ISSN 0719-0301
Volumen IV N° 165

INSTITUTO LIBERTAD

PERSPECTIVA POLÍTICA

MARZO

DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN CHILE

César Miranda, investigador IL

2026

INTRODUCCIÓN

I. PRESENTACIÓN

La presente minuta ofrece un análisis del estado actual de la institucionalidad ambiental chilena y un conjunto de propuestas para su modernización.

El análisis parte de una convicción que el Instituto Libertad ha sostenido consistentemente, esto es, la protección ambiental y el crecimiento económico no son objetivos en conflicto.

El conflicto real es entre inversión y mala regulación.

Un sistema ambiental bien diseñado brinda certeza jurídica a los titulares de proyectos, protege efectivamente los ecosistemas y genera confianza en el capital nacional y extranjero; condiciones que el sistema regulatorio chileno actual no cumple cabalmente.

El gobierno del presidente Kast ha iniciado su gestión con medidas concretas en esta materia: el instructivo presidencial del 11 de marzo ordena resolver 51 recursos de reclamación pendientes en el SEIA, asociados a inversiones por US$16.000 millones; el proyecto de reconstrucción nacional, presentado el 14 de marzo, incluye un eje específico de reducción de permisología con reformas al SEIA, agilización de concesiones marítimas y mecanismos de compensación por revocación estatal de resoluciones; el Ministerio retiró decretos supremos del trámite de toma de razón en Contraloría para revisión técnica y en el Congreso Nacional sigue tramitándose la ley "Evaluación Ambiental 2.0" (Boletín N° 16.552-12), que modifica la Ley 19.300.

A la luz de estos actos administrativos se evidencia un Ministerio de Medio Ambiente que, además de realzar la centralidad de las decisiones basadas en datos, la certeza jurídica y la agilidad de los procesos, demuestra una visión que supera la pura función regulatoria, para incorporar fuertes elementos de gestión, asociado a la implementación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), pudiendo vislumbrarse otros desafíos como es el manejo de los residuos a nivel nacional, hoy sometidos a una irracional distribución territorial.

INTRODUCCIÓN

Por último, si bien va más allá de la gestión técnica del ministerio, algo igualmente relevante para la gestión política efectiva es el relato o narrativa que permite articular y ordenar tanto acciones como comunicaciones.

Frente a este punto, se evidencia un distanciamiento frente a la política medioambiental "ecologista" del gobierno anterior, comenzando a delinearse lo que se ha llamado una política de "desarrollo sostenible".

Ante este escenario, vemos posible profundizar en torno al concepto de "oikofilia", el amor por el hogar, que esbozó el pensador inglés Roger Scruton, elaborando una mirada fuertemente asociada al sentimiento de aprecio por lo local, buscando armonizar el crecimiento integrado a las economías locales y la protección efectiva del medio ambiente.

ANÁLISIS

II. DIAGNÓSTICO: QUÉ FALLA EN EL SISTEMA ACTUAL

1. Un problema de gestión antes que de estándares

El dato más revelador sobre el SEIA no es un debate doctrinario, sino económico, y con esto hablamos de los 51 recursos de reclamación pendientes, con US$16.000 millones en inversión paralizada.

Esos atrasos no se explican por estándares ambientales demasiado exigentes. Se explican porque el Estado no resuelve dentro de sus propios plazos.

Entre las causas principales se hallan la dotación insuficiente del SEA y de los órganos sectoriales con competencia ambiental, ausencia de interoperabilidad entre sistemas informáticos, criterios dispares entre direcciones regionales y "cuellos de botella" en la coordinación interministerial.

Esta distinción, problema de gestión versus problema de estándar, es fundamental para definir la estrategia correcta.

Las deficiencias de gestión creemos se resuelven con herramientas administrativas, sin necesidad de modificar una sola ley.

En contraste, las deficiencias de estándar, requieren tanto modificaciones de carácter reglamentario, como también de tramitación legislativa, con toda la complejidad técnica ambiental, técnica jurídica y política que esta última implica.

