

GOBIERNO DE CHILE
CONAMA
REGIÓN DE ATACAMA

Documento de Discusión

Proceso de Participación Ciudadana en la
Generación de una nueva institucionalidad
ambiental para Chile

Región de Atacama

Julio 2007

CONTENIDOS

- 1. Presentación**
- 2. La institucionalidad ambiental como elemento de la gestión ambiental del Estado.**
- 3. Diseño de la actual institucionalidad ambiental chilena**
- 4. Algunas críticas a la actual institucionalidad**
- 5. Modificaciones en trámite para mejorar la actual institucionalidad**
- 6. Discusión sobre alternativas de institucionalidad ligada a instrumentos de gestión ambiental**

1. Presentación.

El presente documento pretende ser la base para la discusión en la Región de Atacama de la nueva institucionalidad ambiental que la Ministra del Medio Ambiente deberá llevar al Parlamento en el año 2008 y ha sido elaborado a partir, entre otros documentos, de un diagnóstico de rediseño de la institucionalidad ambiental entregado por el Nivel Central de CONAMA y de un informe Preliminar de Institucionalidad Ambiental elaborado por el estudio de Abogados Ferrada Nehme. También se refleja en este documento una mirada desde el interior de la CONAMA Regional y su experiencia en la gestión ambiental por más de una década a partir de la creación de esta Institución en la Región.

Se espera que el documento permita iniciar la discusión que nos permita llegar a una o más propuestas que desde la región enriquezcan la discusión nacional sobre la materia, considerando que en Atacama la actual institucionalidad ambiental (CONAMA; COREMA; Comité técnico, Consejo Consultivo) ha operado en plenitud con prácticamente todos los instrumentos de gestión ambiental de la Ley 19.300, a saber el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los Planes de Descontaminación, las normas ambientales de calidad y de emisión, el Fondo de Protección Ambiental, la Educación ambiental, la investigación Ambiental y otros instrumentos que, sin estar en la Ley de Bases la complementan , tales como el Ordenamiento del Territorio, los acuerdos de Producción Limpia y otros Protocolos de acuerdo.

En resumen, el documento presenta la institucionalidad ambiental como uno de los elementos de la gestión ambiental del Estado, se refiere al origen y sentido de la actual institucionalidad ambiental chilena, presenta las principales críticas al actual sistema institucional y menciona algunas modificaciones legislativas en trámite orientadas a corregir ciertos problemas detectados en la actual institucionalidad. Finalmente se presentan tres alternativas de institucionalidad sobre las cuales discutir en el proceso de participación ciudadana en la generación de la nueva institucionalidad.

Por último, cabe destacar que la institucionalidad ambiental es sólo uno de los elementos de la gestión ambiental del Estado y, por lo tanto, las mejoras en esta materia debieran acompañarse de perfeccionamiento de los otros elementos que son la legislación ambiental, la política ambiental y el perfeccionamiento o creación de instrumentos de gestión ambiental eficaces y eficientes para alcanzar un desarrollo sustentable en el país.

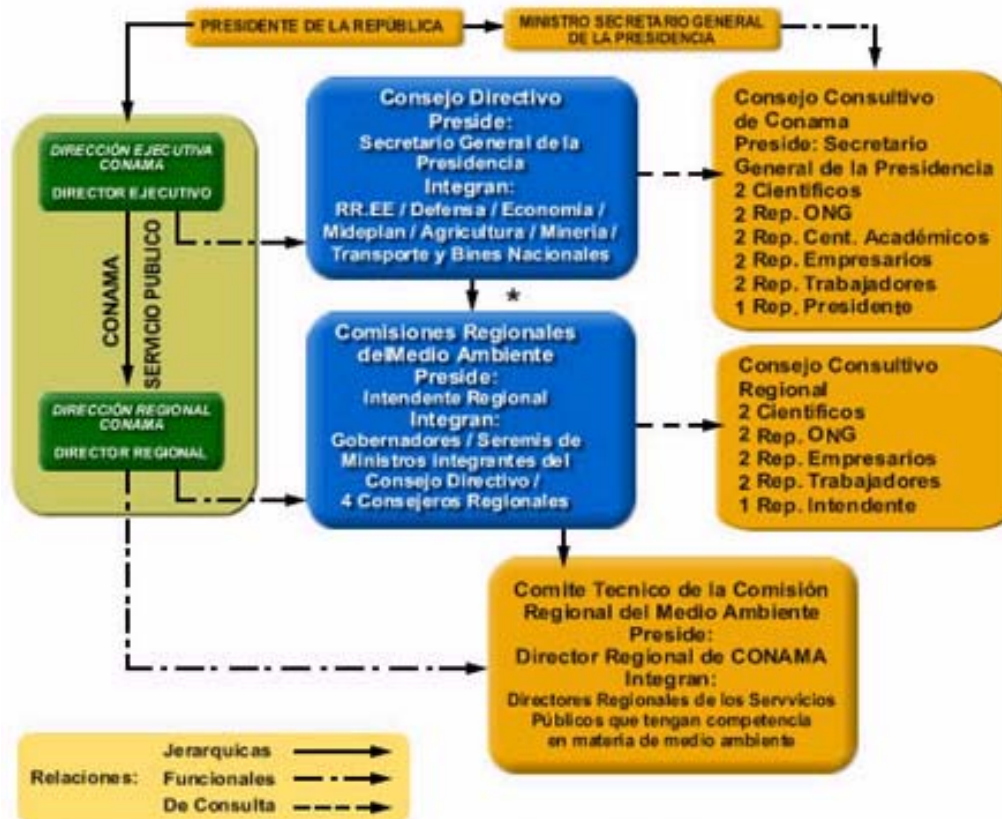
2. La institucionalidad ambiental como elemento de la gestión ambiental del Estado

