestionario CEAL – SM/SUSESO (Superintendencia de Seguridad Social, 2025). En el año 2024, la Superintendencia de Seguridad Social evaluó 20.451 centros de trabajo, de los cuales 4.189

fueron públicos. Se aplicó, por primera vez, el cuestionario CEAL-SM/SUSESO, que tiene una sola versión y consulta, en su primera sección, sobre datos demográficos, de empleo y de salud, incluyendo una escala de salud mental (GHQ – 12). En su segunda sección, consulta sobre el riesgo psicosocial, que incluye 12 dimensiones. En este cuestionario, se obtuvo que el 38,2 % de los trabajadores de la administración pública se encontraba en un nivel de riesgo psicosocial no óptimo, es decir, de nivel medio o alto, lo que lo ubicó en el segundo lugar entre los tres primeros sectores de trabajo con mayor riesgo no óptimo. Entre los trabajadores de la administración pública que se enfrentaban a un riesgo no óptimo, se halló que las dimensiones que más incidían en la composición del riesgo fueron la carga de trabajo, las exigencias emocionales, el compañerismo, la salud mental, la vulnerabilidad, el desarrollo profesional, el equilibrio entre la vida privada y el trabajo y el conflicto de rol.

En el cuestionario CEAL – SM/SUSESO, la dimensión carga de trabajo es entendida como las exigencias que se le hacen al trabajador para cumplir con un determinado objetivo en un tiempo acotado (Superintendencia de Seguridad Social, [2022](#)). Cuando existe una carga excesiva de trabajo para el tiempo destinado a ella, los trabajadores tienden a experimentarla como una falta de tiempo para cumplir sus tareas. Para indagar sobre esta dimensión se consulta si la carga de trabajo se distribuye o no de manera desigual, de modo que se genera una acumulación del trabajo; se pregunta sobre la frecuencia con la que se experimenta la falta de tiempo para completar las tareas, y por el retraso en la entrega del trabajo.

La dimensión de las exigencias emocionales se comprende como demandas de la capacidad para entender la situación de otras personas, especialmente cuando esas personas sienten a su vez emociones intensas en situaciones críticas. En esos casos, se produce una alta demanda emocional sobre el trabajador que puede provocar agotamiento. Para indagar sobre ello se consulta si el trabajo lo coloca en situaciones emocionalmente perturbadoras, si debe lidiar con problemas personales de usuarios o clientes, y si el trabajo le exige esconder sus emociones. La dimensión del desarrollo profesional es definida como la oportunidad que ofrece el trabajo para poner en práctica los conocimientos y experiencias que el trabajador ya posee, pero también para que adquiera mayor aprendizaje. En esta dimensión se consulta sobre la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos, de utilizar sus habilidades ya adquiridas y de desarrollarlas más.

La dimensión de compañerismo se define como la sensación de pertenecer a un equipo de trabajo conformado por pares, donde se recibe y se entrega ayuda cuando se necesita. Se indaga sobre esta condición consultando la frecuencia con la que se obtiene apoyo y ayuda de

sus compañeros de trabajo, la frecuencia con que sus compañeros de trabajo están dispuestos a escuchar sus problemas laborales, la existencia de un buen ambiente laboral, y la sensación de inclusión en el equipo de trabajo. La dimensión del equilibrio entre el trabajo y la vida privada se entiende como la manera en que estos dos ámbitos de la vida le permiten al trabajador un desarrollo adecuado como persona, sin que una exigencia desmedida del trabajo interfiera con su vida privada. Para indagar sobre ella se consulta sobre el consumo de energía y tiempo que le genera el trabajo, y la percepción de un impacto negativo en su vida privada.

La dimensión de vulnerabilidad se define como la sensación de temor, desprotección o indefensión ante un trato que el trabajador considera injusto por parte de la organización. También se entiende como la incapacidad para ejercer derechos o para resistir la disciplina que impone la relación laboral. Para indagar sobre esta dimensión, se consulta sobre la sensación de miedo o indefensión al pedir mejores condiciones de trabajo o al exponerse a tratos injustos, despidos, discriminación o violencia.

La dimensión del conflicto del rol evalúa la sensación de molestia personal ante el tipo de tarea que el trabajador se ve obligado a realizar, sobre todo cuando piensa que dichas tareas son incongruentes entre sí, que podrían realizarse de forma diferente o que no le corresponde realizarlas. Esto puede darse cuando el trabajador debe responder a dos jefaturas diferentes, ya que las atribuciones no están claramente definidas en el organigrama. Las consultas para evaluar esta dimensión se centran en la exigencia de tareas contradictorias, la forma en que se piensa que deben realizarse las tareas y la percepción de que se deben realizar tareas innecesarias. La dimensión de salud mental se basa en lo determinado por el cuestionario General Health Questionnaire. Los modelos teóricos, junto con las dimensiones y cuestionarios derivados de ellos, han demostrado ser una importante herramienta para la comprensión y la medición. Los resultados obtenidos a partir de un conjunto de trabajos de larga data permiten un acercamiento más profundo a la comprensión de las condiciones laborales de los trabajadores del sector público; no obstante, los efectos de la burocracia sobre el estrés laboral siguen siendo, en gran medida, inexplorados (Fernández-Vergara et al., [2024](#)).

2.2 Normativas y regulaciones del trabajo

Los estudios existentes sobre la normativa en las organizaciones utilizan ampliamente el concepto de red tape para referirse a la existencia de un conjunto de reglas que imponen una gran carga administrativa debido al exceso de trámites, obstáculos legales, normas y procedimientos engorrosos e inútiles que producen más perjuicios que beneficios si son obedecidas (Fandiño et al., 2016; Fernández-Vergara et al., 2024). Otro concepto presente es la anomia organizacional, que representa la situación en la que tales reglas han alcanzado un nivel de debilidad tal que se consideran enunciados ilustrativos, dado que resultan insuficientes para guiar el comportamiento de los empleados en la organización. Cuando esto ocurre, son los patrones de grupo, o incluso los estándares personales, los que ocupan el lugar de las reglas preexistentes (Fandiño et al., 2016).

Fernández-Vergara et al. (2024) utilizan el concepto de red tape para referirse a estas características engorrosas de la burocracia y observar su efecto sobre el estrés laboral en el sistema público, mediante el estudio de los actores educativos de la gobernanza del sistema escolar chileno. Los participantes fueron consultados sobre sus percepciones sobre el agotamiento profesional y emocional, la despersonalización, y la sensación de logro personal con respecto a los requisitos de cumplimiento que se les presentan.

El servicio público chileno proporcionó un ejemplo de institución mediante el cual se pueden examinar las repercusiones de la red tape, en particular en el estrés laboral y el agotamiento profesional. Este estudio, junto con aquellos existentes en Estados Unidos y algunos países europeos, afirma que tales efectos varían sustancialmente según el contexto institucional, pero que los efectos de la red tape serían más nocivos en aquellos países no investigados (Fernández-Vergara et al., 2024).

Con la utilización del modelo de Bakker y Demerouti (2023) sobre la demanda, los recursos y el apoyo, se observa que la burocracia es un obstáculo a la demanda laboral que impone una carga cuyo cumplimiento continuo debilita a los funcionarios públicos, llevándolos al agotamiento (Fernández-Vergara et al., 2024). La red tape se diferencia de las exigencias laborales desafiantes, dado que, en lugar de estimular el desarrollo profesional, opera para impedir el logro de los objetivos y el aprendizaje (Cavanaugh et al., 2000). El agotamiento ocurre cuando los recursos centrales se ven amenazados por la pérdida o se pierden directamente, y la carga de cumplimiento burocrático amenaza dichos recursos.

Otras sensaciones estudiadas son el agotamiento emocional, la despersonalización y la reducción de la realización personal entre profesionales de servicios humanos, que han sido abordadas en el modelo tridimensional del síndrome de burnout de Maslach y Jackson (Fernández-Vergara et al., 2024). El agotamiento se percibe como una sobrecarga emocional, mientras que la despersonalización se entiende como las respuestas negativas o desconectadas de los sujetos hacia los demás beneficiarios o usuarios. La reducción de la realización personal se refiere a la disminución de la sensación de logro laboral entre los trabajadores. Las investigaciones han demostrado de manera sistemática las consecuencias negativas de las exigencias laborales y la influencia preventiva de los recursos laborales en las tres dimensiones del síndrome de burnout (Fernández-Vergara et al., 2024).

El agotamiento en las y los trabajadores ocurre cuando ven que recursos fundamentales para ellos, como la infraestructura, las herramientas de trabajo, la autonomía, las oportunidades de desarrollo, la energía, el dinero, entre otros, se ven amenazados o se pierden. Hattke et al. (2020) demuestran que la red tape, especialmente la carga de cumplimiento que implica para las personas, evoca respuestas emocionales negativas como la ira, la frustración y la confusión. En áreas como el servicio público, los trabajadores incluso necesitan suprimir y enmascarar las emociones negativas que la burocracia genera, lo que erosiona sus recursos emocionales y aumenta su agotamiento laboral, como han demostrado Muylaert et al. (2022) y Shim et al. (2017) al estudiar las condiciones de los servidores públicos.

Con base en la literatura existente sobre la relación entre las normativas regulatorias del trabajo en el sector público y la situación de sus funcionarios, se propone realizar un análisis documental de las principales leyes, decretos y manuales que regulan el proceso de trabajo del Servicio, observando aquellos elementos pertenecientes a las dimensiones del riesgo psicosocial validadas por la aplicación de los modelos abordados anteriormente. A continuación, se presenta la metodología empleada.

2.3 Construcción de matrices de análisis

Para construir este insumo, se ejecutó una revisión sistemática de la Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la Ley N°19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, el DFL N°1-19.653, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, y el DS N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Adicionalmente, se realizó una revisión del último Manual de Perfiles de Cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, correspondiente al año 2019. Dado que la información revisada constituye un corpus documental extenso y heterogéneo, se crearon dos matrices para una mejor condensación y visualización de los datos. Esta estrategia cualitativa, que constituye una parte esencial del proceso analítico (Miles et al., 1984), permitió ordenar la información e identificar relaciones, tensiones y patrones en el marco normativo.

2.3.1. Matriz de leyes y decretos

La primera, que considera leyes y decretos, agrupa y organiza la información según su publicación, artículo, texto literal, categoría, tarea, plazo, cargo correspondiente, y observaciones relacionadas al artículo. Las categorías en las que se clasificaron los artículos fueron: administración, calificación, verificación, resolución, comunicación e instrucción, según la orientación de la función descrita en cada artículo. Las observaciones realizadas contemplaron exigencias implícitas respecto de capacidades y acciones específicas para el cumplimiento de la tarea establecida en la norma.

2.3.2. Matriz de perfiles de cargo

La segunda matriz de análisis, correspondiente a los perfiles de cargo, agrupa y organiza la información según la dirección o división, el departamento, la jefatura directa, el nombre del cargo, el cargo subordinado, las funciones y tareas, los requerimientos de formación y capacidades, la categoría del cargo y las observaciones. Las categorías en las que se clasificaron los cargos fueron proactivo y reactivo. Si el cargo tiene responsabilidad directa y de alto nivel en la toma de decisiones, el manejo presupuestario y la distribución de la carga laboral, se considera proactivo. Si el cargo dispone de una responsabilidad indirecta, de nivel medio o bajo, sobre las mismas temáticas, es de carácter reactivo.

Las observaciones contemplaron la finalidad estructural del cargo, la densidad de coordinación que requiere y el volumen de carga laboral que enfrenta. También se indagó si el perfil de competencias requerido es realista y qué orientación institucional se percibe a través del perfil de cargo. Por último, se consideró si el cargo fortalece la gobernanza o si contiene las tensiones de esta, qué conflictos enfrenta, entre otros aspectos.

2.4 Codificación y construcción analítica

Para crear los códigos se utilizó un criterio inductivo; es decir, las categorías analíticas se construyeron a partir de los datos recogidos mediante un proceso basado en la búsqueda de patrones, la asociación de significados y la abstracción conceptual, tal como plantearon Miles et al. (1984) respecto a los enfoques de codificación para la investigación cualitativa.

Para la matriz de leyes y decretos se crearon 56 códigos pertenecientes a 18 familias, clasificadas en dos tipos. Por un lado, está la familia de tipo analítico, que agrupa códigos asociados al carácter de las funciones, al tipo de tareas, a la duración de los plazos, al tipo de requerimientos. Por otro lado, está el tipo de familia normativa, que agrupa los códigos asociados a las diferentes leyes y decretos seleccionados.

Para la matriz de perfiles de cargo se crearon 77 códigos distribuidos en 29 familias. Estas familias se dividieron en dos tipos. Por un lado, está el tipo de familia analítica, que considera códigos asociados a la presencia de apoyo al cargo, el grado de poder o responsabilidad, las habilidades requeridas, el tipo de cargo, la carga laboral, el volumen de coordinación, la coherencia entre tareas y habilidades, la contribución a la gobernanza ambiental y la finalidad estructural. Por el otro lado, está la familia de tipo sectorial, que considera códigos asociados a los distintos departamentos a los que pertenecen los cargos.

Para diferenciar la cantidad de carga laboral se hizo un cálculo del número de funciones y de tareas para cada cargo y se obtuvo un promedio. Con ese promedio, se decidió dividir la cantidad de carga en tres niveles. El nivel 1 corresponde a una carga laboral basada en una cantidad de funciones y tareas por debajo del promedio, el nivel 2 corresponde a cifras iguales al promedio, y el nivel 3 corresponde a cifras superiores al mismo. Para el resto de las diferenciaciones dentro de las familias conceptuales, se consideraron las observaciones realizadas para cada fila.

