



SERIE INFORME **ECONÓMICO**

Revisión y Propuestas para el
Sistema de Evaluación
de Impacto Ambiental en Chile

Jorge Lira G.

SERIE
INFORME
ECONÓMICO
ISSN 0717 - 1536

Octubre 2017

267

JORGE LIRA G.*

es ingeniero comercial y Magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile.
Se desempeña como investigador del Programa Económico de LyD.

* Se agradece el aporte de Ricardo Irrázaval, Subdecano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica y ex Director del SEA.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05	
1. INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS	06	
2. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN CHILE	08	2.1. Historia 08 2.2. Actualidad 10
3. PROBLEMAS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	12	
4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	17	4.1. Experiencia Internacional: problemas persistentes en la evaluación ambiental 17 4.2. Recomendaciones de Política Pública para Chile 18 4.2.1 Propuestas de gestión en el SEIA 18 4.2.2. Modificaciones reglamentarias al SEIA 19
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	21	
6. ANEXOS	22	

Resumen Ejecutivo

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un instrumento de gestión ambiental muy relevante en Chile, al representar el proceso mediante el cual se introdujo la variable ambiental en la evaluación de proyectos de inversión, estableciendo los plazos, etapas y condiciones que estos deben cumplir para ajustarse a la normativa ambiental vigente.

Este es un proceso complejo que busca que los titulares de los proyectos o actividades susceptibles de impactar negativamente al medioambiente internalicen las externalidades negativas que generan, por lo que es de vital importancia que este sistema opere de buena manera, pues cada proyecto que ingresa al SEIA que es bien evaluado representa una opción de progreso y creación de empleos para el país, resguardando debidamente al medioambiente en el que está inserto y aportando así al desarrollo sustentable.

Tanto la experiencia local como internacional dan cuenta que este es un sistema muy complejo y que ha presentado -y sigue presentando- problemas en su funcionamiento, por lo que urgen reformas que apunten a dotarlo de una mayor racionalidad, disminuyendo los espacios de discrecionalidad para entregar las certezas jurídicas que este proceso debiera garantizar a la sociedad.

Bajo ese contexto, en este trabajo se realiza una revisión de la evaluación de impacto ambiental de Chile y el mundo, levantando un diagnóstico y proponiendo recomendaciones de política pública que apunten a seguir perfeccionando este sistema en nuestro país.

1. INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La preocupación por el entorno y el interés por la naturaleza no es algo nuevo en el mundo. Ya en 1872 se creaba el primer Parque Nacional, el Yellowstone National Park en Estados Unidos, lo que sirvió de ejemplo para que otros países se sumaran a una tendencia que ha aumentado en el tiempo y que refleja el interés por el cuidado del medio ambiente, creando una conciencia que influye en la actividad humana.

La temática ambiental se traduce, en términos económicos, en un problema de externalidades negativas que puede derivar de actividades productivas que no son internalizadas, lo que genera ineficiencias económicas. En términos simples, ocurre que muchas veces el desarrollo de actividades humanas produce un costo social que no es completamente internalizado por quien lo genera, por lo que las decisiones se toman en base a costos incompletos.

Bajo ese contexto, los instrumentos de gestión ambiental establecidos por la política pública adquieren una vital importancia al ser mecanismos a través de los cuales dichas externalidades se pueden incorporar a los procesos productivos y en definitiva, al precio de los bienes y servicios que son pagados por los consumidores. En particular, la gestión ambiental corresponde a las estrategias mediante las cuales se regulan las actividades humanas que impactan al medio ambiente, con el fin de lograr una adecuada calidad de vida, previniendo o mitigando dichos impactos. Este instrumento asume un rol preponderante al buscar que la creación de derechos de propiedad ponderen en su justa medida los costos asociados a los impactos sobre el medio ambiente, corrigiendo las externalidades negativas que puedan estar implícitas en algunas actividades. Con todo, la decisión acerca de cuánto se ha de internalizar corresponde a cuestiones políticas, que al establecer estrategias regulatorias, pueden poner énfasis distintos en el cuidado ambiental o en el crecimiento económico.

En Chile la gestión ambiental ha asumido un rol fundamental, principalmente a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que, tal como quedó establecido en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, representa un exigente requerimiento para que

nuevos proyectos de inversión puedan obtener los permisos ambientales necesarios. En el año 1997, al dictarse el primer Reglamento del SEIA, dicho sistema se tornó obligatorio para todos los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que fueron listados en el artículo 10 de la Ley 19.300. Desde ese entonces el SEIA ha sufrido diversas modificaciones reglamentarias que buscaron perfeccionar el sistema y adecuarlo a los nuevos requerimientos y exigencias de la gestión ambiental moderna.

Con todo, a dos décadas de la puesta en marcha de este sistema, resulta necesaria una revisión del mismo, tanto en sus fundamentos como instrumento de gestión ambiental y sus finalidades, como en un perfeccionamiento de su funcionamiento, desde una perspectiva de políticas públicas y en el contexto actual de un mayor desarrollo de otros instrumentos de gestión ambiental.

Al respecto, cabe señalar que en sus inicios el SEIA representaba el único instrumento de gestión ambiental, lo que ha cambiado con el tiempo y con el desarrollo de la institucionalidad ambiental del país. En su origen se le encomendó al SEIA evaluar prácticamente a la totalidad de actividades económicas del país, sin embargo, se debe reconocer que este sistema puede funcionar bien en aquellos espacios no normados, en los que se requiere de un análisis de riesgo ambiental, y en donde se puede lograr una internalización de las externalidades a través de medidas de mitigación, reparación y compensación.

El SEIA corresponde a un instrumento caso-específico, al determinar el impacto ambiental de un proyecto específico en un lugar determinado. Esto significa, desde un punto de vista jerárquico, que se encuentra en un tercer nivel, debajo de los instrumentos de aplicación colectiva o de ordenamiento territorial, y que son representados por la normativa ambiental, estando en la cúspide las normas de calidad, que representan la decisión política ambiental acerca de cuánta contaminación es admisible respecto a las personas (primarias) y a la naturaleza (secundarias).

Cuadro 1

JERARQUÍA DE LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES EN CHILE

Fuente: Elaboración propia.



De esta forma, los proyectos en el SEIA han de ser aprobados si cumplen con la normativa vigente y se hacen cargo de los impactos ambientales significativos a través de medidas de mitigación y compensación apropiadas, que corresponden a un espacio discrecional no normado que representa un riesgo ambiental no zanjado.

A 20 años del primer Reglamento del SEIA, se requiere de una profunda revisión del mismo, a la luz de criterios de certidumbre jurídica y racionalidad ambiental, y que se analice en el contexto normativo actual en qué casos se justifica un procedimiento como éste. Esto es, en qué casos su finalidad primera se lleva realmente a cabo: la internalización de externalidades ambientales que de otra forma no se podría lograr.

El funcionamiento actual del SEIA ha llevado a que la gestión ambiental del país se base principalmente en dicho instrumento, lo que en la práctica ha significado que esta gestión se haga caso a caso y bajo la lógica última de obtener una autorización de funcionamiento más que lograr una internalización de externalidades. Así, en la generalidad de los casos, las resoluciones favorables están sujetas a condiciones de diversa índole, como son los permisos sectoriales ambientales, lo que ha llevado a la existencia de una verdadera "industria de la permisología", generando abundantes costos de transacción.