La tendencia de confundir ambas puede ser costosa, pues si el gobierno intenta resolver por decreto lo que requiere ley, se arriesga a provocar judicialización, agregando así tiempos aún más inciertos de respuesta; pero además, si legisla donde basta un instructivo, se pierde tiempo.

2. La discrecionalidad política como fuente de incerteza

El diseño institucional vigente somete la calificación ambiental a instancias de decisión con componente político.

ANÁLISIS

Las Comisiones de Evaluación introducen criterios no técnicos en un proceso que debería ser exclusivamente técnico.

El resultado que ello ha generado en nuestra opinión es tener resoluciones asimétricas entre regiones (lo que se aprueba en una región puede rechazarse en otra bajo criterios distintos) y un incentivo a la judicialización, porque los titulares de proyectos saben que la decisión política es revisable por los Tribunales Ambientales.

El Boletín N° 16.552-12 recoge esta preocupación.

3. La carga regulatoria como impuesto implícito

Estimaciones del Centro de Estudios Públicos (CEP), aplicadas a la Encuesta Longitudinal de Empresas 2022, sitúan el costo agregado de la carga regulatoria chilena en el equivalente a más de un 7,3% del PIB.

La cifra opera a través de dos canales, por un lado la mala asignación de recursos corporativos (personal y capitales desviados a cumplimiento burocrático) y subinversión estructural por abandono de proyectos ante la incertidumbre de plazos.

4. El déficit del Análisis de Impacto Regulatorio

El Informe Anual 2024 de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) arrojó un dato que, a nuestro juicio, explica gran parte del problema pues de 207 normativas del Ejecutivo que requerían Informe de Impacto Regulatorio (IIR), apenas 15 lo completaron.

Cerca del 93% del flujo normativo del Estado ingresa al ordenamiento jurídico sin cuantificar sus costos ni sus beneficios.

Esto no es solo un problema de calidad regulatoria, sino que también es un problema de defensa jurídica.

Un acto administrativo cuyo expediente carece de motivación técnica se expone mayormente a una impugnación ante tribunales.

ANÁLISIS

III. MARCO JURÍDICO: QUÉ PUEDE Y QUÉ NO PUEDE HACER EL GOBIERNO

1. La línea entre decreto y ley

La potestad reglamentaria de ejecución (Art. 32 N°6 de la Constitución) permite al presidente dictar normas para ejecutar las leyes.

El alcance de esta potestad en materia ambiental depende del análisis concreto de cada medida, pero pueden trazarse criterios generales:

Puede hacerse por vía administrativa: mejora de gestión interna del SEA (instructivos de cumplimiento de plazos, interoperabilidad de sistemas, estandarización de criterios entre regiones, implementación de herramientas tecnológicas, modalidades operativas de la participación ciudadana que no alteren su procedencia ni sus garantías esenciales).

Estos son ámbitos propios de la potestad organizatoria.

Requiere ley: modificación de plazos legales del SEIA (fijados en la Ley 19.300), alteración de competencias de los Tribunales Ambientales (Ley 20.600, rango orgánico constitucional), eliminación de órganos como las COEVA o el Comité de Ministros, modificación del régimen de procedencia de la PAC, y alteración de vías recursivas.

La frontera entre ambos ámbitos no siempre es nítida.

Un decreto que modifique, por ejemplo, las modalidades digitales de la participación ciudadana sin alterar sus requisitos de procedencia probablemente resista un examen de legalidad.

Uno que limite la procedencia misma de la PAC, no.

1 Es importante precisar que esta estimación cubre la totalidad de la carga regulatoria del país, no solamente la ambiental, y que, su metodología, que compara la economía real con un escenario contrafactual de regulación eficiente, descansa en supuestos que pueden ser disputados. No obstante, incluso si la magnitud exacta es debatible, el fenómeno subyacente está documentado y se traduce en que la burocracia regulatoria destruye valor económico, y una porción significativa de esa destrucción se concentra en los permisos sectoriales y en el SEIA.

