

CRISIS #2

Propuesta #1: Reformar el sistema de evaluación de impacto ambiental y de permisos sectoriales

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Racionalizar nuestro sistema de permisos, especialmente en materia ambiental

El año 1994 entró en vigor la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, con la tarea de dotar a Chile de un marco regulatorio en materia ambiental que permitiera conciliar la protección y conservación del medio ambiente con un marco regulatorio claro y predecible para la inversión en Chile. Este marco normativo puso a nuestro país a la vanguardia de la región en el desarrollo de proyectos bajo altos estándares de protección ambiental. Sin embargo, a 30 años de su dictación, este marco normativo ha sido objeto de escasas actualizaciones y reformas.

Proyectos económicos con un claro componente ambiental en el momento de la dictación de la norma era algo impensado, y hoy es pan de cada día. El procedimiento generó problemas propios, que no han podido ser resueltos, tales como los comportamientos estratégicos que día a día dificultan los procedimientos de participación ciudadana. El Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental no ha podido cumplir con un rol de articulador que racionalice los requerimientos de información por parte de los organismos involucrados en el proceso. Finalmente, los organismos sectoriales tienen a su cargo una serie de permisos obsoletos, y otros cuyos plazos no se cumplen.

En el contexto actual de bajo crecimiento económico, las altas demoras en la obtención de permisos y la creciente incertidumbre que enfrenta un inversionista han encarecido los proyectos, sin beneficios para el país. Al mismo tiempo, un marco regulatorio que responde a un paradigma obsoleto, de un país cuyos proyectos eran eminentemente contaminantes se ha transformado en una piedra de topa para que el país pueda cumplir las exigentes metas ambientales que se ha fijado, generando una paradoja: la tramitación ambiental puede atentar contra la adaptación al cambio climático. Es fundamental revertir esta situación siguiendo las mejores prácticas internacionales.

Contexto

Varios de los grandes desafíos globales, como la carbono neutralidad y la alimentación saludable, están ligadas a nuestras principales actividades productivas. Sin embargo, Chile no podrá responder a estas necesidades en forma, y desaprovecharemos inmensas oportunidades de prosperidad, si persiste la pérdida de dinamismo y la dificultad para llevar adelante nuevos emprendimientos y proyectos basados en nuestras riquezas naturales.

Es urgente desafiar esa percepción instalada de que la economía de recursos naturales es “extractivismo indeseable”, y que solo mediante la producción de bienes elaborados se obtiene valor agregado. Junto con ello, se debe lograr un nuevo equilibrio en los procesos de permisos, entre estándares medioambientales exigentes y participación ciudadana oportuna por una parte, y certeza jurídica y predictibilidad de plazos y criterios por la otra. En un país como Chile donde sus grandes proyectos de inversión están directamente vinculados a la transición energética y el cambio climático, el paradigma de los procesos de autorización del pasado puede transformarse en una piedra de tope para cumplir con las ambiciosas metas ambientales que el país se ha fijado.

Debemos transitar de la hostilidad al orgullo: **Chile como pieza clave en la transición hacia la carbono neutralidad, la circularidad y la alimentación saludable.**

Antecedentes

Permisología

Si bien las normas de autorización de proyectos no suelen estar en las portadas de los medios de comunicación, el 2023 fue excepcional. Líderes empresariales y gremiales, pero también autoridades políticas, ministros e incluso el Presidente de la República posicionaban a la “permisología” como uno de las principales trabas que frenaban el crecimiento económico del país. Quizás el punto cúlmine se vivió durante la tramitación de la ley de presupuestos para el 2024, en que la partida del Ministerio del Medio Ambiente fue rechazada por la Cámara de Diputados como señal de protesta ante la creciente y exasperante permisología.

Algunos datos permiten explicar la relevancia que adquirió el tema. A lo largo del 2023 el número de proyectos ingresados a tramitación ambiental era el más bajo desde 1997. A su vez, el monto de inversión era la más baja desde 2018 y el monto aprobado, el más bajo desde 2007. Asimismo, el promedio de días totales de tramitación de un Estudio de Impacto Ambiental ha subido desde 411 días en 2014 a 1097 en 2023. En agosto de 2023 fue publicado un informe de la Comisión Nacional de Productividad y Fomento que analizaba los déficits en materia de permisos sectoriales, pero que evidenciaba plazos totales de 11 años y 4 meses para la puesta en marcha de una planta desaladora y de 8 años y 7 meses para un proyecto minero. El informe de la Comisión Marfán estimaba que la

reducción en un tercio de los plazos totales de autorización podía traducirse en un aumento gradual del PIB hasta llegar a 2,4% al cabo de 10 años.

Es por todo esto que en enero de 2024 el Presidente de la República anunció el ingreso de dos proyectos de ley a tramitación en el Congreso Nacional. El primero de ellos en el Senado, que modificaba la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, introduciendo cambios a la tramitación ambiental con miras a reducir los plazos asociados a este proceso y entregar mayor certidumbre a los titulares de proyectos. El segundo en la Cámara de Diputados, que reformaba el sistema de permisos sectoriales, a través de una institución pública cuya responsabilidad era hacer cumplir los plazos que muchos organismos públicos continuamente pasan por alto.