Son múltiples los problemas que se pueden detectar en el proceso de evaluación ambiental de Chile, y la combinación de todos ellos se traduce en un sistema que no garantiza en todos los casos un real beneficio. En efecto, en la gran mayoría de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIAs)

muchos de los impactos ya están normados y no generan riesgo ambiental, por lo que su Resolución de Calificación Ambiental (RCA) viene a ser una suerte de "certificación ambiental". Además, la masividad inicial del SEIA, tal como está construido el modelo chileno y dado los plazos de evaluación, ha derivado en una ralentización del desarrollo de proyectos de inversión, debilitando las certezas jurídicas para los titulares de proyectos, desincentivando que nuevas inversiones se establezcan en el país, lo que conlleva negativas consecuencias para el crecimiento y la creación de nuevas posibilidades de empleo.

En este trabajo se hace una revisión del Sistema de Evaluación Ambiental, analizando su historia y actualidad a partir de la experiencia chilena e internacional y se esboza una serie de propuestas que buscan seguir perfeccionando la institucionalidad ambiental de Chile y sobre todo, a este importante instrumento de gestión ambiental.

2. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN CHILE

2.1. Historia

Hay que remontarse al año 1990 para encontrar los primeros indicios de la institucionalidad ambiental de Chile, cuando mediante Decreto Supremo se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)¹. Esta comisión sería la “encargada del estudio, propuesta, análisis y evaluación de todas aquellas materias relacionadas con la protección y conservación del Medio Ambiente”, y tenía carácter interministerial debido a la inexistencia de un ministerio encargado del Medio Ambiente.

Uno de los principales mandatos de esta Comisión fue elaborar el proyecto que luego derivó en la Ley 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial en marzo de 1994, y cuyos principales objetivos fueron el crear una institucionalidad que permitiera, a nivel nacional, solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la generación de otros nuevos, creando los instrumentos para una eficiente gestión del tema ambiental.

De esta manera se dio origen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), uno de los principales instrumentos de gestión ambiental que operan en Chile actualmente, que corresponde al procedimiento reglado que establece los plazos, etapas y condiciones de la evaluación ambiental de proyectos de inversión públicos o privados que deben ajustarse a lo establecido en la normativa ambiental vigente. Así se introdujo la dimensión ambiental en los proyectos de inversión.

El desarrollo de la institucionalidad ambiental, y en particular la creación del SEIA, responden a la experiencia ya acumulada en el mundo y particularmente en Estados Unidos, pionero en la evaluación ambiental cuando en 1969 aplicó la *National Environmental Policy Act* (NEPA), que im-

puso como exigencia que todas las acciones que se estén proponiendo y que impliquen el otorgamiento de permisos de autoridades federales, sean sometidas a una evaluación de impacto ambiental en forma previa al otorgamiento de sus permisos de construcción o financiamiento. Esta experiencia fue estableciendo las directrices de la Evaluación de Impacto Ambiental, transformándose en una fuente de inspiración para múltiples países del mundo.

En Chile, el SEIA comenzó a operar de forma obligatoria en 1997 cuando se aprobó su primer reglamento². Desde entonces, el sistema ha ido evolucionando, sufriendo múltiples modificaciones reglamentarias y transformándose en un proceso extraordinariamente complejo. En 2001, gracias a la experiencia ya acumulada, se modificó su primer reglamento con el objetivo principal de hacer más expedita y menos discrecional la evaluación. Más adelante, en 2012, en respuesta a los ajustes que la Ley N° 20.417 introdujo en la Ley N° 19.300, como fueron la creación del Ministerio del Medio Ambiente, del Servicio de Evaluación Ambiental y de la Superintendencia del Medio Ambiente, se publicó un nuevo reglamento, que es el que está operando actualmente (DS 40 2012 / MMA).

Hoy el proceso de evaluación ambiental vigente es muy distinto al de 20 años atrás. Las modificaciones que ha sufrido en el tiempo lo han transformado en un proceso que impone mayores exigencias a los proyectos de inversión, siendo cada vez más riguroso, detallado y participativo.

El SEIA, luego de todas sus modificaciones, se caracteriza por ser un sistema de carácter preventivo y predictivo, al que no solo se someten de forma voluntaria u obligatoria nuevos proyectos o actividades, sino que también

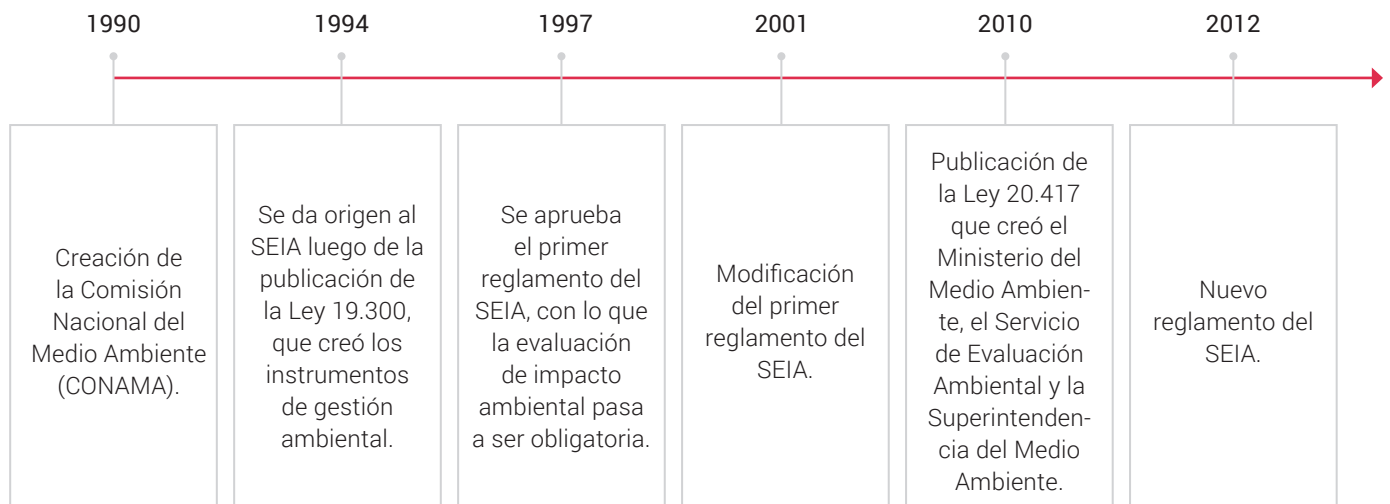
¹ Decreto Supremo N° 240 del Ministerio de Bienes Nacionales.

² El período entre enero de 1994 y abril de 1997 fue uno de evaluación ambiental voluntaria, en el que ingresaron 127 proyectos al SEIA, de los cuales fueron aprobados 115.

Cuadro 2

EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL Y DEL SEIA

Fuente: Elaboración propia.



las modificaciones que experimenten los existentes. Este instrumento, que culmina con la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que aprueba o rechaza el proyecto o actividad, contiene un mandato de permitir la participación informada de la comunidad durante el proceso y en su funcionamiento adopta la modalidad de "ventanilla única". Es decir, que la totalidad de la dimensión ambiental se examina y determina a través de este procedimiento, que es coordinado por un solo órgano: el Servicio de Evaluación Ambiental³.