2.5 Procesamiento analítico

Para analizar y visualizar los datos, se utilizó el lenguaje de programación R, por lo que el primer paso fue realizar una limpieza y normalización del texto presente en las matrices, con el objetivo de lograr una lectura y una organización eficaces de los datos. El segundo paso fue seleccionar las columnas más relevantes de cada matriz y transformar el texto normativo en los códigos correspondientes. En la matriz de leyes y decretos se seleccionaron

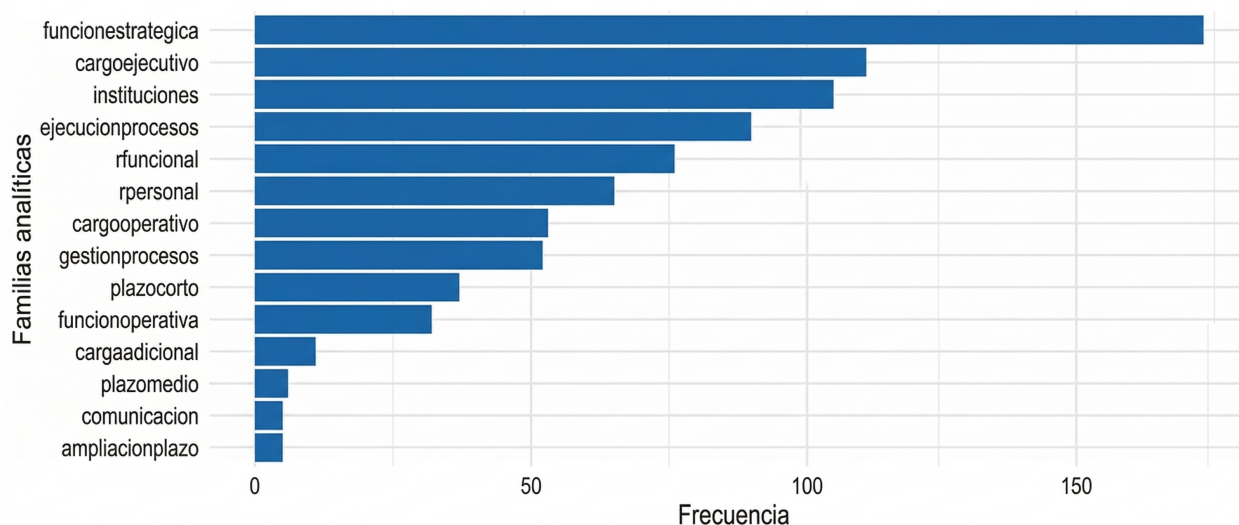
las columnas Documento, Categoría, Tarea, Plazo, Cargo y Observaciones. Para la matriz de perfiles de cargo, se consideró la mayor parte de la información, pero se reorganizó en nuevas columnas para evitar repeticiones de códigos y mejorar la legibilidad de los datos. Las columnas originales seleccionadas fueron Cargos, Funciones, Requerimientos y Categoría, mientras que las nuevas columnas consideradas fueron División, Presencia de subordinados, Carga laboral, Coordinación, Coherente o incoherente, Fuerza o contención y Finalidad. Estas nuevas columnas organizan la información de la columna Observaciones.

El tercer paso fue buscar la densidad y las coocurrencias⁶ entre las familias analíticas de códigos creados para cada matriz, lo que dio origen a las primeras tablas de densidad y coocurrencia de códigos. También se hizo una búsqueda de cruces entre los dos tipos de familias determinados para cada matriz, generando tablas de cruces. Este proceso permitió transitar hacia el cuarto paso, basado en desarrollar diferentes figuras para visualizar los datos, como tablas de densidad, matrices de coocurrencia, mapas de calor, y clústeres jerárquicos. Estas herramientas permitieron organizar la información y observar patrones de asociación entre las familias de códigos. Con este procesamiento, fue posible transitar desde una descripción ordenada de los datos en los documentos hacia una interpretación estructural de las exigencias normativas y funcionales asociadas a los diferentes cargos que integran el SEA.

El gráfico 4 permite evidenciar en qué aspectos la norma insiste al regular el trabajo realizado dentro del SEA. La familia más densa es la función estratégica, que agrupa aquellas funciones orientadas a los objetivos fundamentales del Servicio, como la calificación de los proyectos de evaluación, la administración del SEIA y la comunicación con otras instituciones. Esta alta densidad se contrapone a la de *funcionoperativa* que agrupa funciones orientadas a la ejecución de tareas específicas dentro del proceso, como la verificación de documentos, la resolución de adendas, la instrucción orientada a titulares de proyectos, etc. De la misma forma, existe una asimetría de densidad entre la familia *cargoejecutivo* (que agrupa cargos como el director ejecutivo, la comisión de evaluación, la dirección regional, las autoridades y el comité del SEA) y *cargooperativo*, (que representa al personal del SEA) donde es posible visualizar una mayor atención hacia aquellos cargos o grupos que detentan un altísimo grado de poder decisional.

⁶Se debe tener en cuenta que *coocurrir* y sus derivados no aparece como entrada común en el diccionario de la RAE, pero sí se usa en literatura lingüística especializada. Por ejemplo, en estudios sobre combinaciones léxicas se habla de nombres que pueden “coocurrir” con determinados verbos. Se recomienda revisar: Begoña Sanromán. Borealis: An International Journal of Hispanic Linguistics, 2014

Gráfico 4: Densidad de familias analíticas en la normativa del SEA.



Fuente: Elaboración propia, en base al DFL N°1.19.653, DSN°40, Ley N°19.300, Ley N°19.880 y Ley N°20.417.

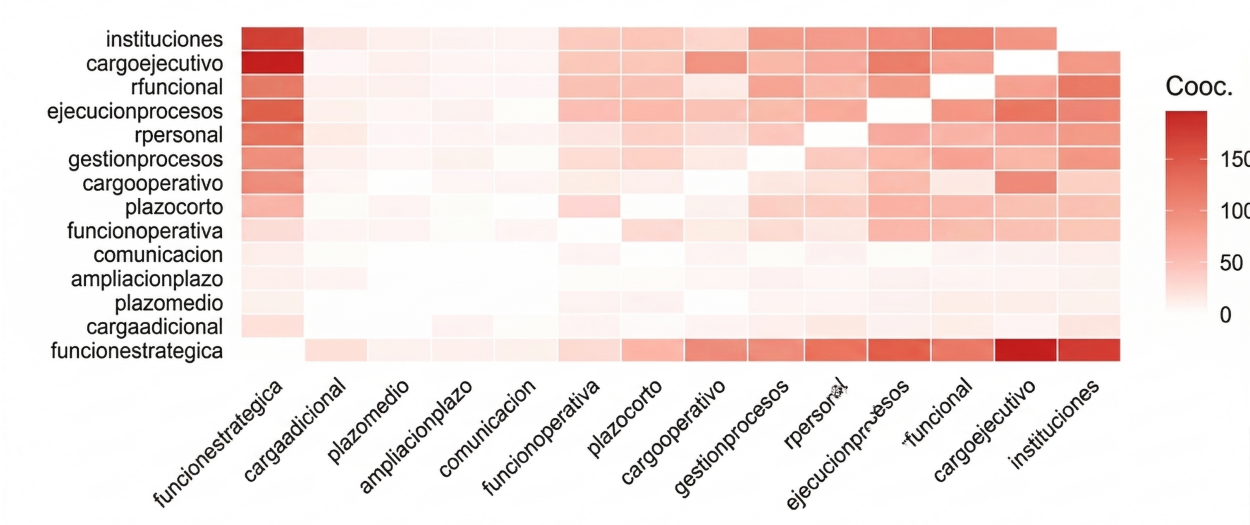
Sin embargo, es importante destacar la alta densidad de la familia instituciones, que representa al SEA y a los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (en adelante, OAECAs) como cargos a los que se les atribuyen las tareas descritas en las leyes y decretos, dado que no se asocian explícitamente a ningún cargo. Esto podría explicar por qué, pese a que las funciones estratégicas y los cargos ejecutivos presenten mayor densidad, familias como *ejecucionprocesos*, que representan tareas de carácter operativo como solicitar información, resolver adendas, publicar información en la web o los diarios, abrir procesos de participación ciudadana, entre otras; sean más reiteradas que *gestionprocesos*, que representan tareas de carácter decisivo y guía del proceso, como declarar posiciones respecto a proyectos, hacer calificación de proyectos, administrar el SEIA, entre otras. Ello implicaría que aquellas labores a cargo de funcionarios sin altos grados de poder decisional también comparten una densidad significativa en la normativa vigente.

También es importante considerar la predominancia de los requerimientos funcionales (*rfuncional*), que representan habilidades de análisis técnico, coordinación interinstitucional, revisión de documentos y emisión de juicios fundados, por sobre los requerimientos personales (*rpersonal*), que representan capacidades de manejo de tecnologías de información, gestión participativa, trabajo bajo presión, transparencia y probidad, entre otras. Lo anterior, dentro de las tareas señaladas por las leyes y los decretos, sin perder de vista la reiteración de los

plazos cortos (*plazocortos*), que reúne el rango entre 5 y 30 días hábiles, por sobre los plazos medios (*plazomedio*), que reúne el rango entre 60 y 120 días, y las ampliaciones (*ampliacionplazo*).

Esta distribución permite interpretar la regulación del trabajo en el Servicio como una definición clara de las finalidades y responsabilidades estratégicas a nivel institucional. Este estilo normativo se traduce, sin una descripción detallada, en obligaciones concretas de ejecución igualmente presentes en los textos literales de las leyes y decretos, que pueden recaer directamente en cargos operativos o indefinidos. Además, la normativa vigente no solo regula los procesos, sino que exige de manera consistente habilidades funcionales e interpersonales específicas de los funcionarios encargados de ejecutar las tareas establecidas, generalmente con plazos de ejecución cortos.

Gráfico 5: Coocurrencia entre familias analíticas.



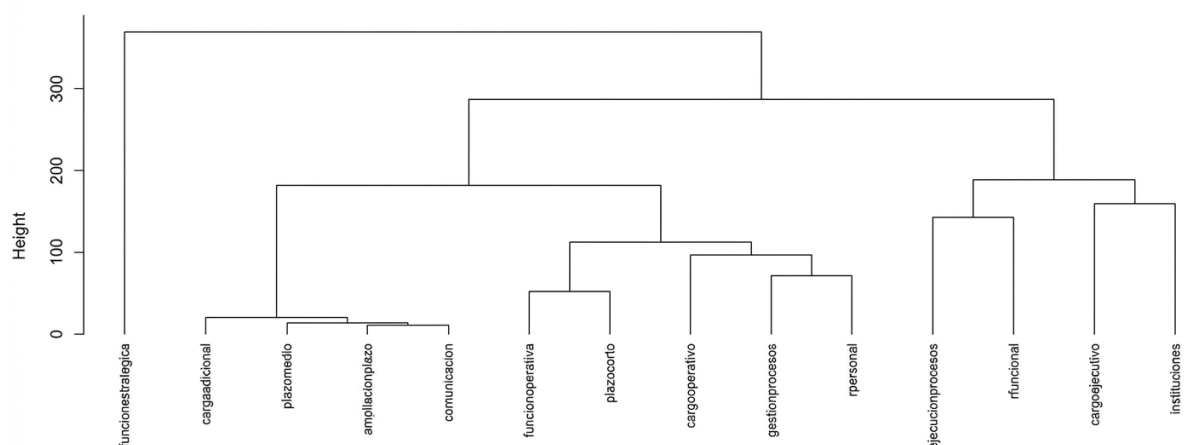
Fuente: Elaboración propia, en base al DFL N°1.19.653, DSN°40, Ley N°19.300, Ley N°19.880 y Ley N°20.417.

El gráfico 5 muestra a primera vista, varios bloques de coocurrencia con alta densidad, lo que indica, a nivel normativo, una combinación de diferentes dimensiones dentro del marco regulatorio, dado que categorías estratégicas, operativas, funcionales y personales coexisten de manera articulada. Las familias que más coocurren entre sí son *funcionestrategica*, *cargoejecutivo*, *ejecucionprocesos* e *instituciones*, lo que sustenta nuevamente la interpretación de la regulación del SEA como una formulación de mandatos de carácter estratégico e institucional que se vinculan con la ejecución de funciones concretas. Esa interpretación se ve

reforzada al observar que estas cuatro familias también coocurren reiteradamente con familias como *rpersonal*, *cargooperativo*, *rfuncional*, y *gestionprocesos*, que también conforman un bloque de coocurrencia significativa entre sí. Esto indica que los cargos y funciones de mayor jerarquía se relacionan con los mandatos de acción, el personal y competencias requeridas. Sin embargo, aquello no significa que sean los cargos ejecutivos quienes ejecutan las tareas y funciones operativas, sino que las funciones estratégicas se traducen en exigencias concretas sobre el trabajo que debe ejercer el personal.

También es posible visualizar una dimensión temporal importante dentro del gráfico 5, en donde *plazocorto* coocurre con *ejecucionprocesos*, *instituciones*, *funcionestrategica*, *rfuncional* y *rpersonal*. Estas coocurrencias pueden interpretarse como una característica de la regulación que intensifica, mediante plazos reducidos, la exigencia de trabajo y capacidades asociadas a la ejecución de procesos, como solicitudes, resoluciones, publicación de información o apertura de procesos de participación. Esta combinación entre altas demandas laborales, como la cantidad de trabajo y la presión de tiempo, y la escasa capacidad para decidir la distribución de la carga puede generar niveles significativos de tensión laboral en el Servicio, como lo explican Bakker et al. (2023) en su análisis de los factores asociados al agotamiento y al estrés laboral.

Gráfico 6: Cluster jerárquico de familias analíticas.



Fuente: Elaboración propia, en base al DFL N°1.19.653, DSN°40, Ley N°19.300, Ley N°19.880 y Ley N°20.417.