Ley Lafkenche

La ley Nº 20.249 de 2008, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO) permite reconocer el uso consuetudinario por parte de comunidades indígenas en ciertos bordes costeros. Sin embargo este cuerpo legal, debido a ciertos problemas de diseño y de aplicación, ha generado la extensa suspensión de proyectos económicos emplazados en zonas costeras, con efectos económicos y de incertidumbre para el desarrollo regional en los lugares en que se ha aplicado con frecuencia.

La mera solicitud de una ECMPO suspende la tramitación de toda otra solicitud de uso del borde costero. El procedimiento que contemplaba la ley, que contemplaba una duración de aproximadamente un año, se ha extendido a tiempos promedios de entre 6 y 7 años y medio. Durante ese plazo no se pueden llevar a cabo actividades económicas fundamentales para territorios específicos en áreas indeterminadas en su extensión. A la fecha existen 3.823.760 hectáreas en el sur de Chile que han sido solicitadas bajo la ley, con los efectos económicos que esto genera.

En la práctica la aplicación de esta ley ha generado efectos de suma relevancia para la industria acuícola. Más de un tercio de las concesiones de acuicultura en trámite están suspendidas por la Ley Lafkenche. Nada impide, sin embargo, que esto no se replique en otros sectores de las zonas norte y centro del país.

Propuestas

Se proponen cambios profundos a los procedimientos de autorización ambiental y sectorial con miras a reducir los plazos y la incertidumbre asociada a estos procesos. Para esto, las principales reformas a implementar son:

- Institucionalizar una evaluación ambiental en dos etapas, generando un espacio inicial de participación ciudadana anticipada obligatoria para los Estudios de Impacto Ambiental y voluntaria para las Declaraciones de Impacto Ambiental, que finalice con Términos de Referencia Ambientales (TRA) que zanján cuestiones como las líneas base ambientales y la

compatibilidad del proyecto con el plan de desarrollo regional y de ordenamiento territorial. Estos TRA deben representar una base vinculante para una segunda etapa de evaluación estrictamente técnica. Con esto las instancias políticas regionales y nacionales como los actuales COEVAs o Comités de Ministros pasaría a ser articuladores de una etapa inicial de participación ciudadana y garantes del cumplimiento de los instrumentos de ordenación territorial, en lugar de su rol actual de tomadores de decisiones en instancias administrativas o de reclamación.

- Establecer un proceso de evaluación ambiental especial en la Dirección Ejecutiva Nacional del SEA para proyectos esenciales para los desafíos de transición energética y carbono neutralidad, como extracción de litio, hidrógeno verde, energías renovables, minería del cobre, desalación de agua de mar, reciclaje de residuos, entre otros. Junto con esto será fundamental fortalecer las capacidad del SEA a nivel nacional y regional, para que asuma el rol de elaborar los TRA y las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA). Junto con ello, reformar la gobernanza del SEA para aumentar su autonomía del ciclo político y establecer una dirección superior colegiada. Finalmente, establecer como única instancia de reclamación final los tribunales ambientales, sin perjuicio de la supervivencia de instancias administrativas para precisiones, aclaraciones o ajustes en los términos de una RCA.
- Extender el uso de Entidades Técnicas de Certificación Ambiental, para que otorguen un certificado de conformidad respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de las condiciones sobre las cuales se califique favorablemente el proyecto. Los proyectos que tengan esa pre-certificación deberán ser calificados ambientalmente en plazos menores, según se trate de una declaración o un estudio de impacto ambiental.
- Llevar a cabo una revisión y racionalización normativa con el objetivo declarado de reducir regulación aplicable a proyectos estratégicos que hoy se encuentran trabados. A nivel de permisos sectoriales se han identificado al menos 380 permisos sectoriales que se pretenden acelerar o hacer cumplir, sin embargo parece evidente que de forma anterior a asegurar el cumplimiento de los plazos existente es necesario identificar trámites y permisos que pueden estar obsoletos, carentes de justificación o cuya aplicación para ciertas industrias nuevas no es razonable.

Bibliografía

Consejo Constitucional. (2023). Propuesta de Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de: <https://www.procesoconstitucional.cl/consejo-constitucional/propuesta-de-nueva-constitucion/>.

Comisión Experta. (2023). Sistema político. En Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile.

De Santo, A., & Le Maux, B. (2023). On the optimal size of legislatures: An illustrated literature review. *European Journal of Political Economy*, 77, 1-20.

García Huidobro, L. E., & Sierra, L. (Eds.). (2022). Diez miradas sobre el sistema de gobierno - Diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución. Editorial Heuders y Centro de Estudios Públicos.

Larraín, G. (2021). La estabilidad del contrato social en Chile. Fondo de Cultura Económica.

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (2013). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 33-60.

Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, 141-173.

Montes, L. (2023). Columna en "El Mercurio". Recuperado de El Mercurio en: <https://www.elmercurio.com/blogs/2023/09/20/110738/jaula-constitucional.aspx>.

Negretto, G. (2022). Entrevista en radio "Universidad de Chile". Recuperado de Radio Universidad de Chile en: <https://radio.uchile.cl/2022/12/18/gabriel-negretto-politologo-es-improbable-que-los-proprios-partidos-quieran-contener-la-fragmentacion-porque-es-como-escupir-al-cielo/>.

Sajuria, J. (marzo 2023). Columna en "La Tercera". Recuperado de Espacio Público en: <https://espaciopublico.cl/como-combatir-la-fragmentacion/>.