Desde la publicación del primer reglamento del SEIA, han ingresado a tramitación ambiental más de 22.000 proyectos, con una inversión proyectada que supera los US\$ 590.000 millones, de los cuales aproximadamente un 64% obtuvo una calificación ambiental favorable, sumando en conjunto una inversión de más de US\$ 309.000 millones. La aprobación del primer reglamento, permitió definir de mejor manera los criterios que determinan la pertinencia

de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), con lo que casi la totalidad de proyectos comenzaron a ingresar mediante DIAs, que son más sencillas de evaluar por tratarse de proyectos que no provocan impactos significativos y respecto a los cuales se exige el cumplimiento de normativa ambiental. Esta concentración que se dio hacia las DIAs es de gran importancia, debido a que estas se tramitan en plazos considerablemente menores que los EIAs y los costos para su elaboración son menores⁴. Sin embargo, con las sucesivas modificaciones de los reglamentos del SEIA y con la experiencia adquirida en el tiempo el proceso se ha tornado más complejo y más participativo, con lo que han aumentado las exigencias para la obtención de los permisos ambientales, lo que se puede ver reflejado en la caída del porcentaje de proyectos aprobados por período.

³ Para mayor información ver Capítulo 2 del Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA.

⁴ Del Fávero, G., & Katz, R. (2001).

Cuadro 3

EVOLUCIÓN PROYECTOS INGRESADOS AL SEIA POR PERÍODO (% DEL TOTAL DE PROYECTOS INGRESADOS POR PERÍODO)

Fuente: www.seia.sea.gob.cl, al 06/09/2017.

	Evaluación voluntaria	Primer reglamento	Modificación 1er reglamento	Nuevo reglamento
EIA	98%	6%	4%	5%
DIA	2%	94%	96%	95%
Proyectos aprobados	91%	82%	64%	44%

Nota: El período de Evaluación Voluntaria fue entre el 01/01/1994 y el 02/04/1997, antes que se publicara el primer reglamento del SEIA. El período del primer reglamento va desde el 03/04/1997 hasta el 06/12/2002, antes que se publicara la modificación al primer reglamento. El período de modificación del primer reglamento va

desde el 07/12/2002 hasta el 11/08/2013, antes de que se publicara el nuevo reglamento del SEIA. El período del nuevo reglamento contiene datos de ingreso de proyectos al SEIA desde el 12/08/2013 hasta el 31/12/2016.

2.2. Actualidad

Las modificaciones reglamentarias y a nivel legal que ha sufrido el Sistema de Evaluación Ambiental en Chile han buscado un perfeccionamiento del procedimiento de acuerdo a la experiencia adquirida y a las problemáticas que se han ido revelando. Sin embargo, las complejidades que están implícitas en la evaluación ambiental derivan en cuestionamientos al sistema que obligan a repensar este proceso constantemente.

Hoy en día, a pocos años de la aprobación del último reglamento, se está volviendo a cuestionar el SEIA, reforzado por casos de proyectos puntuales que han revelado al público parte de los problemas de la institucionalidad ambiental, como son los extensos plazos de aprobación, los problemas en la convivencia de los criterios técnico y políticos que están presentes en la evaluación y la falta de certezas en los procesos.

Para entender los problemas del SEIA y pensar en modificaciones, es pertinente entender cómo está operando actualmente. Todo proyecto o actividad susceptible de causar impacto en el medio ambiente debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)⁵ de conformidad a un listado de tipologías establecido en el artículo 10 de la Ley 19.300, cuyo detalle en cuanto a umbrales y definiciones se regula en el Reglamento del SEIA (RSEIA). Cabe tener presente que salvo la actividad agrícola y hasta cierto punto la pesquera, prácticamente todas las actividades económicas, cumpliendo ciertos umbrales, han de ingresar al SEIA. En este sentido, el ingreso al SEIA no depende de

un análisis de riesgo ambiental o de impactos no normados, sino que únicamente de tipologías y cumplimiento de umbrales y definiciones⁶.

Por otra parte, ya debiendo ingresar el proyecto al SEIA, su presentación ha de hacerse mediante una Declaración (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), dependiendo si el proyecto podría generar o no algún tipo de impacto significativo, los cuales están establecidos como circunstancias en el artículo 11 de la Ley 19.300 y artículos 5 y siguientes del RSEIA.

La existencia de estas circunstancias obliga a presentar medidas de mitigación y compensación que se hagan cargo de las mismas, y por tanto, son estas las que representan la forma cómo se internalizan las externalidades ambientales negativas. De hecho, un EIA es aprobado si, cumpliendo con la normativa ambiental (instrumentos de segundo nivel), dicho proyecto presenta medidas de mitigación y compensación que sean juzgadas como apropiadas por parte de la autoridad ambiental.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) son más exigentes que las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y deben incluir, además de la descripción del proyecto o actividad, una descripción de la línea base; una descripción de todos aquellos efectos, características o circunstancias que dan origen a la necesidad de efectuar el Estudio; una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto; las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar

⁵ En el Artículo 10 de la Ley 19.300 se especifican los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental.

⁶ En muchos de estos casos, existe una "presunción" de que determinadas actividades podrían generar algún tipo de riesgo ambiental.

dichos efectos adversos; y un plan de seguimiento de las variables ambientales junto a un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.

El proceso de evaluación de impacto ambiental se da a nivel regional y es administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental de la región, salvo para aquellos proyectos o actividades que puedan causar impacto en zonas situadas en distintas regiones (proyectos inter-regionales), en los que la calificación ambiental la hace la Dirección Ejecutiva del SEA directamente. En el procedimiento, que funciona como un sistema de ventanilla única, participan los diversos servicios sectoriales que pueden revisar y realizar observaciones a los EIAs o DIAs. Este proceso, que es mayoritariamente de carácter técnico, culmina con el Informe Consolidado de la Evaluación Ambiental (ICE), en el que el SEA regional debe recomendar aprobar o rechazar el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental. Este Informe sirve de base para que la Comisión de Evaluación Regional entregue su aprobación o rechazo al proyecto en cuestión a través de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

La Comisión de Evaluación Regional certifica si los proyectos o actividades cumplen, o no, con todos los requisitos ambientales aplicables, teniendo la última palabra para calificarlos ambientalmente, con independencia de lo que haya recomendado el SEA en el Informe Consolidado de Evaluación (salvo en los aspectos normados, en que lo establecido en el ICE es vinculante para la Comisión de Evaluación). De esta manera, es esta última etapa en la que en diversas ocasiones es percibida una divergencia entre el carácter técnico del proceso de evaluación, reflejado en el ICE, y el ámbito político, debido a que la Comisión Evaluadora Regional es presidida por el Intendente Regional e integrada por diez Secretarios Regionales Ministeriales⁷ y el Director Regional del Servicio, quien actúa como secretario.