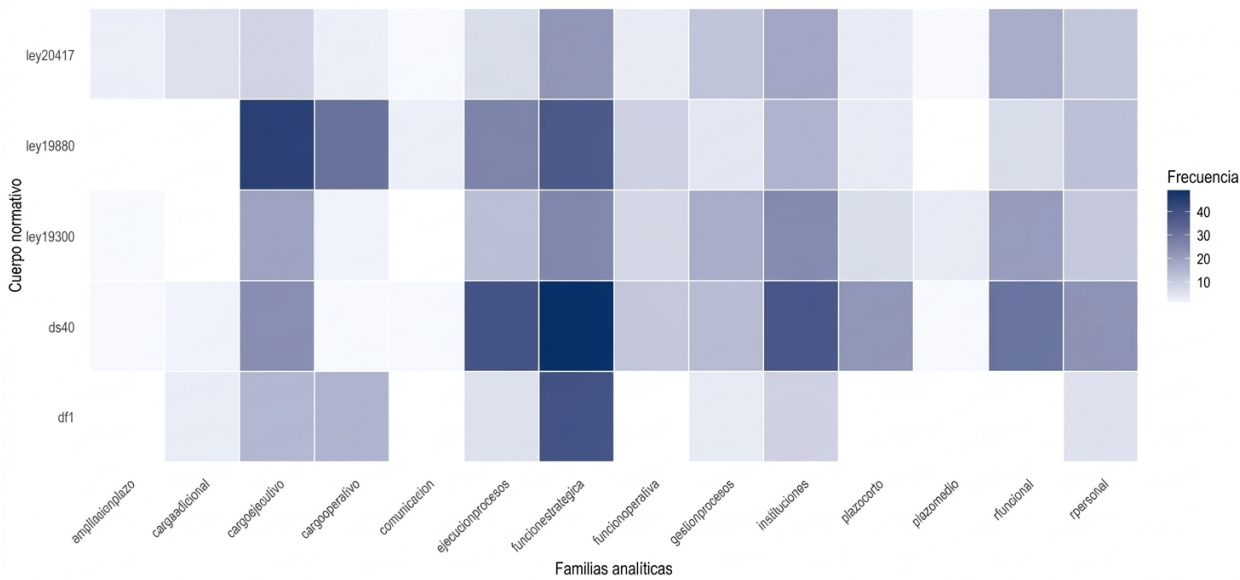
A partir del gráfico 6, es posible hacer una lectura estructural de la normativa para entender qué familias de códigos operan como sistemas. La familia *funcionestrategica* aparece tempranamente separada de las otras familias, sugiriendo una presencia transversal en el marco normativo del Servicio. Luego, aparece un grupo entre las familias *cargaadicional*, *plazomedio*, *ampliación plazo* y *comunicacion*, que aparecen como una dimensión que ajusta los procesos con relación a la intensificación o atenuación de la carga laboral. Un subgrupo importante dentro de la figura es el compuesto por familias "funcionoperativa" "plazocorto", que sugiere que la operación más cotidiana del Servicio, como la verificación de información, la resolución de adendas, y la instrucción a titulares, se asocia frecuentemente a plazos breves.

Cercano a este subgrupo se encuentra otro, compuesto por las familias *cargoperativo*, *gestionprocesos* y *rpersonal*, lo que implica nuevamente una traducción de labores gestoras en trabajos concretos, realizados por cargos de carácter operativo. Es decir, la traducción de tareas de declaración, pronunciamiento y calificación de proyectos, o la administración del SEIA, se traduce en trabajos a cargo del personal, con exigencias de manejo de tecnologías, celeridad y tolerancia a la presión laboral, entre otras. Esta asociación evidencia una personalización de la carga laboral entre los funcionarios ubicados

en los niveles más bajos de la jerarquía institucional. Otro subnúcleo importante es el que reúne a *ejecucionprocesos*, *rfuncional*, *cargoejecutivo* e *instituciones*, reforzando la noción de que la ejecución de los procesos se articula con cargos de carácter ejecutivo y con otras instituciones o cargos indefinidos, pero esta articulación se da como un marco de estructuración, y no como una absorción directa de la carga laboral cotidiana.

Analizando los núcleos en conjunto, es posible visualizar una estructura normativa que está definida de forma explícita en capas jerárquicas, pues hay una distinción clara entre niveles funcionales, pero que presenta una distribución desproporcionada en cuanto a las cargas de trabajo, dado que no todas las capas absorben la complejidad e intensidad de las labores de manera equitativa o acorde al nivel de exigencia del rol.

Gráfico 7: Distribución de familias analíticas por cuerpo normativo.



Fuente: Elaboración propia, en base al DFL N°1.19.653, DSN°40, Ley N°19.300, Ley N°19.880 y Ley N°20.417.

El gráfico 7 muestra la frecuencia con la que cada familia analítica aparece asociada a cada ley o decreto tratado. A primera vista, es posible afirmar que las familias de códigos no se distribuyen de manera uniforme entre los cuerpos normativos, lo que significa que cada uno cumple un rol diferente en la regulación del Servicio.

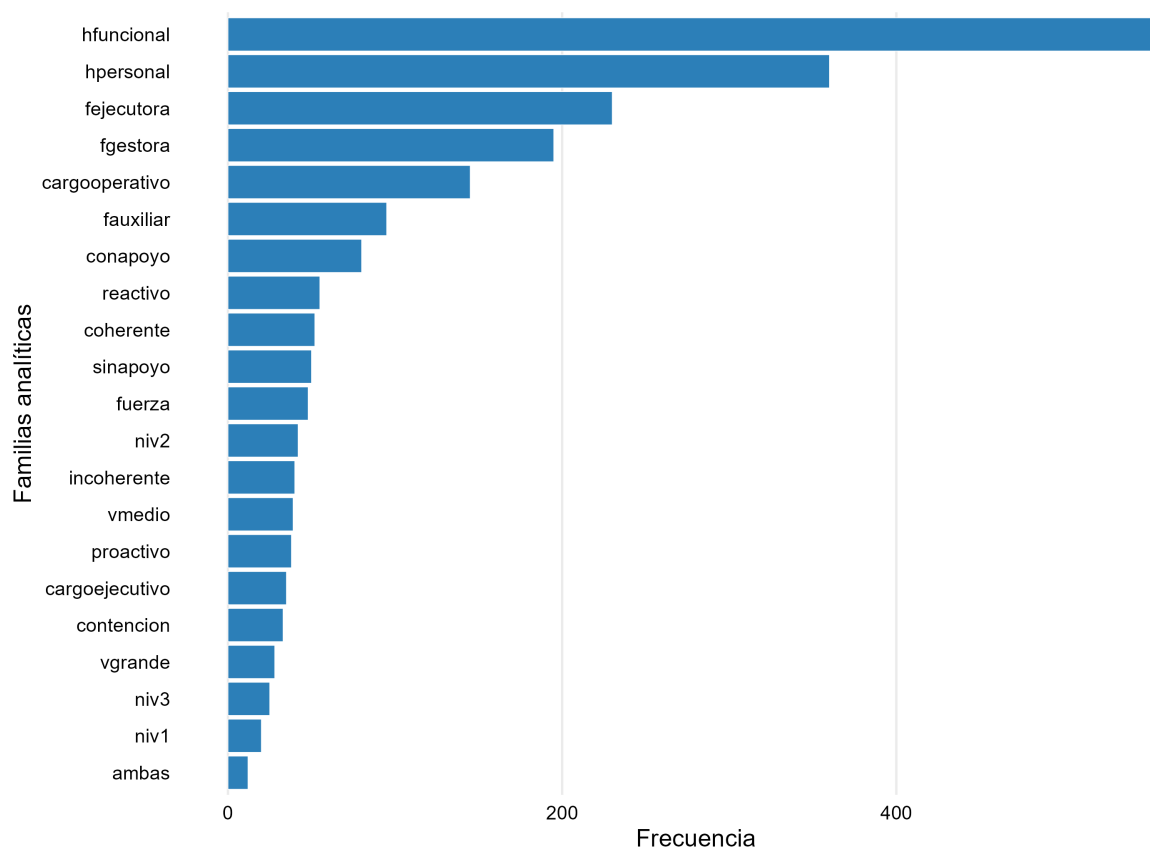
Las familias que más se concentran en la Ley N°19.300 son *funcionestrategica*, *instituciones*, *rfuncional*, *cargoejecutivo*, y *gestionprocesos*. De una forma similar, pero más atenuada, se presentan las frecuencias de los mismos códigos para la Ley N°20.417, que se crea 16 años más tarde e introduce modificaciones sustanciales a la Ley N°19.300. Esto puede interpretarse como un contenido normativo de carácter orientador y estructurante, que permite a estas dos leyes, de manera coherente, determinar la finalidad y la estrategia del SEA, con un foco en los sectores más altos de la jerarquía, pues priman funciones de calificación de proyectos, administración de los sistemas, emisión de declaraciones, que son desempeñadas por jefaturas o comisiones de alto rango bajo exigencias de carácter funcional, como el análisis, la revisión, la emisión de juicios fundados, entre otras, dentro de la Ley N°19.880, las familias con mayor concentración son *cargoejecutivo*, *funcionestrategica*, *cargooperativo*, *ejecucionprocesos*, *instituciones* y *rpersonal* lo que puede interpretarse como un contenido orientado a las obligaciones operativas concretas, pues aquellos cargos ejecutivos, como las jefaturas o direcciones, comparten con los funcionarios y cargos indefinidos la ejecución de procesos como las solicitudes, resoluciones, apertura de procesos, notificaciones, entre otras; bajo exigencias interpersonales.

Para el DS N°40, la mayor concentración se presenta entre las familias *funcionestrategica*, *ejecucionprocesos*, *instituciones*, *rfuncional*, *rpersonal*, *cargoejecutivo* y *plazocorto*. Al ser el reglamento del SEIA, resulta ser un instrumento legal que operacionaliza el sistema, por lo cual detalla la ejecución de los procesos, los requerimientos de habilidades y la determinación de plazos. Al traducir estas familias de códigos, se observa que la coexistencia de direcciones y jefaturas con funciones orientadas a los objetivos fundamentales del SEA, como la calificación, por ejemplo, permeadas por exigencias técnicas e interpersonales dentro de plazos entre 5 y 30 días hábiles, hacen que este cuerpo normativo se posicione como el principal generador de la carga operativa concreta dentro del SEA.

Las familias con mayor concentración dentro del DFL 1-19.653 son *funcionestrategica*, *rpersonal*, *cargoejecutivo*, *cargooperativo* e *instituciones*. El estatuto administrativo no define el trabajo involucrado en los procesos ambientales, pero regula directamente al funcionario que debe ejecutarlos mediante requerimientos de conducta y de responsabilidad. Este cuerpo normativo moldea las exigencias sobre el funcionario más que sobre el proceso, pues hay una fuerte exigencia de capacidades interpersonales, como el trabajo bajo presión, la gestión participativa y la celeridad en el trabajo, que permean a directores y a funcionarios en la ejecución de funciones orientadoras o rectoras.

En síntesis, es posible observar que las distintas partes de la regulación sobre el Servicio están distribuidas de manera diferente en cada norma. Mientras la Ley 19.300 presenta una orientación estratégica, la ley 19.880 evidencian una exigencia marcada sobre los funcionarios, y el DS40 determina detalladamente la operación del Servicio. Por lo tanto, la carga laboral es el resultado de la superposición funcional de todos los cuerpos normativos.

Gráfico 8: Densidad de familias analíticas en perfiles de cargo



Fuente:Elaboración propia, en base al Manual de Perfiles de Cargo del Servicio de Evaluación Ambiental de 2019.

El gráfico 8 nos muestra en qué aspectos insiste el Manual de Perfiles de Cargo cuando configura las exigencias laborales y funcionales. Aquí, las familias *hfuncional* (habilidades funcionales como el análisis técnico, la planificación, la toma de decisiones, etc), *hpersonal* (habilidades interpersonales, como la comunicación, la tolerancia a situaciones críticas, la resolución de problemas, la negociación, entre otras) y *fejecutora* (finalidades ejecutoras, como asegurar procedimientos, digitalizar procesos, proveer insumos, registrar información,

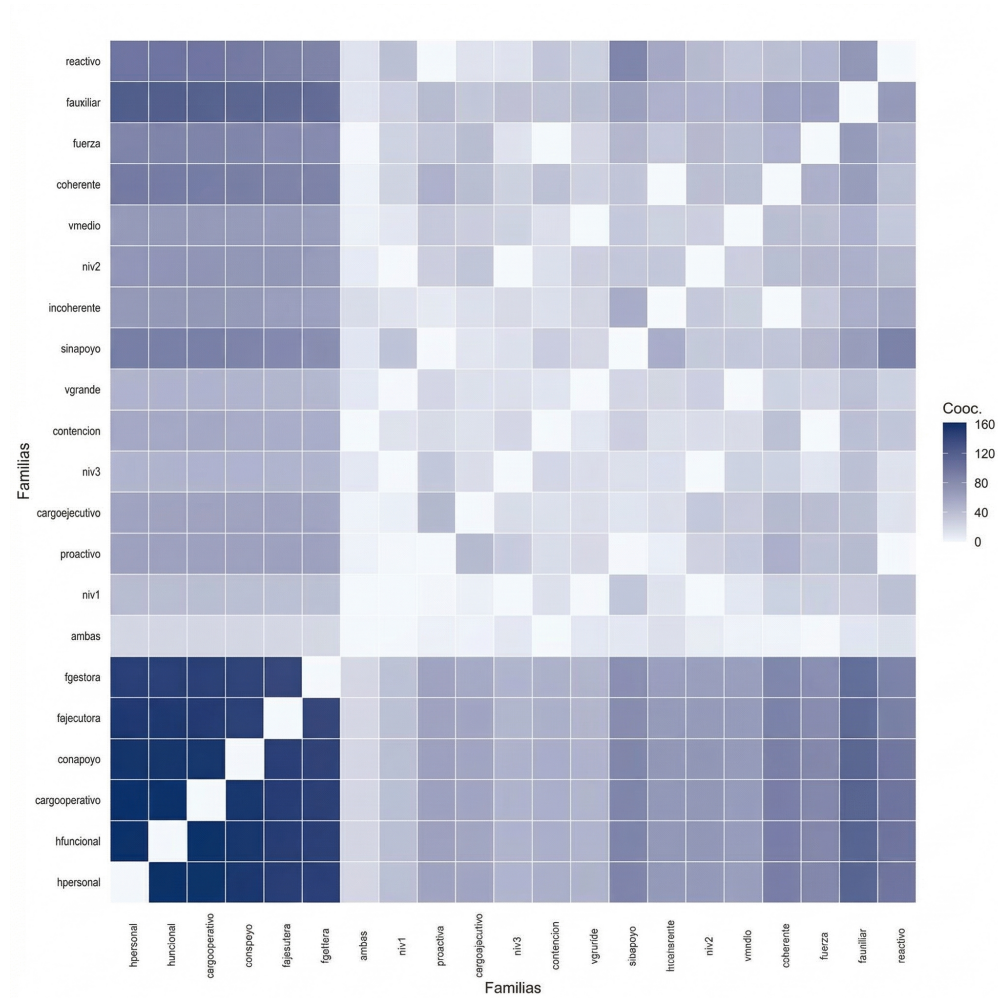
representar al Servicio, entre muchas otras) son las que tienen mayor densidad, seguidas por *fgestora* (finalidad estructural asociada a la gestión, como la administración de sistemas, el control de procesos, la dirección de unidades, entre otras), *cargooperativo* (cargos de carácter operativo como encargados, evaluadores, profesionales, analistas, gestores, abogados, ingenieros etc), *fauiliar* (finalidad auxiliar, como por ejemplo apoyar procesos, asistir a otros cargos, etc.), *conapoyo* (relacionado a la presencia de un cargo subordinado al cual delegarle tareas) y *reactivo* (carácter reactivo del cargo, dispone de un bajo grado de poder decisional sobre el proceso de trabajo).

