

P I V O T E S



**CRISIS 2: PROPUESTA 1**  
**REFORMAR EL SISTEMA DE**  
**EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**  
**Y DE PERMISOS SECTORIALES**

Centro de Incidencia Pública Pivotes

# 1. 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 que permitiera conciliar la protección y conservación con un marco regulatorio claro y predecible para la inversión. **Este marco puso a nuestro país a la vanguardia de la región en el desarrollo de proyectos sometidos a altos estándares de protección ambiental.** Sin embargo, a 30 años de su dictación, este esquema **requiere de nuevas actualizaciones y reformas.**

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental **se ve aquejado por comportamientos estratégicos que 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 administran una serie de permisos que requieren de urgente modernización, y otros cuyos plazos no se cumplen.

En un escenario de **bajo crecimiento económico**, las dilaciones en la obtención de permisos y la creciente incertidumbre que enfrentan los inversionistas **han encarecido de manera sustancial la ruta al desarrollo.** El marco regulatorio responde a un paradigma obsoleto, propio de proyectos con estándares ambientales de 30 años en el pasado, **y se ha transformado en una piedra de tope para el cumplimiento de las exigentes metas ambientales autoimpuestas.** Encontramos entonces una paradoja: la tramitación ambiental puede atentar contra la adaptación al cambio climático. **Es fundamental revertir esta contradicción al alero de las mejores prácticas internacionales.**

## Trabas, tensiones y percepciones instaladas

Varios de los grandes desafíos globales, **como la carbono neutralidad y la alimentación saludable**, están ligados a nuestras principales actividades productivas. Sin embargo, Chile no podrá responder a estas necesidades 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.**

## Algunos antecedentes y datos

- **Permisología**

Si bien las normas de autorización de proyectos no suelen copar las portadas de los medios de comunicación, los últimos años han sido excepcionales. **Líderes empresariales y gremiales, autoridades políticas, ministros e incluso el presidente de la República posicionaron la “permisología” como una de las principales trabas al crecimiento.** Durante la tramitación de la ley de presupuestos 2024, la partida del Ministerio del Medio Ambiente fue rechazada en primera instancia por los diputados **como señal de protesta ante la creciente y exasperante permisología.**

Algunos datos permiten explicar la relevancia que adquirió el tema. La inversión que logra superar todas las vallas administrativas (falta de información relevante y esencial, ICSARAS, adendas, ICE, téngase presentes, etc.) y obtener una calificación favorable dentro de plazos competitivos en relación a lo que ocurría al inicio del SEIA (1992-997) bajó del 95% el segundo trimestre del 2006 al 16% en 2024. **Luego, a menudo, se debe continuar por la vía judicial.** El lapso transcurrido entre el ingreso de la reclamación y la sentencia del tribunal ambiental promedia 421 días corridos. En caso de que se presente un recurso de casación ante la Corte Suprema, **las causas prolongan la tramitación en 434 días corridos adicionales.** El informe de la Comisión Marfán estimó en 2023 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 para introducir cambios a la tramitación ambiental **con miras a reducir los plazos asociados y entregar mayor certidumbre a los titulares.** El segundo en la Cámara de Diputados, que reforma el sistema de permisos sectoriales a través de una institución pública cuya responsabilidad **es hacer cumplir los plazos que muchos organismos públicos continuamente soslayan.**

- **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 extensas suspensiones de iniciativas emplazadas en zonas costeras, con la consiguiente incertidumbre **para el desarrollo regional de dichas áreas.**

La mera solicitud de una ECMPO **suspende la tramitación de toda otra solicitud de uso del borde costero.** El procedimiento, que en su diseño 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 3,8 millones de hectáreas en el sur que han sido solicitadas al amparo de esta legislación,** casi el tamaño de Suiza, con el consiguiente detrimento productivo.

**En la práctica la aplicación de esta ley ha generado efectos muy gravosos para la industria acuícola.** Más de un tercio de las concesiones de acuicultura en trámite están suspendidas por la Ley Lafkenche. **Y nada impide que esto se replique en otros sectores de las zonas norte y centro del país.**

## El "Policy Package" para romper la inercia

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 constituirían una base vinculante para una segunda etapa de evaluación estrictamente técnica. Con esto en mano, **las instancias políticas regionales y nacionales como los actuales COEVAs o Comités de Ministros evolucionarían a 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 de gran escala. Junto con esto **será fundamental fortalecer la 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 la asignación de certificados 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.
- Implementar una revisión y racionalización normativa con el objetivo declarado de reducir regulación aplicable a **proyectos estratégicos que hoy se encuentran trabados**. Se han identificado al menos 380 permisos sectoriales que se pretenden acelerar o hacer cumplir. Para asegurar el cumplimiento de los plazos **es necesario identificar trámites y permisos 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-propios-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/>.