ANÁLISIS

La razonabilidad de cada medida será ponderada por los mecanismos de control administrativos y, eventualmente, por los tribunales.

El Gobierno debe asumir que toda medida administrativa en materia ambiental será escrutada y diseñarla para resistir ese escrutinio.

2. El principio de no regresión ambiental: estado real de la cuestión

Diversas voces en el debate público invocan el principio de no regresión como una barrera jurídica que impediría al Estado reducir estándares ambientales.

Es necesario precisar su alcance real, porque de ello depende el margen de maniobra del legislador.

Estado normativo.

El principio no está consagrado en la Constitución ni en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, que es el cuerpo normativo base del sistema.

Tiene recepción parcial y reciente en dos leyes sectoriales: la Ley 21.455 (Marco de Cambio Climático, 2022) y la Ley 21.600 (Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, 2023).

Sin embargo, estas leyes lo definen de manera internamente inconsistente: la Ley de Biodiversidad adopta una versión limitada del principio, mientras que la denominada "Ley del Clima" presenta problemas reconocidos de técnica legislativa.

Estado jurisprudencial.

El fallo más citado proviene del Segundo Tribunal Ambiental, pero invoca el Acuerdo de Escazú sin construir una doctrina general.

Invocar la jurisprudencia sobre el Art. 19 N°8 de la Constitución (derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación) no basta para derivar un principio de irreversibilidad del piso regulatorio ya que la Constitución Política de la República no contiene una cláusula de progresividad ambiental equivalente a la que existe en materia de derechos sociales.

ANÁLISIS

Implicancia práctica.

En el sistema constitucional chileno, corresponde al legislador regular las restricciones al derecho de propiedad y definir la función social que incluye la protección ambiental (Art. 19 N°24 y N°8).

Un principio que pretenda limitar la capacidad del legislador de ajustar estándares necesita una fundamentación constitucional robusta, no la mera invocación de leyes sectoriales con definiciones contradictorias entre sí y una sentencia aislada.

Esto no significa que el principio sea irrelevante pues es una categoría doctrinaria en desarrollo que los litigantes ambientales invocarán y que los tribunales pueden acoger.

Pero su estatus actual no equivale al de una barrera absoluta que congele el piso regulatorio.

Recomendación.

El gobierno debe evitar ignorar el principio (lo que lo expone a litigación) y también debe evitar validarlo como "consolidado" en documentos oficiales (lo que concede gratuitamente un estatus jurídico que aún no tiene y limita la propia capacidad reformadora).

La estrategia correcta parece ser el respaldar técnicamente (tanto ambiental como jurídicamente) cada modificación de estándar, no porque el principio lo exija como imperativo legal, sino porque un expediente bien motivado facilita una mejor defensa frente a cualquier impugnación.

3. Obligaciones internacionales: Escazú

Chile ratificó el Acuerdo de Escazú en 2022. El tratado establece obligaciones en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

El Art. 7 obliga a los Estados a garantizar participación "oportuna" y en "plazos razonables", pero no fija umbrales cuantitativos.

ANÁLISIS

La razonabilidad del plazo es un estándar que se evalúa en concreto, no en abstracto así que una reducción de plazos que mantenga acceso efectivo a la información y mecanismos funcionales de participación puede ser perfectamente compatible con el tratado.

Escazú otorga márgenes de apreciación a los Estados parte.

El Gobierno debe diseñar sus reformas dentro de esos márgenes, lo cual es distinto de asumir que cualquier modificación de plazos constituye automáticamente una vulneración.

La clave está en que el expediente de la reforma demuestre que la participación sigue siendo efectiva, no meramente nominal.

IV. EL BOLETÍN N° 16.552-12: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

El proyecto de ley "Evaluación Ambiental 2.0" fue ingresado por el gobierno anterior en enero de 2024 y aprobado por la Comisión de Medio Ambiente del Senado. El Gobierno debe decidir si lo patrocina, presenta indicaciones sustitutivas o ingresa un nuevo proyecto de ley.