Tales densidades invitan a interpretar el manual como una norma que exige a los funcionarios realizar su trabajo priorizando un estilo funcional, donde las capacidades técnicas cumplen un papel fundamental. No obstante, las habilidades de carácter interpersonal también son requeridas con un alto nivel de importancia. También se puede afirmar que el manual detalla con mayor claridad las finalidades ejecutoras y los cargos operativos, en comparación a las leyes y decretos que regulan el Servicio. En este manual, pese a no prescindir de las finalidades orientadas a la gestión, es evidente que la ejecución de los procesos, su apoyo y los cargos con menor nivel de responsabilidad y poder en la toma de decisiones adquieren un mayor protagonismo.

El gráfico 9 muestra una alta coocurrencia entre las familias *hpersonal*, *hfuncional*, *cargooperativo*, *conapoyo*, *fejecutora*, y *fgestora*, mostrando un núcleo sobre el que se estructura el Manual de Perfiles de Cargo. Cargos como evaluadores, encargados y profesionales se vinculan a finalidades estructurales que se asocian, por un lado, a la administración y dirección y, por otro, a la producción, digitalización, y ejecución de procedimientos. En ese contexto, hay una asociación de tales cargos a una presencia de cargos subordinados de apoyo, y se mezclan exigencias técnicas como habilidades analíticas y capacidades de adaptación, por nombrar ejemplos de algunas. Este núcleo se caracteriza por la exigencia de perfiles altamente competentes en los planos técnico e interpersonal, enfocados en la ejecución de los procesos, así como también en su gestión, disponiendo de cargos de apoyo.

También se aprecian coocurrencias importantes en cuanto a *cargooperativo*, donde familias como *reactivo*, *sinapoyo*, *vmedio* (volumen intermedio de coordinación interinstitucional al que se enfrenta el cargo), *vgrande* (volumen grande de coordinación interinstitucional al que se enfrenta el cargo), *niv2* (propensión a un nivel elevado de carga laboral al que se enfrenta el cargo) y *niv3* (propensión a un nivel muy elevado de carga laboral al que se enfrenta el cargo), a diferencia de la familia *cargoejecutivo*, que coocurre de manera más frecuente con

Gráfico 9: Grafico de ocurrencias - Familias analíticas



Fuente:Elaboración propia, en base al Manual de Perfiles de Cargo del Servicio de Evaluación Ambiental de 2019.

proactivo, *conapoyo*, *niv2* y *vmedio*. Esta distinción es relevante, dado que aquellos cargos orientados a la operación de los procesos, de carácter reactivo y sin la disposición de apoyo, se enfrentan a mayores niveles de carga laboral y a mayores volúmenes de coordinación interinstitucional que aquellos cargos de carácter ejecutivo con cargos subordinados de apoyo.

2.6 Síntesis del análisis documental

El análisis documental de las leyes y decretos que regulan el trabajo del Servicio de Evaluación Ambiental revela que las normas se orientan fuertemente hacia la organización de los cargos con altos grados de poder decisional y de las funciones estratégicas dentro del proceso, de las cuales se derivan las tareas de carácter operativo. Estas funciones, más concretas, recaen significativamente en funcionarios con menor grado de poder decisional, pero que en las normas no están definidas de manera predominante. Estas normas exigen con frecuencia habilidades técnicas, como la capacidad de análisis, la coordinación interinstitucional, la emisión de juicios fundados, etc. Con una intensidad ligeramente menor, requieren habilidades personales e interpersonales como tolerancia ante situaciones bajo presión, gestión participativa, probidad, manejo de las tecnologías de la información y la comunicación, entre otras. Estas exigencias tienden a presentarse dentro de plazos predominantemente cortos, entre 5 y 30 días hábiles, lo que intensifica el proceso de trabajo.

Al analizar el conjunto de leyes y decretos por su organización en sistemas, es posible observar que las normas se articulan en torno al trabajo operativo, relacionado con la ejecución de tareas específicas dentro del proceso evaluativo y comunicativo entre el SEA y los titulares de proyectos y/o las OAECAs. En este sistema, se confirma una traducción de las finalidades estratégicas en tareas concretas mediante mandatos de ejecución, así como la absorción directa de la carga y la complejidad laboral por parte del personal operativo.

La consideración de cada ley y decreto por separado muestra de manera más clara la diferenciación en los roles regulatorios de cada uno. Mientras las leyes N°19.300 y N°20.417 tienen un carácter orientador y estructurante del Servicio, la ley N°19.880 configura las obligaciones operativas concretas. En cuanto a los decretos, el DFL 1-19.653 regula directamente la conducta del funcionario que ejecuta en forma concreta los procesos para un servicio público, y el Decreto 40 operacionaliza el sistema con detalle, moldeando las exigencias técnicas sobre el funcionario del Servicio.

Luego, el análisis del contenido del Manual de Perfiles de Cargo reveló una **mayor cantidad de exigencias dirigidas a los funcionarios con un menor grado de poder decisional y un mayor enfoque en la ejecución de los procesos**. Aquellos cargos operativos, correspondientes a encargados de área, evaluadores, profesionales, analistas, gestores, ingenieros y abogados, tienen con frecuencia menor disposición para cargos de apoyo, **mayores volúmenes de coordinación interinstitucional y niveles de carga laboral**

intermedios y altos. Esta asociación se diferencia significativamente de los cargos ejecutivos, correspondientes a perfiles de jefatura, que disponen de cargos subordinados de apoyo y enfrentan niveles intermedios de carga laboral y de volumen de coordinación interinstitucional.

Al observar cómo se organizan los perfiles de cargo en los sistemas, se aprecia una disparidad en la que los cargos operativos asumen, con frecuencia, trabajos más exigentes, pero los contextos normativos de mayor responsabilidad siguen vinculados a los sectores ejecutivos, aun cuando estos no concentren la mayor carga operativa. En esta organización del trabajo, existe un espacio intermedio en el que los cargos de apoyo, que incluyen a profesionales y analistas, poseen cargas de trabajo intermedias y operan como un sostén del proceso del Servicio, auxiliando de manera predominante a los cargos ejecutivos.

El cruce entre las diferentes dimensiones del proceso de trabajo y los departamentos del Servicio revela un gran protagonismo por parte de la Dirección Ejecutiva, en la que se concentran las mayores cargas de trabajo y las mayores exigencias en torno a habilidades técnicas e interpersonales. Los departamentos que enfrentan mayor carga y exigencias en dicha dirección son: la División de Administración y Finanzas y la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana, donde esta última concentra uno de los mayores volúmenes de coordinación interinstitucional requeridos.

Las Direcciones Regionales y la División Jurídica enfrentan cargas intermedias de trabajo, a las que después les siguen la División de Tecnologías y Gestión de la Información y los Cargos Transversales, en ese orden. Estos últimos departamentos presentan perfiles de mayor especialización y delimitación, lo que sugiere una distribución organizacional diferenciada en cuanto a las exigencias, la carga laboral y la complejidad del trabajo.

2.7 Consideraciones de los hallazgos

La revisión de los cuerpos normativos y el Manual de Pefiles de Cargo dan cuenta de la existencia de un control burocrático como el que describía Edwards (1978), donde las jerarquías están sólidamente integradas en la estructura orgánica del servicio, y los puestos de trabajo se encuentran diferenciados de manera muy precisa. Las leyes y los manuales expresan demandas físicas y mentales importantes que conforman la carga laboral de cada cargo. Estas demandas son cuantitativas, pero también cualitativas, al exigir concentración, vigilancia, superposición de tareas, entre otras. Al observar la manera en que estas demandas interactúan, se consideran los riesgos psicosociales que pueden emanar de ellas.

Los modelos desarrollados y ya validados por la literatura sirvieron para sustentar algunas dimensiones observadas e interpretadas a través del corpus normativo. Algunas de ellas fueron los niveles de propensión a carga laboral, la sujeción a distintos plazos para ejecutar el trabajo, la presencia de cargos de apoyo, los grados de poder decisional, exigencias de habilidades técnicas e interpersonales. El modelo de Bakker y Demerouti (2023) permite identificar la presencia de cargos de apoyo, la coherencia de las exigencias y grados altos de poder decisional como recursos laborales, mientras que las demandas laborales agrupan dimensiones como la propensión a cargas laborales elevadas, las exigencias de habilidades funcionales e interpersonales y los plazos acotados. En este sentido, los hallazgos en la regulación del trabajo dentro del SEA permite observar que los funcionarios y cargos operativos como encargados de evaluación, evaluadores, profesionales, entre otros; concentran la mayor parte de las demandas laborales, sin que exista un equilibrio entre éstas y los recursos laborales de los que disponen. Al considerar el modelo de Karasek (1979), se refuerza la existencia de grandes cantidades demandadas laborales que, al encontrarse en disparidad con los recursos de los que disponen los trabajadores, pueden generarles altos niveles de estrés.

2.8 Resultados cuestionario CEAL - SM SUSESO

El resultado de la última encuesta del cuestionario CEAL – SM/SUSESO entrega un respaldo a los hallazgos del análisis normativo, en donde la dimensión más presente en la composición del riesgo psicosocial para los trabajadores de la administración del Estado fue la carga de trabajo (Superintendencia de Seguridad Social, 2025), pues fue la propensión a cargas laborales elevadas, junto a las exigencias técnicas e interpersonales que las acompañan, la gran protagonista del corpus normativo analizado.

Los resultados generales de la aplicación de SUCESO-ISTAS 21 en el SEA arrojan riesgos relevantes. La región con peores resultados corresponde a la región de Atacama, que presenta un nivel de riesgo psicosocial Alto. Además un grupo relevante de los centros de trabajo o regiones se han clasificado como casos de riesgo Medio. Estos corresponden a las regiones de: Valparaíso, Maule, Biobío, Los Ríos, Aysén y Magallanes.

Al revisar los resultados por cada centro de trabajo y dimensión, es posible identificar las principales problemáticas a mejorar. Estas afectan incluso a centros clasificados con un nivel general de riesgo Bajo. Por ejemplo, en el Nivel Central, el 87,3 % de las y los trabajadores presenta una situación no óptima en cuanto a los riesgos psicosociales asociados a la alta Carga Laboral, porcentaje que llega a un 81 % en relación a las Exigencias Emocionales del trabajo. Sobre un 80 % de las y los trabajadores del nivel central presenta una situación no

óptima de riesgo en las dimensiones de Vulnerabilidad, Salud Mental y Compañerismo. En cuanto a las dimensiones con una mayor proporción de trabajadores con riesgo Alto destacan las dimensiones de Carga Laboral (51,9 %), Confianza y justicia organizacional (45,6 %), Equilibrio Trabajo y Vida Privada (43,7 %) y Salud Mental (43,7 %).

Al igual que el Nivel Central, la dimensión que en la mayoría de los centros presenta una mayor proporción de trabajadores con riesgo Alto corresponde a la Carga Laboral. Las regiones con mayor riesgo en esta dimensión, superando el 50 % de las y los trabajadores, corresponde a la mencionada región de Atacama (80 %), Valparaíso (78,9 %), la región Metropolitana (66,7 %), Biobío (62,5 %) y Los Ríos (55,6 %). Otra de las problemáticas con elevados niveles de riesgo corresponde a las Exigencias Emocionales, en que presentan un Alto nivel de riesgo las regiones de Atacama (93,3 %), Maule (58,8 %), Valparaíso (57,9 %), Biobío (56,3 %), Los Ríos (55,6 %) y Aysén (54,5 %). En relación a la Salud Mental, los mayores grados de riesgo se identifican en las regiones de Atacama (93,3 %), Valparaíso (78,9 %), Los Ríos (55,6 %) y Aysén (54,4 %). Finalmente, en la dimensión de Trabajo y Vida Privada, Valparaíso (73,7 %), Metropolitana (56,7 %) y Biobío (50 %).

En relación a las propuestas para revertir los riesgos identificados, en la presentación de resultados de SUCESO-ISTAS 21 se sugiere: Fortalecer la organización sindical, capacitación, tiempo especial de recuperación, reducción de la carga laboral, rediseño de los procesos de trabajo, establecer rotación para las funciones más agobiantes, generar perspectivas de carrera y movilidad en la institución, capacitación, aumento de la planta, mejoramiento de infraestructura, formación para el manejo emocional, entre otras medidas.

Si bien los resultados del cuestionario se basan en percepciones propias de los trabajadores y adquieren un carácter subjetivo, es posible interpretar la propensión a cargas elevadas, las exigencias transversales y el trabajo sujeto a plazos como factores que generan estrés en el trabajador. En este contexto, el concepto red tape, referido a la burocracia engorrosa y de alta carga administrativa, cobra gran relevancia al haber sido estudiado por su repercusión en el estrés laboral y el agotamiento profesional dentro del servicio público chileno (Fernández-Vergara et al., [2024](#)).

La segunda dimensión más presente en los resultados del cuestionario fue la exigencia emocional, fuertemente ligada al agotamiento emocional, que forma parte del modelo tridimensional del síndrome de burnout de Maslach y Jackson (Fernández-Vergara et al., [2024](#)). El empeoramiento de esta dimensión se mostró como la principal consecuencia

de la red tape en el estudio de Fernández-Vergara et al. (2024) sobre el servicio público educacional chileno. Si bien este factor de riesgo no está reflejado en el análisis documental, sí fue reiterado en las entrevistas a funcionarios del Servicio pertenecientes a la DEVAPAC, quienes mencionan encontrarse expuestos a una atención a usuarios externos continua que les genera estrés y sensaciones negativas de forma intensa, dado que una de sus funciones es la apertura y ejecución de procesos de participación ciudadana, en los cuales son receptores del descontento ciudadano hacia la instalación de proyectos de inversión que son considerados amenazas para sus ecosistemas.