El proceso no necesariamente culmina luego de la calificación del proyecto realizada por la Comisión Evaluadora Regional mediante la RCA, debido a que los proyectos de inversión que ingresaron al SEIA mediante un EIA pueden enfrentar nuevos trámites en instancias superiores mediante recursos administrativos de reclamación ante un Comité de Ministros⁸, el cual debe referirse a la decisión tomada por la Comisión Evaluadora Regional. Pueden realizar estas reclamaciones tanto las personas naturales y jurídicas que formularon observaciones en la participación

ciudadana y que estiman que estas no fueron consideradas, como el titular del proyecto de inversión en contra de la RCA que rechaza o establece condiciones o exigencias. Además, luego de esa instancia, se pueden formular las reclamaciones judiciales ante el Tribunal Ambiental y la Corte Suprema (recurso de casación).

Para el caso de proyectos que ingresan al sistema mediante DIA, procede una reclamación ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental y luego una reclamación judicial ante el Tribunal Ambiental y la Corte Suprema (recurso de casación).

Con todo esto, el criterio técnico del SEA puede ser modificado a lo largo del proceso de evaluación por órganos de carácter más político como son la Comisión de Evaluación Regional (compuesta por Seremis) y el Comité de Ministros, los cuales actuando dentro del ámbito discrecional (riesgo ambiental significativo no normado), pueden modificar los criterios técnicos, o definitivamente, instrumentalizar la evaluación para objetivos políticos, todo lo cual reduce las certezas jurídicas que este proceso debiera entregar a los inversionistas. En adición a la problemática anterior, la naturaleza de este proceso ha derivado en que los plazos de evaluación estén siendo inevitablemente extensos, debido a las diversas instancias de evaluación y reclamación existentes y por la participación de múltiples servicios que en muchas ocasiones realizan observaciones e imponen exigencias que escapan de sus competencias o del ámbito de evaluación ambiental, lo que complejiza y retrasa los procesos de evaluación dentro del SEIA. De acuerdo a un informe preparado por la Comisión de la Producción y del Comercio (CPC) el plazo promedio de aprobación de los proyectos que ingresaron al SEIA durante el segundo trimestre del año 2017 fue de 9,8 meses⁹, lo que representa un aumento de un 21% con respecto al plazo promedio registrado entre los años 2007 y 2015. Por otra parte, dicho informe da cuenta que un porcentaje creciente de proyectos están enfrentando reclamaciones, y sobre todo el caso de EIAs que durante el año 2017 en un 57,1% de los casos fueron reclamados ante el Comité de Ministros¹⁰.

7 Los Seremis que integran esta Comisión son los representantes de los Ministerios de Medio Ambiente, Salud, Economía, Fomento y Turismo, Energía, Obras Públicas, Agricultura, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería, y Desarrollo Social

8 El Comité de Ministros está compuesto por 6 ministros: Medio Ambiente, Economía, Fomento y Turismo, Agricultura, Salud, Energía y Minería. Para el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental, las reclamaciones no van al Comité de Ministros sino que directamente al Director Ejecutivo del SEA. Las DIA también tienen instancias de reclamación, pero se presentan ante el Director Ejecutivo del SEA.

9 Dicho plazo promedio considera los días corridos que transcurren entre que un proyecto ingresa al SEIA y cuando la Comisión de Evaluación Regional emite la Resolución de Calificación Ambiental del proyecto.

10 Para mayor información ver Informe N° 5 Observatorio de la productividad, CPC.

3. PROBLEMAS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La política medio ambiental de Chile se ha inspirado en el concepto de desarrollo sustentable, que busca compatibilizar el crecimiento económico con la debida protección del medio ambiente, tal que la protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. En ese sentido, para el país ha sido un desafío permanente el perfeccionar la legislación y normativa ambiental para lograr una adecuada armonía entre estos dos elementos.

Para tener una orden de magnitud de lo que se tramita en el SEIA, durante 2016 ingresaron 850 proyectos al sistema cuyos montos de inversión totalizaban US\$ 73.271 millones, lo que equivale a aproximadamente un 30% del PIB de Chile en el mismo año, de los cuales se aprobaron 369 que involucraban un monto de inversión de US\$ 28.415 millones. Ante esto, es de vital importancia que el SEIA realice una buena gestión ambiental, pues todo proyecto bien evaluado en el SEIA implica nuevas posibilidades de crecimiento y empleo para el país, garantizando un debido cuidado del medio ambiente.

Existe un consenso general de que el SEIA ha presentado problemas en su funcionamiento, lo que ha perjudicado tanto a la variable de cuidado ambiental como la variable de desarrollo económico del país. No obstante, se debe reconocer lo sensible que es este sistema y lo complejo que se torna el perfeccionarlo. Es más, a tan solo dos años de la

aplicación del primer reglamento del SEIA ya surgían críticas por parte de sectores empresariales y ecologistas con relación a muchas problemáticas que hoy en día persisten, tales como la arbitrariedad en la decisión de presentar Estudios o Declaraciones de Impacto Ambiental, la definición del rol de la participación ciudadana, el tipo de proyectos que debían someterse o no a evaluación, la ponderación de los costos ambientales y económicos, entre otros¹¹.

La historia del SEIA nos muestra que se ha buscado perfeccionar su funcionamiento en el tiempo con las distintas modificaciones realizadas a su reglamento. Sin embargo, aún es un sistema que presenta deficiencias, lo que se ha revelado a la opinión pública por los largos plazos de evaluación reportados en los últimos años y por casos de proyectos “emblemáticos” puntuales que han enfrentado diversos conflictos en sus procesos de evaluación.

Si bien no es totalmente atribuible a los problemas del SEIA, debido a que existe una gran variedad de factores externos que pueden afectar el desarrollo de proyectos de inversión y su evaluación ambiental, los datos muestran que entre los años 2011 y 2016, el promedio de permanencia en el sistema fue de aproximadamente 244 días, el que ha sido creciente tanto para DIAs como EIAs.

Los plazos de aprobación de los EIA son excesivamente altos, llegando a permanecer en muchos casos por más de 3 años en el SEIA, lo que no considera el tiempo que tardan los recursos de reclamación antes de resolverse, ni el tiempo que les toma a los titulares de los proyectos el preparar los EIAs o las DIAs.

Cuadro 4
PLAZO DE APROBACIÓN DE PROYECTOS EN EL SEIA POR AÑO (NÚMERO DE DÍAS)

Fuente: www.seia.sea.gob.cl, al 06/09/2017.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Plazo promedio (días)	218.1	221.4	226.1	260.9	307.5	308.6
Plazo EIAs	592.8	642.8	529.1	565.2	651.3	726.8
Plazo DIAs	208.4	212.7	216.0	249.9	287.1	280.8

¹¹ Del Fávoro, G., & Katz, R. (2001).

Por otra parte, más allá de la demora en los plazos, hay que recordar los procesos de evaluación de proyectos estratégicos que por su envergadura terminaron sufriendo parte de las falencias que presenta este sistema y que tienen relación con los procesos de reclamación. Uno de estos es el caso del proyecto “Puerto y Central Castilla”, el cual fue calificado favorablemente mediante resolución del Servicio de Evaluación Ambiental de Atacama, lo que fue ratificado luego de que la Corte de Apelaciones de Antofagasta (CAA) rechazara los recursos de protección interpuestos contra dicha resolución. Sin embargo, con posterioridad, la Corte Suprema en un polémico fallo dejó sin efecto la calificación ambiental aprobatoria del proyecto, al revertir la decisión de la CAA, y por otra parte, al revocar el cambio de uso de suelo que había sido aprobado anteriormente por el Seremi de Salud. Otro ejemplo es el experimentado recientemente por el proyecto Dominga, que luego de pasar por el proceso de evaluación ambiental en el que el SEA regional recomendaba aprobar el proyecto, fue rechazado por la Comisión Evaluadora Regional en una resolución inesperada y que se vio muy manchada por una serie de inconsistencias y aspectos políticos que derivaron en una posterior crisis institucional que terminó con las renuncias del ministro de Hacienda y del ministro de Economía y su subsecretario.

