

2. Marco Político e Institucionalidad Asociada

El MOP ha hecho de la preocupación por el medio ambiente uno de los hitos importantes en el desarrollo de su gestión, dados los derechos y deberes promulgados en la Constitución Política del Estado de Chile.

Es por esto que se considera necesario describir en este Capítulo, el contexto Político e Institucional en el que se desarrolla el tema medio ambiental en Chile, aplicado a los Proyectos de Infraestructura que desarrolla el MOP.

2.1. Introducción

En la organización de la República de Chile se pueden distinguir cuatro niveles en la toma de decisiones, para velar por el bien común de sus ciudadanos, cada uno de los cuales tiene distintas responsabilidades y alcances:

Estado: La voluntad del Estado se refleja en la Constitución Política del Estado, y es independiente del Gobierno del período.

Administración del Estado: Para cumplir con la Constitución Política del Estado, la Administración Pública crea leyes que trascienden a su mandato y establece Políticas para su gestión.

Ministerios: Basados en la Política del Gobierno, los Ministerios redactan Políticas atinentes a su labor y las hacen aplicables a través de sus funcionarios.

Comunidad: Las leyes redactadas por el Gobierno y las Políticas establecidas por los Ministerios tienen como último beneficiario a la Comunidad, la cual puede expresar su opinión a través de canales establecidos para ello.

La **Administración del Estado** está al servicio de la persona y su finalidad es promover el bien común, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley; y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal¹.

La Administración del Estado está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa².

Los **Ministerios** son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores (campos específicos de actividades). Para tal efecto, los Ministerios deberán proponer y evaluar las **políticas** y planes correspondientes, estudiar y proponer las **normas** aplicables a los sectores a su cargo, velar por el **cumplimiento** de las normas dictadas, asignar **recursos**, **fiscalizar** las actividades del respectivo sector y, si corresponde, actuar como órgano administrativo de **ejecución**³.

Para cumplir con el deber constitucional de velar por el derecho de las personas a vivir en un ambiente libre de contaminación⁴ la Administración del Estado, a través de su **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, crea un cuerpo normativo: la **Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente**, publicada en 1994 con el objetivo de fomentar un desarrollo sustentable para el país, que conserve la tierra y el agua, los recursos genéticos, no degrade el medio ambiente, sea técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable⁵.

¹ Ley 18.575 del Ministerio del Interior, Artículo 3º.

² Ley 18.575 del Ministerio del Interior, Artículo 1º.

³ Ley 18.575 del Ministerio del Interior, Artículo 19º.

⁴ Constitución Política de Chile.

⁵ Mensaje de S.E. el Presidente de la República Sr. Patricio Aylwin con el que inicia un proyecto de Ley de Bases de Medio Ambiente, 14 de septiembre de 1992.

La aplicación de esta Ley es responsabilidad del **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, específicamente a través de la **Comisión Nacional del Medio Ambiente** (CONAMA), la cual se desconcentra territorialmente a través de las **Comisiones Regionales del Medio Ambiente** (CONAMA Regional).

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en ésta se definen Instrumentos de Gestión Ambiental, entre los cuales destaca el **Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)**, instrumento mediante el cual se evalúan los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental.

Además, existen regulaciones de algunos órganos de la Administración del Estado que exigen a ciertos proyectos o actividades la obtención de permisos o pronunciamientos ambientales⁶.

Cuando un proyecto o actividad ingresa al SEIA, todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental que, de acuerdo con la legislación vigente, deban o puedan emitir los órganos del Estado respecto del proyecto o actividad, serán otorgados a través de dicho Sistema⁷.

2.2. EL Ministerio de Obras Públicas

El **Ministerio de Obras Públicas** es la Secretaría de Estado encargada del planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación de las obras públicas fiscales y el organismo coordinador de los planes de ejecución de las obras que realicen los Servicios que lo constituyen⁸.

Dependen del Ministerio de Obras Públicas la **Dirección General de Aguas (DGA)** y la **Dirección General de Obras Públicas (DGOP)**. Además se encarga de la supervigilancia de los organismos que de él dependen y de aquellos que, por su intermedio, se relacionan con el Gobierno, los cuales son la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) y el Instituto Nacional de Hidráulica (INH) y de los Servicios que determine la ley⁹.

A la **Dirección General de Aguas** le corresponde todas las funciones y atribuciones que le confiere el Código de Aguas, particularmente las expuestas en los Artículos 298 al 307. Asimismo, le corresponden las funciones y atribuciones establecidas en el DFL N° 1.115, del Ministerio de Obras Públicas, del 14 de noviembre de 1969, con exclusión de aquellas materias que trata el Código mencionado¹⁰.

La **Dirección General de Obras Públicas** está formada por las siguientes Direcciones¹¹:

- Dirección de Planeamiento;
- Dirección de Arquitectura;
- Dirección de Obras Hidráulicas¹²;
- Dirección de Vialidad;
- Dirección de Obras Portuarias;
- Dirección de Aeropuertos, y
- Dirección de Contabilidad y Finanzas.

