



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

PUBLICACIÓN SEMINARIO
**LOS DESAFÍOS
AMBIENTALES
2018-2022**

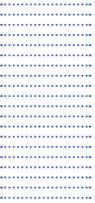
Propuesta de una hoja
de ruta en materia de
relevancia ambiental

GAMA
GRUPO ASESOR EN MEDIO AMBIENTE

CAPES
CENTRO DE ECOLOGÍA APLICADA Y SUSTENTABILIDAD

PROGRAMA DERECHO AMBIENTAL UC

FACULTAD HISTORIA, GEOGRAFÍA Y CIENCIA POLÍTICA,
INSTITUTO CIENCIA POLÍTICA



SEMINARIO

LOS DESAFÍOS AMBIENTALES 2018-2022: Propuesta de una hoja de ruta en materia de relevancia ambiental

Chile enfrenta múltiples desafíos en materia ambiental. Este seminario, organizado por el grupo GAMA-UC¹ y que se realizó entre el 29 de Septiembre de 2017 en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica con el apoyo de CAPES-UC² y del programa de Derecho y Medio Ambiente³ de la UC, buscó ofrecer una instancia de intercambio de ideas y propuestas sobre el rol que juegan el Ejecutivo, el Congreso, la sociedad civil y la academia en la capacidad de Chile de abordar los principales desafíos ambientales que el país enfrentará durante los próximos años.

1 El Grupo Asesor en Medio Ambiente, GAMA-UC, es un grupo compuesto por diez académicos de siete Institutos y Facultades de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que desde distintas disciplinas trabajan en temáticas ambientales. Los integrantes de este grupo participan en el proyecto Votaciones Ambientales evaluando el efecto ambiental esperado de las iniciativas legislativas votadas en el Congreso Nacional, ayudando también a determinar la importancia de ellas. [Ver www.votacionesambientales.uc.cl](http://www.votacionesambientales.uc.cl)

2 CAPES-UC es un centro de investigación científica y tecnológica de excelencia (CCTE) con Financiamiento Basal de CONICYT-PIA (Programa de Investigación Asociativa). La principal misión de CAPES es llevar a cabo investigación aplicada en temas ambientales relevantes para el desarrollo sostenible de Chile, en el contexto internacional de los estándares de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y los acuerdos internacionales de libre comercio.

3 El Programa de Derecho y Medio Ambiente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile es un proyecto multidisciplinario, que se creó en septiembre de 2016 y que tiene como propósito reunir a la comunidad académica, profesional y estudiantil en un espacio que permita aportar al desarrollo del país mediante la generación de instancias de docencia, investigación y debate de la problemática medioambiental desde el ámbito jurídico.

Así, este seminario se desarrolló en torno a tres paneles que discutieron un caso de estudio que representara las categorías de:

Panel 1 » **Desafíos de generación y tramitación de regulación:**
El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas

Panel 2 » **Desafíos de implementación: La ley REP (Ley N° 20.920)**

Panel 3 » **Desafíos de actualización de regulación:**
El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

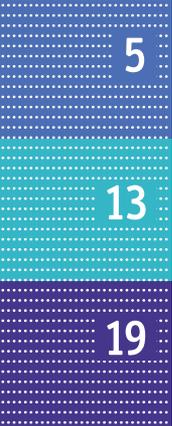
Cada panel contó con un coordinador e invitados que discutieron sus propuestas de cómo enfrentar dichos desafíos en el futuro próximo. A todos ellos les agradecemos su disposición a participar en este encuentro el cual reafirma la vocación de nuestra Universidad por generar espacios de encuentro y debate de ideas y políticas públicas que contribuyan al bien del país.

Francisca Reyes Mendy

Profesor asociado adjunto Instituto Ciencia Política
Coordinadora GAMA-UC



CONTENIDO



5

DESAFÍO DE GENERACIÓN DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL CLAVE:
**El caso del Proyecto de Ley de Biodiversidad
y Áreas Protegidas (SBAP)**

13

LOS DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN:
La Ley N° 20.920

19

LOS DESAFÍOS DE ACTUALIZACIÓN (“AJUSTE”)
DE REGULACIÓN / INSTITUCIONALIDAD:
**El caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
(SEIA)**

DESAFÍO DE GENERACIÓN DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL CLAVE

El caso del Proyecto de Ley de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)

COORDINADOR Y MODERADOR PANEL

Fabián Jaksic, Académico Facultad de Biología PUC y Director del Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad (CAPES-UC)

EXPOSITORES

Javier Simonetti, Académico Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile e Investigador miembro del Comité Técnico Asesor para la elaboración del proyecto de ley

Patricio Walker, Senador, Presidente Comisión de Medio Ambiente del Senado

Matías Asún, Director de Greenpeace Chile

EDICIÓN GENERAL

Francisca Boher, Encargada Vinculación Estratégica CAPES-UC

Uno de los temas que mejor ejemplifica el desafío de generar de manera oportuna y eficaz legislación ambiental clave para el país es el caso del proyecto de ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SBAP), Boletín 9404-12, que fuera ingresado en junio de 2014 al Senado en el congreso Nacional.