El problema en estos casos es que las decisiones últimas quedan en manos de un grupo de personas o de la Sala de la Corte que no necesariamente tiene un buen conocimiento de la evaluación ambiental, y donde puede primar un criterio político por sobre el técnico.

Dados estos problemas y el alcance y visibilidad que han tenido, en abril de 2015 la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, creó la “Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA”, compuesta por 29 integrantes de diferentes sectores, con el mandato de analizar la estructura, procedimientos y herramientas vinculadas al SEIA, y evaluar los ajustes necesarios para que respondan de manera adecuada y eficiente a las exigencias actuales, generando propuestas para su optimización. Esto refleja la preocupación y el consenso en torno a que el sistema de evaluación ambiental de Chile puede y debe perfeccionarse.

Parte del trabajo realizado por esta Comisión fue levantar un diagnóstico compartido respecto de la situación actual del SEIA, el que se dividió en cuatro temáticas que abarcan prácticamente todo el proceso de evaluación ambiental¹².

Cuadro 5

PRIMERA TEMÁTICA DE DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL. CRITERIOS DE INGRESO, INSTRUMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y CONTENIDOS DE EVALUACIÓN

Fuente: elaboración propia.

Tipologías de ingreso al SEIA	Se detectó la necesidad de revisar el artículo 10 de la Ley 19.300 y el artículo 3 del reglamento del SEIA, que entregan el listado de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental y que deben someterse al SEIA, con el objetivo de racionalizar los proyectos que deben ser evaluados ambientalmente.
Elementos ambientales que son objeto de protección en el SEIA	Se observó la necesidad de precisar el alcance de los elementos que constituyen objeto de protección en el SEIA, lo que permitiría dar certeza respecto de los mismos y focalizar la evaluación de impacto en dichos elementos.
Artículo 11 de la Ley 19.300 y Título II del reglamento del SEIA	No hay claridad suficiente respecto de los criterios para determinar si el impacto ambiental es significativo y por lo tanto, si los proyectos deben ingresar con un EIA, lo que redundaría en un margen de discrecionalidad.
Instrumentos o vías de evaluación	Con el actual reglamento se ha complejizado tanto la evaluación de EIA como de DIA en torno a detalles técnicos que en algunos casos no tienen mayor relevancia ambiental.
Contenidos de los instrumentos de evaluación	La falta de precisión en los contenidos de una DIA o EIA ha ocasionado la generación de información innecesaria en la evaluación, así como la falta de información en otros casos, lo que aumenta los tiempos de evaluación y genera incertidumbres.
Procedimientos de evaluación	Se identificó que el procedimiento de evaluación, al incluir más elementos que se traducen en nuevas etapas o actos administrativos, se está extendiendo en sus plazos.
Plazos del procedimiento de evaluación	Se identificó la necesidad de revisar los actuales plazos de suspensión y ampliación, y las respectivas extensiones para el cumplimiento de plazos establecidos en el reglamento.
Estructura y contenidos de la RCA	A pesar de las modificaciones, se plantea que aún se debieran delimitar los contenidos de una RCA.
Consulta de pertinencia de ingreso	Se detectó que hay un análisis discrecional en las consultas de pertinencia de ingreso al SEIA, en donde el SEA otorga una opinión basada en los antecedentes entregados por el proponente.

¹² Para un mayor detalle respecto del diagnóstico elaborado por la Comisión Asesora presidencial para la Evaluación del SEIA se puede revisar el Informe final preparado por la Comisión.

Cuadro 6

SEGUNDA TEMÁTICA DE DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL. PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS CON COMPETENCIAS AMBIENTALES Y PERMISOS AMBIENTALES

Fuente: elaboración propia.

Permisos ambientales sectoriales (PAS)	Se han detectado problemas en cuanto a los contenidos y requisitos técnicos de los PAS, en su diseño, y en términos de la poca claridad desde el punto de vista de los distintos servicios que participan en la evaluación de proyectos.
Competencias y atribuciones del SEA	Se estima que el SEA no ha desarrollado a cabalidad su rol de administrador del SEIA, ejerciendo principalmente un rol coordinador. Se cuestiona su competencia frente al análisis de los pronunciamientos sectoriales.
Competencias y atribuciones de los servicios públicos	Pronunciamientos de los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental (OAECA) exceden el ámbito de sus competencias o carecen de la fundamentación técnica adecuada. Ante esto, un problema es que el SEA debe enfrentarse recurrentemente a la calidad de los pronunciamientos de los servicios públicos.
Comisiones de evaluación	Las decisiones sobre la calificación ambiental de los proyectos (que es atribución de la Comisión de Evaluación) no siempre están fundadas técnicamente, más bien podrían estar influenciadas por intereses o prioridades del Gobierno.
Rol del Comité de Ministros	No están claros los espacios en la calificación para que surjan decisiones de políticas públicas que permiten resolver aspectos técnicamente discrecionales o no normados de los componentes ambientales.

Cuadro 7

TERCERA TEMÁTICA DE DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA INDÍGENA

Fuente: elaboración propia.

Participación ciudadana	La participación ciudadana en el marco del SEIA enfrenta problemas relacionados con la implementación de los procedimientos y plazos y principalmente con el tratamiento de temáticas que no están relacionadas con la evaluación ambiental propiamente tal.
Consulta indígena	La instancia se ha sobrevalorado para resolver conflictos con las comunidades, forzando el diálogo a problemas que superan el alcance de la evaluación ambiental del proyecto.

Cuadro 8

CUARTA TEMÁTICA DE DIAGNÓSTICO DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL. INSTRUMENTOS ASOCIADOS A LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL

Fuente: elaboración propia.

Figuras jurídicas y procedimientos administrativos asociados a la RCA	Se detectaron problemas en la aplicación e implementación de algunas figuras jurídicas y procedimientos administrativos asociados a la RCA como son: el fraccionamiento de proyectos, la divisibilidad de la RCA, la interpretación de las RCA y su caducidad.
Mecanismos de actualización y modificación de RCA	Las vías de modificación de una RCA han demostrado ser complejas y con escasa aplicación, lo que rigidiza el sistema, complejizando la gestión ambiental y el seguimiento de proyectos.
Vías de recursividad administrativa judicial	Existe incertidumbre respecto de los recursos administrativos y judiciales, haciendo falta establecer reglas especiales para lograr un sistema eficiente y claro.
Naturaleza Jurídica de la RCA	Se generan incertezas al precisar qué es una RCA, su estabilidad jurídica, cuáles son los derechos que confiere y obligaciones que genera al titular.