En la gestión ambiental de un país concurren cuatro elementos que permiten que ella funcione y Chile no es la excepción. Estos cuatro elementos son:

- a) **La Legislación ambiental:** La constitución entrega al Estado de Chile básicamente dos obligaciones en materia ambiental: Una es la obligación de garantizar a los ciudadanos el vivir en un medio ambiente libre de contaminación y la otra es el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. El Estado podrá dictar leyes que restrinjan ciertos derechos o libertades de los ciudadanos para proteger el medio ambiente. La herramienta que tiene el Estado para cumplir con estos mandatos es **la legislación ambiental**, que corresponde a un conjunto de leyes y sus reglamentos que regulan las actividades humanas para proteger el medio ambiente.
- b) **La política ambiental:** Es el conjunto de directrices que con objetivos de protección ambiental enuncia, sigue y hace cumplir el Gobierno en su calidad de Poder Ejecutivo, donde conforme a la ley, se pone objetivos y metas, fija prioridades y destina recursos para ejercer sus potestades y atribuciones en materia de gestión ambiental.
- c) **Instrumentos de gestión Ambiental:** Son herramientas de carácter técnico y administrativo que el Estado emplea para cumplir con objetivos de protección o recuperación ambiental; pueden ser de comando control, que actúan mediante restricciones legales, o inductivos, que sin obligar legalmente inducen a los agentes potenciales de modificar el medioambiente a modificar sus conductas. Son ejemplos de instrumentos de comando control las normas ambientales. Un ejemplo de instrumentos inductivos son los sellos verdes.
- d) **La institucionalidad ambiental :** Corresponde a la institución o conjunto de ellas, que desarrollan la gestión ambiental conforme a la ley y a las políticas de gestión ambiental del Gobierno, utilizando los instrumentos de gestión en cumplimiento de una estructura y o sistema administrativo determinado por la ley. Dependiendo de su estructura la institucionalidad ambiental puede ser de tipo ministerial, coordinación sectorial o mixta, así como según su cobertura territorial puede ser centralizada o con desconcentración territorial.

La institucionalidad ambiental vigente actualmente en Chile tiene un diseño de tipo coordinador, que se expresa en el esquema de la figura 1.

FIGURA 1: Actual Institucionalidad Ambiental chilena



* En el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el Consejo Directivo es superior jerárquico de las Coremas sólo cuando el titular de un proyecto presenta un recurso de reclamación con relación al Estudio de Impacto Ambiental.

- Consejo Directivo: Minegpres(preside); RR.EE, Defensa, Economía, Mideplan, Educación, Obras públicas, Salud, Minvu, Agricultura, Minería, Transportes y Telecomunicaciones y Bienes Nacionales.

3. Diseño de la actual institucionalidad ambiental chilena

El actual diseño de la institucionalidad ambiental chilena que se muestra en la figura 1 corresponde a un modelo de coordinación donde las decisiones en materia de políticas, normas, planes, programas e incluso proyectos son asumidas por órganos colegiados tanto en el nivel nacional como en las regiones.