Este proyecto, que ha sido ampliamente debatido, participando en el proceso numerosos representantes gubernamentales (**Ministerio de Agricultura, Ministerio de Medio Ambiente**), de ONGs (**Fundación Terram, Así Conserva Chile, entre otros**) y académicos en la comisión. A la fecha de este informe aún continúa en primer trámite constitucional por lo cual se ha transformado en un caso emblemático de los desafíos que significa aprobar legislación ambiental clave.

ANTECEDENTES

El actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet tomó el desafío de ingresar al Congreso Nacional dentro de los 100 primeros días de su gobierno el proyecto de ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas” (SBAP), reemplazando el proyecto, con el mismo nombre, presentado en la administración de Sebastián Piñera⁴ (2010-2014), el que no avanzó en su tramitación legislativa. El proyecto tiene por objeto la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación (Boletín N°9404-12).

Este proyecto de ley, viene a completar la institucionalidad ambiental contenida en la ley 20.417 junto a la creación del Servicio de Evaluación Ambiental, la creación del Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. Además la OCDE⁵ señaló que Chile necesita implementar políticas públicas de conservación y protección de la biodiversidad y este proyecto crea instrumentos específicos para ello.

En este contexto es necesario recordar, como antecedente relevante para la creación de este Servicio, que actualmente es la Corporación Nacional Forestal (CONAF) la que administra el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, y que ella enfrenta serios cuestionamientos para cumplir dicha función los que incluyen, entre otros, el ser una corporación de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura sin competencias otorgadas por ley, una escasez de recursos para una adecuada administración de las Áreas Protegidas, la exclusión de la gestión de Áreas Protegidas privadas y la co-existencia de funciones protección y fomento productivo, entre otras.

Así, existe amplio consenso entre los actores que han participado en la discusión de la importancia de contar con una institucionalidad que tenga la capacidad de proteger la diversidad biológica del país y las áreas protegidas, compartiendo un sentido de urgencia de sacar adelante este proyecto.⁶ Sin embargo, han transcurridos dos períodos de

4 Boletín 7487-12, ingresado en marzo de 2011.

5 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. 2016. Evaluaciones del desempeño ambiental de Chile.

6 <http://www.theclinic.cl/2017/09/14/columna-ley-biodiversidad-areas-protegidas-ya/>

La academia juega el rol de “INTERMEDIARIO HONESTO” mostrando el estado del arte, poniendo sobre la mesa las diferentes alternativas sin abanderarse por alguna en particular. Entrega los escenarios posibles desde un punto de vista técnico y neutro.

Javier Simonetti
Investigador miembro
del Comité técnico asesor

gobierno con diferentes niveles de avance en su tramitación legislativa y el SBAP todavía no ve la luz, por lo que cabe preguntarse cuáles han sido las principales dificultades que el proyecto ha enfrentado en su tramitación legislativa.

1. Dificultades para la conexión entre expertos y tomadores de decisión y acceso a la información durante el proceso de tramitación legislativa

Dando cuenta de la complejidad que tiene la relación entre quienes desarrollan el conocimiento experto y quienes están a cargo de legislar, después de 3 meses de tramitación, en 22 de septiembre de 2014, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado solicitó que se constituyera una Comisión Técnica Asesora, conformada por investigadores, ONG y asesores parlamentarios, destinada a formular propuestas de perfeccionamiento al proyecto de ley, con el fin de sentar las bases de un protocolo de acuerdo que permitiera aprobar la idea de legislar.⁷ Si bien tanto el mundo académico, parlamentario como la sociedad civil valoraron la conformación de esta comisión, se comentó la necesidad de incentivar la creación de instancias formales que permitan la interacción entre expertos y tomadores de decisión en una etapa más temprana, idealmente al momento de la formulación de los proyectos de ley, así como la generación de mecanismos que incentiven y permitan la participación de todos los actores interesados en la materia, académicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Así, y pese a que tanto el gobierno como los investigadores valoraron la formación de la comisión técnica asesora, el profesor Javier Simonetti advirtió que pese a las recomendaciones de la CTA, el proyecto de ley continuaba con problemas como (i) La definición de

7 INFORME COMISIÓN TÉCNICA ASESORA PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS Noviembre, 2014. Disponible: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/09/INFORME-A-SENADORES-COMISIÓN-TECNICA-ASESORA_martes-18_11_14.pdf

Diversidad Biológica, que sigue siendo considerada por los expertos como incompleta y anacrónica pues ignora el funcionamiento. Esta definición disocia biodiversidad de servicios ecosistémicos, bienestar y desarrollo (ii) El proyecto no incluye el concepto de diversidad genética (iii) El proyecto define “especie hidrobiológica” separando aquellos organismos marinos de interés comercial de aquellos que no lo son lo que evidencia la falta de coordinación entre las entidades pertinentes (iv) El proyecto ignora la biodiversidad en sistemas productivos y no considera una adecuada variedad de instrumentos de gestión (i.e. bonos de desempeño) acorde a los propuestos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