Tal como documentó la Comisión Asesora, son múltiples los problemas que se pueden detectar dentro del proceso de evaluación ambiental de Chile, siendo unos más complejos que otros y algunos más fáciles de solucionar; no obstante, la combinación de todos ellos se traducen en un sistema que tarda en los plazos de evaluación, ralentizando el desarrollo de proyectos de inversión en el país, debilitando las certezas jurídicas para los titulares de proyectos y desincentivando que nuevas inversiones se establezcan en el país, deteriorando la reputación y credibilidad de toda la institucionalidad ambiental, tanto por parte de los titulares como de las comunidades y de los distintos servicios públicos que participan en los procesos de evaluación.

El desafío es pensar en cambios al SEIA que le den una mayor racionalidad, minimizando los espacios de discrecionalidad en las decisiones para que el sistema recupere su credibilidad ante la sociedad y entregue las certidumbres que la institucionalidad ambiental debiera garantizar. En ese sentido, hay una serie de problemas estructurales que afectan considerablemente al SEIA y que parecen adquirir una relevancia mayor, los que son listados a continuación.

1. Problemas de localización de proyectos

La conflictividad en los procesos de evaluación ambiental se ha dado mayoritariamente por problemas de localización de los proyectos, lo que deriva generalmente, en decisiones influenciadas por consideraciones más políticas que técnicas, como ocurrió por ejemplo con los proyectos Pascua Lama, Hidroaysén, Alumysa y Dominga.

En estos casos, el SEIA presenta una deficiencia debido a que siendo un instrumento de tercer nivel en que se evalúa un proyecto específico en un lugar determinado, no da espacio para alternativas de localización debido a que esta queda fijada una vez que el proyecto ingresa al sistema, lo que deriva en que el proceso sea de decisiones binarias: todo o nada.

En estos casos, las definiciones de localización debieran estar más bien radicadas en los instrumentos de segundo nivel, específicamente en el ordenamiento territorial y en las áreas protegidas. Bajo esa lógica, el SEIA puede funcionar de una manera más correcta, con una delimitación previa para que el proyecto cumpla con la normativa ambiental. Así, el problema expuesto queda zanjado en forma previa al ingreso de los proyectos al SEIA, lo que entrega mayores certidumbres a los inversionistas, facilitando el proceso de evaluación.

2. Oposición de comunidades cercanas a proyectos estratégicos

Muchas veces los proyectos que podrían catalogarse como “estratégicos” por su tamaño, valor y montos de inversión son resistidos por las comunidades cercanas, las que ejercen presiones políticas, influyendo en las decisiones técnicas. Esto puede considerarse como un problema estructural del SEIA debido a que el sistema, tal como está concebido, nunca podrá ser un instrumento que logre compensar totalmente, y desde un punto de vista técnico ambiental, a las comunidades que se ven afectadas por estos proyectos.

Si bien existe la participación ciudadana en la evaluación de proyectos, lo que se requiere es una negociación, que se dé en una fase previa al ingreso del SEIA, en la que participe el titular del proyecto, las comunidades y el Estado, de manera que se alcance una mayor asociatividad entre todas las partes.

3. Racionalidad y Focalización Ambiental

El resultado objetivo del SEIA en el caso de las DIAs y en casos puntuales de EIAs resulta ser bastante pobre desde el punto de vista de la internalización de externalidades. Esto debiera llevar a repensar el instrumento, en el sentido de incluir mayores niveles de racionalidad ambiental. Por otra parte, el SEIA no ha sido capaz de diferenciar lo que, ambientalmente hablando es relevante, prestando la misma importancia a cuestiones irrelevantes que a situaciones que realmente generan un riesgo ambiental importante. Este deficiente trabajo se traspasa a la Superintendencia del Medio Ambiente, la cual conforme a la ley puede fiscalizar todas las obligaciones ambientales de una RCA, no pudiendo diferenciar lo que es relevante de lo que no es. Estos dos problemas de racionalidad y focalización debieran llevar a repensar el sistema con el fin de definir de mejor manera qué ha de evaluarse y qué aspectos deben evaluarse en cada proyecto, lo que desde un punto de vista de políticas públicas aportaría a desburocratizar el sistema, disminuyendo costos y tiempos de evaluación y sobre todo, permitiendo alcanzar de una mejor manera la internalización de externalidades.

4. Plazos de Evaluación

Un problema estructural en el SEIA son los plazos de evaluación, los que en promedio para un Estudio de Impacto Ambiental al contabilizar los plazos de evaluación y recursos de reclamación podrían alcanzar más de cuatro años¹³. A esto se suma que bajo la actual institucionalidad

¹³ Estos plazos pueden alcanzarse al considerar los 24 meses que tardaron en promedio la aprobación de EIA durante el año 2016, lo que debe sumarse a los 13,4 meses que tarda en promedio el proceso de reclamación de un EIA ante el Comité de Ministros (Observatorio de la Productividad de la CPC) y al plazo de aproximadamente un año que toman las reclamaciones ante los Tribunales Ambientales y Corte Suprema.

se da una lógica perversa debido a que llegando los casos a la Corte Suprema, muchas veces las sentencias ordenan retrotraer el procedimiento a su etapa original, generándose un verdadero *loop* permanente entre el actuar administrativo y judicial, lo que aumenta aún más los plazos antes que un proyecto pueda ser aprobado.

Esto no genera problemas solo por los plazos de aprobación, sino que también por el hecho que la ley determina un plazo de caducidad para las RCA de 5 años para el inicio de ejecución de los proyectos, lo que se torna muy complejo por la situación descrita anteriormente.

Todo esto debiera llevar a repensar todo el sistema de reclamaciones y adecuarlos de tal forma que, sin menoscabar las posibilidades de legítimas reclamaciones, el sistema cuente con una mayor racionalidad en los plazos.

5. Componente Político en la Evaluación

El proceso de evaluación ambiental en Chile fue concebido como uno en el que conviven criterios técnicos y políticos, lo que ha afectado principalmente a los proyectos de mayor envergadura o aquellos que por ser estratégicos adquieren un mayor visibilidad.

Si bien el criterio político puede ser un aporte para enfrentar aquellos criterios que no están normados y que el carácter técnico no puede resolver, resulta muy discutible que las RCA sean otorgadas por las Comisiones de Evaluación y que las reclamaciones administrativas se hagan al Comité de Ministros, debido al carácter político que prima en dichas instancias.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

4.1. Experiencia Internacional: problemas persistentes en la evaluación ambiental

El tiempo y la experiencia acumulada por la evaluación ambiental como instrumento de gestión en todo el mundo ha permitido un *learning by doing*. Sin embargo, continuamente se ha tenido la impresión de que no ha cumplido a cabalidad con sus objetivos, presentándose diversos problemas que son comunes en los distintos casos de aplicación de estos sistemas, lo que nos revela que los problemas que Chile ha enfrentado no son propios, sino que se manifiestan y repiten a lo largo del mundo.

Wood (1996) realizó un análisis comparativo de ocho sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental considerando catorce criterios, concluyendo que en general, a pesar que algunos sistemas se desempeñan mucho mejor en relación a estos, como son los sistemas que operaban en los Países Bajos, California y Estados Unidos, existían varios defectos generales en el estado de los sistemas que tienen que ver con debilidades en cobertura del sistema, con problemas de integración de la evaluación de impacto ambiental a la adopción de decisiones, dificultades en el control de impactos y en el cumplimiento de los compromisos de mitigación, falencias en la participación pública y debilidades en la evaluación ambiental estratégica (EAE)¹⁴.