Lo que funciona:

- Despolitización del SEIA. La eliminación de las COEVA y del Comité de Ministros, radicando la calificación y reclamación en la Dirección Ejecutiva del SEA, es la reforma más significativa del proyecto. Reduce la discrecionalidad política y otorga previsibilidad técnica. No obstante, concentra poder en un órgano unipersonal; debe asegurarse que el Comité Técnico asesor opere como contrapeso vinculante, no meramente consultivo.

- Participación temprana voluntaria. Formaliza legislativamente un proceso que ya existía a nivel de instructivos del SEA. Es coherente con Escazú y puede desactivar conflictividad tardía.

- Declaración jurada para modificaciones menores. Busca descongestionar las consultas de pertinencia (35% del total se originan en modificaciones). Responsabiliza al titular y a un consultor inscrito en un registro público. Es una medida pro-inversión.

ANÁLISIS

- Vía rápida para proyectos urgentes. Reducción de plazos a la mitad para proyectos que atiendan necesidades públicas impostergables o generen efectos ambientales positivos. Herramienta potencialmente útil, aunque la discrecionalidad para calificar la urgencia abre un flanco de impugnación.

Lo que requiere alcances:

- Expansión de la PAC en Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). El proyecto elimina la exigencia de demostrar "cargas ambientales para comunidades próximas" y la reemplaza por la solicitud de 10 personas naturales o dos organizaciones ciudadanas. Dado que el 95% de los proyectos ingresan al SEIA vía DIA, esta medida masificará los procesos participativos. Si no se acompaña de un incremento significativo de la capacidad operativa del SEA, el efecto neto será un aumento y no una reducción de los plazos reales de tramitación. El gobierno debe evaluar con precisión este trade-off.

- Carga dinámica de la prueba en daño ambiental. La reforma a los Artículos 54 de la Ley 19.300 y 35 bis de la Ley 20.600 faculta a los Tribunales Ambientales para distribuir la carga probatoria según "disponibilidad y facilidad probatoria". En la práctica litigiosa, esto invierte el peso de la prueba ya que las empresas deberán demostrar proactivamente que sus operaciones no causaron daño. El impacto en costos de cumplimiento es directo: obliga a mantener registros probatorios preventivos robustos y cualquier insuficiencia puede tener consecuencias judiciales graves. El gobierno debe cuantificar este costo antes de adoptarlo.

- Riesgo penal de la declaración jurada. La redacción del nuevo Art. 25 septies establece que la información falsa, incompleta o que oculte un "cambio de consideración" será constitutiva de infracciones graves ante la SMA y de posibles delitos penales (Art. 311 sexies del Código Penal), con responsabilidad solidaria entre titular y consultor. La línea entre "cambio de consideración" y modificación menor es inherentemente difusa. Si la norma penal ha de existir, el tipo debe ser preciso. Se recomienda una indicación que defina con mayor claridad los criterios de la distinción.

ANÁLISIS

V. GESTIÓN DE RESIDUOS - PLAN NACIONAL DE BASURA

- El escenario actual de la gestión de residuos en Chile ha pasado de ser un problema logístico a una crisis sanitaria y de gobernanza territorial. La "irracional distribución" mencionada en la presentación se manifiesta en un colapso sistémico que requiere una respuesta de gestión inmediata:

- Intervención en Zonas de Crisis: En regiones como Coquimbo, Los Ríos y Magallanes, donde no hay sitios vigentes; o bien en La Araucanía y BioBío, donde los sitios están colapsados, el Estado debe actuar como facilitador de soluciones asociativas entre municipios, eliminando los "cuellos de botella" burocráticos que impiden la apertura de nuevos relleno sanitarios:

- Zonas colapsadas: La dependencia crítica de, por ejemplo, Los Ángeles, demuestra la vulnerabilidad del sistema. Se propone incentivar la creación de plantas de transferencia intermedias para reducir costos de traslado que hoy desfinancian a los municipios más pobres.

- Zonas desprovistas: La estrategia debe ser la descentralización de la disposición final, promoviendo tecnologías de tratamiento en origen para que regiones como la Araucanía no deban trasladar sus residuos por cientos de kilómetros.