2.8.1. Síntesis del análisis documental

El análisis documental del cuerpo normativo del SEA permite comprender con mayor profundidad la situación en la que se encuentran las y los funcionarios, lo que demuestra que la propensión a niveles elevados de carga laboral, la sujeción del trabajo a plazos cortos y la falta de apoyo humano son circunstancias reales en las que se desarrolla el proceso laboral del SEA. Sin embargo, actualmente no existen modelos ni categorías que permitan determinar objetivamente las dimensiones del riesgo psicosocial mediante el análisis legislativo. Esto ocurre porque los factores de riesgo psicosocial se consultan a los trabajadores mediante los modelos ya mencionados, lo que genera una estrecha relación entre la comprensión de la sobrecarga laboral, por ejemplo, y la percepción del trabajador. Para el análisis y estudio de la red tape ha ocurrido lo mismo, pues son las experiencias subjetivas de los trabajadores dentro de la burocracia las que definen las dimensiones del riesgo psicosocial. Por esta razón, la discusión incluye las apreciaciones de los trabajadores registradas en las entrevistas. Este escenario permite observar un vacío interesante en la literatura, pues no existen herramientas, categorías o estándares que permitan evaluar el riesgo psicosocial únicamente a partir de las exigencias formales de las normativas que regulan el proceso de trabajo en el sector público.

2.9 *Aproximación empírica: entrevistas a trabajadores y percepciones*

Al profundizar en la observación de las percepciones de funcionarios del SEA mediante estas entrevistas semiestructuradas, es posible afirmar la sensación reiterada de altos niveles de incertidumbre por parte de los evaluadores respecto de la cantidad de proyectos de inversión ingresados al sistema que deben someterse a evaluación. Esta sensación de incertidumbre también afecta a funcionarios de departamentos que realizan labores de mantenimiento de portales de ingreso de proyectos o de gestión de información. La incertidumbre respecto a la

cantidad de proyectos que pueden ingresar mes a mes al SEIA se vincula con la imposibilidad a la que se enfrentan los funcionarios para controlar la carga y el ritmo de trabajo, los cuales están sujetos al nivel de demanda de los titulares del proyecto, los que pueden ser públicos o privados. Otra situación que se enfatiza en las entrevistas con encargados de evaluación, evaluadores, analistas y profesionales es la fuerte y continua sujeción del trabajo a plazos acotados. Esta condición incrementa la presión temporal percibida por los funcionarios en el ámbito laboral.

La experiencia y sensaciones de los funcionarios transmitida en estas entrevistas muestra un fuerte vínculo con los factores asociados a los riesgos psicosociales identificados por Leka et al. (2003), como la alta incertidumbre, el poco control sobre la carga y ritmo del trabajo, el trabajo sujeto constantemente a plazos y la atención continua a usuarios externos. Otro de estos factores estudiado es el horario laboral, el que conlleva riesgo cuando las jornadas son prolongadas o presentan dificultades para conciliar la vida privada, tal como han mencionado los funcionarios entrevistados respecto a la imposibilidad de finalizar la lectura de documentos extensos de diversos proyectos durante la jornada ordinaria.

Dificultad de conciliar tiempo

“Pero estos periodos de agobio y estrés se dan muy seguido. Se dan muy seguido y en esos casos nos damos cuenta de que, a pesar de que nosotros, como región, tenemos a lo mejor no una gran cantidad de proyectos, igual falta personal. Faltan personas que se hagan cargo probablemente de estas situaciones. Entonces, si a nosotros nos pasa esto, que nos vemos en algunas oportunidades muy agobiados, yo me imagino en otras regiones que tienen el doble de proyectos, claro que tienen más evaluadores probablemente también, pero también se dan estos periodos de agobio o de estrés, ¿cierto? que es por cumplir con los plazos.”

Testimonio, Entrevista 22

La apreciación de los trabajadores del SEA respecto de una sobrecarga ligada al ingreso de proyectos de inversión al SEIA –sobre el cual no tienen control- se observa en el estudio de Karasek (1979), el que plantea que «el nivel de las demandas laborales es resultado del nivel de producción de la empresa, y que el nivel de control sobre el trabajo se deriva del organigrama». Esto permite respaldar el importante rol de la normativa, sobre todo la que se presenta en el Manual de Perfiles de Cargo, en la agudización de los riesgos psicosociales de los trabajadores del Servicio, especialmente cuando se considera que existen otros factores

que elevan el nivel de la demanda, como el ritmo acelerado del trabajo (por la sujeción a los plazos) y la dependencia del ritmo de los demás (Karasek, 1979), reflejada en los altos niveles de coordinación interinstitucional que deben realizar los funcionarios con otras instituciones del Estado involucradas.

Tensiones laborales por la presión

“Yo, por primera vez, me peleé con alguien el año pasado, ocho años, porque estábamos como en un momento así de estrés muy alto.”

Testimonio, Entrevista 11

Sin embargo, también es importante someter a consideración otros escenarios. Como plantea el estudio de Fandiño et al. (2016) sobre la función de la normativa en las organizaciones, hay casos en los que se da una anomia organizacional. Si bien las experiencias de los funcionarios demuestran un gran compromiso y respeto por las regulaciones del proceso de trabajo, también existen casos en los que se dan acuerdos tácitos entre los trabajadores para coordinar sus funciones. Estas observaciones son muy valiosas, pues permiten arrojar luz sobre la aplicación de las normativas en la práctica y abren la posibilidad de de manera integral estos instrumentos de organización.

Exceso de tareas

“Yo diría que lo más complejo es el aumento progresivo de extras que tenemos que hacer, que aparecen, por ejemplo, en las reuniones del Estado verde que aparecen capacitaciones que obligatoriamente tienes que hacer para cumplir con PMG o estos indicadores H, no sé, los formularios H que hay en la DIPRES que presentar -y que, en el fondo, finalmente, uno tiene que hacerlo, porque repercuten en los ingresos que uno tiene- pero eso cada vez va en un aumento, que tú dices “aquí tengo que hacer esta capacitación”, por ejemplo, no sé, “de cómo hacer una resolución de consulta de pertinencia” cuando he hecho mil y tengo que participar igual de esta capacitación.”

Testimonio, Entrevista 08

Menos tiempo dedicado a capacidades instaladas

“Entonces, esa parte yo creo que el Servicio no explota bien la capacidad técnica que tiene instalada. Y nosotros yo creo que somos un servicio que tiene alta capacidad técnica instalada.”

Testimonio, Entrevista 08

Los funcionarios se encuentran en una situación de asimetría y vulnerabilidad, en la que se ven constreñidos por la falta de autonomía frente al ritmo de la demanda laboral para evaluar proyectos, lo que puede explicarse por las fuertes presiones del capital sobre el Estado (Aedo y Parker, 2020), aparato que no está libre de realizar actos que lesionen los derechos fundamentales de los trabajadores (Varas, 2021).

Al reconocer esta relación, el presente análisis adhiere a una propuesta para la superación progresiva de las condiciones laborales asediadas por el riesgo psicosocial a las que están sometidos los funcionarios del Servicio. El poder decisional sobre el proceso del trabajo forma parte de uno de los recursos laborales más importantes en los distintos modelos analíticos revisados (Bakker y Demerouti, 2003; Karasek, 1979; Leka et al., 2003; Siegrist et al., 2004).

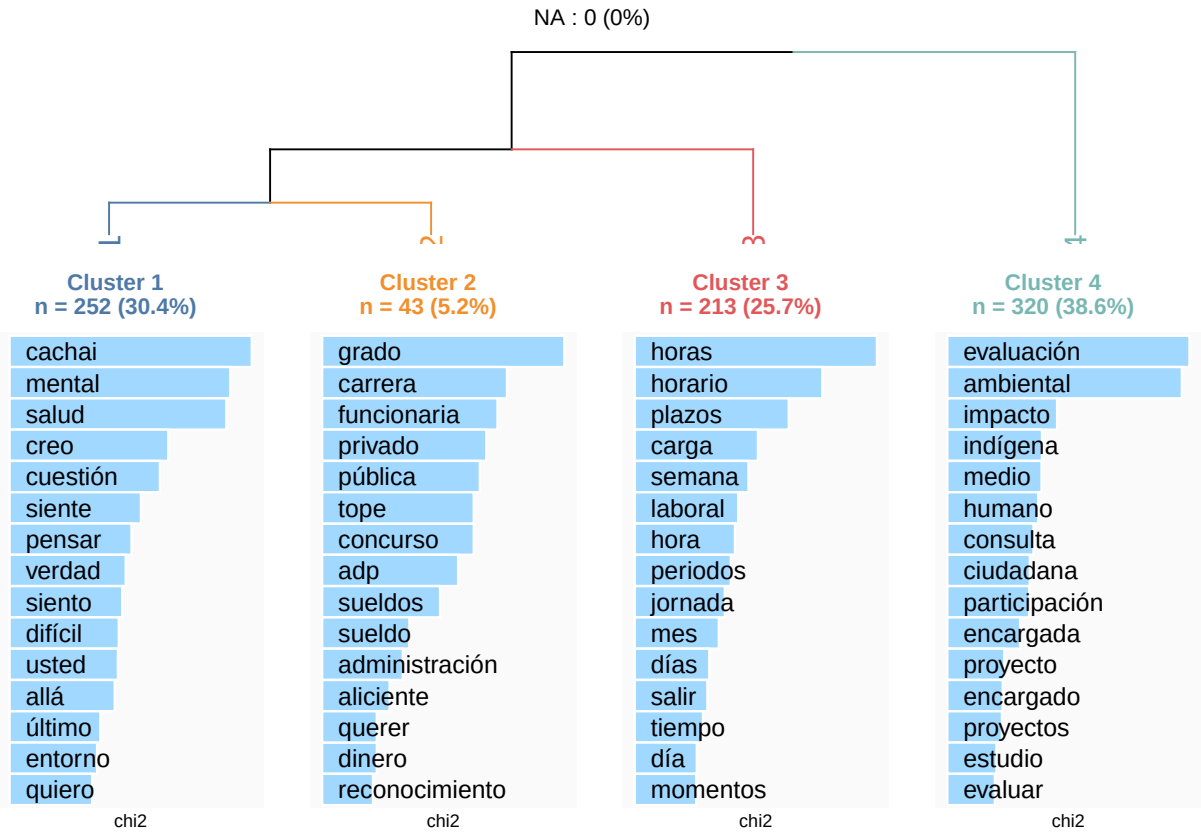
2.9.1. Análisis de discursos en entrevistas

El análisis de los discursos presentes en las entrevistas se realizó mediante el algoritmo Reinette, una implementación computacional del método de clasificación jerárquica descendente (CJD) desarrollado por Max Reinert (1990). Esta técnica opera bajo la premisa de que el lenguaje no es una sucesión azarosa de términos, sino que se organiza en «mundos lexicales» que reflejan representaciones mentales compartidas.

El proceso comienza tratando el corpus (las entrevistas innominadas) como una matriz de presencia/ausencia de términos, la cual es sometida a divisiones sucesivas mediante particiones dicotómicas basadas en el estadístico χ^2 (chi cuadrado). Las jerarquías de las líneas (el dendrograma) representan visualmente estas particiones: la longitud y la ramificación de las líneas indican la distancia semántica entre los grupos; cuanto más temprana es la división en la parte superior del gráfico, mayor es la heterogeneidad léxica entre los clusters resultantes, permitiendo identificar cómo el discurso se fragmenta desde una unidad global hacia especificidades temáticas como la gestión de «proyectos» o la preocupación por la «salud mental».

Por otro lado, la presencia de la categoría «NA: 0 (0%)» en el extremo superior del análisis es un indicador de la integridad del procesamiento de datos. En términos metodológicos, el «NA» (Not Assigned) refiere a aquellas unidades de contexto que no pudieron ser clasificadas en ninguno de los mundos lexicales debido a una baja densidad de palabras significativas o falta de coherencia estadística con los patrones identificados. Que este valor sea 0% en este modelo es un indicador de robustez técnica que indica que la totalidad de los fragmentos de las entrevistas fueron lo suficientemente claros y consistentes para ser integrados en la estructura de los cuatro clusters finales, garantizando que ninguna voz de la muestra quedó excluida del mapa de significación presentado.

Gráfico 10: Análisis algorítmico de entrevistas: Clasificación Jerárquica Descendente



Fuente: Elaboración propia, a corpus de entrevistas. 22 entrevistas.

A diferencia de los métodos cualitativos clásicos, este modelo computacional reduce el sesgo del investigador al agrupar los fragmentos de las entrevistas en clusters o «mundos lexicales». Esto permite observar cómo los sujetos estructuran su reali-

dad laboral no solo a través de temas aislados, sino mediante sistemas de significación coherentes que revelan las tensiones estructurales de la función pública en el ámbito ambiental.

El dendrograma presentado en el gráfico 10, divide la muestra total (n=828 unidades de texto) en cuatro núcleos semánticos diferenciados, que representan las dimensiones constitutivas de la experiencia en el SEA. El algoritmo agrupa matemáticamente las palabras, pero no sabe qué significan, para eso es el equipo de investigación el que da el significado a cada clúster. Este proceso analítico es denominado «asignación de etiquetas latentes o *topic labeling*». En este caso se establecieron las denominaciones observando la lista de palabras agrupadas, buscando un hilo semántico que las una y un concepto que las resuma, como indicó anteriormente este modelo considera χ^2 que en el caso del gráfico se representa como las barras más largas (es decir las palabras más importantes), luego se considera el contexto, se realiza un contraste con la temática de la entrevista, que en este caso es sobre condiciones de trabajo y dotación.

La tarea técnica institucional: El rigor de la gestión y el proyecto (Clúster 4 - 38,6 %): Este es el núcleo más denso del análisis (n=320). Da cuenta de que el discurso se organiza en torno a la operatividad técnica: «proyecto», «evaluación», «ambiental» y «administración». Refleja la identidad del funcionario como un engranaje técnico-administrativo donde predomina el cumplimiento de «plazos» y la gestión de la «carga» laboral.

