



Análisis de la nueva institucionalidad de Medio Ambiente en Chile ¿Juguemos con el Bosque mientras el Estado no está?¹

Diego Silva Jiménez
Paula Méndez Celis²

Santiago, Noviembre de 2011

Resumen

A través de la actual Ley Chilena de Medio Ambiente, se pretende cubrir las fallas de Mercado y externalidades negativas exhibidas por la antigua Ley General de Base del Medio Ambiente. Sin embargo, con la creación de este nuevo Ministerio y la Superintendencia de Medio Ambiente, ¿se podrán eliminar o al menos minimizar fallas de Mercado y externalidades negativas para poder alcanzar los desafíos Globales Acordados en la Cumbre de Copenhague 2009?

Palabras Claves: fallas de mercado, externalidades negativas, medio ambiente.

*“Dejemos el mundo mejor
de cómo lo encontramos”.*
Baden Powell

Abstract

Through the current Chilean Environmental Law, is intended to cover market failures and negative externalities exhibited by the former Basic Law of the Environment. However, with the creation of this new ministry and the Superintendency of Environment, is able to eliminate or at least minimize market failures and negative externalities in order to achieve agreed global challenges in the Copenhagen Summit 2009?

Keywords: market failures, externalities, environment.

¹ Los derechos de propiedad del presente documento, son exclusivos del autor y ha sido libremente puesto a disposición de www.paisproactivo.cl

² El autor es Administrador Público y Licenciado en Ciencias de la Administración Pública de la Universidad de Santiago de Chile. También posee un Diploma en Políticas Públicas de esta casa de estudios superiores. La coautora es Enfermera de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Introducción

El Medio Ambiente resulta un tema recurrente en la agenda actual, tema de gran relevancia en los últimos tiempos debido a la conciencia ambiental que se ha generado globalmente.

En tiempos donde cada vez son menos los recursos naturales y el panorama futuro es cada vez más incierto, las consecuencias derivadas de la destrucción constante por parte del hombre hacia el planeta y por ende a quienes lo habitan, han hecho surgir la necesidad de analizar mecanismos para detener el inminente panorama que se aproxima.

En 2009 se realiza la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático (Cumbre de Copenhague), cuya meta fue preparar futuros objetivos para reemplazar los del Protocolo de Kioto, siendo el objetivo final a largo plazo, la reducción mundial de las emisiones de CO₂ en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990 y con ellos, disminuir los efectos derivados del cambio climático a nivel mundial.

Este gran hito, que logró que 193 países reconocieran la necesidad de establecer metas en post de mejorar el escenario futuro, también logró que en nuestro país se establecieran medidas con el fin de controlar las emanaciones de CO₂ y contribuir de forma activa sobre el cambio climático. Todo esto a través del cambio de la ley regulatoria existente por medio de la creación del Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Según el Artículo N° 1 de la Ley 19.300 Ley Sobre Bases Generales Del Medio Ambiente, de 09-03-1994, dice: *“El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”*.

Sin embargo al analizar esta nueva ley se pueden observar fallas importantes como asimetría de información y moral hazard entre otras. Por lo que el objetivo de este ensayo es evaluar la competencia de las medidas tomadas por el gobierno chileno (la creación del Ministerio y Superintendencia de Medio Ambiente) , tanto para alcanzar los desafíos Globales Acordados en la Cumbre de Copenhague 2009 como para la protección de medioambiental y de paso evaluar las fallas de mercado existentes en la nueva ley.

Análisis del Ministerio del Medio Ambiente en Chile

Área de análisis	Descripción
Institucionalidad	<p>El Ministerio del Medio Ambiente, reemplaza a la ex Corporación Nacional del Medio Ambiente, es una Secretaría de Estado que se encarga de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. (Art. 69 Ley 19.300)</p>
Organización	<p>a) El Ministro del Medio Ambiente. b) El Subsecretario. c) Las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente. d) El Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales.</p> <p>Las divisiones del Ministerio son: Regulación Ambiental; Información y Economía Ambiental; Educación, Participación y Gestión Local; Recursos Naturales y Biodiversidad; Cambio Climático y Cumplimiento de Convenios Internacionales, y Planificación y Gestión. (Art. 74 Ley 19.300)</p>
Funciones	<p>1) Proponer las políticas ambientales e informar periódicamente sobre sus avances y cumplimientos para: cambio climático, recursos hídricos, residuos y suelos contaminados, recursos genéticos, la flora, la fauna, los hábitats, los paisajes, ecosistemas y espacios naturales, en especial los frágiles y degradados, contribuyendo al cumplimiento de los convenios internacionales de conservación de la biodiversidad.</p> <p>2) Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental</p> <p>3) Entregar los Recursos Económicos necesarios a las Organizaciones que generen planes y acuerdos con el Ministerio con el fin de cuidar, proteger y mejorar el Medio ambiente</p> <p>4) Administrar la información de los programas de monitoreo de calidad del aire, agua y suelo, proporcionada por los</p>

