

ANÁLISIS LEGISLATIVO

DATOS GENERALES

N° boletín > 7486-01

Título > Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal CONAF.

Origen > Mensaje

Fecha de ingreso > 1 de marzo de 2011

Cámara de ingreso > Senado

Estado > En espera de insistencia por rechazo

Urgencias > 1 discusión inmediata, 5 urgencia suma, 3 urgencia simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Institucionalidad; Manejo de Recursos Naturales: Silvicultura

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia de la ley > Importancia Alta

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Alta

Relevancia ambiental > Neutra

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El sector forestal en Chile presenta un alto potencial económico, contribuyendo durante la última década con un 3,3% del producto interno bruto (PIB), además generan externalidades positivas para la sociedad a través de mejoras al medio ambiente como la conservación de la diversidad biológica, la fijación de carbono, la regulación del ciclo hidrológico, la recuperación y estabilización de suelos degradados, biomasa para la generación de energías renovables, paisajismo y belleza escénica.

Reconociendo esta importancia, se crea en 1972 la Corporación Nacional Forestal (CONAF), corporación de derecho privado cuyas atribuciones son de carácter público en todo lo relativo al control de la corta o explotación de bosques, al fomento de la forestación y a la fiscalización de la actividad forestal en el país. También se le ha asignado tareas propias de los órganos públicos como la administración de las Áreas

Silvestres Protegidas del Estado; la prevención y combate de incendios forestales; el desarrollo, protección, control y fiscalización de la forestación, además del manejo, explotación y reforestación de la masa forestal del país.

Este proyecto busca enfrentar el particular escenario de tener una entidad privada desarrollando funciones públicas –inconsistencia legal que ha sido reiterada por la Contraloría y el Tribunal Constitucional- mediante la creación de Servicio Nacional Forestal, transformado la actual CONAF en un órgano público que contribuya al desarrollo sustentable del país, impulsando la preservación, conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos y ecosistemas forestales, formaciones xerofíticas, bosques urbanos y los recursos naturales renovables.

El Servicio Nacional Forestal, será un servicio descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura. Por ser sucesor y continuador legal de la Corporación Nacional Forestal, el proyecto plantea que debe cumplir todas las funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos en actual vigencia le confieren a la CONAF.

El Servicio tendrá, entre otras funciones, las de aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas en bosques y plantaciones forestales, el uso del fuego en zonas rurales, prevención y combate de incendios forestales y control de plagas forestales. También, le corresponderá elaborar y participar en la ejecución de planes de desarrollo forestal y promover las políticas públicas de manejo de bosques nativos y plantaciones establecidas por propietarios forestales.

En cuanto a la administración del servicio estará a cargo de un Director Nacional, quien será el jefe superior del servicio. Por otro lado el servicio contará con un patrimonio constituido por los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorpóricas transferidos de la Corporación Nacional Forestal a esta entidad.

En cuanto al personal, este se registrará por las normas del Código del Trabajo. Los trabajadores que a la fecha de la publicación de esta Ley se encontraren prestando labores permanentes en la Corporación Nacional Forestal continuarán como dependientes del Servicio

Por último se establece una disposición transitoria respecto a la administración de las Áreas Silvestres Protegidas, la cual establece que el Servicio se hará cargo de éstas mientras no entre en vigencia el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Proyecto de iniciativa presidencial ingresó al Senado el 1º de marzo de 2011.

En el primer informe de las Comisiones de Agricultura y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, unidas, se enfatizó la necesidad de que CONAF, como servicio, tenga una Subsecretaría Forestal. Se propuso elevar la CONAF a la altura de lo que es el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) o el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), pues la CONAF siempre ha estado en una situación desmejorada en relación a las otras entidades vinculadas al Ministerio de Agricultura.

Por otro lado se expresó preocupación frente a la eventual duplicación de funciones entre el Servicio Nacional Forestal y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, fundamentalmente en lo que refiere las reservas forestales, ya que según esta norma, el Servicio Nacional Forestal continuará administrando las reservas forestales en materia de intervenciones, ensayos y bases productivas. No obstante, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas debiera ser el encargado del SNASPE

A pesar de las críticas y aprensiones la cámara decidió continuar el proceso pero con el compromiso del ejecutivo de mejorar ciertos aspectos, entre ellos; presentar el detalle del financiamiento del proyecto, realizar un estudio comparado de los proyectos de CONAF pública y del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, con el propósito de evitar que ambos servicios tuviesen las mismas competencias y solucionar los temas relacionados con la situación laboral del actual personal de CONAF, incluyendo la situación de los Guarda parques.

Luego de la presentación del primer informe en junio de 2011, el proyecto estuvo estancado hasta el 15 de mayo de 2012 cuando fue retomado para su votación en sala. En esta instancia, se rechazó la idea de legislar sobre el proyecto, con los votos de los parlamentarios de la oposición, principalmente por considerarse que el ejecutivo no incorporó las observaciones realizadas en primer trámite constitucional y que por lo tanto el proyecto de ley no cumplía con mínimos requerimientos, al no incorporar cambios significativos que se tradujeran en una verdadera modernización de la administración pública del sector forestal, en lo que refiere al fomento productivo de bosque nativo y plantaciones, al manejo forestal sustentable, política de incendios, protección y recuperación de suelos y fiscalización.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Reconociendo el valor de esta iniciativa presidencial al intentar regularizar la situación de un organismo privado que cumple funciones públicas, se considera que tiene un impacto ambiental esperado **neutro** y es negativo en términos institucionales.

Se observa que el cambio de status de la CONAF a un Servicio Público, a pesar que institucionaliza la función pública de este organismo, genera posibilidades para la captación de mayores recursos y ordenar el régimen laboral de sus trabajadores, no conlleva modificaciones profundas en las funciones y atribuciones que actualmente desarrolla, si no que por el contrario las perpetúan, por lo que se torna difícil determinar cuál es el plus que conlleva el cambio de el status.

Por otro lado se criticó el hecho de que la discusión de esta iniciativa se haya llevado a cabo de manera aislada a la discusión sobre el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad. Con la creación de ambos servicios las dos principales funciones que hoy cumple la CONAF, de conservación y fomento, se dividirían concentrándose todas las atribuciones relativas a la conservación en el Servicio de Biodiversidad y las de fomento forestal en el Servicio Nacional de Fomento. Esto sin duda que significaría un avance relevante pues posibilitaría una especialización de los servicios en las materias. No obstante, este proyecto hace justamente lo contrario al agregar funciones de protección y conservación al Servicio Nacional Forestal que antes no tenía CONAF. De esta forma se genera servicio ambiguo en sus objetivos, con incentivos contrapuestos y con evidente superposición de competencias con el Servicio de Biodiversidad.

Se concluye que el presente proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal CONAF, es un mal proyecto que pierde la oportunidad de generar un cambio profundo en el actual sistema de conservación y fomento forestal. Por esta razón se valora la actitud de los senadores que optaron por rechazar la iniciativa.