El desgaste psicosocial: La precarización de la vida y la salud (Clúster 1 - 30,4 %): Este cluster presenta un peso significativo (n=252), revela la «cara B» del SEA. Las palabras «salud», «mental», «laboral» y «siento» sugieren un proceso de desgaste psicofísico. Desde una perspectiva crítica, este cuadrante dialoga con el concepto de alienación en la burocracia contemporánea, donde la presión por los resultados impacta directamente en el bienestar de las y los trabajadores. Se aprecia un discurso subjetivo y emocional, el uso de modismos como «cachai» sugiere un registro de habla más informal o íntimo al abordar estos temas.

La temporalidad y la carga cotidiana (Clúster 3 - 25,7 %): Este grupo (n=213) se captura la micro-gestión del tiempo: «horas», «semana», «mes» y «horario». Es el espacio de la rutina inmediata, el «día a día» que, aunque minoritario en el discurso global, actúa como el marco temporal donde se ejecutan todas las tensiones anteriores.

La estructura de carrera y compensación(Cluster 2 - 5,2 %): Aunque es el grupo más pequeño (n=43) se enfoca en la dimensión institucional-contractual. Emergen términos como «carrera», «sueldo», «grado» y «concurso». Aquí se manifiesta la preocupación por la estabilidad y el reconocimiento profesional dentro del SEA, evidenciando que el incentivo monetario y el ascenso jerárquico son ejes vertebrales de la permanencia en el servicio.

La aplicación del modelo Reinette sobre el corpus de entrevistas revela una estructura discursiva fragmentada en cuatro clusters que denotan las tensiones inherentes a la función pública ambiental. El primer núcleo de significación, y el más predominante en términos de volumen (n=320, 38,6 %), se articula en torno a la tríada «proyecto», «evaluación» y «administración». Este clúster (Cluster 4) delimita lo que podríamos llamar la racionalidad operativa del Servicio; un espacio donde el lenguaje técnico actúa como una frontera que encauza la labor diaria hacia el cumplimiento de «plazos» y la gestión de la «carga» laboral. Desde una perspectiva weberiana, este segmento ilustra la consolidación de la «jaula de hierro» burocrática, donde el funcionario se percibe primordialmente como un gestor de procedimientos normativos, priorizando la eficacia administrativa sobre la deliberación ambiental profunda.

No obstante, esta estructura técnica se ve interpelada por un segundo mundo lexical de alta relevancia (n=252, 30,4 %), donde emergen las categorías de «salud», «mental» y la expresión de la subjetividad mediante el verbo «siento». La aparición de este Clúster 1 sugiere que la alta demanda técnica del SEA no es inocua, sino que se traduce en un desgaste psicofísico que las y los entrevistados califican explícitamente como «difícil». Aquí, el discurso transita desde la gestión de expedientes hacia la gestión del propio malestar, revelando una forma de alienación contemporánea donde el trabajador debe procesar emocionalmente las contradicciones de un sistema que exige celeridad en decisiones de alta complejidad socioambiental.

Por otro lado, la dimensión de la sostenibilidad biográfica del funcionario/a se manifiesta en el Clúster 2, centrado en la «carrera», el «sueldo» y el «reconocimiento». Este segmento del discurso evidencia que la permanencia en la institución está mediada por la expectativa de una estructura de incentivos clara, donde el «grado» y los «concursos» operan como mecanismos de validación profesional frente a la precariedad percibida. Finalmente, aunque con una presencia marginal en términos cuantitativos, el Clúster 3 introduce la métrica de la «jornada» y el «horario», estableciendo la «semana» y el «mes» como las unidades temporales que rigen la vida cotidiana. En su conjunto, el modelo Reinette nos permite visualizar un escenario donde la identidad del funcionario del SEA se debate entre el rigor del cronograma

institucional y la fragilidad de su propia salud mental, configurando un campo de fuerzas donde la eficiencia técnica parece colisionar sistemáticamente con el bienestar en el espacio de trabajo.

2.9.2. Triangulación cualitativa con fragmentos de entrevistas por clúster

Para comprobar los resultados de la aplicación del modelo anterior, podemos realizar una triangulación de la información a partir del corpus de las entrevistas realizadas. Este procedimiento consiste en utilizar como referencia las palabras clave que se presentan en cada clúster y a partir de ellas seleccionar textos de forma aleatoria por cada clúster, con ellos obtendremos fragmentos correspondientes a las respuestas de los entrevistados. En el caso de que el modelo haya sido efectivo en la agrupación, con cada grupo de palabras se obtendrán fragmentos que se relacionen con los temas que se identificaron para cada clúster.

Si comenzamos con el clúster 4, que es el que tiene la mayor incidencia, podemos identificar el siguiente fragmento, utilizando las primeras 4 palabras definidas en la gráfica, seguiremos ese método para los demás clústers:

Perfiles de cargo y variabilidad de realidades regionales (clúster 4)

“Mira, si bien hay un perfil de cargo a nivel nacional que es del año 2017, 2018, por ahí, y que está vigente, que no lo han bajado. Ahí define las funciones de cada profesional del Servicio y, claro, la función del encargado de evaluación difiere en algunas regiones de otras. Ahí se va ajustando a las necesidades y a las dinámicas de los equipos regionales, y de la visión o de la forma de trabajo que tenga el director regional. Hay algunas regiones donde la autonomía es mayor del encargado de evaluación, entonces el director deja la coordinación técnica de los procesos al encargado de evaluación en forma completa. Entonces, el director un poco se aleja de esta figura y toma la decisión solamente, no participa, no se involucra tanto en los temas técnicos. Y hay otras regiones donde el director regional se involucra directamente en los temas técnicos, participando activamente en las decisiones técnicas de los procesos. Entonces, esa parte va a depender de cada región. Hay regiones donde tampoco la función del director está claramente establecida en perfiles de cargo de directores regionales, no existe. Entonces, ¿cuál es el alcance y la función? Ahora, él está a cargo de la dirección regional y puede organizar el equipo como crea mejor o sea más conveniente. Entonces, ahí puede haber diferencias en cómo gestiona cada dirección regional con el encargado de evaluación.”

Testimonio, Entrevista 03

En este fragmento apreciamos un testimonio que se relaciona con la tarea institucional, apuntando directamente a la forma en que se vincula la dirección regional con los procesos y cómo esto varía según las distintas regiones, lo cual influye en los procesos y en la gestión. Se plantea que existe una importancia respecto de cómo la dirección regional puede organizar el trabajo, lo cual plantea una relevancia alta a este cargo y sus responsabilidades. Esto implica un punto relevante si consideramos que estos cargos por lo general varían según los gobiernos de turno, lo cual influye directamente en la labor institucional. Al mismo tiempo no existe una meta posible para las y los funcionarios de poder acceder al cargo de Director/a regional, dado que tampoco existe un esquema de carrera funcionaria.

Desgaste posicosocial (clúster 1)

“Creo que siempre andamos un poco corriendo con eso y también apoyando a los compañeros, porque cuando se vienen como los plazos de un proyecto, se vienen muy encima -sobre todo al final de la evaluación de un proyecto- son documentos grandes y como es harta información, generalmente solemos apoyarnos, al menos en mi equipo, harto en compañeros. Entonces nos vamos como apoyando entre nosotros y nos repartimos un poco la pega final de esos procesos. Pero a la vez eso hace que, claro, sobrecargas al otro, que ya tenía sus propias cosas y que también tiene como que soltar el lápiz con algunas cosas para sacar lo que sea más urgente y lo que está más pronto a terminarse los plazos.”

Testimonio, Entrevista 15

Como apreciamos en el testimonio de la entrevista N°15 al narrar las actividades habituales en contextos bajo presión, se da cuenta de una perspectiva más íntima, donde se describe la dificultad para abordar ciertos plazos, pero la importancia el trabajo y apoyo del equipo para lograr las metas insitucionales.

En el fragmento de la entrevista número 12, en el mismo clúster 1 se aprecia de forma similar una tonalidad más coloquial, pero en referencia a un asunto que también se destacó en el clúster 4, respecto de la situación que enfrenta el servicio con los cambios de administración. Esto es relevante, pues permite comprender que desde ópticas distintas se aprecia la misma problemática.

Desgaste posicosocial (clúster 1)

“Quizás, todos los servicios con los que conversas te van a decir “somos un servicio súper importante”, pero nosotros, objetivamente, somos uno de los cinco servicios que, cada vez que cambia la administración, se interviene. Por algo es.”

Testimonio, Entrevista 12

En cuanto al clúster 3, en el siguiente cuadro apreciamos un testimonio que permite comprender que si bien es necesario más dotación debido a la carga de trabajo, también es fundamental comprender que existen dificultades que se relacionan con el ámbito de la organización del trabajo y la coordinación. Esto podría relacionarse con la experiencia en el servicio y en la gestión de tareas, demostrando la importancia de considerar ciertos ciclos económicos y su relación con el incremento de la carga de trabajo.

Carga y dotación (clúster 3)

“ Claro, pero, por ejemplo, en este momento estamos en una contingencia de ese tipo. ¿Necesitamos más gente? Sí, necesitamos más gente. Ahora, esta pega es tan técnica y requiere tanto estudio que tú no puedes contratar gente que no sepa, porque es más lo que va a molestar que lo que va a apoyar. Entonces tú tienes, o sea, ¿necesitamos más gente sí, pero gente que esté al tanto de lo que hacemos, que esté con nuestro ritmo, entonces muchas veces lo que se hace es que se le pide apoyo a la dirección ejecutiva para que puedan, ciertos proyectos, asumirlos evaluadores de otras regiones, también se hace eso. Bueno, la dirección ejecutiva tendrá como la visión de la carga laboral que viene en todas las regiones y hay regiones donde posiblemente hay, por un periodo X, cierta cantidad de evaluadores que se le pudiesen asignar este proyecto. Eso también se hace, y hay varios proyectos de la región que lo están evaluando evaluadores de otras regiones, lo cual demuestra que, efectivamente, se requiere más gente. Pero, insisto, como nosotros no tenemos el control de cuánto proyecto ingresa es bien difícil hacer una proyección para decir “mira, este año va a ingresar mucho proyecto y por lo tanto requiero tres funcionarios más”. Quizás uno podría hacer un análisis estadístico de todos los años de los ingresos, y quizás por ahí, pero, la verdad, no sé si tenga un comportamiento muy predecible la cantidad de proyectos que van a ingresar. Puede darse que, en un par de meses, sobre todo con lo que está en estos tiempos de elecciones, etcétera, donde posiblemente baje la cantidad de proyectos que ingresan.”

Testimonio, Entrevista 19

En el testimonio del entrevistado/a n°8 se aprecia como los horarios pueden extenderse en situaciones donde el trabajador/a busca adaptarse a las necesidades de las comunidades. Esto muestra una orientación al cumplimiento del deber y una flexibilidad con múltiples variabilidades dependiendo de la cada situación específica.

Horarios y carga extendidos (clúster 3)

“ Entonces, ahora yo diría que sí, alcanza uno bien dentro de su jornada hacer las actividades, a menos que aparezcan estas reuniones donde la gente, y que nosotros lo entendemos como que es correcto, porque al final cuando vas a hacer una reunión y crees que la gente pueda participar, no puedes hacerla a las 10 de la mañana si toda la gente trabaja, entonces de repente nos toca fuera horario o fines de semana. Ahora, también ese fuera horario o fines de semana, también el servicio siempre te devuelve las horas, no monetariamente, pero sí en tiempo, entonces, claro, uno dice “pucha, qué fome, mi fin de semana, tuve un puro día”, por ejemplo, pero después tienes esas horas de trabajo que las puedes utilizar para cuando uno tiene alguna emergencia, entonces también tiene ahí como, yo no lo veo tan malo eso.”

Testimonio, Entrevista 08

Finalmente al triangular con los testimonios del clúster n°2, se aprecia que es necesario desarrollar incentivos para la permanencia en el servicio al mismo tiempo que se considera revelante poder desarrollar un piso de estabilidad para obtener la experiencia que permita desarrollar de la mejor forma la labor.

Vienen de pasada... (clúster 2)

“Pero hay que mantener un piso mínimo. O sea, la gente no puede venir un año, dos años. O sea, de partida te digo que alguien para adquirir una expertise en el SEA ya tiene que estar a lo menos cinco años. Nadie que ha estado menos de cinco años en el Servicio puede decir que sabe todo lo del SEA, o del SEIA, como se va a vender después al privado. Que no tiene nada de malo. O sea, cada uno ve dónde le acomoda más. Pero en ese sentido, finalmente falta un compromiso con la gestión pública. Porque vienen de pasada.”

Testimonio, Entrevista 09

Bueno, que se vaya... (clúster 2)

“Entonces es como que no da muchos incentivos, como que sea un desarrollo profesional como que se va a alcanzar, como que tiene un tope muy bajo ¿me entiende? Entonces la gente prefiere irse al privado, quizás, que paga más, entonces como que, en ese sentido, tampoco hay un interés porque la gente se quede, es como “bueno, que se vaya.”, como que no se valora la carrera profesional.”

Testimonio, Entrevista 20

En este testimonio se plantea el desinterés en retener a las y los profesionales en el trabajo, debido a la escasez de incentivos para el desarrollo profesional lo que se relaciona con el tope de grados para ascender. En otras entrevistas también se aborda esta temática en cuanto al estrés que generan los concursos y el escaso reconocimiento a quienes tienen una trayectoria extensa en el servicio.

3 Tercera Parte: Principales resultados de la encuesta sindical

En el contexto de esta investigación se llevó a cabo una encuesta sindical, la cual fue respondida por 128 trabajadores y trabajadoras. Un informe detallado de los resultados de esta encuesta fue entregado a la ANFUSEA, a continuación presentamos un resumen de la metodología y los principales resultados.

3.1 Metodología

En el marco del desarrollo de la presente investigación se llevó a cabo una encuesta sindical, orientada a conocer detalles de las condiciones de trabajo y las percepciones respecto de la carga laboral de quienes trabajan en el SEA y forman parte de la ANFUSEA.

El instrumento o formulario de la encuesta fue desarrollado por el equipo de Fundación SOL, a partir de otros documentos oficiales de medición de condiciones laborales y bienestar en el trabajo, realizando una selección de módulos y diseño de preguntas. El cuestionario final fue definido en conjunto con representantes de ANFUSEA.

El instrumento se aplicó entre los meses de diciembre y enero de 2025-2026 y se ingresaron 128 respuestas válidas. El método de levantamiento fue mediante contacto directo por parte de la directiva de la ANFUSEA y quienes respondieron lo hicieron de forma virtual mediante un formulario autoaplicado.