	<p>organismos competentes, cuando corresponda.</p> <p>5) Elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación, sobre lo concerniente al medio ambiente, Biodiversidad, cuencas ambientales, etc así como administrar y actualizar una base de datos de estos.</p> <p>6) Generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental, en particular lo referente a las tecnologías, la producción, gestión y transferencias de residuos, la contaminación atmosférica y el impacto ambiental.³</p>
Regulación	<p>Estudio de Impacto Ambiental: el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o b) actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos;</p> <p>Evaluación de Impacto Ambiental: el procedimiento, cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un c) Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes;</p> <p>s) Reparación: la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas;</p>
Externalidades Negativas	<p>la emanación de gases en Ventana, División de CODELCO⁴</p> <p>contaminación de aguas por la celulosa Arauco⁵</p>
Fallas de Mercado	<p>Asimetría de la Información</p> <p>Moral Hazard</p>

³ Funciones basadas en el Art. 70 de la ley 19.300, agrupadas para este estudio

⁴ ley 19.300 Art. 10 letra k)

⁵ Ley 19.300 Art. 10 letra m)

Si bien es cierto, la Ley 19.300 fue mejorada con la entrada en vigencia de la Ley 20.417 que crea la superintendencia del Medio Ambiente (que analizaremos luego), deja a libre disposición elementos importantes a la hora de intentar velar por el medio ambiente.

Así nos encontramos en el Artículo 9° de la Ley 19.300 que cada persona natural o jurídica que desea realizar un proyecto o actividad comprendido en el artículo 10 deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda. Aquéllos no comprendidos en dicho artículo podrán acogerse.

Esta situación que la ley la norma perfectamente puede generar problemas de asimetría de información, dado que la persona que desea realizar este proyecto es quien realiza también el estudio o le paga a un tercero para realizarlo, ¿Qué incentivo tiene para decir la verdad, sobre su impacto ambiental? Si el proyecto es rentable y logra salvar las otras etapas del proceso ¿Qué posibilidad tiene la Institución de poder, si quiera emular el estudio realizado por externos en 120 días, siendo que no es el único que debe revisar?

Consecuente con esto el Artículo 9° bis no dice “La Comisión... deberá aprobar o rechazar un proyecto o actividad sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental sólo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación en lo que dice relación con los aspectos normados en la legislación ambiental vigente”.

Esto solo viene a ahondar más lo que se plantea en el artículo anterior en donde, si la persona que realizó el informe, lo realizó con moral hazard, es decir le transfirió el riesgo económico al estado sin ninguna compensación económica, este lo debe aprobar dado que “cumple” con la normativa vigente, pero solo porque ha realizado un mal Estudio y lo ha realizado de esa forma a propósito para conseguir beneficios de este.

Análisis de la Superintendencia del Medio Ambiente en Chile

Área de análisis	Descripción
Institucionalidad	<p>Créase la Superintendencia del Medio Ambiente, como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>La Superintendencia constituye una institución fiscalizadora en los términos del decreto ley N° 3.551, de 1981, estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley N° 19.882 y estará sometida al decreto ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado. Su domicilio será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de las oficinas regionales que pueda establecer el Superintendente en otras ciudades del país. (Art. 1 Título 1 Ley 20.417)</p>
Organización	<p>Artículo 4º.- El Superintendente de Medio Ambiente, quien será el Jefe de Servicio, será nombrado por el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en la ley N° 19.882.</p> <p>A las oficinas regionales les corresponderá ejercer, dentro del territorio las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones estarán a cargo de unidades diferentes.</p> <p>El Superintendente tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley. (Art. 74 Ley 20.417)</p>
Funciones	<p>1) Fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, sobre la base de las inspecciones, controles, mediciones y análisis que se realicen, de conformidad a lo establecido en esta ley.</p> <p>2) Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y</p>

	<p>transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones.</p> <p>3) Obligar a los proponentes, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, a ingresar adecuadamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando éstos hubiesen fraccionado sus proyectos o actividades con el propósito de eludir o variar a sabiendas el ingreso al mismo, sin perjuicio de lo señalado en el inciso segundo del artículo 11 bis de la ley N° 19.300.</p> <p>4) Fiscalizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales.</p> <p>5) Imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la presente ley.</p> <p>6) Dictar normas e instrucciones de carácter general en el ejercicio de las atribuciones que le confiere esta ley. La normativa que emane de la Superintendencia deberá ser sistematizada de tal forma de facilitar el acceso y conocimiento de la misma.</p> <p>7) Fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental, que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado.⁶</p>
<p style="text-align: center;">Regulación</p>	<p>Las infracciones cuyo conocimiento compete a la Superintendencia, podrán ser objeto de las siguientes sanciones:⁷</p> <p>a) Amonestación por escrito. b) Multa de una a diez mil unidades tributarias anuales. c) Clausura temporal o definitiva. d) Revocación de la Resolución de Calificación Ambiental.</p> <p>La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos⁸:</p>

⁶ Funciones basadas en el Art. 3, título I, de la ley 20.417, seleccionadas para este estudio

⁷ Art. 38, título III, de la ley 20.417.