⁶ Anexo 4: Marco Legal, Permisos y Autorizaciones Ambientales.

⁷ Ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Artículo 8°.

⁸ DFL 850 del Ministerio de Obras Públicas, Artículo 1°.

⁹ DFL 850 del Ministerio de Obras Públicas, Artículo 4°.

¹⁰ DFL 850 del Ministerio de Obras Públicas, Artículo 23°.

¹¹ DFL 850 del Ministerio de Obras Públicas, Artículo 13°.

¹² Ley 19.525. Artículo 3°.

Las **Direcciones** son dirigidas, coordinadas y supervigiladas por **Directores**. Cada Dirección cuenta con un equipo de funcionarios para la ejecución de sus labores.

Forma parte así mismo de la DGOP, la Coordinación General de Concesiones (CGC) a cargo del Coordinador General de Concesiones.

Si los proyectos de infraestructura que desarrollan las distintas Direcciones del MOP y la CGC son susceptibles de causar impacto ambiental, deberán, al igual que un proyecto privado, someterse al SEIA de acuerdo a lo señalado en la Ley N°19.300 y en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA).

¿Cuál es la Política Ambiental del MOP?

La Política Ambiental del MOP¹³ tiene como objetivo cumplir, dentro de su ámbito de acción, con la meta del Gobierno de lograr para el país un desarrollo sustentable: ***"La estrategia específica de desarrollo sustentable de Chile se cimienta en la generación de condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de crecimiento económico del país, con la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, en un contexto de equidad social y económica"***¹⁴.

Dicha Política comprende lo siguiente:

- Integrar los conceptos de desarrollo económico y protección del medio ambiente.
- Contribuir a la recuperación ambiental de las áreas donde los efectos acumulados del deterioro ponen en peligro la salud y el bienestar de la población.
- Incorporar la variable ambiental a la gestión del Estado, conjugándola con las variables políticas, sociales y económicas.
- Incorporar a las decisiones de inversión el costo implícito de los aspectos ambientales.
- La valoración de la calidad ambiental como un tema técnico y de decisión colectiva y participativa.
- Garantizar el pleno acceso a la información y participación en materia ambiental, arbitrando los medios para una adecuada resolución de los conflictos de intereses que eventualmente se produzcan.
- La definición de los medios necesarios para gozar de un ambiente libre de contaminación y de una calidad de vida digna.

¿Cuál es la Política Territorial del MOP?

El MOP no posee, en la actualidad, una Política Territorial totalmente definida, sin embargo, hay algunos lineamientos incluidos dentro de su Política Ambiental y Territorial Participativa. Además carece de una Legislación específica en la materia.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible señalar que en temas territoriales el MOP apunta a los siguientes aspectos:

¹³ La Política Ambiental del MOPTT se encuentra en el Anexo 1: Política Ambiental del MOPTT.

¹⁴ Instructivo presidencial en materia de gestión ambiental a nivel regional N°1161 del 28 de agosto de 1996.

- Generar instrumentos que permitan orientar y fomentar el desarrollo económico y social en el país y sus regiones.
- Contribuir a asegurar el proceso de desarrollo económico del país, distribuyendo justa y equitativamente los beneficios que de él se deriven.
- Incorporar la variable territorial a la gestión del Estado, conjugándola en forma dinámica con las variables políticas, sociales y económicas.
- Estudiar las condicionantes de la posible zona de emplazamiento de un proyecto, a fin de orientar el diseño hacia el proceso de toma de decisiones de inversión, de modo de maximizar los beneficios potenciales y evitar los efectos no deseados sobre las actividades humanas y ecosistemas allí radicados.
- Incorporar a la(s) alternativa(s) de inversión el costo implícito de los aspectos territoriales.
- El derecho de todas las comunidades al desarrollo, resguardando su identidad, cultura e intereses, velando para que participen activa y efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

¿Cuál es la Política de Participación Ciudadana del MOP?

El MOP ha elaborado una Política Ambiental y Territorial Participativa, entre cuyos principios se destacan el de la Participación Ciudadana. Al respecto, dicha Política entiende que una gestión ambiental legítima, transparente y socialmente consensuada es posible sólo a través de la concurrencia de los intereses y preocupaciones de la comunidad local, de los académicos, de las ONG's, de los propios afectados y sus culturas, de los trabajadores, de los sectores productivos y de la ciudadanía organizada. Señala, además, que la participación permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, así como buscar acuerdos y consensos ambientales.

En este marco, la Política Ambiental y Territorial Participativa define objetivos específicos respecto de la participación, planteándose, entre otros, los siguientes:

- Utilizar una Metodología de Planificación de Inversiones que incorpore una dimensión de Planificación Territorial y de Gestión Territorial Participativa como una herramienta para hacer más eficiente la gestión estatal y,
- Desarrollar las competencias de los profesionales MOP en la Gestión Ambiental y Territorial de proyectos de Infraestructura, con el objetivo de maximizar la relación entre los impactos ambientales y territoriales positivos respecto de los negativos, minimizando los costos asociados.