3.2 Principales resultados

La encuesta revela un panorama donde existen dificultades económicas estructurales en el hogar, dado las complejidades para llegar a fin de mes y el alto apalancamiento con crédito se combina con una fuerte sobrecarga laboral que impide el descanso, carencias en las herramientas de trabajo y una alta presión comunitaria e institucional, lo que está derivando en un impacto severo y directo sobre la salud mental de las y los funcionarios que respondieron.

Un aspecto alarmante es que el 50 % de las personas encuestadas indica que «Nunca» puede cubrir sus necesidades básicas y gastos regulares solo con los ingresos del hogar (sin adquirir deudas), y un 35,9 % adicional señala que «Rara vez» puede hacerlo, para compensar esto, el principal recurso utilizado es el sobregiro o las tarjetas de crédito.

Quienes salen a terreno (entre 45 % y 57 %) frecuentemente no cuentan con un vehículo fiscal. Un aspecto crítico es que entre el 78 % y 89 % son reconocidos por la comunidad local, al tomar parte en instancias participativas para más de un proyecto en el mismo territorio. Estas interacciones incluyen cuestionamientos al trabajo del SEA, presión directa e incluso hostilidad, factores que impactan negativamente en el bienestar emocional y la salud mental de los funcionarios.

Existe una proporción considerable de trabajadores con diagnósticos médicos referidos a su salud mental (alcanzando casi el 38 % en la zona Centro). Además, la inmensa mayoría (hasta un 84,2 %) cree que sensaciones negativas, como la pérdida de sueño o la pérdida de interés, se relacionan directamente con el trabajo que realizan, y un gran número ha debido consultar a especialistas por estas razones. La mera responsabilidad de evaluar proyectos que pueden tener gran interés de la población por su impacto económico y/o ambiental en el territorio, se percibe con un alto impacto en la salud mental (evaluado con promedios superiores a 5 en una escala de 1 a 7).

La insuficiencia de personal y la falta de equipos de respaldo es una conclusión transversal que cruza varios de los problemas detectados. Además, los datos revelan hallazgos sobre violencia laboral, brechas de género y un alto riesgo de fuga de talentos. Algunos de los puntos críticos a considerar:

- **Falta de reemplazos:** Un porcentaje importante de trabajadores señala que no puede tomar licencias médicas, días administrativos, ni vacaciones porque «su trabajo requiere conocimientos específicos que dificultan el reemplazo».
- **Equipos reducidos y logística:** Los trabajadores declaran explícitamente barreras como que «el equipo es pequeño en número», que «no se encontraba disponible un funcionario para cumplir mis labores» o que deben realizar complejas coordinaciones con sus compañeros para lograr ausentarse. También mencionan que mantienen una comunicación tan constante con actores externos que es logísticamente muy difícil traspasar la labor a otro compañero. Esto demuestra que la dotación actual trabaja al límite de su capacidad operativa, sin holgura para cubrir ausencias legales o por enfermedad.

Las duras condiciones laborales descritas están generando un fuerte deseo de abandonar la institución. Ante la pregunta de si han pensado cambiarse de trabajo debido a las condiciones en las que se desempeñan, las respuestas son alarmantes:

- En la Zona Sur, más del 58 % piensa «Siempre» o «Casi siempre» en renunciar.
- En la Zona Norte, esta cifra alcanza un 51,5 %.
- En la Zona Centro, un 36,3 % lo piensa frecuentemente («Siempre» o «Casi siempre»).

Un aspecto muy grave que revela la encuesta es la exposición a agresiones físicas o verbales. En los últimos 12 meses, más de un 21 % de los funcionarios en la zona Centro y un 17 % en la zona Sur reportan haber sido víctimas de agresión. Lo más revelador es el origen de estas agresiones: no solo provienen de personas externas al servicio (29,6 %), sino que existe un problema interno agudo, ya que un 33,3 % de las agresiones provienen de jefaturas y un 29,6 % provienen de otros colegas.

El déficit de recursos materiales también afecta la forma en que se hace el trabajo en terreno. Una gran cantidad de funcionarios (entre el 47 % y el 73 % según la zona) no cuenta con vehículo fiscal para sus salidas. Como consecuencia, algunos trabajadores relatan situaciones preocupantes, como tener que movilizarse en el vehículo del Titular del proyecto que están evaluando, lo cual reconocen que les «disminuye el control del terreno».

Los datos muestran una desigualdad estructural entre los funcionarios hombres y mujeres respecto al uso del tiempo fuera de la oficina:

- Mientras un 75 % de los hombres encuestados indica que no debe destinar tiempo a labores de cuidados o domésticas, la abrumadora mayoría de quienes sí asumen este trabajo son mujeres.
- Las funcionarias dedican muchas más horas a estas tareas (gran parte de ellas destina entre 3 y 6 horas diarias), lo que se traduce en que disponen de muchas menos horas de tiempo libre o esparcimiento durante los días de semana y fines de semana en comparación con sus colegas varones.

Más del 72 % de los trabajadores en todas las zonas ha trabajado más horas de las establecidas en los últimos 12 meses. Como resultado, una amplia mayoría (entre el 62,5 % y el 87 %, según la zona) tiene horas compensatorias acumuladas, promediando hasta 45 horas en la zona Centro. Sin embargo, la gran mayoría no ha hecho uso de estas horas (entre un

75 % y un 95,7 % no las ha utilizado), evidenciando un problema estructural de sobrecarga que no se retribuye en descanso.

Aunque casi la totalidad (99,2 %) puede tomarse su horario de colación en lugares apropiados, el 68 % de las y los funcionarios no realiza pausas activas o saludables durante su jornada laboral. El tiempo libre en la semana es escaso, concentrándose mayoritariamente en apenas 1 a 2 horas diarias.

4 Cuarta Parte: Consideraciones para una propuesta de dotación

A partir de la información presentada en este informe es que se proponen los siguientes lineamientos para una propuesta de dotación.

Las y los funcionarios y cargos operativos (como encargados de evaluación, evaluadores y profesionales) concentran la mayor parte de las exigencias físicas, mentales y de coordinación interinstitucional, sin contar con el apoyo humano ni los recursos necesarios para enfrentarlas, lo que agudiza los riesgos psicosociales y el estrés.

Adicionalmente se da cuenta que existe una gran asimetría territorial. Mientras el nivel central concentra cargos de apoyo, las direcciones regionales operan con una alta precariedad. Esta falta crónica de personal técnico y administrativo obliga a los profesionales evaluadores a absorber tareas de soporte (transcripción de datos, gestión de archivos, etc.), derivando en una «polifuncionalidad forzada» que degrada su labor analítica y les empuja a una realidad donde el cumplimiento mecánico de los plazos legales deteriora la calidad de los productos que deben realizar, lo que se aprecia de forma reiterada en las entrevistas realizadas, como algo que se expresa en la intención de profundizar aún más en el contenido, o de poder revisar en mayor detalle los materiales entregados por los titulares.

Se requiere considerar la presencia de agotamiento emocional de la dotación, especialmente de aquellos funcionarios que gestionan la participación ciudadana y deben absorber continuamente el descontento social ante proyectos de inversión. El impacto sobre el aspecto emocional se ve agudizado por la fuerte carga administrativa y procedimental que impone la normativa, la cual merma los recursos emocionales de los servidores públicos.

El trabajo de la dotación está marcado por una fuerte incertidumbre respecto al volumen de proyectos de inversión que ingresan para evaluación, lo que impide controlar la carga laboral. Esta situación colisiona con el hecho de que gran parte del trabajo está sujeto a plazos legales muy cortos, obligando a prolongar las jornadas, dificultando la conciliación con la vida privada, pero sobre todo, sacrificando la profundidad en el desempeño de las labores. Lo anterior se reafirma al observar los resultados de los ratios de apoyo, a partir de lo cual es posible apreciar un desbalance territorial que empuja a algunas regiones a la sobrecarga y el aumento en las tareas.

Para superar las condiciones de asedio psicosocial, uno de los aspectos a considerar, es construir un marco normativo que promueva la libertad sindical. Esto permitiría suprimir obstáculos y otorgar a los trabajadores un mayor control y autonomía sobre las decisiones que estructuran sus procesos de trabajo. Cuestión que al mismo tiempo resulta evidente que uno de los aspectos que más dificultan la actividad es la nula previsibilidad de la carga de trabajo. Lo que al mismo tiempo dificulta la posibilidad de estimar un número definido para la dotación, no obstante, hace evidente su escasez actual. Esta problemática se deriva de un modelo general de gestión que fomenta la reproducción de la sobrecarga y la imprevisibilidad.

4.1 Componentes para un cambio administrativo

Según lo revisado en el informe, reconocemos que existen dificultades en cuanto a la carga de trabajo, las jornadas extenuantes muchas veces son acompañadas de alta presión por los plazos, múltiples tareas a realizar y falta de apoyo operativo, al apreciar el ratio de apoyo se identifica que en la mayoría de los casos es bajo, lo que demuestra un desgaste de parte de quienes desempeñan tareas en el estamento de profesionales.

En esta línea una propuesta implicaría observar el ratio de apoyo y establecer al menos una relación en la cual no se “sobreburocraticen” los procesos con un indicador muy elevado, pero tampoco se recarguen las labores del estamento profesional con aquellas tareas que podría delegar o compartir con otros estamentos como el técnico. Según lo revisado un ratio intermedio de equilibrio operativo, se ubica entre un 0,3 y un 0,4. Hasta el momento las regiones de Ñuble y O’Higgins se encuentra en ese contexto, considerando personal administrativo, no técnico en el caso de Ñuble y la sumatoria de técnico y administrativos en el caso de O’Higgins.

De todas maneras esta alternativa tiene la complejidad de que al ser una razón matemática, oculta otros aspectos cualitativos que tienen que ver con la complejidad de los proyectos según la región. Tampoco considera directamente aspectos vinculados con la carga general de trabajo en regiones con mayor frecuencia de proyectos, pero permite sentar un piso mínimo de relación entre labores de apoyo y labores profesionales según estamento.

4.2 Consideraciones normativas para una propuesta

Como se mencionó en las entrevistas muchas de las complejidades del proceso de trabajo se derivan de la alta carga que implica el proceso de evaluación ambiental y participación ciudadana. En diversos aspectos se plantea que una de las dificultades más comunes consiste

en la gestión de cargas de trabajo que son impredecibles y que muchas veces los proyectos no son presentados de una forma óptima para ser evaluados.

Ante la dificultad de planificar los procesos de evaluación ambiental de los proyectos se propone que existan periodos de presentación cuatrimestrales, es decir 3 ventanas durante el año en que sea posible presentar proyectos por parte de los titulares. Adicionalmente se propone que se realice una inscripción de estos proyectos durante un periodo de tiempo definido de 20 días antes que finalice el periodo de presentación y que ese periodo sirva como una evaluación de cumplimiento formal de los proyectos.

En tal sentido se pretende que una vez que se tenga un número total de proyecto presentados a nivel nacional se puedan distribuir atendiendo las disponibilidades regionales para poder procesar las evaluaciones. En este caso se podría tomar como referencia lo que realiza el SENACE de Perú, que tiene profesionales especializados en diversas áreas, entonces más que una división territorial se realizaría una revisión de los proyectos considerando las áreas específicas que involucran mediante el trabajo de profesionales especializados para tal efecto, generando un sinergia entre profesionales de un territorio definido, con el apoyo de profesionales expertos, pero con una cuota de proyectos definida y distribuida a nivel nacional, buscando mantener la coherencia territorial lo máximo que sea posible.

Esta propuesta incorpora cambios normativos respecto del proceso general, pero se considera que es positivo incluir una temporalidad para la presentación de postulaciones con la finalidad de que estas sean mejor diseñadas y se pueda contar con un número definido de proyecto a evaluar que puedan ser distribuidos entre la fuerza del trabajo disponible en el servicio.

4.3 Incentivos y carrera funcionaria

Otro aspecto relevante que se desprende del trabajo realizado consiste en la importancia de los incentivos para las y los trabajadores, tanto en el ámbito inmediato en lo referido a una mejora en la organización del trabajo que permita realizar los descansos pendientes por horas compensadas; como en una perspectiva de crecimiento profesional enfocado al desarrollo de una carrera funcionaria.

El desarrollo de una carrera funcionaria permite que las y los trabajadores con mayor experiencia logren incrementar sus grados de responsabilidad en el servicio mediante el ascenso en su carrera profesional, del mismo modo que logran acceder a mayor estabilidad para proyectar su trabajo en el sector público. Adicionalmente, puede permitir que

trabajadores/as con experiencia en el sector público, pero que se han desempeñado en otras dependencias, consideren que es atractivo trabajar en el servicio.

En el contexto actual, uno de los problemas que se hizo ver en las encuestas en profundidad se relacionaba con la dificultad de proyectar una carrera profesional en el servicio, La latente tensión de mirar hacia el sector privado donde las remuneraciones tienden a ser más altas para cargos especializados, es uno de los aspectos mencionados. Diversos testimonios apuntan a la valoración del trabajo en el sector público por la función que se cumple en beneficio de la comunidad en general, velando por un desempeño profesional del cargo. Al mismo tiempo, se manifiesta que muchas veces las altas jerarquías o direcciones son ocupadas por personas que no necesariamente tienen los conocimientos que otorga una carrera en el sector o incluso los necesarios para desarrollo de las funciones que son requeridas.

Para el avance de este proceso es muy relevante la participación de las y los trabajadores en la definición de la carrera funcionaria. En términos simples esto puede entenderse como una estructura de promociones en que cada ciertos años de servicio los trabajadores se encuentran habilitados para ascender en grados y responsabilidades, lo cual se refleja también en su escala de remuneraciones. Al considerar que existen grados de límite, por ejemplo el grado 8, se está mermando la posibilidad de acceso a funciones directivas de alta responsabilidad, ese es uno de los aspectos que se pueden reconsiderar en una reforma que aborde este asunto.

Es importante partir desde un estado del arte que también logre considerar los diversos estamentos y responsabilidades, así como las alertas derivadas de los propios trabajadores en cuanto a la carga de trabajo y ejecución de tareas, por lo cual esta propuesta debe tomar en consideración la participación de las y los trabajadores mediante sus organizaciones colectivas.