La ley 19.300 sobre bases generales del medio Ambiente promulgada en 1994 definió la actual institucionalidad ambiental.

La historia de la Ley 19.300 registra que ante la alternativa de crear un ministerio que absorbiera todas las funciones y atribuciones de relevancia ambiental y la generación de un modelo coordinador con funciones transversales manteniendo en los diversos ministerios todas las atribuciones y funciones de relevancia ambiental, se optó por este último diseño al considerar que la primera opción implicaría una enorme complejidad jurídica y administrativa y un costo económico muy alto.

En resumen, los Organos que integran la institucionalidad ambiental o Comisión Nacional del Medio Ambiente son: El Consejo Directivo de CONAMA o Consejo de Ministros; la Dirección Ejecutiva de CONAMA, El Consejo Consultivo Nacional de CONAMA y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente que a su vez tienen un Comité Técnico asesor y un Consejo Consultivo Regional.

La actual institucionalidad ambiental tiene atribuciones en relación sólo a los instrumentos de gestión que creó la Ley 19.300 y no sobre todos los problemas ambientales del país, muchos de los cuales son abordados por los ministerios o definitivamente no existen instrumentos todavía para enfrentarlos.

Al Consejo Directivo le corresponde proponer la política ambiental general del país, proponer las normas ambientales y los planes de prevención y descontaminación y supervisar el adecuado funcionamiento de los instrumentos de gestión ambiental de la Ley 19.300. En el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) este Consejo decide finalmente como última instancia administrativa si un proyecto de inversión o instrumento de planificación territorial tiene o no viabilidad ambiental para ejecutarse.

El Consejo Consultivo nacional, que representa a la comunidad, es consultado obligatoriamente en planes y normas y optativamente en el SEIA.

La Dirección Ejecutiva de CONAMA ejecuta las políticas ambientales en su rol de coordinación nacional de todos los ministerios y para todos los instrumentos de la Ley 19.300. En el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es el superior jerárquico de las COREMA y decide como instancia final si los proyectos de inversión que afectan a dos o más regiones son viables desde el punto de vista ambiental. Decide, además, en última instancia si las observaciones de la comunidad fueron o no bien ponderadas en la Resolución de calificación ambiental de un proyecto evaluado en el SEIA.

La COREMA coordina la gestión ambiental en el nivel Regional y tiene algunas funciones específicas en algunos instrumentos. En el SEIA decide en primera instancia la viabilidad ambiental de proyectos y solicita la calificación de zonas saturadas o latentes por algún contaminante previo a un plan de descontaminación o prevención.

El Comité Técnico no tiene definidas funciones específicas en la Ley y cada uno de los Servicios públicos que lo componen (Directores Regionales) actúan como Organos de Competencia ambiental del Estado en el SEIA y como fiscalizador en planes y normas cuando el Decreto Supremo que aprobó el instrumento así lo dispone.

El Consejo consultivo Regional es consultado optativamente en el SEIA y otros instrumentos.

La última modificación (Institucionalidad transitoria) nombra un Ministro del Medio Ambiente que presidirá el Consejo Directivo, Supervigilará a la Dirección Ejecutiva, velará por la coordinación ambiental en los ministerios y servicios públicos y propondrá al Presidente de la

república proyectos de ley en materia ambiental. Especialmente propondrá una nueva institucionalidad ambiental.

4. Principales críticas al diseño de la actual institucionalidad ambiental

- a) Por ser la CONAMA una institución transversal en una estructura de administración vertical hay reticencia de los funcionarios de los ministerios a asumir la política ambiental general porque ellos responden a sus políticas sectoriales. (Propietarización de facultades públicas).
- b) La dispersión de competencias ambientales con una coordinación a la misma altura jerárquica genera mayores costos al sistema por duplicidad de acciones administrativas. Por ejemplo es mejor que la fiscalización esté en un solo ente y no dispersa en varios coordinada por uno.
- c) En el nivel regional la mayoría los miembros de la COREMA no tienen independencia real en la toma de decisiones porque por un lado representan a los ministros del nivel central y por otros dependen en sus cargos del Intendente, por lo que es difícil que se dé manifieste la transversalidad que se pretende en el sistema.
- d) Tanto en el nivel nacional como en el regional las decisiones son tomadas por personas que responden a confianza política y no a consideraciones técnicas por lo que hay riesgo de politización de las decisiones.
- e) Las COREMA dependen jerárquicamente del nivel central y ello permite escasa identificación con los problemas locales y predominio del lobby político y no técnico. Además los municipios tienen escasa participación en las decisiones.
- f) Hay incentivos contrapuestos en los ministerios cuando se los evalúa generalmente por cuestiones productivas y a la vez tiene que proteger el medio ambiente en sus decisiones dentro de la institucionalidad ambiental.
- g) El regulador se ve capturado por los intereses económicos del regulado en temas como inversión y empleo.
- h) En los planes y proyectos públicos el Estado se fiscaliza a así mismo en materia de desempeño ambiental.
- i) Ausencia de una autoridad independiente que además de coordinar fiscalice y responda a los intereses de los ciudadanos afectados por la degradación de los ecosistemas.
- j) En la gestión hay desequilibrio en aplicación de instrumentos (mucho SEIA, pocas normas, casi nada de protección de recursos naturales).
- k) Escasa presencia de instrumentos económicos con incentivos y existencia en su lugar de más bien incentivos perversos hacia un desarrollo poco sustentable.