El presidente de la comisión de Medio Ambiente, Patricio Walker, por otra parte enfatizó el aporte de la comunidad científica recalcando que se tomaron en cuenta la mayoría de las sugerencias realizadas lo que enriqueció y mejoró el proyecto. En este punto se advierte una falta de comunicación entre los actores, y de acceso a la información para los actores en el proceso de tramitación. Un ejemplo de lo anterior es que los miembros del comité asesor no tenían un acceso fluido y adecuado en tiempo de las versiones actualizadas del proyecto de ley, lo que sin duda ha complejizado el avance de este proyecto de ley. Notamos en este aspecto una falta de transparencia a lo largo del proceso de tramitación legislativa que debiese mejorar. En este sentido, el senador Walker presentó un proyecto de ley cuando fue presidente del senado que apuntaba a aumentar la participación de la comunidad en etapas tempranas y el acceso a la información durante el proceso de tramitación legislativa, sin embargo, este proyecto no ha tenido avance en su tramitación (Boletín N° 11.291-07). Es necesario mantener a disposición de la ciudadanía información oficial y completa del trabajo que se realiza en las Comisiones Permanentes del Congreso de ambas cámaras, de manera oportuna y en los mismos tiempos para todos los actores que hayan participado. De esta manera se evitaría las asimetrías de información y las diferencias en el contenido que hoy existen.

Lo anterior es de suma importancia más aún en proyectos de ley como este que es un proyecto de ley extenso, y donde se han presentado más de mil indicaciones durante su tramitación por lo que es importante poder seguir el proyecto con las modificaciones que se van aprobando.

La FALTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA en el proceso de tramitación legislativa de este proyecto es preocupante. Hasta la fecha no existe entendimiento social en varios aspectos del proyecto de ley. La demora en la consulta indígena por parte del MMA es un aspecto crítico relacionado a la tardanza en el proceso de tramitación.

Matías Asún
Director Greenpeace Chile

2. Conexión entre la Sociedad civil y los tomadores de decisión

Es necesario institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso de tramitación legislativo. Se debe garantizar la adopción de decisiones participativas y el acceso a la información adecuado y oportuno.

Los principales espacios y procedimientos de participación ciudadana en el proceso legislativo son las audiencias públicas en las Comisiones Permanentes, jornadas temáticas, las audiencias con parlamentarios, la semana distrital y la participación virtual. El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁸ recomienda incorporar de manera explícita en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en los reglamentos de ambas cámaras, el propósito de la participación de la sociedad civil y los espacios y mecanismos de participación existente, incluyendo sus objetivos y procedimientos. Lo anterior debería realizarse para todos los espacios y mecanismos con el fin de revertir el desconocimiento que hoy se manifiesta acerca de la existencia de algunos de ellos.

Validar y socializar el proyecto mediante procedimientos claros y transparentes conocidos por todos los actores involucrados es crucial para asegurar el éxito en el proceso de tramitación.

3. Un Ministerio: muchos sectores

El Ministerio de Medio Ambiente nace en parte para suplir el déficit de una autoridad ambiental que adolecía de problemas por tener disgregadas sus funciones en diferentes sectores y por carecer de jerarquía política (Comisión versus Ministerio). Sin embargo, en parte la tramitación de este proyecto de ley se ha visto entrampada por el difícil apoyo sectorial a lo largo de la tramitación legislativa.

⁸ La participación de la Sociedad Civil en el proceso legislativo chileno. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2017.

En el caso de la tramitación legislativa de este proyecto, existieron momentos muy largos en que el ejecutivo no ingresó las indicaciones correspondientes al proyecto dado lo difícil de lograr los acuerdos sectoriales. En un trabajo de los académicos K. Bergamini, R. Irarrazabal, Juan Carlos Monckeberg y Cristián Pérez, publicado por el Centro de Políticas Públicas⁹ los autores reconocen que las competencias en torno a los temas ambientales están disgregadas en los diferentes sectores, siendo este el impedimento principal en el avance efectivo de la gestión medioambiental, lo que se traduce en una dispersión de funciones y eventuales conflictos por la existencia de miradas sectoriales. A pesar de que se creó un Ministerio del Medio Ambiente, aún sigue siendo preponderante el abordaje sectorial.

Notamos que, los mismos problemas que pretendía resolver el MMA, unificando las competencias disgregadas en los diferentes sectores, son los problemas que ha enfrentado la tramitación legislativa del SBAP. Ningún sector quiere ceder competencias que le son propias ni perder una cuota de poder y presupuesto. Hay una clara señal de falta de voluntad política, lo que sin duda está ligado a la poca importancia que presenta la temática ambiental en la ciudadanía.

4. Importancia asignada a la “biodiversidad” por la ciudadanía

El Dr. Javier Simonetti hace referencia a una encuesta del MMA sobre los principales problemas ambientales del país percibidos por los chilenos. Las principales preocupaciones de la gente dicen relación con contaminación atmosférica y basura y el tema de la biodiversidad no alcanza a aparecer en dicha encuesta. La poca importancia asignada por la ciudadanía a esta temática está relacionada al poco peso específico de la biodiversidad en la agenda pública. El académico plantea la necesidad de transformar la Biodiversidad en un tema público, que hoy en día no lo es, dado que el bienestar de la sociedad

Es necesario aunar esfuerzos que están repartidos en los diferentes sectores y otorgar mayor voluntad política y presupuesto para sacar adelante el SBAP.

Patricio Walker
Honorable Senador,
Presidente Comisión de Medio Ambiente

9 Principales problemas ambientales en Chile: desafíos y propuestas. Centro de Políticas Públicas UC, 2017.

en su conjunto depende de ello y el SBAP va a jugar un rol importante en esa tarea.