Más recientemente, Joseph et al. (2015) basado en la revisión de literatura y en distintas experiencias de evaluación de impacto ambiental, plantea que a pesar del sustancial desarrollo teórico y de la experiencia práctica adquirida por la evaluación ambiental en el mundo, esta aún no ha logrado alcanzar los objetivos de proteger el medio ambiente y asegurar un desarrollo sustentable. El autor presenta una serie de aspectos que generan problemas en la evaluación de proyectos que han sido comunes en los distintos sistemas de evaluación. Destacan aspectos

relativos al diseño de la entidad responsable de supervisar y administrar la evaluación ambiental, en cuanto a su grado de independencia al gobierno, los niveles de expertise de las personas que lo integran, la posibilidad de fragmentar la información y las decisiones del proceso y los niveles de eficiencia que deben alcanzar. Otro aspecto detectado que genera controversias tiene que ver con quién debiera tomar la decisión final: si agentes públicos electos, grupos de agentes independientes, o si los *stakeholders* en base a consensos. Por otra parte, se discute si se debieran imponer restricciones de tiempo al proceso de evaluación y restricciones a la discrecionalidad con la que se toman las decisiones finales. Por último, se destaca que en los mecanismos de apelación de las decisiones finales derivadas del proceso de evaluación ambiental aún existen muchos detalles no resueltos respecto a qué es lo que puede ser apelado.

En resumen, el SEIA ha ganado experiencia a lo largo de todo el mundo, pero no ha logrado resolver gran parte de las problemáticas que están implícitas en la evaluación ambiental, de manera que no existe una receta para perfeccionar la institucionalidad y así alcanzar un modelo de evaluación ideal. Sin embargo, la experiencia y la revisión de la implementación de este sistema en distintos países entrega directrices respecto a temas clave que se deben atacar y que permitirían fortalecer el proceso de evaluación ambiental, dándole una mayor racionalidad, aunando criterios en la evaluación, disminuyendo discrecionalidades y agilizando los procesos.

¹⁴ Se evaluó los sistemas de Reino Unido, Australia, Australia Occidental, Estados Unidos, California, Nueva Zelanda, Canadá, y Países Bajos. En Anexos se puede ver un cuadro resumen del análisis comparativo realizado para cada sistema en base a los catorce criterios.

4.2. Recomendaciones de Política Pública para Chile

El desempeño del SEIA en el último tiempo ha dejado que desear. El creciente retraso en las aprobaciones de proyectos y en una disminución en la cantidad de proyectos ingresados, sumado a los problemas de credibilidad respecto de su efectividad que se han generado tanto por parte de los titulares de proyectos como de las comunidades y demás servicios públicos, llevan a la conclusión que se requiere una nueva revisión de esta institucionalidad.

La revisión de la historia y experiencia de este sistema en Chile, y el trabajo realizado por la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA, además del diagnóstico y recomendaciones que surgen de la revisión de experiencias internacionales nos permiten esbozar recomendaciones de política pública que apunten a perfeccionar este instrumento de gestión ambiental que pueden dividirse en propuestas de mejora en la gestión del sistema y en cambios reglamentarios.

Para el caso de las propuestas de mejoras en la gestión del SEIA, su éxito depende prácticamente de la labor que cumpla el Servicio de Evaluación Ambiental y por lo mismo, es complejo lograr su cumplimiento en el tiempo. En ese sentido algunas de estas propuestas podrían apoyarse mediante mandatos presidenciales. El caso de las modificaciones reglamentarias es más sensible y requiere de consensos, sobre todo en las propuestas que buscan delimitar el criterio político de este proceso y en aquellas que buscan otorgarle una mayor racionalidad y focalización a este instrumento de evaluación.

Si bien mediante una correcta implementación de estas recomendaciones el proceso de evaluación ambiental podrá alcanzar mayores niveles de racionalidad, reduciendo la discrecionalidad en las decisiones de aprobación, agilizando los procesos y devolviendo la credibilidad, constantemente se deberá ir repensando y perfeccionando.

4.2.1. Propuestas de gestión en el SEIA

1. Coordinación de los Servicios que participan en la Evaluación Ambiental

Tal como se ha documentado en este artículo, los plazos de aprobación de proyectos han evidenciado un progresivo aumento en los últimos años, lo que tiene directa relación con una deficiente coordinación de los distintos servicios que participan a nivel regional de la evaluación de proyectos. Una alternativa para mejorar estos plazos sería dar un buen uso a la plataforma electrónica del SEIA. Para esto el Director ejecutivo del SEA debe aprovechar la información en línea para aplicar un mecanismo de control de plazos de evaluación de los distintos servicios de los Órganos de

la Administración con Competencias Ambientales. Solo de esta manera el concepto de “ventanilla única” del SEIA funcionará adecuadamente.

2. Relacionamiento temprano con las comunidades

Con el objetivo de despejar incertidumbres y generar las confianzas entre las distintas partes relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión se propone mejorar los espacios de diálogo entre la comunidad, los titulares y el SEA previos a la confección de los EIA y DIA, especialmente para proyectos estratégicos que son fuente de mayores conflictos. Esta labor puede realizarse de acuerdo a la “Guía para la Participación Anticipada de la Comunidad en Proyectos que se presentan al SEIA”.

Este proceso de relacionamiento previo, si bien puede generar compromisos respecto a la evaluación, su objetivo es mucho más amplio y no puede confundirse técnicamente con el SEIA. En ese sentido, el SEA debe coordinar este proceso cumpliendo una labor de “facilitador”, sin involucrarse en la toma de decisiones por parte de los titulares, por lo que este proceso debiera ser conducido por un organismo diferente. La finalidad de este relacionamiento previo sería la firma de un “Acuerdo Voluntario” entre las partes, que fije derechos y obligaciones y mesas permanentes de trabajo.

3. Tecnificación de los pronunciamientos sectoriales

Los impactos que pueden tener los grandes proyectos de inversión que ingresan a evaluación muchas veces escapan del alcance del SEIA, que debe velar porque se cumpla la normativa medioambiental. Por ejemplo, el SEIA se ha utilizado como un espacio para resolver problemas sociales propios de la comunidad donde se emplazaría un proyecto y que no tienen relación con el mismo.

El problema es que estos conflictos socio-ambientales generalmente no son solucionados, y dicho problema se le atribuye al SEIA, generando una percepción de desconfianza hacia la institucionalidad. Ante esta situación se propone que el Departamento de Asuntos Estratégicos y Coordinación Institucional del SEA se fortalezca con el objetivo de poder apoyar técnicamente a los SEA regionales, generando además un control técnico y una visación de los pronunciamientos sectoriales, velando que no escapen de sus competencias. Esta discusión técnica respecto de la pertinencia de los pronunciamientos sectoriales va en la línea de las propuestas de *scoping* que se esbozan más adelante.