- Combate a la ilegalidad: La fiscalización del transporte irregular de residuos debe dejar de ser reactiva. Se propone un sistema de trazabilidad digital de residuos peligrosos y domiciliarios que permita a la SMA y a las fuerzas de orden actuar preventivamente contra los vertederos ilegales.

VI. COMUNICACIÓN Y RELATO

La comunicación debe poder articular coherentemente los conceptos que parecieran estructurar la visión del gobierno entrante: certeza jurídica, la agilidad de los procesos y una comprensión integral sobre el desarrollo sostenible.

2 Existe el riesgo que se entregue a reglamento definiciones que pueden masificar o llevar a cero los procesos participativos. Hay una tendencia legislativa en el último tiempo a que lo complejo se legisla estableciendo un principio o lineamiento inasible y que se deja la definición al reglamento.

ANÁLISIS

1. Certeza jurídica:

El retiro de decretos supremos del trámite de toma de razón para revisión técnica, tanto ambiental como jurídica, es una herramienta administrativa legítima del ejecutivo -utilizada por administraciones anteriores- que se justificó desde el MMA como un mínimo para asegurar que los instrumentos respondan a estándares de calidad jurídica, es razonable.

Sin embargo, la composición del paquete retirado genera un desafío comunicacional serio. Incluye instrumentos de diversa naturaleza, desde reglamentos del Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático hasta normas de calidad del aire.

Las organizaciones ambientales ya están articulando una narrativa de "retroceso ambiental". Recomendamos que el Ministerio clasifique públicamente los decretos a la brevedad en tres categorías:

a) Decretos que se reingresaron o reingresaran sin modificaciones sustantivas tras la revisión técnica (por ejemplo, creación de parques nacionales cuyos expedientes estén completos).

b) Decretos que se reingresaron con correcciones de calidad jurídica (por ejemplo, instrumentos con defectos de técnica normativa identificables).

c) Decretos cuyo contenido sustantivo será reevaluado a la luz de las prioridades del nuevo gobierno.

Esta transparencia desactiva la narrativa adversa y es consistente con la propia declaración del Ministerio. La demora en clasificar tiene costo político sin ningún beneficio estratégico.

2. Agilidad

La agilidad no puede comprenderse como "bajar el estándar", sino eliminar la burocracia que no agrega valor ambiental.

ANÁLISIS

El objetivo comunicacional es demostrar que, mediante la resolución de recursos pendientes y la eficiencia administrativa, es posible inyectar dinamismo al PIB sin alterar el marco legal vigente, validando la tesis de que el problema principal es de gestión estatal y no de exigencia ambiental.

Como señal potente de reactivación, se ha priorizado el acompañamiento técnico a una cartera de proyectos estratégicos:

- Impulso Minero: Se ha incorporado una gestión prioritaria para proyectos de expansión que suman una inversión total estimada de USD 12.000 millones para el periodo 2026-2027. Esto incluye optimizaciones en faenas de la gran minería del cobre y litio, las cuales, mediante el uso de tecnologías como la desalinización y la recirculación de agua, presentan impactos ambientales positivos o neutros en comparación con procesos antiguos.

3. Desarrollo sostenible

Frente al ecologismo con tendencia globalista de la administración anterior, se propone profundizar un relato en torno al concepto de "oikofilia" -amor por el hogar- acuñado por el filósofo inglés Roger Scruton. Algunas ideas que se desprenden de esto:

- Lo local sobre lo global: La protección del medio ambiente comienza en la comunidad inmediata. El desarrollo sostenible debe ser entendido como el derecho de las comunidades a progresar económicamente sin perder su identidad ni su entorno natural.

- Economías Locales y Organizaciones Intermedias: El relato debe destacar que las empresas no son "entes externos", sino parte del ecosistema social. Se fomentará que los mecanismos de compensación ambiental se canalicen a través de organizaciones intermedias (juntas de vecinos, clubes deportivos, ONGs locales), fortaleciendo el tejido social, la colaboración y el sentido de pertenencia.