Sin embargo, el cuidado y respeto por el medio ambiente fueron temas que ocuparon los tres primeros lugares a nivel país en los encuentros locales autoconvocados como ejes a considerar en una futura nueva constitución. Dado lo anterior, es que es necesario que los actores involucrados jueguen un rol importante de difusión.

REFLEXIONES FINALES

Este proyecto reúne varias condiciones especiales que explican su dilatada tramitación, entre ellas:

1. Pese a que contamos con un MMA, las competencias sujeto de este proyecto de ley siguen disgregadas en sectores que no quieren ceder ni perder poder lo que ha dificultado y retrasado la tramitación legislativa del SBAP. Un ejemplo de esta dificultad es la ausencia de actores claves como CONAF en el comité técnico asesor.
2. Resulta clave la participación de la comunidad en los debates que se desarrollan en el seno del Congreso ya que contribuye a legitimar el resultado. Para ello, es necesario institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo generando estrategias para mejorar la difusión de los diferentes espacios y mecanismos de participación, por ejemplo mejorando el acceso, los procesos y las dinámicas de las audiencias en las comisiones.
3. Es necesario profundizar y mejorar el vínculo ciencia-tomador de decisión en estadios tempranos del proceso de tramitación legislativa de manera de asegurar una oportuna entrega de la información necesaria, la que debe ser entregada en una forma adecuada. En este sentido es necesario reconocer que deben desarrollarse incentivos para que los académicos junto con adjudicarse proyectos de investigación y realizar artículos científicos, desarrollen habilidades para entregar ciencia a los tomadores de decisión, lo que incluye explorar la posibilidad de implementar **Instituciones Puente** que actúan de bisagra y conexión entre el mundo científico y los tomadores de decisión.

LOS DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN

La Ley N° 20.920

COORDINADOR PANEL

Francisco Javier González, Director Programa Derecho y Medio Ambiente UC

EXPOSITORES

Lorna Püschel, Jefa Departamento de Legislación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente

Nicolás Bar, Director Ejecutivo ASIPLA

AUTORA

Documento redactado por **Lorna Püschel**, en base a la presentación hecha para este panel.

Uno de los temas que mejor ejemplifica el desafío de implementar correctamente legislación clave aprobada recientemente por el Congreso es el proceso de implementación de la ley marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, ley aprobada en el año 2016. En este seminario se buscó responder las siguientes preguntas:

- 1 » **Porqué es importante –en general y en el caso de la ley REP en particular– abordar el desafío de la implementación.**
- 2 » **Cuáles son los temas que el desafío de la implementación debiera abordar.**
- 3 » **Cuáles son las principales barreras o dificultades político administrativas que la implementación deberá enfrentar.**
- 4 » **Cuáles son las principales barreras o dificultades de gestión privada que la implementación deberá enfrentar.**
- 5 » **Qué recomendaciones podemos proponer para superarlas.**

ANTECEDENTES

El 1 de junio de 2016 se publicó la Ley N° 20.920, Ley marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, también conocida como Ley REP o Ley de Reciclaje. El mensaje que da inicio al proyecto de ley señalaba que hasta ese entonces las normas sobre residuos se habían centrado en su disposición final, generando resultados que ponen en evidencia la insuficiencia de las medidas –como la proliferación de vertederos clandestinos–; por lo que se pretendía redefinir el enfoque de gestión de residuos, valorizándolos en cada uno de sus aspectos.

El objetivo de la ley es entonces disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. Para ello, la ley contempla diversos instrumentos de gestión de residuos, dentro de los cuales destaca la responsabilidad extendida del productor (REP). En términos simples, la REP obliga a los fabricantes e importadores de ciertos productos (denominados “prioritarios”) a organizar y financiar la recolección y valorización de los residuos que deriven de tales productos, debiendo cumplir con metas que fijará la autoridad.

Todo ello supone un gran desafío de implementación, que requiere no sólo el rol activo de la autoridad, sino también el involucramiento de los regulados y otros actores relevantes para la adecuada aplicación de esta nueva política pública.

Lo anterior es particularmente cierto cuando observamos que la ley establece un instrumento de gestión ambiental de carácter económico, distinto a la regulación ambiental tradicional, que reconoce un amplio margen de actuación al regulado para cumplir la finalidad última de subir en la llamada “jerarquía de manejo de los residuos”. Esto significa que lo relevante es abandonar la práctica de eliminar los residuos, para tender hacia su valorización e idealmente a la prevención en su generación.

DESAFÍOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 20.920

Es posible identificar cuatro grandes áreas de trabajo para la implementación de la ley:

- 1 » Regulación administrativa
- 2 » Información
- 3 » Comunicación
- 4 » Relación público-privada

1 » Regulación administrativa

A lo largo de su articulado la ley contempla diversas remisiones reglamentarias. En total, son 6 los reglamentos o modificaciones reglamentarias que es necesario dictar:

- i. Un reglamento sobre movimiento transfronterizo de residuos (art. 8º). Este reglamento debe establecer los requisitos, exigencias y procedimientos para la autorización de importación, exportación y tránsito de los residuos; debe ser dictado por el Ministerio del Medio Ambiente y llevar asimismo la firma del Ministerio de Salud.
- ii. Un reglamento que establece el procedimiento para la elaboración de los instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos o promover su valorización (art. 4º), así como para dictar los decretos de metas y otras obligaciones asociadas por producto prioritario (art. 14).
- iii. Un reglamento sobre el fondo para el reciclaje (art. 31). Este reglamento debe contener, al menos, los criterios de evaluación y selección de proyectos, programas y acciones; los derechos y obligaciones de los proponentes seleccionados, y la entrega de los recursos y procedimientos de control.
- iv. Un reglamento que establezca un procedimiento simplificado, los plazos, las condiciones y los requisitos para la autorización sanitaria de las labores de recolección y las instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos de productos prioritarios (art. 35). Esta norma es expedida por el Ministerio de Salud, con firma del Ministerio del Medio Ambiente.
- v. Una modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que regule un procedimiento simplificado para la obtención de permisos de edificación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos de productos prioritarios (art. 36). Esta modificación debe ser dictada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y llevar además la firma del Ministerio del Medio Ambiente.
- vi. Una modificación al Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), en el sentido de incorporar la información requerida por la ley (art. 37).

La elaboración de toda esta regulación demanda esfuerzos de **coordinación interinstitucional y trámites procedimentales** que cumplir, tales como el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y la toma de razón de Contraloría. Ello por una parte significa tiempo, con la consiguiente sensación de que la regulación tarda en implementarse y, por otra, supone un desafío de lograr entendimientos comunes entre organismos públicos que suelen tener aproximaciones distintas a una misma materia. Desde un punto de vista sustantivo, alguna de esta reglamentación requiere además de información que no necesariamente está en poder de la Administración, así como de la experiencia de los futuros regulados o usuarios de la regulación. Es entonces que cobran relevancia **las instancias que se generen para un diálogo del Estado con el sector privado, la academia y otros actores de la sociedad civil.**

Una vez instalada esta reglamentación, se procederá a elaborar y dictar los respectivos decretos de metas y obligaciones asociadas, los que darán vida a la responsabilidad extendida del productor.

INFORMACIÓN

La adecuada implementación de la Ley REP supone contar con la mejor y más completa información disponible sobre la puesta en el mercado de los productos prioritarios y el manejo de los residuos que derivan de los mismos.

Para ello, el Ministerio del Medio Ambiente ha adoptado dos líneas de trabajo. Por una parte, ha encargado estudios destinados a proporcionar información para la regulación de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; envases y embalajes, y el clúster automotriz (neumáticos, baterías y aceites lubricantes). En base a la información disponible en el país y el estudio de casos comparados, estos estudios entregarán lineamientos para la elaboración de los decretos de metas y obligaciones asociadas.

Por otra parte, el Ministerio ha hecho efectivo un requerimiento de información a los productores de productos prioritarios, al amparo de los artículos 11 y segundo transitorio de la ley. De acuerdo a ellos, los productores deben informar, a través del RETC, la cantidad de productos prioritarios comercializados en el país durante el año 2016; las actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período y su costo; la cantidad de residuos recolectados, valori-

zados y eliminados en dicho lapso; y la indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva. Esta información es valiosa para establecer **una línea de base** sobre la generación de residuos de productos prioritarios y su manejo.

Al día de hoy, habiéndose ya cumplido el plazo para informar sobre el año 2016, hay **datos disímiles** según industria. En base a un universo estimado de productores, el mejor resultado lo arroja el mercado de las baterías, con un 100% de reporte de los productores. En el otro extremo se encuentran los productores de envases y embalajes, quienes reportan sólo un 0,5% de declaraciones. En una situación intermedia se encuentran los aceites lubricantes (con un 36%), los neumáticos (con un 18%) y las pilas (con un 62%). Respecto a los aparatos eléctricos y electrónicos, no se cuenta con un estimado de productores contra el cual contrastar los registros recibidos.

A la luz de lo anterior, es interesante preguntarse cómo regular en un escenario de información incompleta o deficiente. Lo mismo ocurre con la experiencia comparada: qué tomar y qué descartar de la vivencia de otros países en la implementación de esta nueva regulación.

En este caso, la autoridad ha decidido iniciar dos procesos de dictación de decretos supremos de metas y obligaciones asociadas antes de finalizar el año. Se confía en que a través de tales procesos, con sus instancias de participación (i.e. recepción de antecedentes y consulta pública), se complemente la información disponible, de manera de lograr una regulación efectiva y eficiente para el fin buscado: prevenir la generación de residuos y aumentar la valorización.

COMUNICACIÓN

Un aspecto fundamental para lograr la implementación exitosa de la ley supone una efectiva comunicación y difusión de la misma, tanto para los productores de productos prioritarios, como para otros actores relevantes, tales como distribuidores y comercializadores, consumidores, municipios y gestores de residuos. Con este fin, el Ministerio del Medio Ambiente ha gestionado diversas plataformas de información, tales como charlas presenciales en dependencias del Ministerio, presentaciones en distintos foros y seminarios, publicaciones en prensa y una página web oficial: <http://rechile.mma.gob.cl/>.

Una dificultad evidente es llegar al total de productores regulados, universo particularmente extenso en el caso de envases y embalajes.

También surgen preguntas sobre los mejores canales de difusión y el tipo de mensaje, en relación a cada destinatario.

RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Otro desafío consiste en definir las mejores instancias de diálogo entre el sector público, llamado a regular, y el sector privado que es objeto de la regulación. Ello supone que algún tipo de relación público-privada es necesaria tanto para generar una mejor regulación, como para lograr su eficaz aplicación. La ley establece instancias formales de participación, a saber, un comité operativo ampliado, integrado por representantes de los productores, gestores de residuos, asociaciones de consumidores, recicladores de base, academia y organizaciones no gubernamentales, y una etapa de consulta pública, la que incluirá la opinión del Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente. Por su parte, la propuesta de reglamento precisa que la conformación del comité operativo ampliado se efectuará por resolución del Ministerio del Medio Ambiente, y que deberá ser representativo y no superar los veinte integrantes.

Lo anterior plantea preguntas sobre la representatividad de los sectores, el mecanismo de selección y la pertinencia de realizar encuentros informales y complementarios con los diversos stakeholders.

REFLEXIONES FINALES

Los desafíos anteriores, tanto en el fondo como en la forma, recomiendan hacer operativo el principio de gradualismo que establece la ley. La implementación gradual de la REP permitirá evaluar el desempeño del instrumento en la realidad nacional y efectuar los ajustes necesarios para lograr los resultados esperados: metas cada vez más ambiciosas, en el marco de una jerarquía en el manejo de residuos. Una herramienta clave en esta misma dirección es contar con instancias claras de diálogo público-privado, que permitan a la autoridad conocer el funcionamiento de los mercados de productores y gestores y a los productores tener claridad sobre el alcance de su responsabilidad.

**LOS DESAFÍOS DE ACTUALIZACIÓN (“AJUSTE”)
DE REGULACIÓN/ INSTITUCIONALIDAD**

El caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

COORDINADOR PANEL

Francisca Reyes, profesora del Instituto de Ciencia Política de la UC
y Coordinadora GAMA UC

EXPOSITORES

Ricardo Irrázabal, Vicedecano Facultad de Derecho UC
Jorge Troncoso, ex Director Ejecutivo del SEA

EDICIÓN GENERAL

Bárbara Peñafiel, Cientista Político UC

Uno de los temas que mejor ejemplifica el desafío de actualización (“ajuste”) de regulación o institucionalidad creada con anterioridad es la discusión en torno al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En este seminario se buscó responder las siguientes preguntas:

- 1 » Por qué es importante –en general y en el caso del SEA en particular– abordar el desafío de actualización/mantenimiento (“ajuste”).
- 2 » Cuáles son los temas, y en qué secuencia, que el desafío de la actualización del SEA debiera abordar.
- 3 » Cuáles son las principales barreras o dificultades de la actualización propuesta.
- 4 » Qué recomendaciones podemos proponer para superarlas.

ANTECEDENTES

En los últimos meses el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha sido cuestionado producto de las controversias asociadas a casos como el rechazo del proyecto minero portuario Dominga, o la aprobación del proyecto de la empresa Ciclo S.A. que pretende la eliminación (valorización, reciclaje, recuperación, tratamiento y disposición final) de residuos industriales peligrosos y no peligrosos en la comuna de Tiltil. Estos casos han puesto en el tapete una vez más la necesidad de revisar la institucionalidad ambiental y este instrumento de gestión, en particular.

La necesidad de reformar el SEIA ha estado presente hace un tiempo en el debate nacional, de hecho la misma presidenta Michelle Bachelet en abril de 2015 formó una comisión asesora para estudiar un nuevo sistema –Comisión Asesora Presidencial para el estudio de un Nuevo Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental¹⁰– la cual trabajó durante más de 9 meses, entregando sus resultados y recomendaciones a en julio de 2016.¹¹ Incluso esta posible reforma estuvo presente en el programa de gobierno de la mandataría 2014-2018.¹² En paralelo a esta comisión se formó una segunda comisión que incluyó a diferentes actores interesados en la reforma (organizaciones ambientales, sociales, sindicales y parlamentarios.)¹³

10 Compuesta por 29 expertos los cuales representaron diferentes sectores (autoridades, especialistas en SEIA, consultores ambientales, académicos, representantes gremiales, miembros de la sociedad civil y otros)

11 Ministerio del Medio Ambiente (2016) Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA. Disponible en línea en http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf

12 “En materia de fortalecimiento institucional, es necesario evaluar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA,) a la luz de los objetivos iniciales que nos movieron a presentar la reforma a la institucionalidad ambiental en nuestro Gobierno, e impulsaremos con decisión los cambios necesarios que aseguren a todos los ciudadanos, organizaciones y empresarios, una institucionalidad validada desde el punto de vista técnico”.

13 Compuesta por Alerta Isla Riesco, Área de Estudios Gobernanza Ambiental, Energía y Sustentabilidad de IDEA-USACH, Chile Sustentable, Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF), Comité de Defensa del Río Grande de Tulahuén, Corporación para el Desarrollo de Aysén (CODESA), Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico, Ecosistemas, Ética en los Bosques, Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente (FENATRAMA), Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), Instituto de Ecología Política (IEP), Más Antofagasta, Movimiento en Defensa del Ambiente (MODEMA), Observatorio Ciudadano, Red Campus Sustentable, Red de Acción por los Derechos Ambientales (RADA), Diputados: Gabriel Boric, Cristina Girardi, Daniel Melo y Camila Vallejo, Senadores: Antonio Horvath.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

“Son herramientas de política pública que, mediante regulaciones, incentivos o mecanismos que motivan acciones o conductas de agentes, permiten contribuir a la protección del medio ambiente, así como a prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales”