Por otra parte, se propone avanzar hacia un sistema en el que se eliminen permisos a través de su parametrización normativa, lo que permitiría desburocratizar el SEIA, permitiendo una mejor fiscalización por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

4. Mecanismos de control de cumplimiento de normas

La gestión ambiental en nuestro país ha enfocado la mayor cantidad de esfuerzos y recursos en la tramitación de los permisos, mediante la exigencia de condiciones ambientales para los proyectos, pero con un contrapeso muy menor en lo que es la fiscalización y seguimiento de dichos procesos, lo que a la larga ha mermado la credibilidad del SEIA. Muchos proyectos han sido aprobados bajo este concepto de la imposición de condiciones, sin embargo, la falta de fiscalización y seguimiento ha determinado que en muchos casos no se cumplan estas exigencias, generando desconfianza con respecto a la calidad de las evaluaciones realizadas por la institucionalidad. En ese sentido es necesario mejorar las capacidades que permitan un adecuado control de cumplimiento de las normas medioambientales impuestas a los proyectos. Asimismo, es necesario revisar los incentivos actuales de los fiscalizadores de la SMA. De esta manera se crea una confianza en el seguimiento y control, con lo que los titulares comenzarán a incorporar realmente la variable del cuidado sobre los impactos en el medio ambiente en el desarrollo de los proyectos.

4.2.2. Modificaciones reglamentarias al SEIA.

1. Revisar y acotar la tipología de proyectos que ingresan al SEIA

Algunos proyectos que ingresan al SEIA ya cuentan con regulaciones específicas que norman los aspectos ambientales que les corresponde cumplir. De esta manera, hoy son evaluados proyectos cuyo impacto ambiental no necesariamente es significativo y que en algunos casos están adecuadamente regulados sectorialmente como por ejemplo, el caso de las estaciones de servicio. El ingreso de estos proyectos aporta en el colapso del sistema.

2. Screening y Scoping

Los problemas descritos en torno a la racionalidad y focalización que debiera tener el SEIA llevan a repensar el instrumento, en el sentido de incluir mayores criterios de racionalidad ambiental. Esto se podría lograr bajo una lógica de *screening* (proceso en el que se define qué ha de evaluarse) y *scoping* (focalización en lo importante).

El concepto del *scoping* es usado en otros sistemas de evaluación ambiental, como en la NEPA en Estados Unidos, donde en una primera etapa cada proyecto sujeto

a evaluación debe preparar un documento escrito que sigue los siguientes pasos: descripción del propósito y la necesidad de la acción propuesta; descripción de la acción propuesta y sus alternativas; descripción del medio ambiente existente; descripción del impacto del proyecto propuesto y de sus alternativas; identificación de las medidas preferidas y las medidas de mitigación. El sentido de este documento radica justamente en una lógica conceptual y muy inicial, de evaluar el riesgo ambiental de un proyecto y la necesidad de evaluación ambiental del mismo, incluyendo alternativas de localización. Se trata, por tanto, de una verdadera consulta de pertinencia de riesgo ambiental, la cual además incorpora el elemento de *scoping*, donde todos los organismos federales, estatales y locales, así como las organizaciones no gubernamentales y el gran público, que puedan tener conocimientos especializados o jurisdicción sobre los temas asociados con la acción propuesta, identifican los temas de especial importancia para el estudio dentro de la evaluación.

Un reforma estructural en este sentido adaptada a la institucionalidad chilena podría llevar a que los proyectos que no estén obligados a ingresar al SEIA por el artículo 10 de la ley 19.300, presenten una consulta de pertinencia de riesgo ambiental, que sea definida por el SEA, basada en criterios de riesgo significativo y aspectos no cubiertos por la normativa. En dichos casos, los proyectos debieran evaluarse a través de un EIA, pero con una lógica de *scoping*, basada justamente en los aspectos relevantes del proyecto desde un punto de vista ambiental (riesgo significativo y aspectos no normados). Todo esto podría suponer la eliminación de las DIAs.

3. Descripción de los proyectos

El artículo 18 del reglamento del SEIA define los contenidos mínimos para la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental. En la letra "c" de dicho artículo se indica la descripción que debe incluir un proyecto o actividad, la que es extensa y en gran medida no aporta a lo que es la evaluación ambiental. Por ejemplo, dentro de la descripción de la fase de operación, se exige que en el EIA se señale la mano de obra requerida durante su ejecución. Esta situación complejiza, de manera innecesaria, la evaluación de impacto ambiental, por lo que se propone una modificación al reglamento para acotar la descripción a lo relevante desde el punto de vista de la evaluación ambiental.

4. Rol del criterio político en las evaluaciones

Resulta discutible el rol del Comité de Ministros en las actuales circunstancias en que existen Tribunales Ambientales. Quizás dicho Comité se justificaba en el sistema antiguo, donde las posibilidades de una gestión exitosa de reclamación ante los jueces de letras en lo civil

era bastante acotada y escasa. Pero en las circunstancias actuales, salvo que se quiera un rol más político de dicho Comité, cuesta encontrarle una real justificación al mismo. Por ello, las RCAs debieran otorgarse por los Directores Regionales del SEA, quizás con un recurso administrativo rápido al Director Ejecutivo, y luego, reclamación judicial a los Tribunales Ambientales.

Todo ello redundaría en una mejora en los plazos, y además llevaría a que se terminara con la costumbre de las Comisiones de Evaluación de imponer condiciones a los proyectos, sin mayor fundamento técnico, con ocasión de la calificación ambiental de los proyectos.

Dado que se propone que el Servicio de Evaluación Ambiental sea la entidad que otorgue las RCAs, resulta relevante que adquiera mayores niveles de autonomía, lo cual puede traducirse en que su Director Ejecutivo no pueda ser removido por parte del Poder Ejecutivo, sino que con la concurrencia, por ejemplo, de otro poder del Estado.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Confederación de la Producción y del Comercio (2017).** Informe N° 5, Proyectos de Inversión en el SEIA, Observatorio de la Productividad.
- **Davis, R. (1996).** *25 años de NEPA: Cómo funciona, sus fortalezas y debilidades.* (No. 246). Centro de Estudios Públicos.
- **Del Fávoro, G., & Katz, R. (2001).** *Gestión ambiental en Chile. La Transformación Económica de Chile,* Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- **Joseph, C., Gunton, T., & Rutherford, M. (2015).** *Good practices for environmental assessment.* Impact Assessment and Project Appraisal, 33(4), 238-254.
- **Ministerio del Medio Ambiente, Gobierno de Chile (2016).** Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA 2016. *Informe Final.*
- **Wood, C. (1996).** *Evaluación de impacto ambiental: Un análisis comparativo de ocho sistemas de EIA.* Centro de Estudios Públicos. Documento de Trabajo, (247).

6. ANEXOS

ANÁLISIS COMPARATIVO DE SISTEMAS EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN BASE A CRITERIOS

Fuente: Wood (1996). Evaluación de impacto ambiental: Un análisis comparativo de ocho sistemas de EIA, página 6.

	EE.UU.	California	Reino Unido	Países Bajos	Canadá	Australia	Australia Occidental	Nueva Zelanda
Base Legal	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Cobertura	Parcial	SI	Parcial	SI	NO	Parcial	SI	SI
Alternativas en el diseño	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Screening	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Scoping	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	Parcial
Contenido en el informe de EIA	SI	SI	Parcial	SI	SI	SI	SI	NO
Revisión de informe EIA	SI	SI	Parcial	SI	SI	SI	SI	SI
Adopción de decisiones	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Control de impactos	NO	Parcial	NO	Parcial	Parcial	NO	SI	NO
Mitigación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Consulta y participación	SI	SI	Parcial	SI	Parcial	Parcial	SI	Parcial
Control del sistema	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO
Costos y beneficios	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
EA estratégica	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI

