

## **INFORME SOBRE LOS IMPACTOS AMBIENTALES DEL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

### **RESUMEN**

El 14 de mayo 2018 Sebastián Piñera presenta en un acto público su “Agenda Pro-Inversión”, iniciativa mejorada de su primer mandato gubernamental y que consiste en un paquete de medidas para mejorar la inversión. Entre ellas, la creación de una Oficina de Grandes Proyectos al alero del ministerio de Economía; el ingreso de un proyecto de ley Pro-Inversión en el Congreso; y en la Instrucción a la Comisión Nacional de Productividad (CNP) de identificar más “burocracias” a la inversión; entre otras medidas.

El objetivo era reducir a toda costa “los obstáculos” que impiden a los grandes inversionistas ejecutar sus inversiones, preferentemente depositadas en proyectos extractivistas, es decir, en actividades que explotan y extraen intensivamente elementos de la Naturaleza para su comercialización en el mercado exterior.

Obedeciendo a lo encomendado por el gobierno, en septiembre de 2019 la CNP entregó un informe con más de 100 recomendaciones para agilizar la entrega de permisos ambientales y sectoriales a inversionistas. Según esta comisión, la mayoría de estas recomendaciones no necesita pasar por el Congreso para su implementación.

En junio del presente año 2020, debido a las horribles consecuencias que ha traído a las familias chilenas una pandemia sin precedentes, se hizo el llamado desde la Moneda a todos los sectores políticos para firmar “un gran acuerdo” que hiciera frente a la situación. Sin embargo, no vacilaron en adelantar propuestas de acuerdos sectores ligados al empresariado chileno, y así fue como el 10 de junio un grupo de economistas lanzó un documento de “Propuestas para la Protección y la Reactivación”, que propone seguir las recomendaciones pro-inversionistas de la CNP. A su vez, la aludida CNP no se hizo esperar, y sólo dos días después de presentadas estas propuestas entregó “12 recomendaciones para la reactivación económica”, de las cuales 6 se relacionan con agilizar la tramitación en las evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos.

Finalmente, el acuerdo político se logra el 14 de junio y es un fiel reflejo de las propuestas entregadas por el grupo de expertos, presentadas sólo 4 días antes. Un paquete de medidas que se ocupa de las familias chilenas sólo los primeros meses pero que luego, y hasta cumplir 2 años, se ocupa de socorrer a los sectores empresariales con endeudamiento fiscal. Lo insólito es que esa ayuda no se focaliza en los sectores económicos más afectados por la pandemia, como lo son la gastronomía y el turismo, sino en los grandes inversionistas, cuyos proyectos extractivos no han paralizado ni han dejado de rentabilizar. En definitiva, el plan de reactivación económica supone una nueva vía para instalar viejas medidas que profundizan el extractivismo.

Un fiel reflejo del oportunista aprovechamiento de la pandemia para llevar adelante acciones pro-inversionistas que han estado siempre en carpeta del ejecutivo consiste en la urgencia parlamentaria que el 16 de junio decreta Sebastián Piñera al proyecto de ley Pro-Inversión, el cual ya se encuentra en su tercer trámite constitucional.

## I. DOCE RECOMENDACIONES PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA. Comisión Nacional de Productividad. 12 de junio de 2020

La Comisión Nacional de Productividad (CNP)<sup>1</sup> recopiló doce recomendaciones que ya habían sido propuestas en informe previos con el fin de impulsar la productividad y nuestra capacidad de “crecer sostenidamente” (desde la lógica del crecimiento ilimitado). Las medidas se dividen en tres ámbitos:

1. *Productividad, Empleo e Inversión*: Aquí se encuentran 7 medidas que buscan la recuperación de la actividad económica a través del fomento a la inversión y que inciden directamente en la temática ambiental al agilizar la obtención de permisos ambientales para los inversionistas. Al menos 6 de estas medidas, recogidas por el grupo de expertos y el Ministerio de Hacienda, se basan en el “Informe de Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos”.
2. *Competencias para el Trabajo*: Estas medidas, que buscan la adaptación de competencias de los trabajadores para aprovechar las nuevas formas de trabajo, se basan en dos informes previos (“Formación de Competencias para el Trabajo en Chile” y “Mujeres en el Mundo Laboral”) y consiste en tres medidas: alfabetización digital dirigida a cesantes con seguro de cesantía, capacitación general técnica mediante franquicia de capacitación de empresas, obligación de salas cunas y jardines para todas las empresas, no solo las con más de 20 mujeres contratadas. Paradójicamente, ninguna de estas medidas de apoyo a los trabajadores fue recogida por el grupo de expertos ni el Ministerio de Hacienda.
3. *Salud*: Consiste en dos medidas basadas en el informe “Uso Eficiente de Quirófanos Electivos y Gestión de Lista de Espera Quirúrgica No GES”. La primera busca su implementación por las direcciones de hospitales y la segunda por el MINSAL.

Las recomendaciones consisten en disposiciones que se pueden emplear *rápidamente*, “a través de modificaciones de nivel reglamentario, o legal, mediante proyectos de ley avanzados en su tramitación”<sup>2</sup> (como el proyecto de ley pro-inversión que se encuentra en tercer trámite). Por lo tanto, vale la pena advertir que muchas recomendaciones cuya implementación solo requiere de actos de autoridades administrativas, sin necesidad de pasar por el Congreso, **pueden ya estar siendo implementadas**.

### Informe de Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos, septiembre 2019

El estudio, que derivó en una enorme cantidad de recomendaciones pro-inversionistas, se preocupó de revisar la obtención de permisos relacionados a los sectores de inversión de minería, energía, infraestructura, inmobiliarias e industria.

En resumen, el informe concluye lo siguiente: “El análisis del sistema y de los permisos permitió concluir que el país se caracteriza por i) una *baja eficiencia* en los procesos de otorgamiento de permisos y ii) un decreciente grado de *certeza jurídica* de los mismos. La baja eficiencia se manifiesta en largos plazos de tramitación, y es resultado de la

<sup>1</sup> Comisión que nació en el 2015 al alero del Ministerio de Economía para asesorar al gobierno, y consiste en un grupo de profesionales nombrados a dedo por el presidente.

<sup>2</sup> DOCE RECOMENDACIONES PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA, pp. 03.

ausencia de coordinación entre Servicios, el bajo nivel de uso de tecnologías para la *trazabilidad* y la calidad variable de las tramitaciones presentadas por los titulares de proyectos, entre otros. Además, se observan normas poco coherentes, y espacios de contradicción y confusión en torno a jurisdicciones de diversas agencias. La menor certeza jurídica alude a una *falta de previsibilidad* respecto de los criterios para la admisibilidad y otorgamiento del permiso, y la claridad respecto a las vías para que sea revocado, así como las consecuencias de ello<sup>3</sup>.

### Recomendaciones para la recuperación económica en el ámbito de la “productividad, empleo e inversión”:

*Introducción:* Bajo la premisa de que no es posible recuperar los ingresos laborales post pandemia sin un repunte en la inversión, se plantean cambios en la regulación que ayuden a los inversionistas a, por un lado, acelerar la materialización de sus inversiones que se encuentran “entrampadas” en tramitaciones y, por otro, promover “el apetito por invertir”.

*Recomendación 1: Traspaso de costos a usuarios.* Consiste en dos recomendaciones:

1. Modificar reglamentos para que se implementen “**colaboradores externos**” en **los servicios públicos, que apoyen la fiscalización** y tramitación de permisos. Esta figura de privatización de las labores de fiscalización y entrega de permisos de los órganos estatales presenta graves problemas de conflictos de interés entre el solicitante/fiscalizado y el “colaborador externo” que reemplaza al Estado.
2. Costeo directo de tramites por parte de quienes solicitan los permisos (inversionistas, titulares de proyectos, etc.)

La recomendación apunta a la implementación de estos mecanismos en permisos otorgados por el Servicio de Geología y Minería (depósitos de relaves), la Dirección General de Aguas (materia discutida en el proyecto de ley pro-inversión) y el Consejo de Monumentos Nacionales (excavaciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas).

*Recomendación 2: Establecer sistemas de declaración para permisos de riesgo bajo.*

Lo que se recomienda es **prescindir de la evaluación previa de la autoridad y de su visita a terreno**, dando la libertad al solicitante (inversionistas, titulares de proyectos, etc.) para que él mismo declare que cumple con toda la normativa para desarrollar su actividad, bastando la certificación de un “profesional calificado” (de nuevo, un privado). De esta forma, la fiscalización se realiza de forma posterior a que el inversionista ya comenzó a operar, vulnerando gravemente el principio preventivo ambiental.

La recomendación no define cuales serían los “permisos de riesgo bajo”, pero sugiere que se implemente desde ya este mecanismo por el SERVIU (rotura y reposición de pavimentos) y la SEREMI de Salud (obras públicas relacionadas a desagües y aguas servidas y cualquier otro permiso que ésta califique como riesgo *medio/bajo*).

*Recomendación 3: Perfeccionar la normativa de invalidación:* Según el actual art. 53 de la Ley N°19.880, los actos de la autoridad administrativa contrarios a derecho pueden invalidarse dentro de 2 años contados desde su notificación o publicación. Para la CNP, la invalidación afecta la estabilidad de los permisos, por lo que recomienda a la

---

<sup>3</sup> Informe de Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos, pp. 4.

Secretaría General de la Presidencia redactar un reglamento **para que aquellos inversionistas que actuaron “de buena fe” reciban una indemnización del Estado cuando su permiso se haya invalidado.**

*Recomendación 4: Estandarizar la tramitación de permisos.* La recomendación consiste en hacerle saber al inversionista con exactitud los tiempos reales en que se demorará la aprobación de su proyecto para su previsibilidad. No obstante, resulta interesante saber cómo medirán la posible oposición futura de la comunidad a su proyecto. Para lograrlo se recomienda, a través de la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables -creada por Sebastián Piñera al alero del Ministerio de Economía en mayo 2018<sup>4</sup>-, la creación de un instructivo presidencial para que los servicios mapeen sus procesos y la definición de los criterios que utilizarán los servicios cuando entreguen permisos que cuentan con un mayor grado de discrecionalidad (es decir, cuando la ley no especifica esos criterios).

*Recomendación 5: Modificar la estructura de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA<sup>5</sup>).* Se recomienda al Ministerio de Medioambiente modificar el Reglamento (RSEIA<sup>6</sup>) para que en la RCA haya **un capítulo que resuma y clasifique los compromisos ambientales del titular en “esenciales”, “relevantes” y “secundarios”**, de forma que la Superintendencia de Medioambiente (SMA) fiscalice y sancione diferenciadamente estos compromisos. A su vez, se recomienda incorporar en el reglamento la jerarquización de componentes ambientales.

Ambas recomendaciones son muy peligrosas para el medioambiente. La primera porque la SMA solo tiene facultad para fiscalizar el cumplimiento de lo que indica la RCA, entonces, si la RCA se vuelve más permisiva con ciertos compromisos, más permisiva será su fiscalización. La segunda porque puede derivar en una licencia para destruir aquellos componentes ambientales considerados menos importantes, por ejemplo, aquellos bosques nativos, humedales y animales que se encuentran desprotegidos.

*Recomendación 6: Consultas de pertinencia de ingreso:* La Pertinencia es el proceso por el cual el inversionista o titular proporciona ciertos antecedentes al Servicio de Evaluación Ambiental para que se pronuncie sobre si su proyecto o actividad debe someterse a evaluación ambiental.

Lo que se recomienda es incorporar expresamente en el Reglamento (RSEIA) que los órganos sectoriales y municipalidades **no pueden exigir a los inversionistas que realicen una consulta de pertinencia** de ingreso para que les otorguen sus permisos.

---

<sup>4</sup> A modo de ilustrar la estrecha relación entre el Consejo Nacional de Productividad, la Oficina GPS y el proyecto de ley pro-inversión, basta recordar que el mismo día en que se inaugura esta oficina para destrabar proyectos, Sebastián Piñera comunica “*la creación de dos proyectos: uno para promover la inversión y reducir todos los obstáculos y burocracia excesiva que hoy día la tienen asfixiada o empantanada*”; y el otro es una instrucción “*al Consejo de Productividad, para que nos ayude a identificar más cuellos de botella y más obstáculos*” [Disponible en línea] <https://www.pv-magazine-latam.com/2018/05/17/chile-crea-una-oficina-de-gestion-de-proyectos-sustentables/> [24 de junio 2020]

<sup>5</sup> Permiso que se entrega al titular una vez culminado el proceso de evaluación ambiental de su proyecto.

<sup>6</sup> Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental.

## II. PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN Y LA REACTIVACIÓN. 10 junio 2020.

Estas propuestas fueron escritas por un grupo de expertos economistas compuesto por Rafael Aldunate, Rodrigo Cerda, Vittorio Corbo, José De Gregorio, Alvaro Díaz, Sebastián Edwards, Juan Andrés Fontaine, Bettina Horst, Sebastián Izquierdo, Claudia Martínez A., Andrea Repetto, Claudia Sanhueza, Klaus Schmidt-Hebbel, Cristián Solís de Ovando, Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara.

Las propuestas se dividen en tres ejes. El primero se denomina “Marco Fiscal de Referencia”, el segundo “Emergencia” y el tercero “Reactivación”. De éstos, el segundo, que se relaciona con los acuerdos enfocados en garantizar los ingresos de las familias, no será analizado en detalle por escaparse de las materias que trata este informe.

### Eje 1: Marco fiscal de referencia:

El grupo de expertos que redacta esta propuesta da por sentada la necesidad de crear un nuevo marco fiscal para enfrentar los efectos de la pandemia, a través de un fondo denominado “fondo Covid”, que presenta las siguientes características:

1. *Es extrapresupuestario*<sup>7</sup>: Es un programa fiscal adicional al presupuesto anual fiscal, que se crearía a través de una nueva estructura legal o “ley del fondo Covid”. En esta ley se definirán las materias que el Ministerio de Hacienda podrá ejecutar por medio de decretos<sup>8</sup>. A su vez, el Ministerio deberá dar cuenta del uso del fondo en forma periódica a las Comisiones de Hacienda unidas de la Cámara de Diputados/os y del Senado, y la Contraloría efectuará la fiscalización de los gastos de este fondo.
2. *Supone un mayor endeudamiento público*: El fondo se obtendría en su mayoría de mayor endeudamiento público<sup>9</sup>, que consiste en la deuda contraída por el Estado con el Fondo Monetario Internacional. Otras transferencias vendrían de los fondos soberanos del Estado, que son fondos de reserva para financiar déficits fiscales<sup>10</sup>. En este escenario, la deuda pública bruta aumentaría del 28% del PIB<sup>11</sup> en 2019 a 43% del PIB a fines de 2022; los Fondos Soberanos bajarían de 9,5% del PIB a fines del 2019 hasta poco menos del 5% del PIB en 2022; y el déficit fiscal podría situarse entre el 9% y el 10% del PIB en 2020 (con un déficit estructural de 4,5% del PIB).
3. *Apoya a inversionistas*: El Fondo COVID no se ocuparía de financiar transferencias directas a las familias, apoyo a la salud o mayor inversión pública, sino también, considera financiar a empresas e inversionistas con “nuevos impulsos pro-reactivación y reconversión”, que incluye exenciones tributarias<sup>12</sup>. Esto se divide en fases, donde en primera instancia se apoyaría a las familias, pero después todo el

<sup>7</sup> Esta fórmula ha recibido críticas de parlamentarios que plantean la necesidad de realizar un presupuesto fiscal 2020 nuevo, adaptando los 721.687 millones de pesos (aprox. US\$75.000 millones) del presupuesto de este año a la realidad del gasto 2020 en contexto de pandemia, y así evitar la deuda pública con el FMI.

<sup>8</sup> Es decir, materias que podrá directamente decidir el ejecutivo sin necesidad de pasar por el Congreso.

<sup>9</sup> Otra iniciativa parlamentaria que busca evitar el endeudamiento consiste en la aplicación del impuesto a los súper ricos, por la vía de aplicar un impuesto patrimonial de 2,5% a quienes poseen las mayores fortunas del país, generando una recaudación cercana a los US\$6.000 millones.

<sup>10</sup> Si el fondo COVID tuviera recursos al momento de caducar, ellos se transferirán al Fondo Soberano FEES (Fondo de Estabilización Económica y Social, antiguo Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre).

<sup>11</sup> Estas deudas y fondos se miden en torno al Producto Interno Bruto.

<sup>12</sup> A diferencia de otras iniciativas cuyo fin exclusivo es financiar una Renta Básica de Emergencia por sobre la línea de la pobreza para las familias.

- apoyo se dirigirá a los empresarios e inversionistas para reactivar la economía, destinando todo el fondo del 2021 y el remanente del fondo, en 2022, para esos fines.
4. *Es transitorio*: Se debe utilizar durante los próximos 24 meses, por lo que se extingue o caduca a los 2 años a modo de garantizar su transitoriedad. Sin embargo, el fondo es flexible en atención a la evolución de los efectos de la pandemia en la *economía*. Por ejemplo, si “las condiciones macroeconómicas y sanitarias lo ameritan” podría usarse la totalidad del fondo antes de los 24 meses.
  5. *Tiene un tope máximo 12.000 millones de dólares*: Se recomienda un gasto de US\$10.500 millones y hasta un máximo de US\$12.000 millones. Si el fondo tuviera recursos al momento de caducar ellos se transferirán al FEES (Fondo Soberano de Estabilización Económica y Social).

En definitiva, según el marco fiscal de referencia propuesto por este grupo, no existiría otra salida que aumentar el endeudamiento público, y esa salida nos obligará a ser rigurosos con las cuentas públicas en los próximos periodos gubernamentales. Por lo mismo, el grupo de expertos recomienda mesurar los gastos futuros al señalar que “con esto, la situación fiscal quedaría debilitada y se necesitará adoptar acciones futuras para estabilizar la deuda pública y reconstruir una posición que permita hacer frente a nuevos shock”<sup>13</sup>. Asimismo, concluyen estos expertos que “para enfrentar los desafíos fiscales posteriores a 2022 es conveniente fortalecer el marco institucional”<sup>14</sup>. Ante lo cual nos surge la duda sobre cuál es el marco institucional que recomiendan fortalecer y cómo esto conflictuará con el consenso social de cambiar de raíz el marco institucional vigente mediante un proceso constituyente.

En conclusión, existen probabilidades de que este marco fiscal de referencia ocasione consecuencias futuras en la soberanía política del país.

Eje 3: Reactivación: La economía durante los próximos 24 meses (mismos meses de ejecución del Fondo COVID) debiera atravesar, según este panel, 3 fases:

*Fase 1, de contención*: Consiste en la actual fase de restricciones de movilidad que limitan las actividades económicas de producción, distribución y consumo. Aquí se proponen medidas para apoyar a PYMES pero también grandes empresas, por ejemplo:

- *Ampliar a empresas grandes el programa COVID-FOGAPE*: Permitiendo que este crédito estatal entregado a empresas que venden entre UF 0,6 y UF 1 millón sea accesible a empresas más grandes, con ventas superiores a UF 1 millón con los mismos beneficios, incluidos los intereses bajísimos.
- Solución para los problemas de liquidez de empresas grandes, con posibilidad de apoyo estatal a empresas viables a través de distintas fórmulas como garantías o financiamiento vía bonos o créditos convertibles, con restricciones de uso. Ahora bien, siguiendo el modelo neoliberal, si “el Estado se hiciese propietario de acciones, conviene estipular su obligación de liquidarlas en un plazo”<sup>15</sup>
- Mantener postergación o rebaja del pago provisional mensual (PPM) que se paga al Estado en torno a las ventas. El PPM no es un monto significativo para una empresa pequeña que no vende en grandes volúmenes, pero sí lo puede ser para una empresa grande y aquí no se hace la diferencia.

<sup>13</sup> PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN Y LA REACTIVACIÓN, pp. 03.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 03-04.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 10.

*Fase 2, de reapertura progresiva:* El panel aconseja en esta fase reiniciar las actividades económicas pese a que siga existiendo un riesgo significativo de contagios. Aquí las empresas deben abrir, recibiendo programas de capacitación digital, créditos para implementar medidas sanitarias, subsidios para sus trabajadores contratados y reincorporados<sup>16</sup> y más subsidios por la contratación de mujeres y jóvenes. A su vez, podrán pactar reorganización del trabajo.

Gran parte de estas medidas se mantendrían en la fase 3 de post pandemia.

*Fase 3, de post pandemia o “reactivación plena”:* La fase en que el Covid-19 haya dejado de ser una amenaza real para la salud de la población no comenzara este año, pero, aun así, para este grupo de economistas “es importante diseñar desde ya las medidas tendientes a echar a andar sin demora la reactivación apenas sea ello posible”<sup>17</sup>.

Este diseño tecnócrata y carente de debate es, sin lugar a duda, oportunista. En vista de que se instala en un contexto sanitario difícil para las comunidades que se verán afectadas y busca implementar, con fondos públicos (fondo COVID) las mismas medidas que el gobierno ha tratado de impulsar desde el 2018 con su agenda pro-inversión.

*1.- Mayor inversión pública, vía concesiones:* Según estos expertos, para crear nuevos empleos temporales se requiere que todos los proyectos postergados por la pandemia estén “listos para echarse a andar en cuanto ello sea posible”, a través de acelerar el procedimiento de entrega de concesiones a privados, incluida la aceleración de la entrega de los “permisos ambientales”.

Entre las áreas prioritarias de inversión se encuentran **obras hidráulicas, como obras de riego y embalses**. Sin embargo, estas obras no ayudan a solucionar la problemática de la sequía, al contrario, generan daños ecosistémicos y profundizan la privatización sobre el derecho de aprovechamiento y la infraestructura hídrica.

Finalmente, se propone actualizar y promocionar el plan de licitaciones, incorporando áreas nuevas como ferrocarriles e infraestructura de telecomunicaciones, que incluye la instalación de antenas requeridas para la tecnología 5G.

*2.- Apoyo a la inversión privada:* Para impulsar la inversión privada, se recomienda, por un lado, extender la duración del beneficio de depreciación acelerada hasta diciembre de 2022, y, por otro, ampliar la depreciación instantánea al 100% de las inversiones correspondientes. Estos mecanismos buscan que el inversionista pague menos impuestos, debido a la menor base imponible que resulta de imputar a gastos una mayor cantidad por este concepto.

*3.- Acelerar los permisos ambientales en pos de la inversión:* En esta parte se proponen distintas medidas pro-inversión, a costa de la naturaleza. En específico:

1. Seguir la recomendación de la Comisión Nacional de Productividad (CNP) en torno a establecer por ley plazos perentorios para todo permiso de inversión, quedando las autorizaciones sujetas al silencio administrativo positivo.

Esto quiere decir que, si el órgano administrativo no se ha pronunciado dentro de ese plazo perentorio, se entenderá que la solicitud del inversionista ha sido respondida y aprobada.

<sup>16</sup> 500.000 subsidios de empleo representan un costo mensual de US\$125 millones.

<sup>17</sup> PROPUESTAS PARA LA PROTECCIÓN Y LA REACTIVACIÓN, pp. 12.

2. Seguir otra recomendación de la CNP, que busca autorizar a todos los organismos competentes (Servicio de Evaluación Ambiental, Dirección General de Aguas, etc.) a utilizar “revisores externos” financiados por los propios titulares de los proyectos que se pretenden aprobar.

Esta figura, como veremos, genera graves conflictos de interés.

3. Estudiar un mecanismo que permita tramitar aceleradamente las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA).

Esta propuesta es realmente grave, en vista de que más del 90% de los proyectos extractivos ingresa a evaluación ambiental por DIA y se trata de un procedimiento que no cuenta con observación ciudadana garantizada.

4. Estudiar mecanismos legales para dar mayor certeza jurídica a los inversionistas, tal como identifica la CNP. Asimismo, se recuerda que existe un conjunto de iniciativas legales y modificaciones administrativas para facilitar trámites y estimular el emprendimiento.

Lo anterior nos obliga a estar alerta a proyectos de ley que amenazan el medioambiente, como el proyecto pro-inversión y el tratado TPP-11.

### III. MARCO DE ENTENDIMIENTO PARA PLAN DE EMERGENCIA POR LA PROTECCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO

Cuatro días después de presentarse la propuesta del grupo de economistas, el Ministerio de Hacienda y la Comisión de Hacienda ampliada del Congreso llegan a un marco de entendimiento en torno a un “plan de emergencia”, que consiste en tres ejes: (1) Marco fiscal; (2) Protección de los ingresos de las familias; y (3) Plan de reactivación económica y empleo. Por los motivos ya explicados, no analizaremos el segundo eje.

#### Eje 1: Marco fiscal por 24 meses y consolidación fiscal de mediano plazo:

El acuerdo del Ministerio de Economía se acoge a la creación de un nuevo marco fiscal en los mismos términos y características propuestos por el grupo de expertos. Es decir, es un marco extrapresupuestario (ley del fondo COVID<sup>18</sup>), transitorio (24 meses), por un monto máximo de US\$12 mil millones, que supone un mayor endeudamiento público y un apoyo a los inversionistas.

¿Por qué enfatizar en esta última característica? Porque pocos saben que **de los US\$12 mil millones**, sólo se piensan gastar US\$3.500 millones este año, focalizándose en medidas para proteger los ingresos de las familias y los trabajadores (lo que denominan “mayores gastos corrientes”), pero los restantes **US\$8.500 millones se ejecutarán** en 2021 y parte del 2022 en programas de reactivación y reactivación económica que van **en directo apoyo de inversionistas**.

En cuanto al endeudamiento público que significa este fondo, se vuelve a enfatizar en que este escenario fiscal “genera un compromiso de consolidación fiscal de mediano plazo a partir de 2022, de forma tal de estabilizar la deuda pública y las variables

---

<sup>18</sup> Aquí existe una pequeña variación. El ministro daría cuenta del uso del fondo a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en vez de las Comisiones de Hacienda Unidas.

macroeconómicas fundamentales”<sup>19</sup>. Tratándose, entonces, de un compromiso de consolidación fiscal que afectará al periodo presidencial 2022-2026.

Antes de pasar al análisis del programa de reactivación, es importante señalar que este acuerdo suma un elemento interesante que tensiona la premisa del escenario fiscal catastrófico sobre la que se sostiene la propuesta de marco fiscal de referencia del grupo de economistas expertos. El elemento consiste en que del presupuesto fiscal del año 2020 (aprobado el año pasado<sup>20</sup>) se ha gastado menos de lo presupuestado, porque sólo hasta el 10 de junio de 2020 existe “una estimación de subejecución de inversiones del orden de US\$2.000 millones por problemas relacionados con la pandemia”<sup>21</sup>, es decir, tanto los montos de subejecución de ese como los de los siguientes trimestres están a disposición del Estado para enfrentar el COVID. Sin embargo, el gobierno optó por no utilizarlos aludiendo a objetivos políticos. En efecto, el acuerdo dice lo siguiente: “el gobierno se compromete a no subejecutar más de los US\$2.000 millones antes consignados; de lo contrario no se sería consistente con los objetivos de impulso fiscal para este año”<sup>22</sup>. Por lo tanto, tratarán de ejecutar las inversiones de todas formas.

### Eje 3: Reactivación económica:

Bajo la premisa política de que la prioridad nacional debe ser la reactivación económica, el plan acoge la gran mayoría de las medidas propuestas por el grupo de economistas.

- En específico, la letra A enfatiza en que *se debe invertir públicamente*, con cargo al fondo, en embalses, plantas desalinizadoras, obras de regadío y obras de conectividad digital. Es más, el acuerdo señala que estos planes deben ser de **rápida ejecución**.
- En la letra E se señala *la disminución de respuestas del Estado* a los inversionistas a través de reforzar equipos de profesionales en los ministerios, sin indicar expresamente que esta medida no incluye la posibilidad de incluir revisores externos.
- En la letra F se señala que para facilitar la implementación de estas medidas se deberá *constituir una mesa de trabajo con organizaciones gremiales*, situación que preocupa por la posible presencia de gremios contrarios a la defensa ambiental.
- En la letra G, se busca *fomentar la inversión privada* de diversas maneras:
  1. En primer lugar, *con incentivos tributarios*, donde se refrenda la propuesta de depreciación instantánea, pero, además, se acuerda liberar a los proyectos de inversión de la contribución regional de 1%, **dejando al Estado a cargo de pagar esos montos**.
  2. En segundo lugar, *agilizar la regulación y los plazos para proyectos de inversión*. En esta parte, el acuerdo cruza una línea mayor que las propuestas del grupo de expertos, ya que establece **seguir las recomendaciones de la CNP** para reducir plazos y procedimientos regulatorios, sin establecer cuáles recomendaciones. Entonces, podría tratarse tanto de las “Doce recomendaciones para la recuperación económica”, del 12 de junio 2020, como de las más de 100 recomendaciones contenidas en el “Informe de Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos”, de septiembre 2019. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de **reducir los plazos en**

<sup>19</sup> MARCO DE ENTENDIMIENTO PARA PLAN DE EMERGENCIA POR LA PROTECCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO, pp. 4.

<sup>20</sup> Recordar que la ley de presupuesto se presenta al Congreso en septiembre.

<sup>21</sup> MARCO DE ENTENDIMIENTO PARA PLAN DE EMERGENCIA POR LA PROTECCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y DEL EMPLEO, pp. 3.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

**evaluación ambiental de grandes proyectos**, los cuales ya forman parte de la Oficina de G.P.S.

3. En la misma línea del punto anterior, se plantea *acelerar las concesiones privadas*, agilizando las licitaciones de proyectos.
- Finalmente, en las letras K y L se establecen otras medidas de apoyo financiero del Estado para empresas grandes y empresas estratégicas, manteniendo la lógica del Estado subsidiario, por la vía de procurar que el Estado no se convierta en empresario.

#### IV. PROYECTOS DE LEY VINCULADOS

##### A. PROYECTO DE LEY PRO-INVERSIÓN, Boletín N°11.747-03

Este proyecto de ley fue ingresado el 16 de mayo 2018 a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, rechazándose los requerimientos de la Comisión de Medioambiente para revisar el proyecto. El proyecto se justifica en que durante el periodo presidencial de Michelle Bachelet “nuestro país creció apenas un 1,8 % promedio anual y se promovieron reformas que tuvieron un efecto negativo en nuestra capacidad de crecer y crear empleos”. Al igual como recomienda la CNP, el proyecto busca modificar diversos cuerpos legales para eliminar “incertezas jurídicas” y “reducir los plazos de tramitación”.

Al momento de la votación, en la Cámara de diputados se eliminaron varias amenazas ambientales del proyecto como:

- Permitir al Servicio de Evaluación Ambiental omitir pronunciamientos de otros servicios al momento de la evaluación ambiental en ciertos casos.
- Permitir a los concesionarios marítimos dar en garantía a favor de entidades financieras la concesión que les otorgó el Estado.
- Eliminar la figura de denuncia de obra nueva que permite la suspensión provisional de una obra de inversión.
- La privatización de las funciones fiscalizadoras de la Dirección General de Aguas.

No obstante, persistieron amenazas del proyecto original. En el Senado, algunas de estas amenazas se eliminaron, pero se integraron preceptos relacionados con la modificación de planos reguladores y la regulación de la consulta de pertinencia. Las modificaciones del Senado fueron rechazadas en su totalidad por la Cámara. A raíz de lo anterior, se conformó una comisión mixta encargada de proponer la forma y modo de resolver las divergencias producidas entre ambas cámaras<sup>23</sup>.

El 16 de junio 2020, dos días después del “acuerdo COVID”, el ejecutivo hace presente la urgencia del proyecto, para acelerar su tramitación. A raíz de lo anterior, y luego de seis sesiones, el día 22 de julio 2020 la comisión Mixta emite su informe, donde -pese a la insistencia del Ministro de Economía- se decide no innovar respecto de la evaluación ambiental de centrales generadoras de energía y los planos reguladores.

---

<sup>23</sup> La Comisión Mixta la conformaron miembros de la Comisión de Economía de ambas cámaras. Por el Senado: Álvaro Elizalde (PS, presidente), Ximena Rincón (DC), Felipe Harboe (PPD), José Miguel Durana (UDI), Rodrigo Galilea (RN). Por la Cámara: Harry Jurgensen (RN), Boris Barrera (PC), Joaquín Lavín León (UDI), Jaime Naranjo (PS) y Gabriel Silber (DC).

A continuación, realizaremos un análisis temporal de las principales amenazas ambientales del proyecto, destacando en **negrita** aquellas que se mantuvieron:

i. Ley 19.300 de bases del medioambiente:

1. *Consulta de pertinencia vinculante en la ley:* Actualmente la decisión discrecional del director regional o ejecutivo del SEA de si debe un proyecto o modificación evaluarse ambientalmente sólo se menciona en el Reglamento de la ley 19.300 y no es vinculante para la Superintendencia de Medioambiente<sup>24</sup>.

- Proyecto original: Se crea un nuevo articulado (9 quáter) para que el procedimiento se regule legalmente y la decisión sea vinculante.
- Proyecto aprobado en la Cámara: Eliminó el articulado.
- Proyecto aprobado en el Senado: Se repone la creación de un artículo (11 quáter) para **darle rango legal a la consulta de pertinencia**.
- Comisión Mixta: Mantiene la propuesta del Senado, pero se señala expresamente que este proceso no es vinculante.

2. *Flexibilidad en el ingreso de centrales hidroeléctricas:* Actualmente deben evaluarse ambientalmente todas las centrales generadoras de energía mayores a 3MW.

- Proyecto original: Eliminar guarismo de capacidad instalada de generación y reemplazarlo por la expresión “en base a magnitudes dependiendo del tipo de tecnología”, relativizando el ingreso a lo que señale el reglamento.
- Proyecto aprobado en la Cámara: Mantiene la propuesta original.
- Proyecto aprobado en Senado: Revierte el articulado, manteniendo el ingreso de centrales mayores a 3MW y sumando el ingreso de centrales menores a 3MW con tecnologías contaminantes.
- Comisión Mixta: Se decide eliminar este articulado y no innovar en la materia.

3. *Límites a los Servicios en la entrega de los permisos ambientales sectoriales (PAS):* Una vez entregada la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), los titulares de proyectos deben tramitar los permisos sectoriales. Acá los inversionistas se quejan de que los órganos con competencia ambiental (CONAF, DGA, etc.) les solicitan requisitos o condiciones adicionales a la evaluación ambiental.

- Proyecto original: Busca que la RCA otorgue todos los PAS, requiriendo el solo pronunciamiento de los órganos competente, impidiendo expresamente que un organismo distinto al SEA pueda imponer condiciones o exigencias adicionales.
- Cámara: Acoge la idea del proyecto original, pero indica que se entregaran dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental los PAS que sean compatibles con los plazos y procedimientos de éste.
- Senado y Comisión Mixta: Acoge la propuesta y agrega que en la RCA se deben indicar los PAS mixtos que deberá ser tramitados en los respectivos organismos.

---

<sup>24</sup> Las consultas no son derivadas a los organismos con competencia ambiental correspondientes para que se pronuncien. De hecho, el presidente de Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente acusa que actualmente las consultas de pertinencia “están posibilitando que los titulares modifiquen sus proyectos a través de dicha herramienta” con posterioridad a la emisión de la RCA. Ver en: [https://www.elciudadano.com/portada/alerta-este-martes-30-comision-mixta-del-congreso-decide-futuro-de-legislacion-ambiental-en-proyecto-de-ley-pro-inversion/06/30/amp/?\\_twitter\\_impression=true](https://www.elciudadano.com/portada/alerta-este-martes-30-comision-mixta-del-congreso-decide-futuro-de-legislacion-ambiental-en-proyecto-de-ley-pro-inversion/06/30/amp/?_twitter_impression=true)

4. **Prórrogas en plazo de caducidad de las RCA:** Actualmente las RCA caducan cuando han transcurrido 5 años sin que el proyecto se ejecute, porque la afectación ambiental en la zona cambia con los años y el proyecto debe ser re-evaluado.

- Proyecto original: Se propone que el plazo de 5 años se cuente desde la notificación de la última resolución de los recursos administrativos o judiciales que se hubieren interpuesto.
- Cámara: Elimina este articulado.
- Senado y Comisión Mixta: Repone el articulado, proponiendo prorrogar esta caducidad 3 años más si el proyecto está paralizado debido a que se interpusieron acciones o recursos en contra de la RCA. Es decir, la caducidad sería a los 8 años.

ii. Ley General de Urbanismo y Construcciones: La principal reforma consiste en crear una plataforma online para la tramitación de los permisos de edificación y los reclamos a los mismos, no obstante, existen algunos retrocesos:

5. **Eliminar exigencias de publicidad a vecinos para reclamar (art. 116 bis C):** Actualmente, una vez que el Director de Obras Municipales ha aprobado un anteproyecto o ha otorgado un permiso para subdividir, edificar, urbanizar o cambiar de destino un edificio existente, el propietario debe acogerse a un procedimiento de publicidad que incluye la instalación de un letrero visible en el lugar de la obra, la comunicación por escrito a los vecinos afectados y la comunicación a través de algún medio masivo, como radio o periódico, de acuerdo a las características de los proyectos.

- Proyecto original: Reducir esa publicidad a publicar el permiso en el Diario Oficial y solo en aquellos proyectos que “afecten el interés general” (edificios de uso público y otros).
- Cámara: Se acoge al original, agregando la publicación en un periódico de circulación regional o local.
- Senado y Comisión Mixta: Se acoge a lo dispuesto en la Cámara y mantiene la obligación de instalar un letrero visible en el lugar de la obra por 10 días hábiles. Por lo tanto, la publicidad sigue siendo restringida a ciertos proyectos y se elimina la comunicación por escrito a los vecinos afectados.

6. **Facultad de “rectificar” un plan regulador comunal e intercomunal:** Se busca que las municipalidades por medio del asesor urbanístico o el directo de obras municipales puedan efectuar “rectificaciones” al plan regulador comunal vigente. No obstante, se podría pasar por rectificaciones cambios que respondan a conflictos de interés o pago de favores, situación muy común al interior de las municipalidades.

- Proyecto original: No estaba contemplado en el proyecto original.
- Cámara: No se mencionan cambios en esta materia.
- Senado: Agregar un nuevo art. 45 bis para facultar a las municipalidades a modificar un plan regulador con la sola aprobación del concejo municipal para “rectificarlo”.
- Comisión Mixta: Elimina totalmente este articulado.

iii. Código de Aguas

7. **Facultades de fiscalización a privados:** Para aumentar la eficiencia, en vez de robustecer la DGA se piensa en privatizar y externalizar sus funciones fiscalizadoras mediante “revisores independientes”, con tremendos conflictos de interés asociados.

- Proyecto original: Revisores independientes para inspecciones oculares, para trámites de aprobación de obra de bocatomas y para la recepción de obras hidráulicas de gran envergadura como hidroeléctricas y embalses.
- Cámara: Suprime los artículos. En el caso de las obras hidráulicas de gran envergadura, ratifica que es la DGA quien debe recepcionar pero se permite acompañar un informe técnico emitido por un revisor independiente.
- Senado y Comisión Mixta: Todo se elimina.

8. *Puntos de captación de bocatomas*: Una vez que la construcción de la bocatoma está lista, la DGA debe revisar que los puntos de captación estén ubicados exactamente en los lugares autorizados, y en caso de que no sea exactamente dicho punto, no se puede aprobar la obra, por lo que la DGA ordena a modificar las obras.

- Proyecto original: Si las obras no coinciden con el punto preciso de captación y/o de restitución de las aguas determinados en la resolución la DGA ajustará los puntos geo-referenciados en la medida que no se afecte a terceros.
- Cámara: Se mantiene propuesta original.
- Senado y Comisión Mixta: Se suprimieron las modificaciones al Código de Aguas.

#### iv. Ley sobre Rentas Municipales

9. ***Entrega inmediata de patente provisoria por dos años a los establecimientos***: Se establece que las municipalidades deberán otorgar de manera inmediata patente provisoria por dos años a los establecimientos. Solo en caso de que durante los próximos dos años los contribuyentes no cumplan con todas las exigencias legales, la Municipalidad clausurará el establecimiento. Es decir, se tramitarán las patentes con los establecimientos funcionando.

- Cámara: Mantiene la propuesta con algunas mejoras de redacción.
- Senado y Comisión Mixta: Mantiene la propuesta de la Cámara.

## **B. PROYECTO DE LEY BOLETÍN 13.536-12**

Ingresado el 27 de mayo, encontrándose en primer trámite en la Comisión de Medioambiente del Senado. Este proyecto promovido por Alejandro Guillier y García Huidobro busca dar por cumplido el “trámite” de observación ciudadana de forma online cuando exista un estado de excepción constitucional, como el que estamos viviendo en pandemia. Situación que no toma en cuenta la brecha digital de las comunidades.

A continuación, transcribimos el artículo único:

**ARTÍCULO ÚNICO.** – Con la finalidad de asegurar el derecho de la comunidad a participar informadamente en los procesos de calificación ambiental, consagrado en el artículo 26 de la Ley 19.300, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de publicación de la presente ley, **y siempre que se decrete alguno de los estados de excepción constitucional, se propiciará el establecimiento de mecanismos de participación de la comunidad de carácter electrónicos y telemáticos en el proceso de calificación ambiental a que se refiere el párrafo 3° del título II de la ley N°19.300, complementarios a los establecidos en la misma disposición.”**

## CONCLUSIONES

A lo largo de este informe pudimos develar la conexión que existe entre la agenda pro-inversión, las recomendaciones de la comisión nacional de productividad y el Plan de Reactivación económica. En este último caso, resulta particularmente llamativo que el Ministerio de Hacienda y el Congreso se hayan demorado sólo 4 días en acoger casi todas las propuestas de un grupo de economistas expertos, donde aproximadamente \$US8.500 millones de dólares van dirigidos a la economía, mientras tanto las medidas para la clase media tardaron meses en llegar. Pareciera que cuando se trata de salvar el modelo económico capitalista los acuerdos no tardan.

El Plan de Reactivación económica busca entregar recursos y facilidades a los grandes proyectos de inversión para que sigan extrayendo intensivamente elementos de la Naturaleza y explotando territorios, en función de la exportación de materias primas. El Plan concibe nuevos empleos, pero muchos de ellos son transitorios e implican la destrucción de otras formas de trabajo vinculadas a las economías tradicionales de las localidades. Algunos pasajes del Plan, incluso, se refieren engañosamente a una infraestructura con énfasis “verde”, sin embargo, no se trata de otra cosa que medidas de infraestructura hídrica impulsadas por las autoridades hace muchísimo tiempo en los territorios, las cuales benefician al sector agroindustrial y minero (quienes son los dueños de los derechos de aprovechamiento de agua) y conllevan graves impactos ecosistémicos.

A diferencia de este paquete de medidas orientado a que volvamos a ser trabajadores y consumidores de las grandes empresas competitivas, desde los territorios rurales y urbanos se están retomando las economías locales y territoriales, donde son las mismas comunidades las que se hacen dueñas de su producción, a través de escalas productivas armónicas con la Naturaleza y lógicas de abastecimiento solidario.

Sin duda, la pandemia ha puesto en jaque el sistema económico capitalista, neoliberal y extractivista, al punto de que es imposible seguir eludiendo la necesidad de transitar hacia una economía post-desarrollista. Nos parece que dicha transición constituye el punto de partida para la construcción de un plan económico verdaderamente democrático.

**Escrito por: Camila Zárate Zárate y Equipo OLCA**