4.4 Prioridades relacionadas con el desarrollo del trabajo

Además de las propuestas indicadas anteriormente, se consideran los siguientes aspectos prioritarios para abordar. Es importante considerar que a partir de los hallazgos de este estudio, se consideran una serie de aspectos que responden a distintos niveles de responsabilidad, por ejemplo, hay situaciones estructurales como los tiempos de presentación de proyectos o la forma de distribuir las cargas de trabajo a nivel nacional, que requieren movimientos importantes en la normativa y la forma de ejecutar las funciones. También hay planteamientos de nivel intermedio que tienen que ver con el trato de las jefaturas hacia los

trabajadores profesionales y como muchas veces el maltrato en el espacio de trabajo dificulta el cumplimiento de la misión institucional.

Existen otras situaciones que se desarrollan en el ambiente de trabajo más cotidiano y que tienen que ver con el exceso de burocracia, o como evaluamos en este informe, la burocratización excesiva que genera una sobrecarga administrativa, consume tiempo de análisis crítico y coloca en riesgo los productos finales del proceso de trabajo, además de generar carga en cuanto a la salud mental provocando frustración y agotamiento. Frente a esta situación se vuelve relevante diagnosticar en cada región los distintos casos de tareas redundantes, duplicidad de revisiones y flujos de trabajo existentes, con el fin de reducir las cargas excesivas de burocracia y agilizar el proceso de trabajo.

Se debe tener en cuenta que existe una dificultad explícita en cuanto a la carga de trabajo. Este aspecto es prácticamente unánime tanto en las entrevistas como en la encuesta. El análisis documental, por su parte, da cuenta de cómo el cuerpo normativo no resuelve esta dificultad. Por ello es urgente avanzar en medidas como separación de cargas por complejidad, evaluación permanente de cargas, especialización por tipo de proyectos, fortalecimiento de liderazgos intermedios como coordinaciones de trabajo.

Herramientas que pueden contribuir en la línea de implementaciones urgentes son las relacionadas con el incremento del personal de apoyo y la digitalización de procesos. Algunas herramientas de inteligencia artificial que permitan transcribir audios o textos relacionados con procesos de consulta ciudadana, o también herramientas orientadas a consolidar repositorios de proyectos con la finalidad de considerar criterios de evaluación. Inclusive, se podrían considerar herramientas digitales que permitan pre-procesar el material de las guías del SEA para poder revisar proyectos, agilizando las revisiones humanas.

También resulta relevante establecer un monitoreo constante del ambiente de trabajo y la salud mental de los funcionarios y funcionarias. Gracias al trabajo desarrollado con la encuesta y las entrevistas se obtiene evidencia robusta que la gran mayoría de las y los trabajadores del SEA se encuentran en una situación de estrés constante, agobio persistente y sacrificio reiterado de sus tiempos personales y salud mental. Para muchos trabajadores situaciones de agobio se han vuelto «naturales» a la función que realizan y en cierto modo lo asocian a una necesidad del servicio para cumplir con el deber. Esto implica jornadas de trabajo durante los fines de semana, trabajo fuera del horario en la semana, largas jornadas de estudio y preparación personal para cumplir requisitos

o necesidades del servicio. Esta situación moldea la cultura organizacional, generando percepciones que resultan conflictivas entre trabajadores de distintos rangos etáreos. Sin embargo, en una institución jerarquizada de servicio público estos aspectos deberían ser contenidos y evaluados para que no impliquen efectos negativos y desgaste de las relaciones laborales e interpersonales, que pueden afectar el desempeño de la misión institucional. No es sostenible que gran parte del trabajo se base en sobrejornada, alto estrés o agobio.

Para concluir, podemos indicar que luego del trabajo de investigación realizado, conformado por un análisis documental del cuerpo normativo del SEA; 22 entrevistas en profundidad con trabajadores del SEA de diferentes cargos y regiones; una encuesta respondida por 128 personas del servicio, junto con la revisión de material entregado por representantes de ANFUSEA; podemos apreciar que la dotación del SEA es uno de los principales problemas existentes, pero existen otras problemáticas latentes y cotidianas vinculadas con:

- El trato en el espacio de trabajo.
- La alta carga de trabajo.
- El estrés y agobio como parte de la cultura organizacional.
- La necesidad de cumplir con los plazos que en ocasiones influye en los productos finales y su calidad.
- La deficiente estructura de apoyo a la misión institucional.
- Las dificultades derivadas por los cambios gubernamentales que modifican direcciones y el proceso de trabajo del servicio.

Todos estos como principales factores que afectan el desempeño laboral en un espacio sin carrera funcionaria ni incentivos suficientes. Por tanto el servicio se enfrenta a un problema sistémico que requiere soluciones urgentes sobre todo en el ambiente laboral y carga de trabajo, así como un plan de gestión de mediano y largo plazo que sea orientado por las organizaciones colectivas de trabajadores y que en base a diagnósticos pormenorizados logren implementar cambios efectivos en el trabajo. Todo esto considerando la relevancia del servicio en cuanto al contexto de inversiones en el país como también a los desafíos de un mundo que debe enfrentar cada vez con más evidencia una crisis global, energética, política, económica y climática.

Referencias Bibliográficas

- Aedo, M., & Parker, C. (2020). Funcionarios públicos y evaluación ambiental en Chile: tensiones en la construcción de una gobernanza ambiental democrática. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 239, 379-393. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.67896>
- ANFUMMA. (2025, octubre). ANFUSEA reitera solicitud de intervención presidencial ante grave crisis laboral en el SEA. <https://anfumma.cl/anfusea-reitera-solicitud-de-intervencion-presidencial-ante-grave-crisis-laboral-en-el-sea/>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2024). *Plan Estratégico de Talento Humano - PETH 2024* (Plan Institucional) (Accedido el 30 de marzo de 2026). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobierno de Colombia. <https://www.anla.gov.co/images/documentos/planes/peth/2024-01-31-anla-PlanEstrategicoTalentoHumano-2024.pdf>
- Bakker, A., & Demerouti, A. (2023). Teoría de las Demandas y Recursos Laborales: Diez Años Después. *Revista Anual de Psicología Organizacional y Comportamiento Organizacional*, 10, 25-53. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-120920-053933>
- Barría, D. (2009). En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos, PUCRS*, 35(2), 148-165.
- Bourdieu, P. (1998). *The state nobility: Elite schools in the field of power*. Stanford University Press.
- Braverman, H. (1974). *Labor and monopoly capital: The degradation of work in the twentieth century*. Monthly Review Press.
- Carter Gamberini, V., Henríquez Ruiz, C., & Bruna Morales, C. (2019). Aportes y desafíos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) a la conservación de la biodiversidad en Chile. *Investigaciones Geográficas*, (72), 9-29. <https://doi.org/10.14198/INGEO2019.72.01>
- Cavanaugh, M., Boswell, W., Roehling, M., & Boudreau, J. (2000). An empirical examination of self-reported work stress among US managers. *Journal of Applied Psychology*, 85(1), 65-75. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.85.1.65>
- Ley 19.300 de 1994. Aprueba Ley sobre bases generales del Medio Ambiente, el 1 de marzo de 1994.
- Durán, G., & Kremerman, M. (2024). *XII Versión. Los Verdaderos Sueldos de Chile: Panorama actual del Valor de la Fuerza de Trabajo usando la Encuesta Suplementaria de Ingresos ESI (2024)*. Fundación SOL. Santiago, Chile. <https://fundacionsol.cl/>

- Durán Sanhueza, G., Gálvez Carrasco, R., & Narbona Tapia, K. (2017). El Estado como empleador: Características del empleo público en Chile. En S. Yáñez & I. R. Miño (Eds.), *Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado?* (pp. 141-172). FLACSO-Chile y Fundación SOL.
- Edwards, R. C. (1978). The Social Relations of Production At the Point of Production [Texto fundamental para el análisis de la teoría del proceso de trabajo y las formas de control capitalista.]. *Insurgent Sociologist*, 8(2-3), 109-125. <https://doi.org/10.1177/089692057800800210>
- Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y protección social*. OIT, Oficina Internacional del Trabajo.
- Fandiño, A., Fleury, L., Formiga, N., & Souza, M. (2016). Anomia y red tape en las organizaciones: propuesta de una agenda de investigación. *Eureka*, 13, 287-300.
- Fernández-Vergara, A., Fuenzalida, J., González, P., & Gutiérrez, L. (2024). Red tape and burnout risks in the public service. Evidence from a survey experiment of school principals. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X241261083>
- Ferrada, J. C., & Saldivia, G. (2019). El contrato a honorarios en la administración pública y su “laboralización” por la jurisprudencia. *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 2, 9-33. <https://doi.org/10.57211/revista.v2i02>
- Hattke, F., Hensel, D., & Kalucza, J. (2020). Emotional responses to bureaucratic red tape. *Public Administration Review*, 80(1), 53-63. <https://doi.org/10.1111/puar.13116>
- InduAmbiente. (2026, enero). Funcionarios del SEA respaldan a despedido director regional y critican a Valentina Durán [Accedido el 30 de marzo de 2026. Reporte sobre tensiones internas y autonomía regional en el SEA.]. <https://www.induambiente.com/actualidad/noticias/funcionarios-del-sea-respaldan-a-despedido-director-regional-y-critican-a-valentina-duran>
- Karasek, R. (1979). Job demands, job decision latitude and mental strain: implications for redesign. *Administrative Science Quarterly*, 24, 285-311.
- Kristensen, T. S., Hannerz, H., Høgh, A., & Borg, V. (2005). The Copenhagen Psychosocial Questionnaire—a tool for the assessment and improvement of the psychosocial work environment [PMID: 16425583]. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 31(6), 438-449.
- Leff, E. (1994). *Ecología y Capital: Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable*. Siglo XXI Editores.

- Leka, S., Griffiths, A., & Cox, T. (2003). *Work Organization and Stress: Systematic Problem Mapping for Strategies* (3). World Health Organization. Geneva, WHO Editorial Group. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42625>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (Expanded). Russell Sage Foundation.
- Longo, F., & Ramió, C. (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina* [Estudio exhaustivo sobre las dinámicas y obstáculos de la reforma administrativa en el contexto regional.]. CIDOB.
- Martínez Puón, R. (2013). *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica* [Obra de referencia obligada en estudios sobre servicio civil y burocracia profesional.]. Universidad de los Andes, Grupo de Investigación de Gestión y Política Pública.
- Miles, M., Huberman, M., & Saldaña, J. (1984). *Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods*. SAGE Publications.
- Muylaert, J., Decramer, A., & Audenaert, M. (2022). How Leader's Red Tape Interacts With Employees' Red Tape from the Lens of the Job Demands-Resources Model [Este artículo aplica el modelo JD-R para analizar cómo la burocracia roja (red tape) afecta el desempeño y bienestar laboral.]. *Review of Public Personnel Administration*, 42(4), 652-677. <https://doi.org/10.1177/0734371X221087420>
- Navarro Almonacid, R., & Rivera Mercado, C. (2013). Evaluación ambiental en Chile: falencias y tensiones dentro del Estado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (55), 155-178. https://www.researchgate.net/publication/270899364_R_Navarro_y_C_Rivera_2013_Evaluacion_mbiental_en_Chile_falencias_y_tensiones_dentro_del_Estado
- Organización Internacional del Trabajo. (1984). *Factores psicosociales en el trabajo: Naturaleza, incidencia y prevención*. OIT.
- Reinert, M. (1990). Alceste une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application à l'un de questionnaires du post-test d'Electoral [Texto seminal sobre la Clasificación Jerárquica Descendente (CJD)]. *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 26(1), 24-54. <https://doi.org/10.1177/075910639002600103>
- Rodríguez-Luna, D., Alcalá, F. J., Encina-Montoya, F., & Vela, N. (2022). The Environmental Impact Assessment of Sanitation Projects in Chile: Overview and Improvement Opportunities Focused on Follow-Ups. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(7), 3964. <https://doi.org/10.3390/ijerph19073964>
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Editorial Ariel.

- Servicio de Evaluación Ambiental. (2024). *Cuenta Pública Participativa 2024-2025* [Accedido el 30 de marzo de 2026]. Gobierno de Chile. <https://www.sea.gob.cl/cuenta-publica-participativa-2024-2025>
- Servicio de Evaluación Ambiental. (2026). *Organigrama* [Accedido el 30 de marzo de 2026]. Ministerio del Medio Ambiente, Gobierno de Chile. <https://www.sea.gob.cl/sea/organigrama>
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. (2026). *Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace)* [Accedido el 30 de marzo de 2026]. Ministerio del Ambiente, Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/senace>
- Shim, D., Park, H. J., & Eom, T.-H. (2017). Street-level bureaucrats' turnover intention: does public service motivation matter? [Análisis sobre el impacto de la motivación al servicio público (PSM) en la intención de rotación del personal.]. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 563-582. <https://doi.org/10.1177/0020852315582137>
- Siegrist, J., Starke, S., Chandola, T., Godin, I., Marmot, M., Niedhammer, I., & Peter, R. (2004). The measurement of effort-reward imbalance at work: European comparisons. *Social Science & Medicine*, 58(8), 1483-1499. [https://doi.org/10.1016/s0277-9536\(03\)00351-4](https://doi.org/10.1016/s0277-9536(03)00351-4)
- Superintendencia de Seguridad Social. (2022). *Manual del Método Cuestionario CEAL – SM/SUSESO*. SUSESO. Santiago, Chile. Consultado el 5 de abril de 2026, desde https://www.suseso.cl/605/articles-694207_recurso_1.pdf
- Superintendencia de Seguridad Social. (2025). *Riesgo psicosocial laboral en Chile: Resultados de la aplicación del cuestionario CEAL-SM/SUSESO en 2024* (Informe Técnico). Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Santiago, Chile. Consultado el 5 de abril de 2026, desde https://www.suseso.cl/607/articles-758966_archivo_01.pdf
- Varas, K. (2021). Laboralización de la función pública: reflexiones a propósito del debate sobre la aplicación de la acción de tutela de derechos fundamentales a los trabajadores públicos. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, (56), 185-230. <https://doi.org/10.4151/s0718-685120210056-1291>



Dirección: Miraflores 113, oficina 48, Santiago

Teléfono: (+56 9) 34248505

Correo de Contacto: contacto@fundacionsol.cl

WWW.FUNDACIONSOL.CL - @LAFUNDACIONSOL