5. Modificaciones (Proyectos de ley) en trámite para disminuir falencias de la actual institucionalidad ambiental.

- a) Contra la politización de las decisiones y alternativas de localización de Proyectos en el SEIA.

(Horvath, Prokurica, Viera Gallo)

Resguardos legales para asegurar la independencia de los funcionarios de las Comisiones respecto de sus superiores jerárquicos ante la votación de calificación de proyectos. Introducción de evaluación de alternativas de localización de proyectos conforme a instrumentos de planificación territorial antes del ingreso al SEIA.

- b) Fomento a la participación ciudadana

(Varios diputados)

Se fortalece la participación ciudadana en evaluación de proyectos y se obliga con plazos para atención de denuncias e información al denunciante.

(Varios diputados)

Se amplía el plazo a la ciudadanía para observar proyectos presentados al SEIA de 60 a 90 días.

(Varios diputados)

Perfecciona mecanismos y amplia espacios de participación de la comunidad, información, publicidad e interacción ciudadana con las instituciones.

- c) Seguridad jurídica

(Varios diputados)

Contra la posibilidad de que proyectos que no estén obligados por el artículo 10 de la ley al ingresar al SEIA sean administrativamente obligados a hacerlo.

- d) Fiscalización y sanciones

(Varios Diputados)

Endurece las sanciones del artículo 64 de la Ley 19.300 y evocación de la Resolución de calificación ambiental si no se cumplen los plazos para subsanar reparos.

(Varios diputados)

Introduce procedimiento de reclamación judicial a las sanciones realizadas por el artículo 64 de la Ley 19.300(Sanciones dentro del SEIA).

6. Discusión sobre alternativas de institucionalidad ligada a instrumentos de gestión ambiental.

Existe claridad en Chile, y cierto consenso, de que se requiere tener una institucionalidad con mayor peso político y que la actual institucionalidad tiene falencias en la administración de ciertos instrumentos de gestión, que faltan instrumentos de gestión y que falta fiscalización.

La tendencia, para la que ya se están dando señales, es a la formación de un **ministerio del medio ambiente** y la creación de una **superintendencia de fiscalización**.

La nueva institucionalidad debiera subsanar las falencias identificadas en el punto 4.

Alternativas de institucionalidad ambiental

1. Mantener el modelo Coordinador sólo que sea el Ministerio quien coordine a través de lo que actualmente es CONAMA y se cree la Superintendencia dependiente del Ministerio como servicio nuevo.
2. Que el Ministerio absorba todas las funciones ambientales de los ministerios y que los funcionarios con funciones ambientales de los ministerios, junto con los funcionarios de CONAMA pasen a ser parte de una subsecretaría del medio ambiente
3. Una mezcla de ambas propuestas.

Es necesario que cualquiera de las tres alternativas que se proponga indique cuáles serán los órganos de la Institucionalidad y como funcionarán respecto de Políticas ambientales, instrumentos de gestión ambiental, fiscalización, manejo de información ambiental entre otros.

Cuáles serán los órganos que tomarán las decisiones en el nivel nacional y en el nivel regional respecto de Políticas, Planes y programas, normas y proyectos, ya sean públicos o privados.

En el caso que se opte por la primera alternativa se deberá identificar las funciones ambientales radicadas en los diversos ministerios, identificar que órgano las desarrolla y qué funcionarios están asignados a ellas. En lo último se debe considerar que el ministerio debería conformarse aprovechando la experiencia de los funcionarios que históricamente han cumplido funciones ambientales en los ministerios.