-

ANÁLISIS

- Armonía: Si bien la pobreza y el estancamiento son una vulneración a la dignidad de las personas, un crecimiento que se desliga del cuidado del contexto en el cual se desarrolla termina por destruir a la misma comunidad que buscó promocionar. Se requiere establecer los mecanismos para que el crecimiento económico oriente los recursos para innovar y proteger mejor su "hogar".

VII. HOJA DE RUTA: OCHO PROPUESTAS

Ordenamos las propuestas en una secuencia temporal donde cada paso fortalece el siguiente.

Corto plazo (primer trimestre)

1. Resolver los 51 recursos de reclamación pendientes y publicar un tablero de seguimiento de acceso ciudadano. El instructivo presidencial apunta en la dirección correcta. Recomendamos complementarlo con un tablero de seguimiento público que reporte el estado de cada recurso, los plazos comprometidos y su cumplimiento. Esto cumple dos funciones: disciplina administrativa interna y señalización al mercado de que la inversión es prioridad del gobierno. Los resultados de gestión son más poderosos que cualquier reforma legislativa, porque son inmediatos y verificables.

2. Clasificar y comunicar el destino de los decretos retirados.

3. Adoptar posición sobre el Boletín N° 16.552-12. Recomendamos patrocinarlo con indicaciones focalizadas en tres puntos: (i) precisar el límite del “cambio de consideración” en la declaración jurada, para dar certeza al tipo penal; (ii) condicionar la expansión de la PAC en DIA a un incremento presupuestario vinculante para el SEA; (iii) fortalecer el carácter vinculante del Comité Técnico asesor de la Dirección Ejecutiva.

Mediano plazo (2026)

4. Invertir en modernización tecnológica del SEA. La implementación de inteligencia artificial para revisión formal de expedientes, identificación de inconsistencias en

pronunciamientos de los OAECA y unificación de criterios entre regiones es una vía de agilización que no requiere modificación legal. No se trata de reducir estándares sino de eliminar la ineficiencia humana en su aplicación. El retorno de esta inversión —medido en reducción de tiempos de tramitación— supera ampliamente el de cualquier reforma de plazos legales.

5. Licitar el levantamiento estatal de líneas base en territorios prioritarios. Que el Estado o consorcios público-privados levanten y mantengan actualizadas las líneas base ambientales de los territorios con mayor potencial de inversión (cuencas mineras, zonas de desarrollo energético, áreas costeras para concesiones). Esto ahorra años de estudios a los titulares de proyectos sin reducir el estándar de información exigido por la ley. Es una medida pro-inversión jurídicamente inobjetable.

Largo plazo (2026-2027)

6. Institucionalizar el Análisis de Impacto Regulatorio con una agencia revisora independiente. La experiencia comparada demuestra que el AIR alcanza su máxima eficacia cuando opera bajo una entidad central, especializada, aislada de la presión política y con facultades vinculantes para devolver normativas cuyo IIR sea deficiente. Toda simplificación de trámite respaldada por un AIR riguroso será sostenible ante tribunales.

7. Auditar el stock normativo vigente antes de aplicar recortes de plazos. La reducción de plazos legales del SEIA es viable si está respaldada por un diagnóstico preciso de dónde se produce la demora. Hay componentes del proceso de evaluación donde la demora es puramente burocrática (coordinación inter-servicio, trámites formales) y otros donde responde a restricciones técnicas reales (líneas base biológicas que requieren al menos un ciclo estacional completo). Recortar plazos sin distinguir entre ambos tipos producirá RCA viciadas o incumplimientos administrativos, generando el efecto contrario al deseado.

8. El AIR es la herramienta para hacer esta distinción.

INSTITUTO LIBERTAD

CONTACTO

INSTITUTO LIBERTAD

Galvarino Gallardo 1509,
Providencia, RM.

+56 2 27201700

www.institutolibertad.cl
comunicaciones@institutolibertad.cl