	<p>a) Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales.</p> <p>b) Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales.</p> <p>c) Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.</p> <p>Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias⁹:</p> <p>a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.</p> <p>b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.</p> <p>c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.</p> <p>d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.</p> <p>e) La conducta anterior del infractor.</p> <p>f) La capacidad económica del infractor.</p> <p>g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3º.</p> <p>h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.</p>
--	---

⁸ Art. 39, título III, de la ley 20.417.

⁹ Art. 40, título III, de la ley 20.417.

Los acuerdos de Copenhague 2009 y su aplicación en Chile

La cumbre de Copenhague la COP 15 se realizó durante diciembre de 2009 en Dinamarca desde el 7 al 18 de ese mismo mes y si bien es cierto contó con la participación de 193 países cuatro de ellos rechazaron esta propuesta, dado que no se llegó a ninguna solución directa y discriminatoria, y que son los países desarrollados los que más han contaminado y no quieren bajar más sus emisiones que los países en vías de desarrollo lo que les podría producir una baja en la producción, entonces están realizando lo mismo que con las economías regulatorias tal como lo plantea el académico de Cambridge Ha-Joon Chang en su libro "kicking away the ladder" las grandes naciones no nos dejan realizar lo que en antaño los llevó a ser grandes y es más no quieren si quiera realizar mayores esfuerzos que los países en desarrollo.

Estos son los tres grandes acuerdos de la COP 15:

Nº	Acuerdos de Copenhague	Medidas de Chile
1	Reducción rápida y significativa de las emisiones de CO ₂ - gases de efecto invernadero a 1 Tonelada per cápita al 2050.	Chile cuenta con la misma emisión per cápita de CO ₂ que China que es de 5 toneladas, no se han bajado las emisiones en ninguna Ley
2	Reducción de dos grados en la temperatura	Se mejoraría a través de la baja de emisiones de CO ₂
3	Combatir la deforestación.	No existen políticas claras para eso, ya que los bonos REDD no son eficientes.

Conclusiones y Desafíos

Chile en el año 2011 aun no es capaz de aunar esfuerzo para entrar de lleno en el combate por el Medio Ambiente, si bien es cierto ha mostrado tímidos aprontes con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la Superintendencia del mismo, ambos están en el siguiente esquema “Si algo produce daño a la salud al medio ambiente, se prohíbe y la forma de hacerlo es a través de multas, ¿pero qué sucede si es más barato pagar la multa que descontaminar?, es decir el que puede pagar, puede contaminar”

Esto queda sumamente claro en el Artículo 3 de la Ley 19.300 “Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, sí ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley.”

Que contrariamente a lo que dice en el Artículo 2 letra S) de la Ley 19.300 “Reparación: la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas”

Es de suma importancia poder cerrar estas brechas legales existentes, en donde se piensa bajo una lógica de mercado que el medio ambiente puede ser compensado, de manera pecuniaria y menos aun si esos dineros no van en directa relación a la preservación de este.

Bajo la misma lógica mercantilista, existen dos grandes fallas de mercado que son la Asimetría de información que provoca a las empresas poder y querer realizar moral hazard al estado, quedando en clara desprotección el medio ambiente y la ciudadanía.

Estas fallas de mercado a su vez generan externalidades negativas que las más claras son la contaminación directa que se realiza al medio ambiente y a la explotación de sus recursos naturales no renovables por las transnacionales, que desencadena en desastres como los de Ventana o los de la celulosa Arauco , por nombrar solo algunos.

Frente a esto nos queda muy lejana y alta la vara puesta en Copenhague, ya que no hemos sido capaces como país de poner freno a estas situaciones, en el nivel de emisiones de carbonos somos lo más contaminantes casi a la altura de China y no alcanzamos ni un cuarto de su productividad.

Debemos si queremos mejorar, ser más drásticos y no solo con mas multas y mayores montos a pagar por las faltas cometidas, si no que se tiene que mejorar los procesos de evaluación de los proyectos, tal vez con un organismo especializado por parte del Estado o tercerizando esa acción, pero si seguimos obrando de buena fe, algunos de nuestros

compatriotas seguirán metiéndole el dedo a la boca al estado con el fin de poder obtener mayores recursos para ellos y de paso destruyendo el futuro para sus y nuestros hijos.

Referencias

Chile. Ley 19.300 del 09-03-1994, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Aprueba Ley Sobre Bases Generales Del Medio Ambiente

Chile. Ley 20.417 del 26-01-2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente

Martner, G. D., Economía Pública. Una introducción, 2008

Naciones Unidas, Convención marco sobre el Cambio Climático "Segunda parte: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15ª período de sesiones" Dinamarca, Copenhague del 7 al 18 de Diciembre de 2009