Define también líneas prioritarias de acción, que incorporan expresamente la participación ciudadana en tres de ellas: Introducción de consideraciones ambientales en la definición, desarrollo y ejecución de proyectos; Incorporación de la voluntad ciudadana al diseño de proyectos, y Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional.

En relación a las dos primeras líneas de acción mencionadas, la Política plantea que se promoverá la incorporación de la dimensión ambiental y la participación ciudadana en las etapas tempranas del diseño de proyectos, se realizará un programa de carácter nacional destinado a capacitar a los profesionales y técnicos del MOP en estos temas, se garantizará el involucramiento y la responsabilidad ciudadana en la gestión ambiental, a través del perfeccionamiento de metodologías de participación en las diversas etapas del ciclo de vida de los proyectos que aseguren su efectiva colaboración, y se apoyará el desarrollo de un plan de participación ciudadana masivo en relación al Plan de Transporte de la Región Metropolitana y el Sistema Nacional de Telecentros Comunitarios.

La tercera línea de acción vinculada al tema de la participación, apunta a la adecuación y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional. La Política crea la Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Gestión Territorial (SEMAT) del MOP que organiza su acción en torno a tres ámbitos: Control de gestión, Apoyo/Intervención operativa y Asesoría. Igualmente, crea el Comité Técnico de Medio Ambiente y Unidades Regionales de Gestión Ambiental y Territorial (UGAT), éstas últimas bajo la dependencia de las SEREMIS. Esta línea de acción también ordena el establecimiento de mecanismos de vinculación con organizaciones sociales tales como asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de base, ONG's, universidades, colegios profesionales y parlamentarios, a objeto de fortalecer una gestión ambiental basada en la cooperación. Finalmente, señala la puesta en operación de un programa de formación general y especialidad de capacitación de los recursos humanos en temas ambientales, territoriales y participativos, en conjunto con los operadores del sector privado.

Por último, el MOP ha establecido compromisos de Participación Ciudadana en el marco del Instructivo Presidencial, el cual contribuye a implementar su Política Ambiental y Territorial Participativa.

¿Qué organismos dentro del MOP tienen atribuciones ambientales, territoriales y de participación ciudadana?

La institucionalidad creada por la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, reconoce en el MOP un conjunto de atribuciones sobre sus diversos roles en la Gestión Ambiental del Estado, como proponente de proyectos, regulador, autoridad ambiental dentro del SEIA y fiscalizador, todos los cuales deben ser fortalecidos.

Dentro del MOP, el proceso de modernización institucional comienza en 1990 con la creación de la Unidad Técnica de Medio Ambiente (UTMA), que dio lugar a la actual Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Gestión Territorial (SEMAT) la cual establece las directrices generales del Ministerio en materia ambiental, territorial y de participación ciudadana.

Las Direcciones o Coordinaciones del MOP que están involucradas con los temas ambientales, territoriales y de participación ciudadana en la ejecución de proyectos de infraestructura, son las siguientes:

- Coordinación General de Concesiones (CGC)
- Dirección de Aeropuertos (DAP)
- Dirección de Arquitectura (DA)
- Dirección de Obras Hidráulicas (DOH)
- Dirección de Obras Portuarias (DOP)
- Dirección de Vialidad (DV)

Por otro lado, existen dos organismos reguladores que realizan labores normativas y de fiscalización ambiental:

- Dirección General de Aguas (DGA)
- Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)

¿Cómo se organiza el MOP para cumplir con su política ambiental y territorial participativa?

La Secretaría Ejecutiva de Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), organismo dependiente de la DGOP y continuador de la gestión de la UTMA, establece las directrices generales del Ministerio en materia ambiental, territorial y de participación ciudadana. Con este propósito la SEMAT interactúa con las Unidades o Encargados ambientales y/o territoriales de cada Dirección y CGC, y a nivel regional, apoya la labor de las Unidades de Gestión Ambiental y Territorial regionales (UGAT).

Dentro de cada una de las Direcciones que tienen competencia ambiental, territorial y de participación ciudadana en la ejecución de proyectos de infraestructura, existen unidades o encargados ambientales y/o territoriales, quienes, coordinados con la SEMAT, aseguran el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación y en la Política Ambiental y Territorial Participativa del MOP, en las distintas etapas del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura.

En el Capítulo 5 del Manual se presentan los organigramas de dichas Direcciones, especificando la dependencia y estructura de la Unidad Ambiental y/o Territorial de éstas. En dicho Capítulo se presenta además el organigrama de las Direcciones que realizan labores de fiscalización ambiental, especificando la dependencia y estructura de la Unidad encargada de esta tarea.