- Educación e Investigación
- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
- Normas de Calidad Ambiental
- Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental y de Emisión
- Planes de Manejo, Prevención y Descontaminación
- Participación Ciudadana
- Evaluación Ambiental Estratégica (Ley 20.417)
- Acceso a la Información Ambiental (Ley 20.417)

Fuente: SINIA

No hay que olvidar que el año 1994 se promulgó la **ley 19.300, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente**, que tenía como objetivos “**darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional¹⁴ que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación**”; crear una institucionalidad ambiental; crear los instrumentos para una eficiente gestión del problema ambiental; y finalmente disponer de un cuerpo legal que permita la coherencia de la legislación ambiental. Esta ley, en su título II, establece los **instrumentos de gestión ambiental**, siendo uno de ellos el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La ley estableció que este instrumento sería administrado por la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).

En la ley se estableció una lista positiva de proyectos y actividades que deben someterse a la evaluación de impacto ambiental producto de su susceptibilidad a causar impacto ambiental (artículo 10), la cual comprende la casi totalidad de actividades económicas. Existen 2 vías de ingreso al sistema diferentes: Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Lo anterior es definido según si generan o presentan a lo menos uno de los efectos,

14 Constitución Política de 1980, 19 N°8.

características o circunstancias del artículo 11,¹⁵ de ser así deberán ingresar vía EIA. El objetivo del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental es la incorporación de la dimensión ambiental en los proyectos de inversión.

Otra de las características del Sistema de Evaluación Ambiental definidas en la ley 19.300 es que este sistema funcionará como “ventanilla única” para la aprobación de Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), donde durante la tramitación de la DIA o EIA, según corresponda, los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental (OAECCA) evaluarán y otorgarán o denegarán el PAS.

Recién en 1997 se publicó el primer reglamento del SEIA (D.S N°30)¹⁶ y comenzó la obligatoriedad de ingreso a las actividades o proyectos de las tipologías descritas en el artículo 10. Sin embargo, previo a este reglamento también se sometieron proyectos a evaluaciones de impacto ambiental, pero de manera voluntaria.

Posteriormente en el año 2010 fue modificada la institucionalidad ambiental, donde a través de la promulgación de la ley 20.417 se creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA). Esta ley no significó ninguna modificación importante al Sistema, salvo que el instrumento pasó a ser administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y se realizaron modificaciones respecto de la participación ciudadana.¹⁷

15 a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

16 N°30 de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

17 Se incorpora, por ejemplo, la obligatoriedad de abrir nuevamente el procedimiento de participación ciudadana cuando las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones afecten sustantivamente al proyecto que fue objeto de la participación ciudadana.

PRINCIPALES DESAFÍOS

A continuación se describen solo algunos de los desafíos identificados respecto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los cuales permiten entender los argumentos lo cual se requiere de su modificación.

1. Objetivo del sistema y nuevo contexto país.

Una de las principales críticas al sistema es que se centra principalmente en el cumplimiento de normativa, descuidando la preocupación por la internalización de las externalidades ambientales negativas, a través de medidas de compensación, de mitigación y de reparación ambiental, que generen una contribución al medio ambiente. Es importante considerar que cuando fue creado el SEIA existían grandes vacíos de regulación y normas por lo que el ingreso masivo al sistema era sumamente relevante. Sin embargo, en la actualidad existen más normas de carácter ambiental y con mayores estándares que permiten una menor susceptibilidad a causar impacto ambiental, por lo que sería menos necesario que prácticamente todas las actividades ingresen al SEIA. Es en este contexto, y considerando la rapidez de los avances tecnológicos, en el que vale la pena preguntarse si es necesario que el artículo 10 entregue una lista de tipologías de proyectos o actividades que deben obligatoriamente ingresar, o sería racional como plantea el profesor Ricardo Irrarrázabal que tuviese que ingresar al sistema aquello que no se encuentra normado y que genera un riesgo significativo, y donde verdaderamente es necesario internalizar las externalidades ambientales negativas.

2. Jerarquización de los instrumentos de Gestión Ambiental

Tal como se expresó anteriormente, el protagonismo del SEIA y la aplicación masiva de este instrumento de gestión ambiental era necesaria en los orígenes de la instalación de la institucionalidad ambiental, dada la ausencia de normativa ambiental en muchas materias. Sin embargo, a pesar del avance en normativa aún existe un déficit en términos de nos encontramos al debe en normas de calidad; normas de aplicación colectiva como las normas emisión; Planes de ordenamiento territorial; Evaluación Ambiental Estratégica y Áreas Protegidas, entre otras, lo que hace que se le continúe pidiendo al SEIA resolver problemáticas que tienen relación con otros instrumen-

INSTITUCIONALIDAD

POLÍTICA
AMBIENTAL
NORMAS
DE CALIDADINSTRUMENTOS DE
APLICACIÓN COLECTIVA:

- Normas de Emisión
- Planes
- Ord. Territoriales
- EAE
- Instrumentos Ec. (REP)
- Áreas protegidas

INSTRUMENTOS DE
APLICACIÓN ESPECÍFICA:
SEIA

Presentación profesor Ricardo Irarrázabal

tos –como los mencionados anteriormente– que debiesen tener una de mayor jerarquía en cuanto a política pública.

Es importante recordar que el SEIA es un instrumento de aplicación específica (caso a caso) que podría catalogarse como un instrumento de tercer orden. El SEIA evalúa y califica proyectos o actividades particulares que se encuentran emplazados en una ubicación particular y no le corresponde, por ejemplo, el análisis de ubicaciones alternativas. En este sentido, el SEIA se basa y requiere de la existencia de normativa de primer y segundo orden, como instrumentos de ordenamiento territorial, el cual es necesario que el país desarrolle y ponga como prioridad. Lo anterior claramente distorsiona la política pública y la evaluación que se tiene del funcionamiento del SEIA.

“En la actualidad asistimos a un complejo escenario de **‘SEISACION’** de la gestión ambiental. Pretender asignarle al SEIA responsabilidades que no tiene, es **no reconocer la existencia de otros instrumentos que se han ido quedando retrasados**, respecto del avance y desarrollo de la evaluación ambiental”

Jorge Troncoso, Ex Director SEA.

3. Composición Política de los organismos colegiados

El carácter político de los organismos colegiados que se encuentran en el proceso y que otorgan la calificación ambiental del proyecto y a quienes es posible reclamar en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental es otra de las críticas, que se le ha hecho a lo largo de los años al SEIA.

“La prescindencia de los organismos colegiados que califican ambientalmente los proyectos en las regiones y que resuelven las reclamaciones administrativas de los EIAs, supone el traspaso de esas competencias al SEA y la entrega de potestades que garanticen plena autonomía institucional.”

Jorge Troncoso, Ex Director SEA.

Autonomía SEA y tecnificación: Otorgamiento de la RCA; mecanismos de autonomía. Lógica de control de los Tribunales Ambientales (contrapeso).

Ricardo Irrarrázabal, Ex Director SEA.

Este tema toma gran relevancia en cuanto estas instancias de decisión conjugan autoridades de carácter político que representan intereses o prioridades a nivel de gobierno que no coinciden necesariamente con el objetivo de la evaluación ambiental de proyectos. En este sentido, algunos críticos de esta “doble instancia” consideran que es necesario que se le entregue mayores atribuciones, autonomía y tecnificación al Servicio de Evaluación Ambiental con el fin de que sea este organismo quien califique los proyectos y otorgue la RCA, presindiendo de los organismos colegiados, y donde el control sobre los actos del SEA se radique exclusivamente en los Tribunales Ambientales evitando así discrecionalidad en las decisiones, como plantea el ex director del SEA Jorge Troncoso.

4. Plazos del SEIA

Finalmente, otro tema controversial respecto del SEIA es lo extenso que resulta el proceso de evaluación ambiental. Considerando la evaluación ambiental del proyecto, las posibles reclamaciones y casación, la posibilidad incluso de invalidación administrativa de la RCA en dos años desde su aprobación, en el caso de un Estudio de Evaluación

Ambiental (EIA), este se puede demorar incluso 4,5 años. Esto es aún más importante si tomamos en cuenta que las sentencias de los tribunales ambientales al anular una RCA no otorgan una nueva RSA, si no que requieren que el Servicio retrotraiga el procedimiento, volviéndolo este aún más extenso y considerando que una vez aprobada la RCA esta tiene un plazo de vigencia de 5 años para el inicio de la ejecución.

A pesar, de los esfuerzos que se han realizado para reducir los plazos del proceso (ley 20.417, por ejemplo) este sigue siendo un elemento relevante a mejorar, e incluso a partir de las propias modifica-

PLAZOS SEIA

EVALUACIÓN
AMBIENTAL
(promedio)EIA: 20,6 meses
DIA: 10 mesesCOMITÉ DE MINISTROS
DIRECCIÓN EJECUTIVA
SEA

EIA: 13,4 meses



TRIBUNAL AMBIENTAL

2'TA: 13 meses
3'TA: 8 meses

CORTE SUPREMA

8 meses

Presentación profesor Ricardo Irarrázabal

ciones tanto legales como reglamentarias en los últimos años que han incorporado nuevos elementos con el fin de una mejor evaluación de los proyectos y/o actividades también estas se han traducido en más etapas en el proceso o actos administrativos que deben cumplirse.

REFLEXIONES FINALES

Los desafíos respecto de los objetivos del Sistema, jerarquización de los instrumentos, composición de los órganos colegiados que participan de la calificación de los proyectos, y el extenso plazo que significa el proceso son los principales desafíos planteados por el profesor Irarrázabal y el ex director del SEA Jorge Troncoso, y representan algunos de los desafíos que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental tiene en la actualidad y dado lo cual es un buen ejemplo de la necesidad de revisar, ajustar y actualizar la institucionalidad creada para que esta pueda responder de mejor manera a la realidad actual del país en materia ambiental, consolidándose como un sistema que genera beneficios ambientales importantes para el país.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Grupo Asesor en Medio Ambiente, GAMA.
Pontificia Universidad Católica de Chile
www.votacionesambientales.uc.cl

Center of Applied Ecology & Sustainability (CAPES)
www.capes.cl

Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política
Pontificia Universidad Católica
www.historiageografyacienciapolitica.uc.cl

Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica
www.cienciapolitica.uc.cl

Diseño: Florencia Labbé / LadoBcreativos

Pontificia Universidad Católica de Chile
Campus San Joaquín
Av. Vicuña Mackenna 4860